

VOLKER UND MARKUS SCHECKE IN EIFERT

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 9. novembra 2010*

V združenih zadevah C-92/09 in C-93/09,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ju je vložilo Verwaltungsgericht Wiesbaden (Nemčija) z odločbama z dne 27. februarja 2009, ki sta prispeli na Sodišče 6. marca 2009, v postopkih

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

Hartmut Eifert (C-93/09)

proti

Land Hessen,

ob udeležbi

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts (poročevalec), J.-C. Bonichot, K. Schiemann, A. Arabadžiev in J.-J. Kasel, predsedniki senatov, E. Juhász, sodnik, C. Toader, sodnica, in M. Safjan, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. februarja 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Volker und Markus Schecke GbR R. Seimetz in P. Breyer, odvetnika, ter V. Schecke,

- za H. Eiferta R. Seimetz in P. Breyer, odvetnika,

- za Land Hessen H.-G. Kamann, odvetnik,

- za grško vlado V. Kontolaimos, I. Chalkias, K. Marinou in V. Karra, zastopniki,

- za nizozemsko vlado C. Wissels in Y. de Vries, zastopnika,

- za švedsko vlado A. Falk in C. Meyer-Seitz, zastopnici,

- za Svet Evropske unije E. Sitbon in Z. Kupčová, zastopnika,

- za Evropsko komisijo B. Smulders, F. Erlbacher in P. Costa de Oliveira, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 17. junija 2010

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata po eni strani na veljavnost členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1437/2007 z dne 26. novembra 2007 (UL L 322, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1290/2005) in po drugi strani na veljavnost Uredbe Komisije (ES) št. 259/2008 z dne 18. marca 2008 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 1290/2005 glede objavljanja informacij o upravičencih do sredstev iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 76, str. 28) ter Direktive 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES (UL L 105, str. 54). Če bo Sodišče menilo, da so predpisi Unije iz prejšnje točke veljavni, se predloga za sprejetje predhodne odločbe nanašata tudi na razlago členov 7, 18(2), druga alineja, in 20 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, str. 31).

- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med Volker und Markus Shecke GbR in H. Eifert (v nadaljevanju: tožeči stranki iz postopkov v glavni stvari) na eni strani ter Land Hessen na drugi strani glede objave osebnih podatkov, ki se nanašajo na tožeči stranki iz postopkov v glavni stvari kot upravičencev do sredstev iz EKJS in EKSRP, na spletnem mestu Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (zvezni urad za kmetijstvo in prehrano, v nadaljevanju: Bundesanstalt).

I – Pravni okvir

A – *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*

- 3 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), v členu 8 z naslovom „Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja“ določa:

„1. Vsakdo ima pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja.

2. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato da se prepreči nered ali kaznivo dejanje, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.“

B – *Pravo Unije*

1. Direktiva 95/46

- 4 Iz člena 1(1) Direktive 95/46 je razvidno, da je namen te direktive varovanje temeljnih pravic in svoboščine fizičnih oseb in predvsem njihove pravice do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov. Na podlagi člena 2(a) te direktive se za osebni podatek šteje „katera koli informacija, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo“.
- 5 V skladu s členom 7 te direktive „[d]ržave članice določijo, da se lahko osebni podatki obdelujejo samo, če:
- (a) je posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, nedvoumno dal svojo privolitev;

ali

[...]

(c) je obdelava potrebna za skladnost z zakonsko obveznostjo, ki velja za upravljavca

ali

[...]

(e) je obdelava potrebna za izvajanje naloge, ki se opravlja v javnem interesu ali pri izvrševanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu ali tretji stranki, ki so ji posredovani podatki;

[...]“

- 6 Člen 18(2) Direktive 95/46 določa , da „[d]ržave članice določijo, da morata upravljavec ali njegov predstavnik, če obstaja, uradno obvestiti nadzorni organ iz člena 28 pred začetkom izvajanja popolnoma ali delno avtomatskega postopka obdelave“.
- 7 Člen 18(2), druga alineja, Direktive 95/46 določa, da države članice lahko predvidijo poenostavitev ali izjemo od te obveznosti med drugim v teh primerih:

„kadar upravljavec v skladu z nacionalno zakonodajo, ki se zanj uporablja, imenuje odgovorno osebo za varstvo osebnih podatkov, ki je odgovorna predvsem za:

- zagotavljanje notranje uporabe nacionalnih določb, sprejetih v skladu s to direktivo, na neodvisen način,

- vodenje registra postopkov obdelave, ki jih izvaja upravljavec, ki vsebuje posamezne informacije iz člena 21(2),

s čimer zagotovi, da postopki obdelave zelo verjetno ne bodo škodljivo vplivali na pravice in svoboščine posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo.“

8 Člen 19(1) Direktive 95/46 določa:

„Države članice določijo informacije, ki morajo biti v uradnem obvestilu. To vključuje vsaj:

(a) osebno ime in naslov upravljavca in njegovega predstavnika, če ta obstaja;

(b) namen ali namene obdelave;

(c) opis kategorije ali kategorij posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, in podatkov ali kategorij podatkov, ki se nanje nanašajo;

(d) prejemnike ali kategorije prejemnika, ki bi se jim podatki lahko posredovali;

(e) predlagane prenose podatkov v tretje države;

[...]“

- 9 Člen 20 Direktive 95/46 z naslovom „Predhodno preverjanje“ v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice določijo postopke obdelave, ki bodo verjetno predstavljali posebno nevarnost za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, in preverijo, da se ti postopki obdelave preučijo, preden se začnejo izvajati.

2. Tako predhodno preverjanje izvaja nadzorni organ po prejemu uradnega obvestila upravljavca ali odgovorne osebe za varstvo osebnih podatkov, v dvomu pa se mora posvetovati z nadzornim organom.“

- 10 V skladu s členom 21(2), prva in druga alineja, Direktive 95/46 „[d]ržave članice določijo, da register postopkov obdelave, ki so uradno sporočeni v skladu s členom 18, vodi nadzorni organ [...], [r]egister [pa] vsebuje vsaj informacije, navedene v členu 19(1)(a) do (e)“.

- 11 Na podlagi člena 28 Direktive 95/46 mora vsaka država članica določiti enega ali več javnih organov (v nadaljevanju: nadzorni organ), ki so odgovorni, da na njenem ozemlju opravljajo neodvisni nadzor nad uporabo predpisov, sprejetih v skladu s to direktivo.

2. Uredba (ES) št. 45/2001

- 12 Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL 2001 L 8, str. 1) v členu 27(1) in (2) določa:

„1. Postopke obdelave, ki zaradi svojega značaja v. erjetno predstavljajo določeno tveganje za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, njihov obseg ali njihove cilje, mora predhodno preveriti evropski nadzornik za varstvo podatkov.

2. Tako tveganje predstavljajo naslednji postopki obdelave:

- (a) obdelava podatkov v zvezi z zdravjem in sumi kaznivih dejanj, kaznivimi dejanji, kazenskimi obsodbami ali varnostnimi ukrepi;

- (b) postopki obdelave, ki so namenjeni ovrednotenju osebnih vidikov v zvezi s posameznikom, na katerega se nanašajo osebni podatki, vključno z njegovo sposobnostjo, učinkovitostjo in ravnanjem;
- (c) postopki obdelave za omogočanje povezav, ki niso predvidene skladno z nacionalno zakonodajo ali zakonodajo Skupnosti med podatki, obdelovanimi za različne namene;
- (d) postopki obdelave z namenom odvzema pravice, ugodnosti ali pogodbe posamezniku“.

3. Direktiva 2006/24

- ¹³ Direktiva 2006/24/ES nalaga državam članicam, da za določen čas hranijo podatke, pridobljene ali obdelane v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij.

4. Uredba št. 1290/2005

- ¹⁴ Uredba št. 1290/2005 določa pogoje in posebna pravila, ki se uporabljajo na področju financiranja odhodkov skupne kmetijske politike (v nadaljevanju: SKP).

- 15 Člen 42 Uredbe št. 1290/2005 določa, da Evropska komisija sprejme podrobna pravila za uporabo te uredbe. Komisija v skladu s členom 42, točka 8b, te uredbe med drugim določi:

„podrobna pravila glede objave informacij o upravičencih iz člena 44a in praktičnih vidikih varstva posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v skladu z načeli, določenimi v zakonodaji Skupnosti o varstvu podatkov. Ta pravila zagotavljajo zlasti, da so upravičenci do sredstev obveščeni, da se zaradi varovanja finančnih interesov Skupnosti omenjeni podatki lahko objavijo in da jih lahko obdelujejo revizijski in preiskovalni organi, določajo pa tudi ustrezen trenutek za takšno informacijo“.

- 16 Člen 44a Uredbe št. 1290/2005 z naslovom „Objava upravičencev“ določa:

„[...] države članice zagotovijo naknadno letno objavo upravičencev EKJS in EKSPR ter zneske, ki jih vsak upravičenec prejme iz posameznega sklada.

Objava vsebuje vsaj naslednje podatke:

- (a) za EKJS znesek, ki je razčlenjen na neposredna plačila v smislu člena 2(d) Uredbe (ES) št. 1782/2003, in druge odhodke;

(b) za EKSRP celotni znesek javnega financiranja na upravičenca.“

17 V zvezi s tem je v uvodnih izjavah 13 in 14 Uredbe št. 1437/2007, ki spreminja Uredbo št. 1290/2005, navedeno:

„(13) V okviru pregleda Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti [UL L 248, str. 1], so bile z namenom izvajanja Pobude za preglednost v Evropi v navedeno uredbo vstavljene določbe o naknadni letni objavi upravičencev do sredstev iz proračuna. Z uredbami za posamezne sektorje se določi način takšne objave. Tako EKJS kot EKSRP sestavljata del splošnega proračuna Evropskih skupnosti in financirata odhodke v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo. Zato bi bilo treba določiti pravila za objavo informacij o upravičencih navedenih skladov. Države članice bi v ta namen morale zagotoviti naknadno letno objavo upravičencev ter zneske, ki jih vsak upravičenec prejme iz posameznega sklada.

(14) Z dostopom javnosti do informacij se poveča preglednost uporabe sredstev Skupnosti v [SKP] in izboljša dobro finančno upravljanje navedenih sredstev, zlasti z okrepitevijo javnega nadzora nad porabljenim denarjem. Glede na veliko težo zastavljenih ciljev je ob upoštevanju načela sorazmernosti in zahteve po varstvu osebnih podatkov upravičeno zagotoviti splošno objavo ustreznih

informacij, saj to ne presega meja potrebnega v demokratični družbi, in preprečiti nepravilnosti. Ob upoštevanju mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov z dne 10. aprila 2007 [UL C 134, str. 1] je treba sprejeti določbo, na podlagi katere bodo upravičenci do sredstev obveščeni, da se omenjeni podatki lahko objavijo in da jih lahko obdelujejo revizijski in preiskovalni organi.“

5. Uredba št. 259/2008

¹⁸ Komisija je na podlagi člena 42, točka 8b, Uredbe št. 1290/2005 sprejela Uredbo št. 259/2008.

¹⁹ V uvodni izjavi 6 te uredbe je navedeno:

„Zagotavljanje dostopnosti [...] informacij [ki se nanašajo na upravičence do sredstev iz EKJS in EKSRP] za javnost povečuje preglednost glede porabe sredstev Skupnosti v SKP in izboljšuje finančno poslovanje teh sredstev, zlasti s krepitevijo javne kontrole porabljenega denarja. Zaradi izredno velikega pomena zastavljenih ciljev je glede na načelo sorazmernosti in zahtevo po varovanju osebnih podatkov upravičeno, da se zagotovi splošna objava zadevnih informacij, saj se s tem ne razkrije več, kot je potrebno v demokratični družbi in kot je potrebno za preprečevanje nepravilnosti.“

20 V uvodni izjavi 7 te uredbe je navedeno, da „[zato d]a so upoštevane zahteve glede varovanja podatkov, je treba upravičence do sredstev iz skladov obvestiti o objavi njihovih podatkov že pred objavo“.

21 Člen 1(1) Uredbe št. 259/2008 podrobneje določa vsebino objave iz člena 44a Uredbe (ES) št. 1290/2005 in določa, da objava vsebuje te informacije:

„(a) ime in priimek, kadar so upravičenci fizične osebe;

(b) celotno pravno ime, kadar so upravičenci pravne osebe;

(c) celotno ime združenja, kakršno je registrirano ali drugače uradno priznано, kadar so upravičenci združenja fizičnih ali pravnih oseb brez lastne pravne osebnosti;

(d) občina, v kateri upravičenec prebiva ali je registriran, in poštna številka ali del poštne številke, ki določa občino, kadar je ta poštna številka na voljo;

(e) za [EKJS] znesek neposrednih plačil v smislu člena 2(d) Uredbe (ES) št. 1782/2003, ki ga je vsak upravičenec prejel v zadevnem poslovnem letu;

(f) za EKJS znesek plačil, ki niso tista iz točke (e) in ki jih je prejel vsak upravičenec v zadevnem poslovnem letu;

(g) za [EKSRP] celotni znesek javnih sredstev, ki jih je prejel vsak upravičenec v zadevnem poslovnem letu in ki obsega prispevek Skupnosti in tudi nacionalni prispevek;

(h) vsota zneskov iz točk (e), (f) in (g), ki jih je prejel vsak upravičenec v zadevnem poslovnem letu;

(i) valuta teh zneskov.“

²² Na podlagi člena 2 Uredbe št. 259/2008 se „[i]nformacije iz člena 1 [...] za vsako državo članico objavijo na eni sami spletni strani in so dostopne z iskalnim orodjem, ki uporabnikom omogoča iskanje upravičencev po imenu, občini, prejetih zneskih iz točk (e), (f), (g) in (h) člena 1 ali kombinaciji teh meril in pridobitev ustreznih informacij kot eno samo zbirko podatkov“.

²³ Člen 3(3) te uredbe določa, da „[i]nformacije ostanejo na voljo na spletni strani dve leti po datumu njihove začetne objave“.

24 Člen 4 Uredbe št. 259/2008 določa:

„1. Države članice obvestijo upravičence, da bodo njihovi podatki objavljeni v skladu z Uredbo [...] št. 1290/2005 in to uredbo in da jih lahko obdelujejo revizijski in preiskovalni organi Skupnosti in držav članic z namenom varovanja finančnih interesov Skupnosti.

2. V primeru osebnih podatkov se informacije, navedene v odstavku 1, zagotovijo v skladu z zahtevami [Direktive 95/46], pri čemer morajo biti upravičenci obveščeni o svojih pravicah, ki jih imajo kot prizadete osebe v skladu z navedeno direktivo in o postopkih, ki se nanašajo na uveljavljanje teh pravic.

3. Informacije iz odstavkov 1 in 2 se dostavijo upravičencem tako, da se vključijo na formularje za zahteve za sredstva iz EKJS in EKSRP, ali pa na drug način v trenutku zbiranja podatkov.

[...]“

II – Spora o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

²⁵ Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, ki imata sedež oziroma prebivališče v Land Hessen, sta kmetijsko podjetje, ki ima pravno obliko družbe civilnega prava (zadeva C-92/09), in kmet, ki kmetijsko dejavnost opravlja s polnim delovnim časom (zadeva C-93/09). Pri pristojnem lokalnem organu sta za poslovno leto 2008 vložili zahtevek za pridobitev sredstev iz EKJS in EKSRP, do katerih sta upravičeni na podlagi sklepov z dne 5. (zadeva C-93/09) in 31. decembra 2008 (zadeva C-92/09).

²⁶ V obeh primerih je prijavni obrazec vseboval to besedilo:

„Potrjujem, da sem seznanjen s tem, da člen 44a Uredbe [...] št. 1290/2005 nalaga objavo informacij o upravičencih do zneskov iz EKJS in EKSRP in o zneskih, ki jih prejme posamezen upravičenec. Objava se nanaša na vse zaprosene ukrepe v okviru enotnega zahtevka, ki je za namene člena 11 Uredbe Komisije (ES) št. 796/2004(23) en zahtevek, in se opravi letno najpozneje do 31. marca naslednjega leta.“

²⁷ Predložitveno sodišče je pojasnilo, da so na spletnem mestu Bundesanstalt javnosti dostopna imena upravičencev do pomoči iz EKJS in EKSRP, kraj, v katerem imajo

sedež oziroma prebivališče, poštna številka tega kraja in prejeti zneski na letni ravni. To spletno mesto je opremljeno z orodjem za iskanje.

- 28 Tožeči stranki iz postopkov v glavni stvari sta 26. septembra 2008 (zadeva C-92/09) in 18. decembra 2008 (zadeva C-93/09) vložili tožbi, s katerima sta hoteli preprečiti objavo podatkov, ki se nanašajo na njiju. Po njunem mnenju objave zneskov, ki sta jih prejeli iz EKJS in EKSRP, ne upravičujejo prevladujoči javni interesi. Poleg tega naj pravila, ki se nanašajo na Evropski socialni sklad, ne bi določala poimenske označitve upravičencev. V tožbah predlagata, naj se Land Hessen odredi, da v okviru splošne objave informacij o finančnih sredstvih iz EKJS in EKSRP, ki so jima bila odobrena, opusti oziroma zavrne zahtevke za posredovanje ali objavo teh podatkov.
- 29 Vendar pa se je Land Hessen, ki meni, da obveznost objave podatkov, ki se nanašajo na tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, izhaja iz uredb št. 1290/2005 in 259/2008, odločila, da zneskov, ki sta jih prejeli tožeči stranki kot upravičenki do sredstev iz EKJS in EKSRP, ne bo objavila, dokler ne bosta v postopkih v glavni stvari sprejeti dokončni odločbi.
- 30 Predložitveno sodišče meni, da obveznost objave iz člena 44a Uredbe št. 1290/2005 pomeni neupravičeno kršitev temeljne pravice do varstva osebnih podatkov. Meni, da ta določba, s katero se želi doseči večja preglednost pri uporabi sredstev iz evropskih skladov, ne izboljšuje preprečevanja nepravilnosti, torej nadzornih mehanizmov, ki so zasnovani za njeno izvajanje. Predložitveno sodišče meni, da ta obveznost objave nikakor ni sorazmerna z uresničevanim ciljem in se ob tem sklicuje na sodbo z dne

20. maja 2003 v združenih zadevah Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, Recueil, str. I-4989). Poleg tega predložitveno sodišče meni, da je Komisiji na podlagi člena 42, točka 8b, Uredbe št. 1290/2005 podeljena preširoka diskrecijska pravica tako glede opredelitve podatkov, ki se objavijo, kot glede sredstva objave in da zato ni v skladu s členoma 202, tretja alineja, ES, in 211, četrta alineja, ES.

- 31 Predložitveno sodišče – neodvisno od vprašanja veljavnosti členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 – meni, da Uredba št. 259/2008, ki določa, da se objava informacij glede upravičencev do pomoči iz EKJS in EKSRP opravi izključno prek interneta, krši temeljno pravico do varstva osebnih podatkov. Poudarja, da zadnjena-vedena uredba dostopa do zadevnega spletnega mesta ne omejuje na naslove „Internet Protocol“ (v nadaljevanju: IP-naslovi), ki so na ozemlju Evropske unije. Poleg tega naj podatkov ne bi bilo mogoče umakniti iz interneta po poteku v členu 3(3) Uredbe št. 259/2008 določenega obdobja dveh let. Po mnenju tega sodišča naj bi imelo to, da se podatki objavijo izključno po internetu, tudi odvrtačilni učinek. Prvič, državljani, ki se želijo informirati, naj bi morali imeti dostop do interneta. Drugič, ti državljani naj bi bili izpostavljeni tveganju, da bodo njihovi podatki shranjeni v smislu Direktive 2006/24. Protislovno naj bi bilo, da se po eni strani poveča nadzor nad telekomunikacijami in da se po drugi strani določi, da so informacije, ki naj bi omogočile sodelovanje državljanov pri javnih zadevah, dostopne le v elektronski obliki.

- 32 Če bi Sodišče presodilo, da so določbe, ki so navedene v točkah 30 in 31 te sodbe, veljavne, potem predložitveno sodišče Sodišču predlaga, naj poda razlago več določb Direktive 95/46. Meni, da se osebni podatki lahko objavijo le, če so bili sprejeti ukrepi iz člena 18(2), druga alineja, te direktive. Na podlagi informacij, ki jih je dalo predložitveno sodišče, je nemški zakonodajalec, natančneje, zakonodajalec Land Hessen, uporabil možnost, ki jo ponuja ta določba. Vendar predložitveno sodišče navaja, da

uradno obvestilo, ki ga je ministrstvo za okolje, podeželje in varstvo potrošnikov Land Hessen poslalo odgovorni osebi za varstvo osebnih podatkov, ni popolno. Informacije o tem, da obdelavo podatkov za račun Land Hessen izvaja Bundesanstalt, in to v nekaterih primerih ob pomoči tretjih oseb iz zasebnega sektorja, konkretne informacije o rokih za izbris in o ponudnikih internetnega dostopa ter informacija o zapisovanju IP-naslovov namreč niso bile sporočene odgovorni osebi za varstvo osebnih podatkov.

33 Poleg tega bi morale biti pred objavo informacij, ki se nanašajo na upravičence do sredstev iz kmetijskih skladov, opravljeno predhodno preverjanje, ki je določeno v členu 20 Direktive 95/46. Vendar pa po navedbah predložitvenega sodišča predhodnega preverjanja v obravnavani zadevi ni opravil osrednji nadzorni organ, temveč odgovorna oseba za varstvo osebnih podatkov podjetja ali upravnega organa, ki je za to odgovorno, in na podlagi nepopolnega uradnega obvestila.

34 Nazadnje, predložitveno sodišče se sprašuje, ali je glede na člen 7(e) Direktive 95/46 zapisovanje IP-naslovov uporabnikov, ki na spletnem mestu Bundesanstalt dostopajo do informacij, ki se nanašajo na upravičence do sredstev iz EKJS in EKSRP, zakonito.

35 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Wiesbaden prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, katerih besedilo je v obeh zadevah, C-92/09 in C-93/09, enako:

„1. Ali člena [42] , točka 8b, in 44a Uredbe [...] št. 1290/2005 [...], dodana z Uredbo [...] št. 1437/2007, nista veljavna?

2. Ali Uredba [...] št. 259/2008 [...]

(a) ni veljavna ali pa

(b) je veljavna samo zato, ker Direktiva 2006/24 [...] ni veljavna?

Če so predpisi, navedeni v prvem ali drugem vprašanju, veljavni:

3. Ali je treba drugo alineo člena 18(2) Direktive 95/46 [...] razlagati tako, da se smejo informacije na podlagi Uredbe [...] št. 259/2008 objaviti šele, ko je opravljen postopek, določen v tem členu, ki nadomešča uradno obveščanje nadzornega organa?

4. Ali je treba člen 20 Direktive 95/46 [...] razlagati tako, da se smejo informacije na podlagi Uredbe [...] št. 259/2008 [...] objaviti šele po predhodnem preverjanju, ki ga za tak primer določa nacionalna zakonodaja?

5. Če je odgovor na četrto vprašanje pritrdilen: ali je treba člen 20 Direktive 95/46 [...] razlagati tako, da predhodno preverjanje ni veljavno, če je potekalo na podlagi registra iz druge alineje člena 18(2) te direktive, ki ne vsebuje ene od predpisanih informacij?

6. Ali je treba člen 7 – in v obravnavani zadevi zlasti točko (e) tega člena – Direktive 95/46 [...] razlagati tako, da nasprotuje praksi shranjevanja IP-naslovov uporabnikov domačih strani brez njihove izrecne privolitve?“

³⁶ S sklepom predsednika Sodišča z dne 4. maja 2009 sta bili zadevi C-92/09 in C-93/09 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

III – Vprašanja za predhodno odločanje

³⁷ Predložitveni odločbi vsebujeta vprašanji, ki se nanašata na veljavnost uredb št. 1290/2005 in 259/2008, to sta prvo in drugo vprašanje, ter vprašanja, ki se nanašajo na razlago Direktive 95/46, to so tretje, četrto, peto in šesto vprašanje. Pred preučitvijo vprašanj z vsebinskega vidika se je treba vprašati o dopustnosti drugega dela drugega vprašanja in šestega vprašanja.

A – *Dopustnost*

- 38 V drugem delu drugega vprašanja in v šestem vprašanju predložitveno sodišče sprašuje Sodišče o veljavnosti Direktive 2006/24 in o razlagi člena 7(e) Direktive 95/46, da bi se presodilo, ali je shranjevanje podatkov o uporabnikih spletnih strani, ki je določeno v zakonodaji Unije in v nemški zakonodaji, zakonito.
- 39 Glede tega je treba najprej spomniti, da čeprav mora glede na delitev pristojnosti v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe nacionalno sodišče opredeliti predmet vprašanj, ki jih namerava postaviti Sodišču, je to razsodilo, da mora v izjemnih okoliščinah samo preučiti okoliščine, v katerih mu je zadevo predložilo nacionalno sodišče, da bi preverilo, ali je pristojno (sodba z dne 1. oktobra 2009 v zadevi *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, ZOdl., str. I-9021, točka 42).
- 40 Tako je zlasti, kadar je Sodišču predložen popolnoma hipotetičen problem ali kadar razlaga prava Unije ali preizkus njene veljavnosti, ki jo predlaga nacionalno sodišče, nima nikakršne zveze z resničnostjo ali predmetom spora o glavni stvari (glej v tem smislu sodbe z dne 15. decembra 1995 v zadevi *Bosman*, C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 61; z dne 15. junija 2006 v zadevi *Acereda Herrera*, C-466/04, ZOdl., str. I-5341, točka 48, in z dne 31. januarja 2008 v zadevi *Centro Europa 7*, C-380/05, ZOdl., str. I-349, točka 53, ter zgoraj navedeno sodbo *Woningstichting Sint Servatius*, točka 43).

- 41 Iz predložitvenih odločb je razvidno, da je vsaka od tožečih strank iz postopkov v glavni stvari pri predložitvenem sodišču vložila tožbo zoper objavo podatkov, ki se nanašajo na njiju, in ki jo določata uredbi št. 1290/2005 in št. 259/2008. V tožbah predlagata, naj se Land Hessen odredi, naj opusti oziroma zavrne zahteve za posredovanje ali objavo informacij o sredstvih, ki sta jih prejeli iz EKJS in EKSRRP.
- 42 Drugi del drugega vprašanja in šesto vprašanje nimata zveze s predmetom spora o glavni stvari. Ne nanašata se namreč na objavo podatkov o upravičencih do pomoči iz navedenih skladov, kot sta tožeči stranki iz postopkov v glavni stvari, temveč na shranjevanje podatkov o tistih, ki dostopajo do spletnih strani. Ker preizkus drugega dela drugega vprašanja in šestega vprašanja ne bi prispeval ničesar k razrešitvi sporov iz postopkov v glavni stvari, na navedeni vprašanji ni treba odgovoriti.

B – Vsebinska presoja

1. Prvo vprašanje in prvi del drugega vprašanja

a) Uvodne ugotovitve

- 43 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem in s prvim delom drugega vprašanja Sodišču predlaga, naj preizkusi veljavnost člena 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredbe

št. 259/2008, ki določata podrobna pravila za izpolnitev obveznosti objave, ki je določena v tem členu 44a, ter veljavnost člena 42, točka 8b, Uredbe št. 1290/2005, torej določbe, ki je pravni temelj Uredbe št. 259/2008.

⁴⁴ Predložitveno sodišče meni, da obveznost objave podatkov o upravičencih do sredstev iz EKJS in EKSRP, ki izhaja iz določb, navedenih v prejšnji točki te sodbe, pomeni neupravičeno kršitev temeljne pravice do varstva osebnih podatkov. V zvezi s tem se v bistvu sklicuje na člen 8 EKČP.

⁴⁵ Treba je spomniti, da v skladu s členom 6(1) PEU Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), „ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi“.

⁴⁶ Glede na navedeno je treba veljavnost členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 in veljavnost Uredbe št. 259/2008 presoјati na podlagi določb Listine.

⁴⁷ V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 8(1) Listine določa, da „[ima] [v]sakdo [...] pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj“. Ta temeljna pravica je tesno povezana s pravico do zasebnega življenja iz člena 7 Listine.

- 48 Vendar pa pravica do varstva osebnih podatkov ni absolutna, temveč jo je treba obravnavati glede na vlogo, ki jo ima v družbi (glej v tem smislu sodbo z dne 12. junija 2003 v zadevi Schmidberger, C-112/00, Recueil, str. I-5659, točka 80 in navedena sodna praksa).
- 49 Člen 8(2) Listine torej dopušča obdelavo osebnih podatkov, če so izpolnjeni nekateri pogoji. Navedena določba v zvezi s tem določa, da se morajo osebni podatki „obdelovati pošteno, za določene namene in na podlagi privolitve prizadete osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom“.
- 50 Poleg tega člen 52(1) Listine določa, da se izvrševanje pravic, kot sta pravici iz členov 7 in 8 Listine, lahko omeji, če so te omejitve predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter če so – ob upoštevanju načela sorazmernosti – potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 51 Nazadnje, iz člena 52(3) Listine je razvidno, da kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, sta vsebina in obseg teh pravic enaka vsebini in obsegu pravic, ki ju določa navedena konvencija. V členu 53 Listine je v zvezi s tem dodano, da se nobena določba te listine ne sme razlagati kot omejevanje ali zoževanje pravic, ki jih priznava med drugim EKČP.

52 Glede na navedeno je treba ugotoviti, prvič, da se spoštovanje pravice do zasebnega življenja v zvezi z obravnavo osebnih podatkov, ki jo določata člena 7 in 8 Listine, nanaša na vsako informacijo o določeni ali določljivi fizični osebi (glej zlasti sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 16. februarja 2000 v zadevi Amann proti Švici, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, točka 65, in z dne 4. maja 2000, v zadevi Rotaru proti Romuniji, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-V, točka 43) in, drugič, da mogoče zakonite omejitve pravice do varstva osebnih podatkov ustrezajo omejitvam, ki so dovoljene v okviru člena 8 EKČP.

b) Veljavnost člena 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredbe št. 259/2008

53 Prvič, treba je spomniti, da so z objavo, ki jo nalaga člen 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredba št. 259/2008, ki določa izvedbo tega člena, poimensko navedeni vsi upravičenci do pomoči iz EKJS in EKSRP, in sicer tako fizične kot pravne osebe. Vendar pa se glede na navedeno v točki 52 te sodbe pravne osebe v zvezi s takim poimenskim navajanjem lahko sklicujejo na varstvo iz členov 7 in 8 Listine le, če je iz imena pravne osebe razvidna ena ali več fizičnih oseb.

54 Tako je v primeru tožeče stranke iz postopka v glavni stvari v zadevi C-92/09. Iz firme zadevne družbe so namreč neposredno razvidne fizične osebe, ki so družbenice te družbe.

55 Drugič, treba je preučiti, ali člen 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredba št. 259/2008 upravičencem do pomoči iz EKJS in EKSRP, ki so določene ali določljive fizične osebe (v nadaljevanju: zadevni upravičenci), kršita pravici, ki sta jim podeljeni na podlagi členov 7 in 8 Listine, in če je tako, ali je takšna kršitev upravičena glede na člen 52 Listine.

i) Obstoje kršitve pravic iz členov 7 in 8 Listine

56 Na podlagi člena 44a Uredbe št. 1290/2005 so države članice dolžne zagotoviti naknadno letno objavo upravičencev do sredstev iz EKJS in EKSRP ter zneskov, ki jih vsak upravičenec prejme iz posameznega sklada. Iz uvodne izjave 14 Uredbe št. 1437/2007, s katero je bila spremenjena Uredba št. 1290/2005, je razvidno, da je potrebna „splošna objava“ navedenih informacij.

57 V členu 1(1)(d) Uredbe št. 259/2008 opredeljuje vsebino objave in določa, da se poleg informacij, ki so navedene v prejšnji točki te sodbe, in drugih informacij glede prejetih pomoči objavi tudi „občina, v kateri upravičenec prebiva ali je registriran, in poštna številka ali del poštna številke, ki določa občino, kadar je ta poštna številka na voljo“. Člen 2 iste uredbe določa, da se informacije za vsako državo članico objavijo na eni sami spletni strani in so dostopne z iskalnim orodjem.

- 58 Ni sporno, da zneski, ki jih zadevni upravičenci prejmejo iz EKJS in EKSRP, predstavljajo – pogosto velik – del njihovih prihodkov. Objava poimenskih podatkov o zadevnih upravičencih in o zneskih, ki so jih prejeli, po internetu, pomeni poseganje v njihovo zasebno življenje v smislu člena 7 Listine, ker ti podatki postanejo dostopni tretjim osebam (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Österreichischer Rundfunk in drugi, točki 73 in 74).
- 59 V zvezi s tem dejstvo, da se objavljeni podatki nanašajo na poklicne dejavnosti, ni pomembno (glej zgoraj navedeno sodbo Österreichischer Rundfunk in drugi, točki 73 in 74). Evropsko sodišče za človekove pravice je ob razlagi člena 8 EKČP v zvezi s tem presodilo, da se pojem „zasebnost“ ne sme razlagati restriktivno in da „načeloma poklicnih dejavnosti ni mogoče izključiti [...] iz pojma pojma ‚zasebnost‘“ (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Amann proti Švici, točka 65, in Rotaru proti Romuniji, točka 43).
- 60 Poleg tega objava, ki jo nalagata člen 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredba št. 259/2008, pomeni obdelavo osebnih podatkov, na katero se nanaša člen 8(2) Listine.
- 61 Vendar pa Land Hessen izpodbija sam obstoj posega v zasebnost tožečih strank iz postopkov v glavni stvari, ker sta bili v prijavnem obrazcu za pridobitev sredstev obveščeni o tem, da je objava podatkov, ki se nanašajo na njih, obvezna, in ker sta z oddajo prijavnega obrazca privolili v to objavo v skladu s členom 8(2) Listine.
- 62 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 42, točka 8b, Uredbe št. 1290/2005 določa le, da „[so] upravičenci do sredstev obveščeni, da se [...] podatki [ki se nanašajo na njih,

in sicer njihovi priimki in zneski, ki so jih prejeli iz vsakega od skladov] lahko objavijo“. Člen 4(1) Uredbe št. 259/2008 vsebuje podobno določbo, v kateri je navedeno, da „[d]ržave članice obvestijo upravičence, da bodo njihovi podatki objavljeni“.

63 Namen zadevnih predpisov Unije, ki določajo le, da bodo upravičenci do sredstev predhodno obveščeni o objavi podatkov, ki se nanašajo na njih, torej ni to, da se z njimi določi, da obravnavanje osebnih podatkov, ki ga vzpostavljajo, temelji na privolitvi zadevnih upravičencev. Poleg tega je treba ugotoviti, da sta v zadevah iz postopkov v glavni stvari tožeči stranki v prijavnih obrazcih za pridobitev sredstev izjavili le, da „[p]otrjuje[ta], da [sta] seznanjen[i] s tem, da člen 44a Uredbe [...] št. 1290/2005 nalaga objavo informacij o upravičencih do zneskov iz EKJS in EKSRP“.

64 Ker po eni strani objava poimenskih podatkov, ki se nanašajo na zadevne upravičence in na natančne zneske, ki so jih ti upravičenci prejeli iz EKJS in EKSRP, pomeni kršitev pravic, ki ju imajo navedeni upravičenci na podlagi členov 7 in 8 Listine, in ker po drugi strani taka obravnava osebnih podatkov ne temelji na privolitvi zadevnih upravičencev, je treba preučiti, ali je ta kršitev glede na člen 52(1) Listine upravičena.

ii) Upravičenost kršitve pravic iz členov 7 in 8 Listine

65 Treba je spomniti, da člen 52(1) Listine določa, da se izvrševanje pravic, kot sta pravici iz členov 7 in 8 Listine, lahko omeji, če so te omejitve predpisane z zakonom, če

spoštujejo bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter če so – ob upoštevanju načela sorazmernosti – potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

- ⁶⁶ Prvič, nesporno je treba poseganje v pravico, ki je posledica objave poimenskih podatkov, ki se nanašajo na zadevne upravičence, po internetu, obravnavati kot „predpisano z zakonom“ v smislu člena 52(1) Listine. Člena 1(1) in 2 Uredbe št. 259/2008 namreč izrecno določata tako objavo.
- ⁶⁷ Drugič, v zvezi z vprašanjem, ali to poseganje ustreza cilju javnega interesa, ki ga priznava Unija v smislu člena 52(1) Listine, je iz uvodne izjave 14 Uredbe št. 1437/2007, ki spreminja Uredbo št. 1290/2005, in iz uvodne izjave 6 Uredbe št. 259/2008 razvidno, da je namen objave priimkov upravičencev do sredstev iz EKJS in EKSRP in zneskov, ki jih prejmejo iz teh skladov, da se „poveča preglednost glede porabe sredstev Skupnosti v SKP in izboljša finančno poslovanje teh sredstev, zlasti s krepitvijo javne kontrole porabljenega denarja“.
- ⁶⁸ Treba je spomniti, da je načelo preglednosti določeno v členih 1 PEU in 10 PEU in v členu 15 PDEU. To načelo omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti in je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu (glej sodbi z dne 6. marca 2003 v zadevi Interporc proti Komisiji, C-41/00 P, Recueil, str. I-2125, točka 39, in z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Bavarian Lager, C-28/08 P, ZOdl., str. I-6055, točka 54).

- 69 S krepitvijo javne kontrole porabe denarja, ki je izplačan iz EKJS in EKSRP, pa objava, ki jo nalagajo določbe, katerih veljavnost se izpodbija, prispeva k temu, da upravni organi javna sredstva uporabljajo primerno (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Österreichischer Rundfunk in drugi, točka 81).
- 70 Poleg tega bo navedena objava, ki se nanaša na uporabo sredstev, ki so izplačana iz zadevnih kmetijskih skladov, državljanom omogočila boljše sodelovanje v javni razpravi, ki poteka ob sprejemanju odločitev, ki se nanašajo na usmeritve SKP.
- 71 Tako člen 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredba št. 259/2008 s tem, da sta namenjena povečanju preglednosti uporabe sredstev v okviru SKP, uresničujeta cilj splošnega interesa, ki ga priznava Unija.
- 72 Tretjič, treba je tudi preučiti, ali je omejitev pravic iz členov 7 in 8 Listine sorazmerna z legitimnim ciljem, ki se uresničuje (glej zlasti sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 24. novembra 1986 v zadevi Gillow proti Združenemu kraljestvu, série A št. 109, točka 55, in zgoraj navedeno sodbo Österreichischer Rundfunk in drugi, točka 83).
- 73 V zvezi s tem tožeči stranki iz postopkov v glavni stvari navajata, da lahko tretje osebe na podlagi podatkov, katerih objavo določata člen 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredba št. 259/2008, ugotovijo višino prihodkov navedenih strank. Pojasnjujeta, da ta sredstva pomenijo od 30 % do 70 % vseh prihodkov zadevnih upravičencev. Splošnemu interesu javnosti naj bi bilo zadoščeno z objavo anonimnih statističnih podatkov.
- 74 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da se na podlagi načela sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Unije, zahteva, da morajo biti ukrepi, sprejeti na podlagi

akta Unije, primerni za uresničitev cilja, na katerega se ta akt nanaša, in da ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njihovo doseganje (sodba z dne 8. junija 2010 v zadevi Vodafone in drugi, C-58/08, ZOdl., str. I-4999, točka 51 in navedena sodna praksa).

- 75 Ni sporno, da je z internetno objavo poimenskih podatkov, ki se nanašajo na zadevne upravičence in na zneske, ki jih ti prejmejo iz EKJS in EKSRP, mogoče povečati preglednost uporabe zadevnih kmetijskih sredstev. Z dajanjem teh podatkov na voljo državljanom se poveča nadzor javnosti nad porabo zadevnih sredstev, in to prispeva k optimalni uporabi javnih sredstev.
- 76 V zvezi z nujnostjo ukrepa je treba spomniti, da cilja zadevne objave ni mogoče uresničevati brez upoštevanja dejstva, da je treba navedeni cilj uskladiti s temeljnima pravicama iz členov 7 in 8 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008 v zadevi Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia, C-73/07, ZOdl., str. I-9831, točka 53).
- 77 Treba je torej preučiti, ali sta Svet Evropske unije in Komisija določila uravnoteženo razmerje med interesom Unije, da se zagotovi preglednost njenega ravnanja in da se javna sredstva uporabljajo optimalno, ter kršitvijo pravice zadevnih upravičencev do zasebnega življenja na splošno in, natančneje, pravice do varstva osebnih podatkov. V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da morajo biti odstopanja in omejitve varstva osebnih podatkov strogo omejeni na tisto, kar je nujno (zgoraj navedena sodba Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia, točka 56).
- 78 Države članice, ki so Sodišču predložile pisna stališča, Svet in Komisija trdijo, da cilja, ki se uresničuje z objavo, ki jo nalagata člen 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredba št. 259/2008, ni mogoče uresničiti z ukrepi, ki bi manj posegali v pravico zadevnih upravičencev do zasebnega življenja na splošno in, natančneje, v pravico teh

upravičencev do varstva osebnih podatkov. Informacije, ki bi bile omejene na tiste zadevne upravičence, katerih zneski, ki so jih prejeli, bi presejali določeno višino, davkoplačevalcu ne bi prikazala prave slike SKP. Davkoplačevalec bi namreč dobil občutek, da obstajajo le „veliki“ upravičenci do sredstev iz zadevnih kmetijskih skladov, čeprav naj bi bili „mali“ upravičenci zelo številni. Omejitev objave na pravne osebe naj prav tako ne bi bila zadovoljiva. V zvezi s tem Komisija navaja, da so med največjimi upravičenci do kmetijskih sredstev fizične osebe.

79 Čeprav je res, da imajo davkoplačevalci v demokratični družbi pravico biti obveščeni o uporabi javnih sredstev (zgoraj navedena sodba Österreichischer Rundfunk in drugi, točka 85), bi bilo zaradi uravnoteženja različnih interesov vseeno potrebno, da bi institucije pred sprejetjem določb, katerih veljavnost se izpodbija, preverile, ali objava poimenskih podatkov, ki se nanašajo na vse zadevne upravičence in na zneske, ki jih je vsak izmed njih prejel iz EKJS in EKSRP, za vsako državo članico na eni sami spletni strani, ki je prosto dostopna – in to brez razlikovanja glede na čas prejemanja, pogostost ali vrsto in višino prejetih sredstev – ne presega tistega, kar je potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki se jim sledi, zlasti glede na kršitev pravic iz členov 7 in 8 Listine, ki je povzročena s tako objavo.

80 Vendar pa ni razvidno, da bi Svet in Komisija v zvezi s fizičnimi osebami, ki so upravičene do sredstev iz EKJS in EKSRP, poskušala interes Unije, da se zagotovi preglednost njenih ukrepov in optimalnost uporabe javnih sredstev, uravnotežiti s temeljnima pravicama iz členov 7 in 8 Listine.

81 Na podlagi ničesar namreč ni mogoče sklepati, da sta Svet in Komisija ob sprejetju člena 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredbe št. 259/2008 upoštevala take načine objave informacij, ki se nanašajo na zadevne upravičence, ki bi bili v skladu s ciljem

take objave in ki bi hkrati manj omejevali pravico teh upravičencev do spoštovanja njihovega zasebnega življenja na splošno in, natančneje, pravico do varstva osebnih podatkov, kot je omejitev objave poimenskih podatkov, ki se nanašajo na navedene upravičence, glede na obdobja, v katerih so prejeli sredstva, glede na pogostost ali glede na vrsto in višino sredstev.

- 82 Tako omejeno poimensko objavo bi bilo v ustreznih okoliščinah primera mogoče dopolniti z ustreznimi pojasnili glede drugih fizičnih oseb, ki so upravičene do sredstev iz navedenih skladov, in glede zneskov, ki so jih prejele.
- 83 Instituciji bi tako morali v okviru uravnoveženja različnih zadevnih interesov preveriti, ali bi omejena poimenska objava, kot je opredeljena v točki 81 te sodbe, zadostovala za uresničitev ciljev, ki jim sledijo predpisi Unije, obravnavani v postopku v glavni stvari. Natančneje, ni razvidno, da zaradi takšne omejitve, ki bi nekatere upravičence zaščitila pred poseganjem v njihovo zasebno življenje, državljani ne bi dobili prave slike o sredstvih, ki se izplačujejo iz EKJS in EKSRP, kar omogoča uresničitev ciljev, ki jim sledijo zadevni predpisi.
- 84 Države članice, ki so Sodišču predložile pisna stališča, ter Svet in Komisija se, da bi utemeljili potrebo po objavi, ki jo nalagata člen 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredba št. 259/2008, sklicujejo tudi na velikost deleža, ki ga v proračunu Unije predstavlja SKP.
- 85 To utemeljitev je treba zavrnilo. Spomniti je treba, da morajo institucije pred objavo informacij, ki se nanašajo na fizično osebo, interes Unije, da se zagotovi preglednost njenih ukrepov, uravnovežiti z omejitvijo pravic iz členov 7 in 8 Listine. Ni pa mogoče

določiti, da ima cilj preglednosti samodejno prednost pred pravico do varstva osebnih podatkov (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Bavarian Lager, točke od 75 do 79), tudi če gre za velike ekonomske interese.

⁸⁶ Iz zgoraj navedenega je razvidno, da instituciji nista uravnotežili ciljev člena 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredbe št. 259/2008 s pravicama, ki ju imajo fizične osebe na podlagi členov 7 in 8 Listine. Ob upoštevanju, da morajo biti odstopanja in omejitve varstva osebnih podatkov strogo omejena na tisto, kar je nujno (zgoraj navedena sodba Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia, točka 56), in da obstajajo ukrepi, ki manj posegajo v temeljne pravice fizičnih oseb, ki pa so enako učinkoviti za uresničitev ciljev zadevnih predpisov Unije, je treba ugotoviti, da sta Svet in Komisija s tem, da sta določila dolžnost objave imen vseh upravičencev do sredstev iz EKJS in EKSRP ter zneskov, ki so jih ti upravičenci prejeli, presegla meje, ki jih določa načelo sorazmernosti.

⁸⁷ Nazadnje je treba v zvezi s pravnimi osebami, ki so upravičene do sredstev iz EKJS in EKSRP in ki se lahko sklicujejo na pravici iz členov 7 in 8 Listine (glej točko 53 te sodbe), ugotoviti, da obveznost objave, ki temelji na določbah predpisov Unije in katerih veljavnost se izpodbija, ne presega mej, ki jih določa načelo sorazmernosti. Teža kršitve pravice do varstva osebnih podatkov je namreč pri pravnih osebah drugačna kot pri fizičnih osebah. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je pri pravnih osebah obveznost objave podatkov, ki se nanašajo na njih, že tako velika. Poleg tega bi dolžnost pristojnih nacionalnih organov, da pred objavo zadevnih podatkov za vsako pravno osebo preverijo, ali njeno ime označuje fizične osebe, pomenila preveliko upravno breme (glej v tem smislu sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 2. marca 2009 v zadevi K.U. proti Finski, pritožba št. 2872/02, točka 48).

- 88 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da določbe prava Unije, katerih veljavnost izpodbija predložitveno sodišče, v delu, v katerem je obravnavana objava podatkov, ki se nanašajo na pravne osebe, določajo pravično ravnovesje glede upoštevanja obravnavanih interesov.
- 89 Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da sta člen 44a Uredbe št. 1290/2005 in Uredba št. 259/2008 neveljavna, ker te določbe v zvezi s fizičnimi osebami, ki so upravičene do sredstev iz EKJS in EKSRP, določajo obveznost objave osebnih podatkov vseh upravičencev, ne da bi se ob tem opravilo razlikovanje glede na ustrezna merila, kot so obdobja, v katerih so prejeli sredstva, pogostost ali vrsta in višina sredstev.

c) Veljavnost člena 42, točka 8b, Uredbe št. 1290/2005

- 90 Treba je spomniti, da je Komisija na podlagi člena 42, točka 8b, Uredbe št. 1290/2005 pristojna določiti način izvajanja zgolj člena 44a navedene uredbe.
- 91 Vendar je treba glede na to, da je bila iz zgoraj navedenih razlogov ugotovljena neveljavnost člena 44a Uredbe št. 1290/2005, ugotoviti, da je iz istih razlogov neveljaven tudi člen 42, točka 8b, navedene uredbe.
- 92 Na prvo vprašanje in na prvi del drugega vprašanja je treba odgovoriti, da člena 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 ter Uredba št. 259/2008 niso veljavni, ker te

določbe v zvezi s fizičnimi osebami, ki so upravičene do sredstev iz EKJS in EKSRP, določajo obveznost objave osebnih podatkov vseh upravičencev, ne da bi se ob tem opravilo razlikovanje glede na ustrezna merila, kot so obdobja, v katerih so prejeli sredstva, pogostost ali vrsta in višina sredstev.

d) Časovni učinki ugotovljene neveljavnosti

⁹³ Treba je spomniti, da lahko Sodišče na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU, ki se po analogiji uporablja tudi v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z veljavnostjo ukrepa Unije, vloženega na podlagi člena 267 PDEU, v vsakem primeru posebej presodi, katere učinke zadevnega akta je treba šteti za dokončne, če je to upravičeno z nujnimi razlogi pravne varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2008 v zadevi Regie Networks, C-333/07, ZOdl., str. I-10807, točka 121 in navedena sodna praksa).

⁹⁴ Glede na veliko število objav, ki so bile opravljene v državah članicah na podlagi predpisa, za katerega se je štelo, da je bil veljaven, je treba ugotoviti, da na podlagi ugotovljene neveljavnosti določb, navedenih v točki 92 te sodbe, ni mogoče izpodbijati učinkov objave seznamov upravičencev do sredstev iz EKJS in EKSRP, ki so jo nacionalni organi opravili na podlagi teh določb pred izrekom te sodbe.

2. Tretje vprašanje

- 95 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 18(2), druga alinea, Direktive 95/46 razlagati tako, da se lahko objava informacij na podlagi členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 ter Uredbe št. 259/2008 opravi le, če je odgovorna oseba za varstvo osebnih podatkov pred objavo vodila popoln register v smislu navedenega člena 18(2), druga alinea.
- 96 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 18(2), druga alinea, Direktive 95/46 določa načelo, da je treba nadzorni organ uradno obvestiti pred začetkom izvajanja popolnoma ali delno avtomatskega postopka obdelave osebnih podatkov ali niza takih postopkov, ki so namenjeni enemu samemu cilju ali več povezanim ciljem. Kot je navedeno v uvodni izjavi 48 iste direktive, so „postopki za uradno obveščanje nadzornega organa oblikovani tako, da zagotavljajo razkritje namenov in glavnih značilnosti vseh postopkov obdelave zaradi preverjanja, da je postopek v skladu z nacionalnimi predpisi, ki so sprejeti na podlagi te direktive“.
- 97 Vendar člen 18(2), druga alinea, Direktive 95/46 določa, da lahko države članice določijo poenostavitev ali izjeme od uradnega obveščanja, med drugim kadar upravljavec imenuje odgovorno osebo za varstvo osebnih podatkov. Iz predložitvenih odločb je razvidno, da je bilo v Land Hessen tako imenovanje opravljeno v zvezi z obdelavo podatkov na podlagi členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 ter Uredbe št. 259/2008.
- 98 Odgovorna oseba za varstvo osebnih podatkov ima na podlagi člena 18(2), druga alinea, Direktive 95/46 različne naloge, s katerimi se zagotavlja, da obdelave niso take,

da bi lahko škodljivo vplivale na pravice in svoboščine zadevnih oseb. Odgovorna oseba za varstvo osebnih podatkov je tako med drugim odgovorna za „vodenje registra postopkov obdelave, ki jih izvaja upravljavec, ki vsebuje posamezne informacije iz člena 21(2) [Direktive 95/46]“. Zadnjenavedena določba napotuje na člen 19(1), točke od (a) do (e), iste direktive.

⁹⁹ Vendar v nasprotju s tem, kar meni predložitveno sodišče, člen 18(2), druga alineja, Direktive 95/46 ne določa, da mora biti odgovorni osebi za varstvo osebnih podatkov naložena obveznost, da že pred obdelavo zadevnih podatkov vodi register, ki vsebuje informacije, na katere se nanaša člen 21(2) iste direktive v povezavi s členom 19(1), točke od (a) do (e), te direktive. Register, ki je naveden v členu 18(2), druga alineja, navedene direktive, mora namreč vsebovati le „[opravljene] postopke obdelave“.

¹⁰⁰ Na podlagi zgoraj navedenega neobstoj popolnega registra pred obdelavo podatkov – na kar je opozorilo predložitveno sodišče – ne more vplivati na zakonitost objave, kot je ta, ki je bila opravljena na podlagi členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 ter Uredbe št. 259/2008.

¹⁰¹ Na tretje vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 18(2), druga alineja, Direktive 95/46 razlagati tako, da ne določa, da mora biti odgovorni osebi za varstvo osebnih podatkov naložena obveznost, da vodi register, ki je določen v tej določbi, pred izvedbo postopka obdelave osebnih podatkov, kot je ta, ki se opravi na podlagi členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 ter Uredbe št. 259/2008.

3. Četrto vprašanje

- 102 Predložitveno sodišče želi s četrtim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 20 Direktive 95/46 razlagati tako, da je treba pred objavo informacij na podlagi členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 ter Uredbe št. 259/2008 opraviti predhodno preverjanje, ki ga določa navedeni člen 20.
- 103 Najprej je treba spomniti, da člen 20(1) Direktive 95/46 določa, da „[d]ržave članice določijo postopke obdelave, ki bodo verjetno predstavljali posebno nevarnost za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, in preverijo, da se ti postopki obdelave preučijo, preden se začnejo izvajati“.
- 104 Iz navedenega izhaja, da Direktiva 95/46 ne določa, da je treba pred obdelavo osebnih podatkov opraviti splošno predhodno preverjanje. Kot je namreč razvidno iz uvodne izjave 52 te direktive, je zakonodajalec Unije menil, da „se mora [...] naknadni pregled s strani pristojnih organov na splošno šteti za zadosten ukrep“.
- 105 V zvezi s postopki obdelave podatkov, pri katerih je treba opraviti predhodno preverjanje – torej tistih, pri katerih obstaja posebna nevarnost kršitve pravic in svoboščin zadevnih oseb – je v uvodni izjavi 53 Direktive 95/46 navedeno, da lahko predstavljajo tako nevarnost „zaradi svoje narave, obsega ali namenov“. Čeprav imajo države članice pravico, da v svoji zakonodaji podrobneje določijo tiste postopke obdelave, pri katerih obstaja posebna nevarnost kršitve pravic in svoboščin zadevnih oseb, navedena direktiva določa – kot je razvidno iz njene uvodne izjave 54 – da „bi moralo biti [njihovo število] zelo omejeno“.

- ¹⁰⁶ Poleg tega je treba ugotoviti, da se mora na podlagi člena 27(1) Uredbe št. 45/2001 pri postopkih obdelave osebnih podatkov, pri katerih obstaja posebna nevarnost kršitve pravic in svoboščin zadevnih oseb, opraviti predhodno preverjanje, če obdelavo izvajajo institucije in organi Unije. V členu 27(2) so podrobno opredeljeni postopki obdelave, ki bi lahko predstavljali tako nevarnost. Glede na vzporednost določb Direktive 95/46 in določb Uredbe št. 45/2001, ki se nanašajo na predhodno preverjanje, je treba šteti, da je seznam postopkov obdelave, ki bi lahko predstavljali posebno nevarnost kršitve pravic in svoboščin zadevnih oseb, upošteven za razlago člena 20 Direktive 95/46.
- ¹⁰⁷ Vendar objava podatkov, ki jo nalagata člena 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 ter Uredba št. 259/2008, ne spada v nobeno od kategorij postopkov obdelave iz člena 27(2) Uredbe št. 45/2001.
- ¹⁰⁸ Glede na zgoraj navedeno je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 20 Direktive 95/46 razlagati tako, da državam članicam ne nalaga obveznosti, da določijo, da je treba pri objavi informacij na podlagi členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 ter Uredbe št. 259/2008 opraviti predhodno preverjanje iz te določbe.
- ¹⁰⁹ Glede na vsebino odgovora na četrto vprašanje na peto ni treba odgovoriti.

IV – Stroški

- ¹¹⁰ Ker je ta postopek za stranki iz postopkov v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člena 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005 Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1437/2007 z dne 26. novembra 2007, ter Uredba Komisije (ES) št. 259/2008 z dne 18. marca 2008 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 1290/2005 glede objavljanja informacij o upravičencih do sredstev iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) niso veljavni v delu, v katerem te določbe v zvezi s fizičnimi osebami, ki so upravičene do sredstev iz EKJS in EKSRP, določajo obveznost objave osebnih podatkov vseh upravičencev, ne da bi se ob tem opravilo razlikovanje glede na ustrezna merila, kot so obdobja, v katerih so prejeli sredstva, pogostost ali vrsta in višina sredstev.**
- 2. Na podlagi ugotovljene neveljavnosti določb, navedenih v točki 1 tega izreka, ni mogoče izpodbijati učinkov objave seznamov upravičencev do sredstev iz**

EKJS in EKSRP, ki so jo nacionalni organi opravili na podlagi teh določb pred izrekom te sodbe.

3. Člen 18(2), druga alineja, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov je treba razlagati tako, da ne določa, da mora biti odgovorni osebi za varstvo osebnih podatkov naložena obveznost, da vodi register, ki je določen v tej določbi, pred izvedbo postopka obdelave osebnih podatkov, kot je ta, ki se opravi na podlagi členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1437/2007, ter Uredbe št. 259/2008.

4. Člen 20 Direktive 95/46 je treba razlagati tako, da državam članicam ne nalaga obveznosti, da določijo, da je treba pri objavi informacij na podlagi členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe št. 1290/2005, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1437/2007, ter Uredbe št. 259/2008 opraviti predhodno preverjanje iz te določbe.

Podpisi