

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 9 november 2010*

I de förenade målen C-92/09 och C-93/09,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, från Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tyskland), av den 27 februari 2009 som inkom till domstolen den 6 mars 2009, i målen

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

Hartmut Eifert (C-93/09)

mot

Land Hessen,

ytterligare deltagare i rättegången:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts (referent), J.-C. Bonichot, K. Schiemann, A. Arabadjiev och J.-J. Kasel samt domarna E. Juhász, C. Toader och M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 februari 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Volker und Markus Schecke GbR, genom R. Seimetz och P. Breyer, Rechtsanwälte,
samt V. Schecke,

— Hartmut Eifert, genom R. Seimetz och P. Breyer, Rechtsanwälte,

— Land Hessen, genom H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

- Greklands regering, genom V. Kontolaimos, I. Chalkias, K. Marinou och V. Karra, samtliga i egenskap av ombud,

- Nederländernas regering, genom C. Wissels och Y. de Vries, båda i egenskap av ombud,

- Sveriges regering, genom A. Falk och C. Meyer-Seitz, båda i egenskap av ombud,

- Europeiska unionens råd, genom E. Sitbon och Z. Kupčová, båda i egenskap av ombud,

- Europeiska kommissionen, genom B. Smulders, F. Erlbacher och P. Costa de Oliveira, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 17 juni 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av dels artikel 42 punkt 8b och artikel 44a i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1437/2007 av den 26 november 2007 (EUT L 322, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1290/2005), dels kommissionens förordning (EG) nr 259/2008 av den 18 mars 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller offentliggörande av uppgifter om de stödmottagare som får stöd från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 76, s. 28), samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, s. 54). För det fall att domstolen skulle anse att den unionslagstiftning som ovan avses inte är ogiltig, avser begäran om förhandsavgörande även tolkningen av artiklarna 7, 18.2 andra strecksatsen och 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31).

- 2 Den ena begäran har framställts i mål mellan Volker und Markus Schecke GbR och Land Hessen och den andra i ett mål mellan Hartmut Eifert och Land Hessen. (Volker und Markus Schecke GbR och Hartmut Eifert benämns nedan tillsammans klagandena i målen vid den nationella domstolen). Målen rör den omständigheten att Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (federal tysk myndighet för jordbruk och livsmedel, nedan kallad Bundesanstalt) på sin webbplats har offentliggjort personuppgifter som rör dem i egenskap av mottagare av stöd från EGFJ eller EJFLU.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

- 3 Artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), har rubriken ”Rätt till skydd för privat- och familjeliv”. Den har följande lydelse:

”1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska västånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.”

B – *Unionsrätten*

1. Direktiv 95/46

- 4 Det framgår av artikel 1.1 i direktiv 95/46 att direktivets syfte är att säkerställa skydd för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter. I artikel 2 a i samma direktiv definieras personuppgifter som ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person”.
- 5 Enligt artikel 7 i direktivet ska medlemsstaterna ”föreskriva att personuppgifter får behandlas endast om
- a) den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke,

eller

...

- c) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige,

eller

...

- e) behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut, ...

...”

- 6 Enligt artikel 18.1 i direktiv 95/46 ska medlemsstaterna ”föreskriva att den registeransvarige eller hans eventuella företrädare före genomförandet av en behandling eller en serie behandlingar som helt eller delvis genomförs på automatisk väg och som har samma eller flera närbesläktade ändamål skall underrätta den tillsynsmyndighet som avses i artikel 28”.
- 7 I artikel 18.2 andra strecksatsen i direktiv 95/46 föreskrivs att medlemsstaterna får föreskriva om undantag från anmälningsplikten eller förenklad anmälningsplikt bland annat i följande fall:

”om den registeransvarige i enlighet med den nationella lagstiftning som gäller för denne, utser ett uppgiftsskyddsombud, som särskilt skall ha till uppgift

- att på ett oberoende sätt säkerställa den interna tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits till följd av detta direktiv,

- att föra ett register över de behandlingar som utförs av den registeransvarige, vilket register skall innehålla den information som nämns i artikel 21.2,

för att på detta sätt säkerställa att de registrerades fri- och rättigheter sannolikt inte kommer att kränkas som en följd av behandlingarna”.

8 Artikel 19.1 i direktiv 95/46 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall precisera vilka uppgifter som anmälan skall innehålla. Den skall åtminstone innehålla

- a) den registeransvariges och dennes eventuella företrädares namn och adress,

- b) ändamålen med behandlingen,

- c) en beskrivning av den eller de kategorier av registrerade som berörs och av de uppgifter eller kategorier av uppgifter som hänför sig till dem,
- d) mottagarna eller de kategorier av mottagare till vilka uppgifterna kan komma att lämnas ut,
- e) föreslagna överföringar av uppgifter till tredje land,

...”

- 9 Artikel 20 i direktiv 95/46 har rubriken ”Förhandskontroll”. Artikel 20.1 och 20.2 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall bestämma vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades fri- och rättigheter och skall säkerställa att dessa behandlingar kontrolleras innan de påbörjas.

2. Sådana förhandskontroller skall utföras av tillsynsmyndigheten när den mottagit anmälan från den registeransvarige eller från uppgiftsskyddsombudet, som i tveksamma fall skall rådfråga tillsynsmyndigheten.”

- 10 Enligt artikel 21.2 första och andra styckena i direktiv 95/46 ska medlemsstaterna ”föreskriva att tillsynsmyndigheten skall föra ett register över sådana behandlingar som har anmälts i enlighet med artikel 18 ... [som] skall innehålla åtminstone den information som anges i artikel 19.1 [a–e]”.

- 11 Enligt artikel 28 i direktiv 95/46 ska varje medlemsstat tillse att det utses en eller flera myndigheter (nedan kallad tillsynsmyndigheten) som har till uppgift att inom dess territorium självständigt övervaka tillämpningen av antagna nationella bestämmelser som antas med tillämpning av detta direktiv.

2. Förordning nr 45/2001

- 12 Artikel 27.1 och 27.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 2001, s. 1) har följande lydelse:

”1. Sådana behandlingar som kan innebära särskilda risker för de registrerades fri- och rättigheter på grund av sin beskaffenhet, sin räckvidd eller sina ändamål skall förhandskontrolleras av den europeiska datatillsynsmannen.

2. Följande former av behandling kan innebära sådana risker:

- a) Behandling av uppgifter som rör hälsa samt behandlingar av uppgifter som rör misstankar om brott, brott, brottmålsdomar eller säkerhetsåtgärder.

- b) Behandling där syftet är att bedöma den registrerades personlighet, t.ex. hans kompetens, prestationsförmåga eller uppträdande.

- c) Behandling som möjliggör samkörning som inte anges i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning mellan uppgifter som behandlats för olika ändamål.

- d) Behandling som syftar till att enskilda personer skall utestängas från att komma i åtnjutande av en rättighet, en förmån eller ett avtal.”

3. Direktiv 2006/24

- ¹³ Enligt 2006/24 är medlemsstaterna skyldiga att under en viss tid lagra uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät.

4. Förordning nr 1290/2005

- ¹⁴ I förordning nr 1290/2005 fastställs de villkor och särskilda regler som ska gälla för finansiering av utgifter för den gemensamma jordbrukspolitik.

- 15 I artikel 42 i förordning nr 1290/2005 föreskrivs att Europeiska kommissionen ska fatta beslut om tillämpningsföreskrifter vad avser denna förordning. Enligt artikel 42 punkt 8b i samma förordning ska kommissionen bland annat fastställa

”[t]illämpningsföreskrifter för offentliggörande av uppgifter om stödmottagare enligt artikel 44a, och praktiska aspekter rörande skyddet av enskilda i samband med att deras personuppgifter behandlas i enlighet med de principer som fastställs i gemenskapslagstiftningen om uppgiftsskydd. Dessa bestämmelser ska särskilt säkerställa att de som tar emot medel ska informeras om att dessa uppgifter får offentliggöras och att de får behandlas av utrednings- och revisionsorgan för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen, inklusive om den tidpunkt då denna information ska äga rum.”

- 16 I artikel 44a i förordning nr 1290/2005, med rubriken ”Offentliggörande av stödmottagare”, anges följande:

”... medlemsstaterna [ska] sörja för att det årligen i efterhand ska offentliggöras uppgifter om stödmottagare från EGFJ och EJFLU och om de belopp som varje stödmottagare fått från var och en av dessa fonder.

Offentliggörandet ska minst innehålla

- a) för EGFJ, beloppet uppdelat på direktstöd i den mening som avses i artikel 2 d i förordning (EG) nr 1782/2003 och på andra utgifter[.]

b) för EJFLU, den totala offentliga finansieringen för varje stödmottagare.”

17 Skälen 13 och 14 i förordning nr 1437/2007 om ändring av förordning nr 1290/2005 har följande ordalydelse:

”(13) Vid revideringen av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget [EGT L 248, s. 1] infördes bestämmelserna om att mottagarna av medel ur budgeten årligen i efterhand ska offentliggöras med syftet att genomföra Europeiska öppenhetsinitiativet. Detta offentliggörande ska ske via sektorsspecifika förordningar. Både EGFJ och EJFLU ingår i Europeiska gemenskapernas allmänna budget och finansierar utgifter i delad förvaltning mellan medlemsstaterna och gemenskapen. Det bör därför fastställas regler för offentliggörande av uppgifter om mottagare av stöd från dessa fonder. Medlemsstaterna bör i det syftet se till att det varje år i efterhand offentliggörs uppgifter om stödmottagare och om de belopp som varje stödmottagare fått från var och en av dessa fonder.

(14) Genom att denna information görs tillgänglig för allmänheten ökar insynen i hur gemenskapens medel används i den gemensamma jordbrukspolitiken, och därigenom förbättras även den sunda ekonomiska förvaltningen av fonderna, särskilt genom att den offentliga kontrollen av medelsanvändningen stärks. Med hänsyn till de eftersträlvade målens stora betydelse är det motiverat, med hänsyn till proportionalitetsprincipen och kraven på skydd av personuppgifter,

att föreskriva offentliggörande av relevant information, eftersom detta inte går utöver vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och för att förebygga oegentligheter. Med hänsyn till Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 10 april 2007 [EUT C 134, s. 1] är det lämpligt att föreskriva att stödmottagarna från fonder ska informeras om att dessa uppgifter får offentliggöras och att de får behandlas av utrednings- och revisionsorgan.”

5. Förordning nr 259/2008

- 18 Kommissionen antog förordning nr 259/2008 med stöd av artikel 42 punkt 8b i förordning nr 1290/2005,
- 19 Skäl 6 i nämnda förordning har följande lydelse:

”Genom att denna information [om mottagarna av stöd från EGF] och EJFLU] görs tillgänglig för allmänheten ökar insynen i hur gemenskapens medel används i den gemensamma jordbrukspolitiken, och därigenom förbättras även den sunda ekonomiska förvaltningen av fonderna, särskilt genom att den offentliga kontrollen av medelanvändningen stärks. Med hänsyn till de eftersträlvade målens stora betydelse är det motiverat, med hänsyn till proportionalitetsprincipen och kraven på skydd av personuppgifter, att föreskriva att relevant information offentliggörs, eftersom detta inte går utöver vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och för att förebygga oegentligheter.”

20 I skäl 7 i samma förordning preciseras att "[m]ed tanke på uppgiftsskyddet bör de som får stöd från fonderna förhandsinformerats om att uppgifterna kommer att offentliggöras".

21 I artikel 1.1 i förordning nr 259/2008 preciseras vad som ska offentliggöras enligt artikel 44a i förordning nr 1290/2005, varvid det anges att följande uppgifter ska ingå:

- a) Stödmottagarens förnamn och efternamn, om det är fråga om en fysisk person.

- b) Stödmottagarens registrerade firmanamn, om det är fråga om en juridisk person.

- c) Den stödmottagande organisationens registrerade eller på annat sätt officiellt erkända namn, om det är fråga om en sammanslutning av fysiska eller juridiska personer utan egen rättskapacitet.

- d) Namn på den kommun där stödmottagaren är bosatt eller har sin verksamhet och, om möjligt, postnummer för kommunen eller den del av postnumret som identifierar kommunen.

- e) Uppgift om de belopp i direktstöd enligt artikel 2 d i förordning (EG) nr 1782/2003 som varje stödmottagare har fått från [EGFJ] under det aktuella budgetåret.

- f) Uppgift om de belopp av annat slag än de som avses i leden e som varje stödmottagare fått från EGFJ under det aktuella budgetåret

- g) Uppgift om de totala belopp i offentligt stöd som varje stödmottagare har fått från [EJFLU] under det aktuella budgetåret, både stöd från gemenskapen och nationellt stöd.

- h) Uppgift om summan av de belopp enligt leden e–g som har betalats ut till de enskilda stödmottagarna under det aktuella budgetåret.

- i) Uppgift om i vilken valuta beloppen har betalats ut.”

²² Enligt artikel 2 i förordning nr 259/2008 ska ”[d]e uppgifter som avses i artikel 1 ... offentliggöras på en webbplats per medlemsstat och användarna ska med hjälp av ett sökverktyg kunna göra sökningar på namn, kommun, belopp enligt leden e–h i artikel 1 eller en kombination av dessa och få fram resultatet i form av en enda uppsättning data”.

²³ I artikel 3.3 i samma förordning preciseras att ”[u]ppgifterna ska ligga kvar på webbplatsen i två år efter det första offentliggörandet”.

24 Artikel 4 i förordning nr 259/2008 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska underrätta stödmottagarna om att uppgifter om dem kommer att offentliggöras i enlighet med förordning ... nr 1290/2005 och denna förordning och om att uppgifterna, för att värna gemenskapernas ekonomiska intressen, kan komma att bearbetas av gemenskapernas och medlemsstaternas utrednings- och revisionsorgan.

2. Vad gäller personuppgifter ska de uppgifter som avses i punkt 1 offentliggöras i enlighet med villkoren i [direktiv 95/46] och stödmottagarna ska informeras om vilka rättigheter de har enligt direktivet och om hur de kan göra dessa rättigheter gällande.

3. Stödmottagarna ska få den information som avses i punkt 1 och 2 i samband med ansökan om stöd från EGFJ och EJFLU eller i samband med att uppgifter inhämtas på annat sätt.

...”

II – Målen vid den nationella domstolen och tolknings- och giltighetsfrågorna

25 Klagandena i målen vid den nationella domstolen har sitt säte respektive är bosatta i delstaten Hessen. Det rör sig om ett jordbruksföretag som drivs i form av ett privaträttsligt bolag (mål C-92/09) respektive en heltidsjordbrukare (mål C-93/09). Klagandena ansökte för år 2008 vid behörig lokal myndighet om stöd från EGFJ eller EJFLU. Deras ansökningar bifölls genom beslut av den 5 december 2008 (mål C-93/09) respektive den 31 december 2008 (mål C-92/09).

26 I båda fallen innehöll ansökningsblanketten följande uppgift:

”Jag känner till att det enligt artikel 44a i förordning ... nr 1290/2005 föreskrivs att information om mottagarna av medel från EGFJ och EJFLU och om vilka belopp var och en av mottagarna har fått ska offentliggöras. Offentliggörandet gäller alla åtgärder om vilka det ansöks i samband med gemensam ansökan i form av samlad ansökan i den mening som avses i artikel 11 i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004. Offentliggörandet sker årligen senast den 31 mars året efter.”

27 Den hänskjutande domstolen har förklarat att på Bundesanstalts webbplats offentliggörs namnen på personer som mottagit stöd från EGFJ och EJFLU, orten där de har

sitt säte eller där de är bosatta, ortens postnummer och mottaget belopp per år. Det går även att göra sökningar på webbplatsen.

- 28 Klagandena i målen vid den nationella domstolen väckte den 26 september 2008 (mål C-92/09) respektive den 18 december 2008 (mål C-93/09) talan, i syfte att förhindra att uppgifter som rör dem skulle offentliggöras. Enligt klagandena finns det inget övervägande allmänintresse som motiverar att det offentliggörs vilka stödmottagare som har erhållit vilka belopp från EGFJ eller EJFLU. I reglerna för Europeiska socialfonden föreskrivs inte heller att stödmottagarna ska namnges. Klagandena har i sin respektive talan i målen vid den nationella domstolen yrkat att Land Hessen ska föreläggas att avstå från att offentliggöra dessa uppgifter som ett led i sin allmänna information om de medel från EGFJ och EJFLU som har tilldelats dem, eller att Land Hessen ska förbjudas att göra detta.
- 29 Land Hessen, som anser att skyldigheten att offentliggöra uppgifter rörande klagandena i målen vid den nationella domstolen följer av förordningarna nr 1290/2005 och nr 259/2008, har ändå förbundit sig att inte offentliggöra vilka belopp som klagandena har erhållit som stöd från EGFJ eller EJFLU i avvaktan på att målen vid den nationella domstolen slutligen avgörs.
- 30 Den hänskjutande domstolen anser att den skyldighet att offentliggöra som följer av artikel 44a i förordning nr 1290/2005 utgör ett oberättigat ingrepp i den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter. Den anser att denna bestämmelse, vars syfte är att öka insynen i hur gemenskapens medel används, inte förbättrar möjligheten att förebygga oegentligheter, eftersom det redan föreskrivs omfattande kontrollmekanismer på detta område. Den hänskjutande domstolen anser, med hänvisning till dom av den 20 maj 2003 i de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl. (REG 2003, s. I-4989), att skyldigheten att offentliggöra

uppgifter inte står i proportion till det eftersträvade målet. Enligt samma domstol ger artikel 42 punkt 8b i förordning nr 1290/2005 kommissionen ett för stort utrymme för eget skön vad gäller både att avgöra vilka uppgifter som ska offentliggöras och hur detta ska ske, varför denna bestämmelse är oförenlig med artiklarna 202 tredje strecksatsen EG och 211 fjärde strecksatsen EG (nu artiklarna 17.1 EUF och 291 FEUF i ändrad lydelse).

- 31 Oavsett svaret på frågan huruvida artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 är giltiga anser den hänskjutande domstolen att förordning nr 259/2008, i vilken det föreskrivs att uppgifter om mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU endast ska offentliggöras på Internet, strider mot den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter. Den hänskjutande domstolen har betonat att sistnämnda förordning inte föreskriver någon begränsning som innebär att det endast går att få tillgång till den aktuella webbplatsen från IP-adresser inom Europeiska unionen. Vidare är det omöjligt att ta bort uppgifterna från Internet efter det att den tidsfrist på två år som föreskrivs i artikel 3.3 i förordning nr 259/2008 har gått ut. Enligt nämnda domstol är det dessutom avskräckande att uppgifterna endast offentliggörs via Internet. Dels måste de medborgare som vill skaffa sig sådan information ha tillgång till Internet, dels riskerar dessa medborgare att informationen att de har besökt webbplatsen lagras, i den mening som avses i direktiv 2006/24. Det vore paradoxalt att å ena sidan stärka kontrollen över telekommunikationerna och å andra sidan ordna det så att information som anses ge medborgarna bättre insyn i myndigheters verksamhet endast finns tillgänglig i elektronisk form.

- 32 För det fall att domstolen skulle anse att de bestämmelser som det hänvisas till i punkterna 30 och 31 ovan inte är ogiltiga, önskar den hänskjutande domstolen även få en tolkning av olika bestämmelser i direktiv 95/46. Den anser att personuppgifter endast får offentliggöras om det har vidtagits åtgärder enligt artikel 18.2 andra strecksatsen i samma direktiv. Enligt den hänskjutande domstolens uppgifter har den tyska lagstiftaren, särskilt lagstiftaren i Land Hessen, utnyttjat den möjlighet som nämnda bestämmelse erbjuder. Enligt samma domstol var Hessens ministerium för miljö,

landsbygdsutveckling och konsumentskydds underrättelse till uppgiftsskyddsombudet ofullständig. Vissa uppgifter har nämligen inte lämnats till detta ombud, exempelvis uppgiften att Bundesanstalt sköter behandlingen av uppgifterna åt nämnda delstat, i förekommande fall med bistånd från en utomstående, samt konkreta uppgifter om efter vilken tid uppgifterna raderas, om Internetleverantörer och om registrering av IP-adresser.

- 33 En förhandskontroll i enlighet med artikel 20 i direktiv 95/46 borde dessutom ha gjorts innan uppgifter om mottagare av jordbruksstöd offentliggjordes. Enligt den hänskjutande domstolen har i förevarande fall förhandskontrollen inte utförts av den centrala tillsynsmyndigheten utan av ansvarigt företags eller ansvarig myndighets uppgiftsskyddsombud, och detta på grundval av en ofullständig anmälan.
- 34 Den hänskjutande domstolen ställer sig även frågande till huruvida åtgärden att registrera IP-adresser för de användare som söker bland uppgifter om mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU på Bundesanstalts webbplats är tillåten enligt artikel 7 e i direktiv 95/46.
- 35 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Wiesbaden att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen (frågornas lydelse är identisk i mål C-92/09 och mål C-93/09):

”1) Är artiklarna [42] punkt 8b och 44a i [förordning nr 1290/2005], införda genom [förordning nr 1437/2007], ogiltiga?

2) Är [förordning nr 259/2008]

a) ogiltig

b) eller giltig endast av den anledningen att [direktiv 2006/24] är ogiltig?

Om de bestämmelser som anges i frågorna 1 och 2 är giltiga:

3) Ska artikel 18.2 andra strecksatsen i [direktiv 95/46] tolkas så, att offentliggörande enligt [förordning nr 259/2008] inte får äga rum förrän det förfarande som ersätter anmälan till tillsynsmyndigheten och som anges i denna artikel har genomförts?

4) Ska artikel 20 i [direktiv 95/46] tolkas så, att offentliggörande enligt [förordning nr 259/2008] inte får äga rum förrän den förhandskontroll har genomförts som föreskrivs i nationell rätt för detta fall?

- 5) Om fråga 4 besvaras jakande: Ska artikel 20 i [direktiv 95/46] tolkas så, att ingen verksam förhandskontroll har ägt rum om den har gjorts på grundval av ett register som förs enligt artikel 18.2 andra strecksatsen i direktivet, vilket inte innehåller all föreskriven information?
- 6) Ska artikel 7 – och i synnerhet artikel 7e – i [direktiv 95/46] tolkas så, att den utgör hinder för en praxis att lagra IP-adresserna till användarna av en webbplats utan användarnas uttryckliga samtycke?”

³⁶ Domstolens ordförande beslutade den 4 maj 2009 att förena målen C-92/09 och C-93/09 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

III – Prövning av giltighets- och tolkningsfrågorna

³⁷ Besluten om hänskjutande innehåller dels frågor som rör huruvida förordningarna nr 1290/2005 och nr 259/2008 är giltiga (frågorna 1 och 2), dels frågor hur direktiv 95/46 ska tolkas (frågorna 3–6). Innan frågorna upptas till sakprövning ska det avgöras huruvida den andra delen av fråga 2 samt fråga 6 kan upptas till sakprövning.

A – Upptagande till sakprövning

- 38 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra delen av fråga 2 samt fråga 6 för att få klarhet i huruvida direktiv 2006/24 är giltigt och hur artikel 7 e i direktiv 95/46 ska tolkas, för att kunna bedöma huruvida lagringen av vissa uppgifter rörande webbplatsbesökare i enlighet med unionens lagstiftning och den tyska lagstiftningen är lagenlig.
- 39 Mot bakgrund av hur behörigheten är fördelad inom ramen för förfarandet för förhandsavgörande, ankommer det uteslutande på den nationella domstolen att fastställa föremålet för de frågor som den avser att ställa till EU-domstolen. EU-domstolen har emellertid slagit fast att det i undantagsfall ankommer på den att – för att pröva sin egen behörighet – undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande (dom av den 1 oktober 2009 i mål C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, REG 2009, s. I-9021, punkt 42).
- 40 Detta är bland annat fallet när frågan är hypotetisk eller den unionsrättsliga bestämmelse som ska tolkas av domstolen, eller vars giltighet ska prövas, inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för talan vid den nationella domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, *Bosman*, REG 1995, s. I-4921, punkt 61, av den 15 juni 2006 i mål C-466/04, *Acereda Herrera*, REG 2006, s. I-5341, punkt 48, och av den 31 januari 2008 i mål C-380/05, *Centro Europa 7*, REG 2008, s. I-349, punkt 53, samt domen i det ovannämnda målet *Woningstichting Sint Servatius*, punkt 43).

- 41 Det framgår av besluten om hänskjutande att respektive klagande i målen vid den nationella domstolen har väckt talan vid den hänskjutande domstolen mot åtgärden att med stöd av förordningarna nr 1290/2005 och nr 259/2008 offentliggöra uppgifter som rör dem. Talan syftar i båda fallen till att Land Hessen ska föreläggas att avstå från eller förbjudas att lämna ut eller offentliggöra uppgifter om det stöd som de har erhållit från EGFJ och EJFLU.
- 42 Den andra delen av fråga 2 samt fråga 6 saknar samband med föremålet för talan i målen vid den nationella domstolen. De rör nämligen inte offentliggörandet av uppgifter som rör mottagare av stöd från dessa fonder, såsom klagandena i målen vid den nationella domstolen, utan lagring av uppgifter om personer som besöker webbplatser. En prövning av den andra delen av fråga 2 samt av fråga 6 är således utan nytta för frågan hur målen vid den nationella domstolen ska avgöras, varför det inte finns anledning att besvara dessa frågor.

B – *Prövning i sak*

1. Fråga 1 och den första delen av fråga 2

a) Inledande anmärkningar

- 43 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 och den första delen av fråga 2 för att domstolen ska uttala sig om giltigheten av dels artikel 44a i förordning nr 1290/2005

och förordning nr 259/2008 om tillämpningsföreskrifter vad avser skyldigheten att offentliggöra uppgifter enligt nämnda artikel 44a, dels artikel 42 punkt 8b i förordning nr 1290/2005, vilken bestämmelse utgör den rättsliga grunden för förordning nr 259/2008.

- ⁴⁴ Den hänskjutande domstolen anser att den skyldighet att offentliggöra uppgifter som rör mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU, vilken följer av de bestämmelser som det hänvisas till i punkt 43 ovan, utgör ett oberättigat ingrepp i den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter. Den har härvid främst hänvisat till artikel 8 i Europakonventionen.
- ⁴⁵ Enligt artikel 6.1 FEU ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), som ska ha samma rättsliga värde som fördragen.
- ⁴⁶ Giltigheten av artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 ska således bedömas med hänsyn till stadgans bestämmelser.
- ⁴⁷ I artikel 8.1 i stadgan anges att "[v]ar och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne". Denna grundläggande rättighet är nära knuten till rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, vilken slås fast i artikel 7 i stadgan.

- 48 Rätten till skydd för personuppgifter framstår emellertid inte som en absolut rättighet, utan måste förstås utifrån sin funktion i samhället (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 2003 i mål C-112/00, Schmidberger, REG 2003, s. I-5659, punkt 80 och där angiven rättspraxis).
- 49 Artikel 8.2 i stadgan tillåter således behandling av personuppgifter om vissa villkor är uppfyllda. I nämnda bestämmelse föreskrivs härvid att personuppgifter ska "behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund".
- 50 I artikel 52.1 i stadgan tillåts att utövandet av sådana rättigheter som dem som slås fast i artiklarna 7 och 8 i densamma begränsas, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 51 Slutligen framgår det av artikel 52.3 i stadgan att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i den konventionen. I artikel 53 i stadgan tilläggs vidare att ingen bestämmelse i stadgan får tolkas som om den inskränker eller inkräktar på rättigheter som erkänns bland annat i Europakonventionen.

52 Domstolen anser därför dels att rätten till respekt för privatlivet vad avser behandling av personuppgifter, vilken erkänns i artiklarna 7 och 8 i stadgan, omfattar varje uppgift som rör en fysisk person som är namngiven eller som på annat sätt kan identifieras (se, exempelvis, Europadomstolens dom av den 16 februari 2000 i målet Amann mot Schweiz, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-II, § 65, och av den 4 maj 2000 i målet Rotaru mot Rumänien, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-V, § 43), dels att de begränsningar som lagligen kan göras vad avser rätten till skydd för personuppgifter är desamma som dem som tolereras enligt artikel 8 i Europakonventionen.

b) Frågan om giltigheten av artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och av förordning nr 259/2008

53 Domstolen erinrar för det första om att det offentliggörande som föreskrivs i artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och i förordning nr 259/2008, varigenom denna artikel verkställs, innebär att samtliga mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU ska namnges, varvid både fysiska och juridiska personer inbegrips. Med hänsyn till vad som anförts i punkt 52 ovan kan juridiska personer endast göra gällande rätt till skydd enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan vad avser en sådan identifiering, om angivandet av den juridiska personens firma medför att en eller flera fysiska personer identifieras.

54 Så är bland annat fallet vad avser Volker und Markus Schecke GbR i mål C-92/09. Det berörda bolagets firma identifierar nämligen direkt fysiska personer som är delägare i bolaget.

55 För det andra måste det utredas huruvida artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 utgör ett ingrepp i de rättigheter som mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU – vilka är namngivna fysiska personer eller personer som på annat sätt kan identifieras (nedan kallade de berörda stödmottagarna) – har enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan, och, i förekommande fall, huruvida en sådan begränsning är motiverad enligt artikel 52 i samma stadga.

i) Frågan huruvida det föreligger ett ingrepp i de rättigheter som erkänns i artiklarna 7 och 8

56 Enligt artikel 44a i förordning nr 1290/2005 är medlemsstaterna skyldiga att sörja för att det årligen i efterhand ska offentliggöras uppgifter om stödmottagare från EGFJ och EJFLU och om de belopp som varje stödmottagare har fått från var och en av dessa fonder. Det framgår av skäl 14 i förordning nr 1437/2007 om ändring av förordning nr 1290/2005 att dessa uppgifter ska bli till föremål för ett ”offentliggörande”.

57 I artikel 1.1 d i förordning nr 259/2008 preciseras vilka uppgifter som ska offentliggöras, varvid det förskrivs att förutom de uppgifter som anges i punkt 56 ovan och andra uppgifter om det utbetalade stödet ska det offentliggöras ”[n]amn på den kommun där stödmottagaren är bosatt eller har sin verksamhet och, om möjligt, postnummer för kommunen eller den del av postnumret som identifierar kommunen”. I artikel 2 i samma förordning föreskrivs att uppgifterna ska offentliggöras på en webbplats per medlemsstat och att det ska vara möjligt att med hjälp av ett sökverktyg kunna göra sökningar bland dessa uppgifter.

- 58 Det ifrågasätts inte att de belopp som de berörda stödmottagarna mottar från EGFJ och EJFLU ofta utgör en betydande del av deras intäkter. Den omständigheten att de berörda stödmottagarna namnges på en webbplats och det därvid anges vilka belopp som de har mottagit innebär, genom att utomstående kan få tillgång till dessa uppgifter, ett ingrepp i deras privatliv, i den mening som avses i artikel 7 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, punkterna 73 och 74).
- 59 Det saknar härvid betydelse att de uppgifter som offentliggörs rör yrkesverksamhet (se domen i det ovannämnda målet *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, punkterna 73 och 74). Europadomstolen har i detta sammanhang, vad avser tolkningen av artikel 8 i Europakonventionen, förklarat att begreppet privatliv inte ska tolkas restriktivt och att ”det inte finns något principiellt skäl som talar emot att yrkesverksamhet ska omfattas av begreppet privatliv” (se, särskilt, Europadomstolens dom av den 16 februari 2000 i målet *Amann mot Schweiz*, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65, och av den 4 maj 2000 i målet *Rotaru mot Rumänien*, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-V, § 43).
- 60 Det offentliggörande som föreskrivs i artikel 44a i förordning nr 1290/2005 samt i förordning nr 259/2008 utgör en behandling av personuppgifter som omfattas av artikel 8.2 i stadgan.
- 61 Land Hessen har ifrågasatt att det skulle föreligga ett ingrepp i klagandenas rätt till privatliv, eftersom dessa i ansökningsblanketten för stöd har underrättats om att uppgifter som rör dem måste offentliggöras, och att dessa i enlighet med artikel 8.2 i stadgan har lämnat sitt samtycke till detta offentliggörande genom att inge ansökan.
- 62 Det ska härvid konstateras att det i artikel 42 punkt 8b i förordning nr 1290/2005 endast föreskrivs att ”de som tar emot medel ska informeras om att [uppgifter som rör

dem, närmare bestämt deras namn och de belopp som de har erhållit från respektive fond,] får offentliggöras". Artikel 4.1 i förordning nr 259/2008 innehåller en liknande bestämmelse, i vilken det föreskrivs att "[m]edlemsstaterna ska underrätta stödmottagarna om att uppgifter om dem kommer att offentliggöras".

63 Unionslagstiftningen i fråga, i vilken det endast föreskrivs att stödmottagarna före offentliggörande ska underrättas om att uppgifter som rör dem kommer att offentliggöras, bygger således inte på att berörda stödmottagare lämnar sitt samtycke till behandlingen av personuppgifter. Domstolen konstaterar vidare att klagandena i målen vid den nationella domstolen i ansökningsblanketterna för stöd endast har erkänt att de "känner till att det enligt artikel 44a i förordning ... nr 1290/2005 föreskrivs att information om mottagarna av medel från EGFJ och EJFLU och om vilka belopp var och en av mottagarna har fått ska offentliggöras".

64 Den omständigheten att de berörda stödmottagarna namnges och det anges exakt vilka belopp som de har erhållit från EGFJ och EJFLU utgör således ett ingrepp i stödmottagarnas rättigheter enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan. En sådan behandling av personuppgifter grundas inte på de berörda stödmottagarnas samtycke. Domstolen kommer därför att pröva huruvida detta ingrepp är berättigat enligt artikel 52.1 i stadgan.

ii) Huruvida ingreppet i rättigheterna enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan är berättigat

65 Enligt artikel 52.1 i stadgan är det tillåtet att begränsa utövandet av sådana rättigheter som dem som slås fast i artiklarna 7 och 8 i densamma, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa

rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

⁶⁶ För det första är det ostridigt att det ingrepp som sker genom att de berörda stöd-mottagarnas namn offentliggörs på en webbplats ska anses ha "föreskriv[its] i lag", i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. I artiklarna 1.1 och 2 i förordning nr 259/2008 föreskrivs nämligen uttryckligen ett sådant offentliggörande.

⁶⁷ Vad avser frågan huruvida ingreppet svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen, i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, framgår det, för det andra, av skäl 14 i förordning nr 1437/2007 om ändring av förordning nr 1290/2005 och av skäl 6 i förordning nr 259/2008 att offentliggörandet av namnen på personer som erhållit stöd från EGFJ och EJFLU och av vilka belopp de erhåller från dessa fonder syftar till att öka "insynen i hur gemenskapens medel används i den gemensamma jordbrukspolitiken, och därigenom [även till att förbättra] den sunda ekonomiska förvaltningen av fonderna, särskilt genom att den offentliga kontrollen av medelanvändningen stärks".

⁶⁸ Öppenhetsprincipen är inskriven i artiklarna 1 FEU och 10 FEU samt i artikel 15 FEUF. Den ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (se dom av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc mot kommissionen, REG 2003, s. I-2125, punkt 39, och av den 29 juni 2010 i mål C-28/08 P, kommissionen mot Bavarian Lager, REU 2010, s. I-6055, punkt 54).

- 69 Det offentliggörande som föreskrivs i de bestämmelser vars giltighet här ifrågasätts bidrar till att myndigheterna använder allmänna medel på föreskrivet sätt genom att allmänheten får större insyn i hur de belopp som utbetalas från EGFJ och EJFLU används (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, punkt 81).
- 70 Offentliggörandet av hur belopp som utbetalas från de berörda jordbruksfonderna används ger medborgarna en större möjlighet att delta i den offentliga debatten rörande den gemensamma jordbrukspolitikens inriktning.
- 71 Eftersom artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 syftar till att öka öppenheten vad avser det sätt på vilket den gemensamma jordbrukspolitikens medel används, är det fråga om ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen.
- 72 Det ska för det tredje även utredas huruvida den begränsning som har gjorts av rättigheterna i artiklarna 7 och 8 i stadgan står i proportion till det legitima mål som eftersträvas (se, bland annat, Europadomstolens dom av den 24 november 1986 i målet *Gillow mot Förenade kungariket*, Serie A nr 109, § 5, och domen i det ovannämnda målet *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, punkt 83).
- 73 Klagandena i målen vid den nationella domstolen har i detta sammanhang anmärkt att de uppgifter som ska offentliggöras enligt artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 gör det möjligt för utomstående att bilda sig en uppfattning om deras intäkter. De har förklarat att stödet motsvarar mellan 30 och 70 procent av de berörda stödmottagarnas sammanlagda intäkter. För att tillgodose allmänhetens legitima intressen är det tillräckligt att anonymiserad statistik offentliggörs.
- 74 Enligt fast rättspraxis medför proportionalitetsprincipen, som ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, ett krav på att de medel som föreskrivs i en

rättsakt från unionen är ägnade att säkerställa att det mål som eftersträvas uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 8 juni 2010 i mål C-58/08, Vodafone m.fl., REU 2010, s. I-4999, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

- 75 Det har inte ifrågasatts huruvida åtgärden att offentliggöra de berörda stödmottagarnas namn på en webbplats tillsammans med uppgifter om exakt vilka belopp de har erhållit från EGFJ och EJFLU är ägnad att öka insynen i hur de aktuella jordbruksstöden används. Att medborgarna får möjlighet att ta del av sådana uppgifter stärker allmänhetens insyn i hur dessa medel används och bidrar till att allmänna medel används på bästa sätt.
- 76 Vad gäller frågan huruvida en sådan åtgärd är nödvändig ska det erinras om att målet med offentliggörandet måste vara förenligt med de grundläggande rättigheter som slås fast i artiklarna 7 och 8 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2008 i mål C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia, REG 2008, s. I-9831, punkt 53).
- 77 Det ska således utredas huruvida Europeiska unionens råd och kommissionen har gjort en balanserad avvägning mellan, å ena sidan, unionens intresse av att säkerställa insyn i unionens verksamhet samt en optimal användning av allmänna medel och, å andra sidan, ingreppet i de berörda stödmottagarnas rätt till respekt för privatlivet, i allmänhet, och deras rätt till skydd för personuppgifter, i synnerhet. Domstolen har i detta sammanhang redan fastställt att undantag och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt (domen i det ovan nämnda målet Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia, punkt 56).
- 78 De medlemsstater som har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen samt till rådet och kommissionen menar att det mål som eftersträvas med offentliggörandet enligt artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 inte kan uppnås genom åtgärder som är mindre ingripande i de berörda stödmottagarnas rätt till

respekt för privatlivet, i allmänhet, och i rätten till skydd för deras personuppgifter, i synnerhet. En åtgärd som innebär att uppgifter endast offentliggörs vad avser stödmottagare som har erhållit stöd som överstiger ett visst belopp skulle inte ge skattebetalarna en korrekt bild av den gemensamma jordbrukspolitiken. De skulle nämligen få intrycket att det bara förekommer ”stora” mottagare av stöd från de berörda jordbruksfonderna, trots att det förekommer många ”små” stödmottagare. Att endast offentliggöra uppgifter vad gäller juridiska personer vore inte heller en tillfredsställande lösning. Kommissionen har i detta sammanhang gjort gällande att fysiska personer förekommer även bland de största mottagarna av jordbruksstöd.

- 79 I ett demokratiskt samhälle har skattebetalarna förvisso rätt att bli upplysta om hur allmänna medel används (domen i det ovannämnda målet *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, punkt 85). En balanserad avvägning mellan de olika intressen som är i fråga kräver dock att de berörda institutionerna, innan de antar bestämmelser av det slag som här ifrågasätts, utreder huruvida åtgärden att på en webbplats per medlemsstat offentliggöra uppgifter, som är tillgängliga för envar, om samtliga berörda stödmottagares namn och exakt vilka belopp som respektive stödmottagare har erhållit från EGFJ och EJFLU – och detta utan att göra någon åtskillnad vad avser stödets varaktighet, frekvens, typ eller omfattning – eventuellt gick längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen, i synnerhet med hänsyn till det ingrepp i rättigheterna enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan som ett offentliggörande ger upphov till.
- 80 Vad avser fysiska personer som erhåller stöd från EGFJ och EJFLU framgår det emellertid inte att rådet och kommissionen har försökt göra en balanserad avvägning mellan, å ena sidan, unionens intresse att säkerställa insyn i dess verksamhet och att allmänna medel används på bästa sätt och, å andra sidan, de grundläggande rättigheter som slås fast i artiklarna 7 och 8 i stadgan.
- 81 Det finns nämligen inget som tyder på att rådet och kommissionen – när de antog artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 – övervägde andra metoder att offentliggöra uppgifter som rör berörda stödmottagare, vilka är förenliga med det mål som eftersträvas med offentliggörandet men som ändå innebär

ett mindre långtgående ingrepp i stödmottagarnas rätt till respekt för privatlivet, i allmänhet, och i rätten till skydd för deras personuppgifter, i synnerhet, exempelvis genom att begränsa offentliggörandet av uppgifter där stödmottagarna namnges beroende på de perioder under vilka de tog emot stöd samt på stödets frekvens, typ eller omfattning.

- 82 Ett sådant begränsat offentliggörande av stödmottagarnas namn skulle i förekommande fall kunna åtföljas av relevanta förklaringar som rör andra fysiska personer som erhåller stöd från dessa fonder och vilka belopp dessa erhåller.
- 83 Nämnda institutioner borde således vid sin balanserade avvägning mellan de olika intressen som är i fråga ha utrett huruvida ett begränsat offentliggörande av stödmottagarnas namn, av det slag som beskrivs i punkt 81 ovan, vore tillräckligt för att uppnå de mål som anges i den unionslagstiftning som här är i fråga. I synnerhet framgår det inte att en sådan begränsning, som skulle innebära att en del berörda stödmottagare besparas ett ingrepp i privatlivet, inte skulle kunna ge medborgarna en tillräckligt korrekt bild av vilka stöd som utbetalas från EGFJ eller EJFLU för att målen med denna lagstiftning skulle uppnås.
- 84 De medlemsstater som har inkommit med skriftliga yttranden, samt rådet och kommissionen, har även hänvisat till den omständigheten att den gemensamma jordbrukspolitiken utgör en stor del av unionens budget, som grund för åsikten att offentliggöranden enligt artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 är nödvändiga.
- 85 Detta argument saknar stöd. Institutionerna är skyldiga att innan de lämnar ut uppgifter som rör en fysisk person göra en avvägning mellan unionens intresse av att säkerställa insyn i sin verksamhet och det ingrepp som detta utlämnande innebär i

de rättigheter som slås fast i artiklarna 7 och 8 i stadgan. Öppenhet har dock inget automatiskt företräde framför rätten till skydd för personuppgifter (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan nämnda målet kommissionen mot Bavarian Lager, punkterna 75–79), ens om betydande ekonomiska intressen står på spel.

⁸⁶ Av det ovanstående följer att institutionerna inte har gjort en balanserad avvägning mellan målen med artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008, å ena sidan, och fysiska personers rättigheter enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan, å andra sidan. Eftersom undantag och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt (domen i det ovan nämnda målet Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia, punkt 56) och eftersom det går att tänka sig åtgärder som medför mindre långtgående ingrepp i denna grundläggande rättighet för fysiska personer, men vilka ändå på ett effektivt sätt bidrar till att målen med unionslagstiftningen i fråga uppnås, konstaterar domstolen att rådet och kommissionen har överskridit de gränser som ett iakttagande av proportionalitetsprincipen kräver, genom att föreskriva att namnen på samtliga fysiska personer som tar emot stöd från EGFJ och EJFLU ska offentliggöras tillsammans med de exakta belopp som har betalats ut till dessa personer.

⁸⁷ Vad avser juridiska personer som tar emot stöd från EGFJ och EJFLU – i den mån de kan göra gällande rättigheter enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan (se punkt 53 ovan) – finner domstolen att den skyldighet att offentliggöra uppgifter som följer av de unionsrättsliga bestämmelser, vars giltighet har ifrågasatts, inte går utöver vad som är förenligt med proportionalitetsprincipen. Svaret på frågan hur allvarligt ett ingrepp i rätten till skydd för personuppgifter är blir nämligen inte detsamma för juridiska och fysiska personer. Juridiska personer har redan en omfattande skyldighet att offentliggöra uppgifter som rör dem. Att ålägga de nationella myndigheterna en skyldighet att för varje juridisk person som tar emot stöd från EGFJ eller EJFLU undersöka huruvida dess firma samtidigt identifierar fysiska personer, innan de aktuella uppgifterna offentliggörs, skulle innebära en alltför stor administrativ börda (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 2 mars 2009 i målet K.U. mot Finland, ansökan nr 2872/02, ännu inte publicerat, § 48).

- 88 Domstolen anser därför att de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, vars giltighet har ifrågasatts av den hänskjutande domstolen, innebär en korrekt avvägning mellan respektive intressen, i den del de rör offentliggörande av uppgifter som rör juridiska personer.
- 89 Mot bakgrund av samtliga omständigheter som har beskrivits ovan kommer domstolen till följande slutsats. Artikel 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 ska förklaras ogiltiga i den del som det enligt denna lagstiftning – med avseende på fysiska personer som tar emot stöd från EGFJ och EJFLU – krävs att det ska offentliggöras personuppgifter beträffande samtliga stödmottagare, utan att det görs någon åtskillnad utifrån relevanta kriterier, såsom de perioder under vilka personerna tog emot stöd samt stödets frekvens, typ eller omfattning.

c) Frågan huruvida artikel 42 punkt 8b i förordning nr 1290/2005 är giltig

- 90 Det ska erinras om att artikel 42 punkt 8b i förordning nr 1290/2005 ger kommissionen behörighet att fatta beslut om tillämpningsföreskrifter endast vad avser artikel 44a i nämnda förordning.
- 91 Eftersom artikel 44a i förordning nr 1290/2005 ska förklaras ogiltig av ovan anförda skäl, ska även artikel 42 punkt 8b i förordning nr 1290/2005 förklaras ogiltig.
- 92 Fråga 1 och första delen i fråga 2 ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 samt förordning nr 259/2008 är ogiltiga i den del som det enligt denna lagstiftning – med avseende på fysiska personer som

tar emot stöd från EGFJ och EJFLU – krävs att det ska offentliggöras personuppgifter beträffande samtliga stödmottagare, utan att det görs någon åtskillnad utifrån relevanta kriterier, såsom de perioder under vilka personerna tog emot stöd samt stödets frekvens, typ eller omfattning.

d) Fråga huruvida rättsverkningarna av den konstaterade ogiltigheten ska begränsas i tiden

⁹³ När det är motiverat av tvingande rättssäkerhetshänsyn är domstolen med stöd av artikel 264 andra stycket FEUF – som analogt är tillämplig även inom ramen för en begäran av förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF angående giltigheten av rättsakter som beslutats av Europeiska unionens institutioner – behörig att i varje enskilt fall avgöra och ange vilka verkningar av rättsakten i fråga som ska anses vara bestående (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008 i mål C-333/07, Régie Networks, REG 2008, s. I-10807, punkt 121 och där angiven rättspraxis).

⁹⁴ Med hänsyn till det stora antal offentliggöranden som har ägt rum i medlemsstaterna med stöd av en lagstiftning som ansetts giltig, konstaterar domstolen att ogiltigheten av de bestämmelser som anges i punkt 92 inte innebär att verkningarna av de offentliggöranden av förteckningar över mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU, som de nationella myndigheterna har gjort med stöd av dessa bestämmelser före dagen för förevarande doms meddelande, kan ifrågasättas.

2. Fråga 3

- ⁹⁵ Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 för att få klarhet i huruvida artikel 18.2 andra strecksatsen i direktiv 95/46 ska tolkas så, att offentliggörande av uppgifter enligt artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008 endast får ske om uppgiftsskyddsombudet, före ett sådant offentliggörande, har upprättat ett fullständigt register, i den mening som avses i nämnda artikel 18.2 andra strecksatsen.
- ⁹⁶ I artikel 18.1 i direktiv 95/46 läggs det fast en princip att tillsynsmyndigheten ska underrättas före genomförandet av en behandling eller en serie behandlingar som helt eller delvis genomförs på automatisk väg och som har samma eller flera närbesläktade ändamål. Såsom förklaras i skäl 48 i direktiv 95/46 är "[a]nmälningssförfarandet ... avsett för att göra en behandlings syfte och viktigaste egenskaper allmänt kända för att säkerställa att behandlingen sker i enlighet med de nationella åtgärder som vidtas för att genomföra [nämnda] detta direktiv".
- ⁹⁷ I artikel 18.2 andra strecksatsen i direktiv 95/46 föreskrivs emellertid att medlemsstaterna får föreskriva om undantag från anmälningssplikten eller förenklad anmälningssplikt bland annat om den registeransvarige utser ett uppgiftsskyddsombud. Det framgår av besluten om hänskjutande att Land Hessen har föreskrivit ett sådant undantag vad avser offentliggörandet av uppgifter i enlighet med artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 och förordning nr 259/2008.
- ⁹⁸ Enligt artikel 18.2 andra strecksatsen i direktiv 95/46 anförtros ett uppgiftsskyddsombud ett antal uppgifter som säkerställer att de registrerades fri- och rättigheter

inte ska kränkas som en följd av behandlingarna. Uppgiftsskyddsombudet ska härvid bland annat föra ”ett register över de behandlingar som utförs av den registeransvarige, vilket register skall innehålla den information som nämns i artikel 21.2 [i direktiv 95/46]”. I sistnämnda bestämmelse hänvisas till artikel 19.1 a–e i samma direktiv.

- 99 Tvärtemot vad den hänskjutande domstolen har anfört medför artikel 18.2 andra strecksatsen i direktiv 95/46 ingen skyldighet för uppgiftsskyddsombudet att föra register över den information som avses i artikel 21.2, jämförd med artikel 19.1 a–e, i samma direktiv innan någon behandling av de aktuella uppgifterna påbörjas. Det register som avses i artikel 18.2 andra strecksatsen i direktiv 95/46 ska endast omfatta ”de behandlingar som utförs”.
- 100 I likhet med vad den hänskjutande domstolen har påpekat har således den omständigheten att något fullständigt register inte har upprättats innan uppgifterna behandlas inte någon inverkan på lagenligheten av ett offentliggörande i enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 samt i förordning nr 259/2008.
- 101 Fråga 3 ska således besvaras enligt följande. Artikel 18.2 andra strecksatsen i direktiv 95/46 ska tolkas så, att uppgiftsskyddsombudet inte måste upprätta ett register enligt denna bestämmelse innan en behandling av personuppgifter sker i enlighet med artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 samt i enlighet med förordning nr 259/2008.

3. Fråga 4

- 102 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 för att få klarhet i huruvida artikel 20 i direktiv 95/46 ska tolkas så, att förhandskontroll enligt denna artikel måste ha skett innan uppgifter får offentliggöras enligt artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 samt förordning nr 259/2008.
- 103 Enligt artikel 20.1 i direktiv 95/46 ska medlemsstaterna ”bestämma vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades fri- och rättigheter och skall säkerställa att dessa behandlingar kontrolleras innan de påbörjas”.
- 104 Direktiv 95/46 innehåller således inte ett allmänt krav på förhandskontroll innan personuppgifter behandlas. Såsom framgår av skäl 52 i direktiv 95/46 ansåg unionslagstiftaren att ”en efterföljande kontroll från den behöriga myndighetens sida i allmänhet [måste] anses som en tillräcklig åtgärd”.
- 105 Vad avser behandlingar som ska föregås av en förhandskontroll, det vill säga sådana behandlingar som kan innebära särskilda risker för att de registrerades fri- och rättigheter kränks, förklaras i skäl 53 i direktiv 95/46 att behandlingar kan medföra sådana risker ”på grund av sin natur, sin omfattning eller sitt ändamål”. Även om medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning får precisera vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för att de registrerades fri- och rättigheter kränks framgår dock av skäl 54 att deras antal ”torde ... vara mycket begränsat”.

- 106 Enligt artikel 27.1 i förordning nr 45/2001 ska dessutom behandlingar av personuppgifter som kan innebära särskilda risker för de registrerades fri- och rättigheter föregås av en förhandskontroll när de utförs av unionens institutioner och organ. I artikel 27.2 i samma förordning preciseras vilka behandlingar som kan medföra sådana risker. Eftersom det föreligger stora likheter mellan bestämmelserna om förhandskontroll i direktiv 95/46 respektive förordning nr 45/2001, ska uppräknningen i artikel 27.2 i förordning nr 45/2001 av vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för de registrerades fri- och rättigheter anses vara av relevans för tolkningen av artikel 20 i direktiv 95/46.
- 107 Det offentliggörande som föreskrivs i artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 samt i förordning nr 259/2008 ingår emellertid inte bland de behandlingar som avses i artikel 27.2 i förordning nr 45/2001.
- 108 Fråga 4 ska således besvaras enligt följande. Artikel 20 i direktiv 95/46 ska tolkas så, att medlemsstaterna inte är skyldiga att se till att offentliggörandet av uppgifter som följer av artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005 samt av förordning nr 259/2008 föregås av en förhandskontroll.
- 109 Med hänsyn till svaret på fråga 4 saknas anledning att besvara fråga 5.

IV – Rättegångskostnader

- 110 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artiklarna 42 punkt 8b och 44a i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitik, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1437/2007 av den 26 november 2007, samt kommissionens förordning (EG) nr 259/2008 av den 18 mars 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller offentliggörande av uppgifter om de stödmottagare som får stöd från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) är ogiltiga, i den del som det enligt denna lagstiftning – med avseende på fysiska personer som tar emot stöd från EGFJ och EJFLU – krävs att det ska offentliggöras personuppgifter beträffande samtliga stödmottagare, utan att det görs någon åtskillnad utifrån relevanta kriterier, såsom de perioder under vilka personerna tog emot stöd samt stödets frekvens, typ eller omfattning.**

- 2) **Ogiltigheten av de unionsrättsliga bestämmelser som anges i punkt 1 i domslutet innebär inte att verkningarna av de offentliggöranden av förteckningar över mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU, som de nationella**

myndigheterna har gjort med stöd av dessa bestämmelser före dagen för förevarande doms meddelande, kan ifrågasättas.

- 3) Artikel 18.2 andra strecksatsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ska tolkas så, att uppgiftsskyddsombudet inte måste upprätta ett register enligt denna bestämmelse innan en behandling av personuppgifter sker i enlighet med artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005, i dess lydelse enligt förordning nr 1437/2007, samt i enlighet med förordning nr 259/2008.

- 4) Artikel 20 i direktiv 95/46 ska tolkas så, att medlemsstaterna inte är skyldiga att se till att offentliggörandet av uppgifter som följer av artiklarna 42 punkt 8b och 44a i förordning nr 1290/2005, i dess lydelse enligt förordning nr 1437/2007, samt av förordning nr 259/2008 föregås av en förhandskontroll.

Underskrifter