

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

9. studenoga 2010. (*)

„Zaštita fizičkih osoba s obzirom na obradu osobnih podataka – Objava informacija o korisnicima poljoprivrednih potpora – Valjanost odredaba prava Unije koje predviđaju i sadržavaju detaljna pravila za takvu objavu – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7. i 8. – Direktiva 95/46/EZ – Tumačenje članka 18. i 20.”

U spojenim predmetima C-92/09 i C-93/09,

поводом заhtjeva за prethodne odluke на temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio *Verwaltungsgericht Wiesbaden* (Njemačka), odlukama od 27. veljače 2009., koje je Sud zaprimio 6. ožujka 2009., u postupku

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

Hartmut Eifert (C-93/09)

protiv

Land Hessen,

uz sudjelovanje:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts (izvjestitelj), J.-C. Bonichot, K. Schiemann, A. Arabadjiev i J.-J. Kasel, predsjednici vijeća, E. Juhász, C. Toader and M. Safjan, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: B. Fülöp, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. veljače 2010.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Volker und Markus Shecke GbR, R. Seimetz i P. Breyer, *Rechtsanwälte*, kao i V. Shecke,
- za H. Eiferta, R. Seimetz i P. Breyer, *Rechtsanwälte*,
- za Land Hessen, H.-G. Kamann, *Rechtsanwalt*,

- za grčku vladu, V. Kontolaimos, I. Chalkias, K. Marinou i V. Karra, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, C. Wissels i Y. de Vries, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, A. Falk i C. Meyer-Seitz, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, E. Sitbon i Z. Kupčová, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, B. Smulders, F. Erlbacher i P. Costa de Oliveira, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 17. lipnja 2010.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodne odluke odnose se na valjanost, kao prvo, članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe Vijeća br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14. svezak 1., str. 44.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća br. 1437/2007 od 26. studenoga 2007. (SL L 322, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 3., str. 74.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1290/2005) i, kao drugo, Uredbe br. 259/2008 od 18. ožujka 2008. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u pogledu objavljivanja informacija o korisnicima sredstava iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 76, str. 28.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 182.) i Direktive 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ (SL L 105, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 11., str. 92.). Ako Sud smatra da gore navedeno zakonodavstvo Europske unije nije nevaljano, prethodni postupak također se odnosi na tumačenje članka 7., druge alineje članka 18. stavka 2. i članka 20. Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru spora između Volker i Markus Schecke GbR i H. Eiferta (u daljnjem tekstu: tužitelji u glavnom postupku) i *Land Hessen* (Savezna pokrajina Hessen) u odnosu na objavu osobnih podataka o njima kao primateljima sredstava iz EFJP-a i EPFRR-a na internetskoj stranici Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Savezni ured za poljoprivredu i hranu; u daljnjem tekstu: Bundesanstalt).

I – Pravni okvir

A – Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

- 3 Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: Konvencija), pod naslovom: „Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života”, u članku 8. predviđeno je kako slijedi:

„1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”

B – Pravo Unije

1. Direktiva 95/46/EZ

- 4 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive 95/46, cilj te direktive jest zaštititi temeljna prava i slobode fizičkih osoba, a posebno njihova prava na privatnost u vezi s obradom osobnih podataka. Člankom 2. točkom (a) te direktive „osobni podaci” definirani su kao „bilo koji podaci koji se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi”.

- 5 Na temelju članka 7. te direktive, „države članice osiguravaju da se osobni podaci mogu obrađivati jedino ako:

(a) je osoba čiji se podaci obrađuju nedvosmisleno dala svoju suglasnost; ili

[...]

(c) je obrada potrebna za sukladnost sa zakonskom obvezom kojoj nadzornik podliježe; ili

[...]

(e) je obrada potrebna za izvršavanje zadatka koji se provodi zbog javnog interesa ili pri izvršavanju javne ovlasti koju ima nadzornik ili treća stranka kojoj se podaci otkrivaju; [...]

[...]”

- 6 Na temelju članka 18. stavka 1. te direktive, „države članice osiguravaju da nadzornik ili njegov zastupnik, ako ga ima, moraju obavijestiti nadzorno tijelo iz članka 28. prije izvršavanja potpune ili djelomične automatske obrade”.

- 7 Drugom alinejom članka 18. stavka 2. direktive predviđa se da države članice mogu predvidjeti pojednostavljenje ili iznimku od obveze obavješćivanja, između ostalog, u sljedećem slučaju:

„kada nadzornik, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje se odnosi na njegovo poslovanje, imenuje službenika za zaštitu podataka koji je posebno nadležan:

- osigurati na neovisan način unutarnju primjenu nacionalnih odredbi donesenih u skladu s ovom Direktivom;

- voditi evidenciju operacija obrade koje izvršava nadzornik, koja sadrži pojedine podatke iz članka 21. stavka 2.,

osiguravajući time da postupci obrade neće negativno utjecati na prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju.”

8 U članku 19. stavku 1. Direktive 95/46 predviđa se:

„Države članice utvrđuju podatke koje je potrebno navesti u obavijesti. To uključuje barem:

(a) ime i adresu nadzornika i njegovog zastupnika, ako ga ima;

(b) svrhu ili svrhe obrade;

(c) opis vrste ili vrsta osoba čiji se podaci obrađuju i podataka i vrsta podataka koji se odnose na njih;

(d) primatelje ili vrste primatelja kojima se podaci mogu otkriti;

(e) predloženi prijenos podataka trećim zemljama;

[...]”

9 Člankom 20. te direktive, pod naslovom „Prethodna provjera”, predviđa se u stavcima 1. i 2.:

„1. Države članice utvrđuju postupke obrade koji bi mogli predstavljati poseban rizik za prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju te brinu jesu li a ti postupci obrade provjereni prije njihova početka.

2. Takve prethodne provjere izvršava nadzorno tijelo nakon što primi obavijest od nadzornika ili službenika za zaštitu podataka koji se u slučaju sumnje mora savjetovati s nadzornim tijelom.”

10 U skladu s prvim i drugim podstavkom članka 21. stavka 2. Direktive 95/46, „države članice osiguravaju da nadzorno tijelo vodi evidenciju postupaka obrade priopćene u skladu s člankom 18.” te da „evidencija sadrži barem podatke iz članka 19. stavka 1. točke (a) do (e)”.

11 Na temelju članka 28. te direktive, svaka država članica osigurava da je jedno ili više javnih tijela (u daljnjem tekstu: nadzorna tijela) na njenom državnom području odgovorno za nadzor, djelujući potpuno neovisno, primjene nacionalnih odredaba koje su donesene u skladu s tom direktivom.

2. Uredba (EZ) br. 45/2001

12. U članku 27. stavcima 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001. L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.) predviđa se:

„1. Postupci obrade, koji zbog svoje prirode, opsega ili svrhe, mogu predstavljati posebne rizike za prava i slobode subjekata podataka [osoba čiji se podaci obrađuju] podliježu [prethodnoj] provjeri Europskog nadzornika za zaštitu podataka.

2. Takve rizike mogu predstavljati sljedeći postupci obrade:

(a) obrada podataka koji se odnose na zdravlje i navodna kaznena djela, kaznena djela, kaznene presude [osude] ili sigurnosne mjere;

(b) postupci obrade namijenjeni ocjeni osobnih aspekata subjekta podataka [osobe čiji se podaci obrađuju], uključujući njegovu sposobnost, djelotvornost i vladanje;

(c) postupci obrade koji omogućavaju povezivanje koje nije predviđeno nacionalnim zakonodavstvom ili zakonodavstvom Zajednice između podataka koji se obrađuju u različite svrhe;

(d) postupci obrade u svrhu isključivanja pojedinaca iz prava, dobrobiti [davanja] ili ugovora.”

3. Direktiva 2006/24/EZ

13. Direktivom 2006/24 zahtijeva se od država članica da određeno vrijeme zadrže podatke dobivene ili obrađene u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža.

4. Uredba br. 1290/2005

14. Uredbom br. 1290/2005 određuju se posebni zahtjevi i pravila o financiranju izdataka u okviru zajedničke poljoprivredne politike (u daljnjem tekstu: ZPP).

15. Člankom 42. Uredbe br. 1290/2005 predviđa se da Europska komisija donosi detaljna pravila za primjenu te Uredbe. Na temelju članka 42. stavka 8.b te uredbe, Komisija određuje, između ostalog:

„detaljna pravila o objavljivanju informacija o korisnicima iz članka 44.a i o praktičnim aspektima u vezi sa zaštitom pojedinaca i obradom njihovih osobnih podataka, u skladu s načelima utvrđenima zakonodavstvom Zajednice o zaštiti podataka. Navedena pravila osobito osiguravaju obaviještenost korisnika sredstava o mogućoj javnoj objavi podataka te da iste mogu obrađivati i tijela nadležna za reviziju i istražna tijela za potrebe zaštite financijskih interesa Zajednica, uključujući i vrijeme kada se objavljuju ove informacije.”

16. Člankom 44.a Uredbe br. 1290/2005, „Objava podataka o korisnicima”, predviđa se kako slijedi:

„[...] Države članice osiguravaju godišnju *ex-post* objavu korisnika EFJP-a i EPFRR-a i iznose primljene po korisniku u okviru svakog od navedenih fondova.

Objava sadrži najmanje sljedeće:

(a) za EFJP, iznos podijeljen na izravna plaćanja u smislu članka 2. točke (d) Uredbe (EZ) br. 1782/2003 i druge izdatke;

(b) za EPFRR, ukupan iznos javnih sredstava po korisniku.”

- 17 Uvodne izjave 13. i 14. iz preambule Uredbe br. 1437/2007 o izmjeni Uredbe br. 1290/2005 glase kako slijedi:

„(13) U kontekstu revizije Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica [SL L 248, str. 1.] [SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.], odredbe o godišnjoj *ex-post* objavi korisnika sredstava iz proračuna umetnute su u tu uredbu kako bi se provela Europska inicijativa za transparentnost. Uredbe za određene sektore trebaju osigurati načine takvog objavljivanja. Oba spomenuta fonda, EFJP i EPFRR, dio su općeg proračuna Europskih zajednica i financiraju izdatke u smislu podijeljenog upravljanja između država članica i Zajednice. Stoga bi trebalo utvrditi pravila za objavu podataka o korisnicima navedenih fondova. U tu svrhu, države članice trebale bi osigurati godišnju *ex post* objavu korisnika i zaprimljenih iznosa po korisniku za svaki od navedenih fondova.

(14) Javno objavljivanje i dostupnost navedenih podataka javnosti poboljšava transparentnost korištenja sredstava Zajednice, u okviru zajedničke poljoprivredne politike i poboljšava dobro financijsko upravljanje navedenim fondovima, osobito jačanjem javnog nadzora nad korištenjem novca. S obzirom na veliku važnost postavljenih ciljeva, opravdano je s obzirom na načelo proporcionalnosti i uvjet zaštite osobnih podataka predvidjeti opću objavu relevantnih podataka budući da oni ne prelaze ono što je potrebno u demokratskom društvu te za potrebe sprečavanja nepravilnosti. Uzimajući u obzir mišljenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka od 10. travnja 2007. [SL C 134., str. 1.], prikladno je predvidjeti informiranje korisnika fondova o mogućnosti objave takvih podataka i njihovoj obradi od strane revizorskih i istražnih tijela.”

5. Uredba br. 259/2008

- 18 Na temelju članka 42. stavka 8.b Uredbe br. 1290/2005, Komisija je donijela Uredbu br. 259/2008.

- 19 Uvodna izjava 6. Uredbe br. 259/2008 glasi kako slijedi:

„(6) Objavom [...] podataka [o korisnicima sredstava iz EFJP-a i EPFRR-a] poboljšava se transparentnost korištenja sredstava Zajednice u okviru zajedničke poljoprivredne politike i potiče dobro financijsko upravljanje tim sredstvima, osobito jačanjem javne kontrole korištenog novca. S obzirom na veliku važnost postavljenih ciljeva, opravdano je s obzirom na načelo proporcionalnosti i uvjet zaštite osobnih

podataka predvidjeti opću objavu relevantnih podataka budući da oni ne prelaze ono što je potrebno u demokratskom društvu te za potrebe sprečavanja nepravilnosti.”

- 20 Uvodnom izjavom 7. navedeno je da, „[k]ako bi se postupilo sukladno zahtjevima zaštite podataka, korisnike fondova trebalo bi obavijestiti o objavi njihovih podataka prije objave”.
- 21 Člankom 1. stavkom 1. Uredbe br. 259/2008 predviđen je sadržaj objave iz članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i predviđa se da ona treba sadržavati sljedeće podatke:
- „(a) ime i prezime, kad su korisnici fizičke osobe;
 - (b) puni registrirani naziv, kad su korisnici pravne osobe;
 - (c) puni registrirani ili na neki drugi način službeno priznati naziv udruženja, kad su korisnici udruženja fizičkih ili pravnih osoba bez vlastite pravne osobnosti;
 - (d) općinu u kojoj boravi korisnik ili u kojoj je registriran i, ako je dostupno, poštanski broj ili njegov dio, kojim se utvrđuje općina;
 - (e) za EFJP, iznos izravnih plaćanja u smislu članka 2. točke (d) Uredbe (EZ) br. 1782/2003 koje je svaki korisnik primio u dotičnoj financijskoj godini;
 - (f) za EFJP, iznos drugih plaćanja osim onih iz točke (e), koje je svaki korisnik primio u dotičnoj financijskoj godini;
 - (g) za EPFRR, ukupan iznos javnih sredstava koje je svaki korisnik primio u dotičnoj financijskoj godini, što uključuje i doprinose Zajednice i nacionalne doprinose;
 - (h) zbroj iznosa kako je predviđeno točkama (e), (f) i (g), koje je svaki korisnik primio u dotičnoj financijskoj godini;
 - (i) valutu tih iznosa.”
- 22 U skladu s člankom 2. Uredbe br. 259/2008, „podaci iz članka 1. stavljaju se na raspolaganje na jednoj internetskoj stranici u svakoj državi članici putem tražilice kojom se korisnicima omogućuje pretraga korisnika prema imenu, općini, primljenim iznosima u skladu s točkama (e), (f), (g) i (h) članka 1. ili kombinacijom tih kriterija te preuzimanje odgovarajućih podataka u jednom skupu podataka.”
- 23 Člankom 3. stavkom 3. te uredbe predviđeno je da „[p]odaci ostaju dostupni na internetskoj stranici dvije godine od datuma njihovog početnog objavljivanja.”
- 24 Člankom 4. Uredbe br. 259/2008 predviđeno je:
- „1. Države članice obavješćuju korisnike da će njihovi podaci biti objavljeni u skladu s Uredbom (EZ) br. 1290/2005 i ovom Uredbom te da ih mogu obrađivati revizorska i istražna tijela Zajednica i država članica za potrebe zaštite financijskih interesa Zajednica.

2. O osobnim podacima, obavijest iz stavka 1. daje se u skladu sa zahtjevima Direktive 95/46/EZ i korisnike se obavješćuje o njihovim pravima kao ispitanicima [osoba čiji se podaci obrađuju] u skladu s tom Direktivom, kao i o postupcima kojima se ta prava koriste.

3. Prema stavcima 1. i 2. korisnike se obavješćuje uvrštavanjem odgovarajuće obavijesti u obrazac za podnošenje zahtjeva za primanje sredstava iz EFJP-a i EPFRR-a ili na neki drugi način prilikom prikupljanja podataka.

[...]"

II – Glavni postupak i prethodna pitanja

- 25 Podnositelji zahtjeva u glavnom postupku, jedan s poslovnim nastanom, a drugi s boravištem u Saveznoj pokrajini Hessen (Land Hessen), jesu poljoprivredno poduzeće u pravnom obliku partnerstva (predmet C-92/09) i poljoprivrednik s punim radnim vremenom (predmet C-93/09). Za financijsku godinu 2008. oni su predali zahtjeve nadležnim lokalnim tijelima za sredstva iz EFJP-a i EPFRR-a, koja su odobrena na temelju odluka od 5. prosinca 2008. (predmet C-93/09) i 31. prosinca 2008. (predmet C-92/09).
- 26 U oba je predmeta obrazac zahtjeva sadržavao sljedeću izjavu:
- „Svjestan sam da je člankom 44.a Uredbe [...] br. 1290/2005 predviđena objava podataka o korisnicima [sredstava iz] EFJP-a i EPFRR-a i iznosa koji su primljeni po korisniku. Objava se odnosi na sve mjere za koje je podnesen zahtjev u vezi sa Zajedničkim zahtjevom, što predstavlja jedinstveni zahtjev za potrebe članka 11. Uredbe (EZ) br. 796/2004 te se provodi jednom godišnje, a najkasnije do 31. ožujka sljedeće godine.”
- 27 Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se na internetskoj stranici Bundesanstalta objavljuju imena korisnika potpore iz EFJP-a i EPFRR-a, mjesto u kojem imaju poslovni nastan ili boravište i poštanski broj tog mjesta te godišnji primljeni iznosi. Internetska stranica ima i tražilicu.
- 28 Dana 26. rujna 2008. (predmet C-92/09) i 18. prosinca 2008. (predmet C-93/09) podnositelji zahtjeva u glavnom postupku pokrenuli su postupak za sprečavanje objave podataka koji se na njih odnose. Prema njihovom mišljenju, objava iznosa primljenih iz EFJP-a i EPFRR-a nije opravdana važnim javnim interesima. Osim toga, pravila kojima je uređen Europski socijalni fond ne predviđaju identifikaciju korisnikâ po imenima. Podnositelji u svojim zahtjevima traže da Saveznoj pokrajini Hessen bude određeno suzdržavanje ili zabrana prenošenja ili objave tih podataka za potrebe opće objave podataka o financijskim iznosima koje su dobili iz EFJP-a i EPFRR-a.
- 29 Savezna pokrajina Hessen, koja zauzima stajalište da obveza objave podataka o korisnicima u glavnom postupku proizlazi iz uređaba br. 1290/2005 i br. 259/2008, obvezala se unatoč tome da neće objaviti iznose koje su primili kao korisnici potpore iz EFJP-a i EPFRR-a do donošenja pravomoćnih odluka u glavnom postupku.

- 30 Sud koji je uputio zahtjev smatra da obveza objave na temelju članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 predstavlja neopravdano zadiranje u temeljno pravo zaštite osobnih podataka. Sud koji je uputio zahtjev smatra da navedena odredba, čiji je cilj povećati transparentnost korištenja europskih fondova, ne poboljšava sprečavanje nepravilnosti jer u ovom trenutku postoje opsežni kontrolni mehanizmi u tu svrhu. Na temelju presude od 20. svibnja 2003., Österreichischer Rundfunk i dr. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, Zb., str. I-4989.), zauzima stajalište da u svakom slučaju obveza objave nije proporcionalna cilju koji se želi postići. Nadalje, prema njegovom stajalištu, člankom 42. stavkom 8.b Uredbe br. 1290/2005 Komisiji se daje preširoka margina prosudbe u smislu određivanja podataka koji će biti objavljeni i načina objave pa je stoga nespojiv s trećom alinejom članka 202. UEZ-a i četvrtom alinejom članka 211. UEZ-a.
- 31 Neovisno o pitanju valjanosti članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005, sud koji je uputio zahtjev smatra da Uredba br. 259/2008, kojom se utvrđuje da će se podaci o korisnicima potpore iz EFJP-a i EPFRR-a objavljujati isključivo na Internetu, krši temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka. Taj sud naglašava da pristup odnosnoj internetskoj stranici potonja uredba ne ograničava samo na adrese za internetski protokol (IP) koje se nalaze unutar Europske unije. Osim toga, podatke s interneta nije moguće povući nakon isteka dvogodišnjeg razdoblja utvrđenog člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 259/2008. Mišljenja je da objava podataka isključivo na internetu također ima odvratajući učinak. Kao prvo, građani koji žele dobiti podatke moraju imati pristup internetu. Kao drugo, ti su građani izloženi riziku da će njihovi podaci biti pohranjeni na temelju Direktive 2006/24. Paradoksalno je osnažiti nadzor telekomunikacija s jedne strane, a s druge strane predvidjeti da podaci čija je svrha omogućiti građanima da sudjeluju u javnim poslovima budu dostupni samo elektronički.
- 32 Ako Sud utvrdi da odredbe iz prethodnih točaka 30. i 31. nisu nevaljane, sud koji je uputio zahtjev dalje traži tumačenje nekoliko odredaba Direktive 95/46. Sud smatra da se objava osobnih podataka može provesti samo ako su poduzete mjere predviđene u drugoj alineji članka 18. stavka 2. te direktive. U skladu s podacima koje je dostavio nacionalni sud, njemačko zakonodavstvo, a posebno zakonodavstvo Savezne pokrajine Hessen, iskoristilo je mogućnost koja proizlazi iz navedene odredbe. Međutim, prema mišljenju tog suda, priopćenje Ministarstva okoliša, ruralnih pitanja i zaštite potrošača Savezne pokrajine Hessen službeniku za zaštitu osobnih podataka bilo je nepotpuno. Službeniku nisu priopćeni određeni podaci, kao što je činjenica da podatke za Saveznu pokrajinu Hessen obrađuje Bundesanstalt, u nekim slučajevima uz pomoć privatne treće osobe, te specifični podaci o razdoblju za brisanje i pružatelju pristupa, te podaci o registraciji IP adresa.
- 33 Nadalje, objavi podataka o korisnicima poljoprivredne potpore trebala je prethoditi provjera kako je predviđeno člankom 20. Direktive 95/46. U ovom slučaju, međutim, prema mišljenju nacionalnog suda, prethodnu provjeru nije izvršilo nadzorno tijelo, već službenik za zaštitu podataka iz nadležnog poduzeća ili ureda, na temelju nepotpunih priopćenja.
- 34 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev nije siguran u zakonitost, sa stajališta članka 7. točke (e) Direktive 95/46, registracije IP adresa korisnika koji na internetskoj stranici Bundesanstalta pretražuju podatke o korisnicima potpore iz EFJP-a i EPFRR-a.

35 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht (Upravni sud) Wiesbaden odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su u predmetima C-92/09 i C-93/09 formulirana identično:

„1. Jesu li članak [42.] stavak (8.b) i članak 44.a ... Uredbe ... br. 1290/2005 ..., umetnuti ... Uredbom [...] br. 1437/2007 [...], nevaljani?

2. Je li [...] Uredba [...] br. 259/2008 [...]

(a) nevaljana, ili

(b) je valjana samo zbog činjenice da je Direktiva 2006/24 [...] nevaljana?

Ako su odredbe spomenute u prvom i drugom pitanju valjane:

3. Treba li drugu alineju članka 18. stavka 2. Direktive 95/46 [...] tumačiti tako da znači da objava u skladu s [...] Uredbom [...] br. 259/2008[...] može biti provedena samo nakon provedbe postupka – umjesto priopćenja nadzornom tijelu – kako je utvrđeno tim člankom?

4. Treba li se članak 20. Direktive 95/46 [...] tumačiti tako da znači da objava u skladu s [...] Uredbom [...] br. 259/2008 [...] može biti provedena samo nakon prethodne provjere koja je u tom slučaju potrebna prema nacionalnom pravu?

5. U slučaju potvrdnog odgovora na četvrto pitanje: Treba li članak 20. Direktive 95/46 [...] tumačiti tako da znači da nije izvršena učinkovita prethodna provjera ako je provedena na temelju registra u smislu druge alineje članka 18. stavka 2. te direktive u kojem nedostaje neka od propisanih informacija?

6. Treba li članak 7. – te u ovom slučaju, posebno, podstavak (e) – Direktive 95/46 [...] tumačiti tako da mu je protivna praksa pohranjivanja IP adresa korisnika početne stranice bez njihove izričite suglasnosti?”

36. Rješenjem predsjednika Suda od 4. svibnja 2009. predmeti C-92/09 i C-93/09 spojeni su za potrebne pisanog i usmenog postupka i presude.

III – O prethodnim pitanjima

37. Zahtjevi za prethodne odluke sadržavaju pitanja o valjanosti uredbi br. 1290/2005 i br. 259/2008 (prvo i drugo pitanje) i pitanja o tumačenju Direktive 95/46 (od trećeg do šestog pitanja). Prije ispitivanja merituma slučaja valja razmotriti dopuštenost drugog dijela drugog pitanja i šestog pitanja.

A – Dopuštenost

38. U drugom dijelu drugog pitanja i u šestom pitanju sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da donese odluku o valjanosti Direktive 2006/24 i o tumačenju članka 7.e Direktive 95/46 kako bi mogao utvrditi je li zadržavanje određenih podataka o

korisnicima internetskih stranica, utvrđeno zakonodavstvom Europske unije i njemačkim zakonodavstvom, zakonito.

- 39 Potrebno je podsjetiti odmah na početku da je, uzimajući u obzir podjelu nadležnosti u okviru prethodnog postupka, samo na nacionalnom sudu definiranje predmeta pitanja koje namjerava postaviti Sudu koji je, u iznimnim okolnostima, odlučio da ispita uvjete pod kojima je nacionalni sudac uputio pitanja kako bi provjerio postojanje vlastite nadležnosti (presuda od 1. listopada 2009., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, Zb., str. I-9021., t. 42.).
- 40 To je posebno slučaj kada je problem koji je upućen Sudu čisto hipotetski ili kada tumačenje ili razmatranje valjanosti određenog pravila prava Unije koje nacionalni sud traži nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 1995., *Bosman*, C-415/93, Zb., str. I-4921., t. 61.; presudu od 15. lipnja 2006., *Acereda Herrera*, C-466/04, Zb., str. I-5341., t. 48.; presudu od 31. siječnja 2008., *Centro Europa 7*, C-380/05, Zb., str. I-349., t. 53. i gore navedenu presudu *Woningstichting Sint Servatius*, t. 43.).
- 41 U skladu sa zahtjevima za prethodnu odluku, podnositelji zahtjeva u glavnom postupku pokrenuli su pred sudom koji je uputio zahtjev postupke protiv objave podataka koji se na njih odnose na temelju uredaba br. 1290/2005 i br. 259/2008. U svojim zahtjevima traže od Savezne pokrajine Hessen da se suzdrži od prenošenja ili objave podataka koji se odnose na potporu koju su primili iz EFJP-a i EPFRR-a ili da odbije prenijeti ili objaviti te podatke.
- 42 Drugi dio drugog pitanja i šesto pitanje nemaju veze s predmetom sporova u glavnom postupku. Odnose se, ne na objavu podataka koji se odnose na korisnike potpore iz Fondova, kao što su podnositelji zahtjeva u glavnom postupku, već na zadržavanje podataka u odnosu na osobe koje pregledavaju internetske stranice. Budući da slijedom navedenoga drugi dio drugog pitanja i šesto pitanje nisu relevantni za rješenje glavnog postupka na njih nema potrebe odgovoriti.

B – Meritum

1. Prvo pitanje i prvi dio drugog pitanja

a) Uvodna očitovanja

- 43 U prvom pitanju i prvom dijelu drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da ispita valjanost, kao prvo, članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbe br. 259/2008 o detaljnim pravilima za provedbu obveze objave sadržane u članku 44.a i, kao drugo, članka 42. stavka 8.b Uredbe br. 1290/2005 kao odredbe koja čini pravnu osnovu Uredbe br. 259/2008.
- 44 Sud koji je uputio zahtjev smatra da obveza objave podataka o korisnicima potpore iz EFJP-a i EPFRR-a, koja proizlazi iz odredaba navedenih u prethodnoj točki, jest neopravdano zadiranje u temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka. U biti se poziva na članak 8. Konvencije.

- 45 Valja podsjetiti da, u skladu s člankom 6. stavkom 1. UEU-a, Europska unija priznaje prava, slobode i načela utvrđena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), „koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori”.
- 46 U tim okolnostima valjanost članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbe br. 259/2008 treba utvrditi s obzirom na odredbe Povelje.
- 47 U tom smislu, člankom 8. stavkom 1. Povelje predviđeno je da „svatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka”. Ovo je temeljno pravo u bliskoj vezi s pravom na poštovanje privatnog života iz članka 7. Povelje.
- 48 Pravo na zaštitu osobnih podataka nije, međutim, apsolutno pravo, već se mora uzeti u obzir u odnosu na svoju funkciju u društvu (vidjeti u tom smislu presudu od 12. lipnja 2003., Schmidberger, C-112/00, Zb., str. I-5659., t. 80. i navedenu sudsku praksu).
- 49 Člankom 8. stavkom 2. Povelje stoga se dopušta obrada osobnih podataka ako su ispunjeni određeni uvjeti. Tim je člankom predviđeno da „takvi podaci moraju se obrađivati pošteno u za to utvrđene svrhe, na temelju pristanka osobe o kojoj je riječ ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi, utvrđenoj zakonom.”
- 50 Osim toga, člankom 52. stavkom 1. Povelje prihvaća se je da je ograničenja pri ostvarivanju prava kao što su ona priznata člancima 7. i 8. Povelje moguće uvesti samo ako su ograničenja predviđena zakonom, ako poštuju bit tih prava i sloboda te su, uz poštovanje načela proporcionalnosti, nužna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Europska unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 51 Naposljetku, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, u mjeri u kojoj sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom, značenje i opseg tih prava trebaju biti isti kao oni predviđeni Konvencijom. U članku 53. Povelje nadalje se navodi da se nijedna odredba Povelje ne smije tumačiti kao ograničavanje ili nepovoljno utjecanje na prava predviđena, između ostalog, Konvencijom.
- 52 U tim okolnostima, valja smatrati da se pravo na poštovanje privatnog života u odnosu na obradu osobnih podataka, predviđeno člancima 7. i 8. Povelje, odnosi na podatke koji se odnose na identificiranu fizičku osobu ili fizičku osobu koja se može identificirati (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 16. veljače 2000., Amann/Švicarska, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, t. 65., i presudu od 4. svibnja 2000., Rotaru/Rumunjska, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-V, t. 43.), a ograničenja koja je na zakonit način moguće uvesti u odnosu na zaštitu osobnih podataka odgovaraju onima koja su dopuštena u odnosu na članak 8. Konvencije.
- b) Valjanost članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbe br. 259/2008
- 53 Potrebno je prvenstveno podsjetiti da se u objavi koja je predviđena člankom 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbom br. 259/2008 o provedbi tog članka poimence identificiraju svi korisnici potpore iz EFJP-a i EPFRR-a, što uključuje i fizičke i pravne osobe. U odnosu na očitovanja iz točke 52., pravne osobe mogu zatražiti zaštitu na temelju članka 7. i 8. Povelje u odnosu na takvu identifikaciju samo ako je u službenom nazivu pravne osobe identificirana jedna ili više fizičkih osoba.

- 54 To je slučaj s podnositeljem zahtjeva u glavnom postupku u predmetu C-92/09. Iz službenog naziva partnerstva moguće je izravno identificirati fizičke osobe toga partnerstva.
- 55 Kao drugo, valja utvrditi zadire li se člankom 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbom br. 259/2008 u prava koja su člancima 7. i 8. Povelje zajamčena korisnicima potpore iz EFJP-a i EPFRR-a koji su identificirane fizičke osobe ili fizičke osobe koje se može identificirati (u daljnjem tekstu: odnosni korisnici) i, ako je tako, je li takvo zadiranje opravdano uzimajući u obzir članak 52. Povelje.
- i) Postojanje zadiranja u prava priznata člancima 7. i 8. Povelje
- 56 Člankom 44.a Uredbe br. 1290/2005 predviđeno je da države članice osiguraju godišnju *ex-post* objavu imena korisnika potpore iz EFJP-a i EPFRR-a i iznosa koje je primio svaki korisnik iz svakog od tih Fondova. Iz uvodne izjave 14. Uredbe br. 1437/2007 o izmjeni Uredbe br. 1290/2005 slijedi da podaci moraju biti predmet „opće objave”.
- 57 Člankom 1. stavkom 1. točkom (d) Uredbe br. 259/2008 utvrđuje se sadržaj objave i propisuje da uz stavke spomenute u prethodnoj točki i ostale podatke o primljenoj potpori valja objaviti „općinu u kojoj boravi korisnik ili u kojoj je registriran i, ako je dostupan, poštanski broj ili njegov dio, kojim se identificira općina”. Člankom 2. odnosne Uredbe propisano je da podaci moraju biti dostupni na jedinstvenoj internetskoj stranici u svakoj državi članici i da ih se može pretraživati pomoću tražilice.
- 58 Nije sporno da iznosi koje odnosni korisnici primaju iz EFJP-a i EPFRR-a predstavljaju dio njihovih prihoda, često znatan dio. Budući da podaci postaju dostupni trećim osobama, objava na internetskoj stranici podataka s imenima tih korisnika i navođenjem točnih iznosa koje su primili predstavlja zadiranje u njihov privatni život u smislu članka 7. Povelje (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Österreichischer Rundfunk i dr., t. 73. i 74.).
- 59 Nije relevantno u ovom smislu da se objavljeni podaci odnose na djelatnosti profesionalne prirode (vidjeti gore navedenu presudu Österreichischer Rundfunk i dr., t. 73. i 74.). Europski sud za ljudska prava je u odnosu na ovu točku odlučio, vezano uz tumačenje članka 8. Konvencije, da se pojam „privatni život” ne smije tumačiti restriktivno i da „ne postoji načelni razlog koji bi opravdao isključivanje djelatnosti profesionalne [...] prirode iz pojma „privatni život”” (vidjeti osobito Amann/Švicarska, t. 65., i Rotaru/Rumunjska, t. 43.).
- 60 Osim toga, objava predviđena člankom 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbom br. 259/2008 predstavlja obradu osobnih podataka obuhvaćenu člankom 8. stavkom 2. Povelje.
- 61 Savezna pokrajina Hessen, međutim, dovodi u pitanje i samo postojanje zadiranja u privatni život podnositelja zahtjeva u glavnom postupku, budući da su u obrascu zahtjeva za potporu bili obaviješteni o obveznoj objavi podataka o njima te su, u skladu s člankom 8. stavkom 2. Povelje, dali svoju suglasnost za takvu objavu podnošenjem svojih zahtjeva.

- 62 U tom pogledu valja napomenuti da je člankom 42. stavkom 8.b Uredbe br. 1290/2005 predviđena samo „obaviještenost korisnika sredstava o mogućoj javnoj objavi podataka [u odnosu na njih, odnosno njihova imena i iznosi koje su primili iz svakog od Fondova]”. Članak 4. stavak 1. Uredbe br. 259/2008 sadržava sličnu odredbu koja navodi da „države članice obavješćuju korisnike da će njihovi podaci biti objavljeni”.
- 63 Predmetno zakonodavstvo Europske unije, koje predviđa tek da korisnici potpore trebaju biti unaprijed obaviješteni da će njihovi podaci biti objavljeni, stoga obradu osobnih podataka koju predviđa nema namjeru temeljiti na suglasnosti odnosnih korisnika. Nadalje, valja napomenuti da su u glavnom postupku, u obrascima zahtjeva za potporu, podnositelji zahtjeva izjavili samo da su „svjesni da se člankom 44.a Uredbe [...] br. 1290/2005 predviđa objava podataka o korisnicima sredstava iz EFJP-a i EPFRR-a”.
- 64 Budući da objava podataka s imenima u odnosu na odnosne korisnike i točnih iznosa koje su primili iz EFJP-a i EPFRR-a predstavlja zadiranje, u odnosu na te korisnike, u prava priznata člancima 7. i 8. Povelje i budući da se takva obrada osobnih podataka ne temelji na suglasnosti tih korisnika, valja ispitati je li zadiranje opravdano uzimajući u obzir članak 52. stavak 1. Povelje.
- ii) Opravdanost zadiranja u prava priznata člancima 7. i 8. Povelje
- 65 Člankom 52. stavkom 1. Povelje prihvaćeno je da se smiju uvesti ograničenja pri ostvarivanju prava kao što su ona utvrđena člancima 7. i 8. Povelje samo ako su ograničenja predviđena zakonom, poštuju bit tih prava i sloboda te su, uz poštovanje načela proporcionalnosti, nužna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Europska unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 66 Kao prvo, neosporno je da se zadiranje koje proizlazi iz objave na internetskoj stranici podataka s imenom u odnosu na odnosne korisnike mora smatrati kao „predviđeno zakonom” u smislu članka 52. stavka 1. Povelje. Članak 1. stavak 1. i članak 2. Uredbe br. 259/2008 izričito predviđaju takvo objavu.
- 67 Kao drugo, s obzirom na pitanje ispunjava li zadiranje cilj općeg interesa koji priznaje Europska unija u smislu članka 52. stavka 1. Povelje, iz uvodne izjave 14. Uredbe br. 1437/2007 o izmjeni Uredbe br. 1290/2005 i iz uvodne izjave 6. Uredbe br. 259/2008 proizlazi da je namjera objave imena korisnika potpore iz EFJP-a i EPFRR-a i iznosa koje primaju iz tih Fondova „[poboljšati] transparentnost korištenja sredstava Zajednice u [ZPP-u] i [poticati] dobro financijsko upravljanje tim sredstvima, osobito jačanjem javne kontrole korištenog novca”.
- 68 Valja podsjetiti da je načelo transparentnosti predviđeno člankom 1. UEU-a, člankom 10. UEU-a i člankom 15. UFEU-a. Navedeno načelo omogućava građanima da aktivnije sudjeluju u postupku odlučivanja i jamči da administracija uživa veći legitimitet te da je učinkovitija i da u većoj mjeri odgovara građaninu u demokratskom sustavu (vidjeti presudu od 6. ožujka 2003., Interporc/Komisija, C-41/00 P, Zb., str. I-2125., t. 39., i presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, Zb., str. I-6055., t. 54.).

- 69 Kroz jačanje javne kontrole nad korištenjem novčanih sredstava iz EFJP-a i EPFRR-a, objava koja je predviđena odredbama čija se valjanost osporava doprinosi odgovarajućem korištenju javnih sredstava od strane administracije (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Österreichischer Rundfunk i dr., t. 81.).
- 70 Osim toga, ta objava u vezi s korištenjem novčanih sredstava isplaćenih od strane poljoprivrednih fondova omogućit će građanima da aktivnije sudjeluju u javnoj raspravi o odlukama vezanima uz smjer u kojem ZPP treba ići.
- 71 Posljedično, budući da je cilj članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbe br. 259/2008 veća transparentnost korištenja sredstava u kontekstu ZPP-a, radi se o cilju koji Europska unija priznaje kao cilj od općeg interesa.
- 72 Kao treće, također je potrebno utvrditi je li ograničenje prava predviđenih člancima 7. i 8. Povelje proporcionalno za ostvarivanje legitimnog cilja koji se želi postići (vidjeti između ostalog presudu Europskog suda za ljudska prava, Gillow/Ujedinjena Kraljevina od 24. studenoga 1986., serija A br. 109., t. 55., i gore navedenu presudu Österreichischer Rundfunk i dr., t. 83.).
- 73 Podnositelji zahtjeva u glavnom postupku primjećuju da podaci čija je objava predviđena člankom 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbom br. 259/2008 omogućavaju trećim osobama donošenje zaključaka o njihovim prihodima. Oni objašnjavaju da potpora predstavlja između 30 % i 70 % ukupnih prihoda odnosnih korisnika. Oni tvrde da bi legitimni interesi javnosti bili zadovoljeni objavom anonimnih statističkih podataka.
- 74 U tom je smislu ustaljena praksa suda da načelo proporcionalnosti, koje je jedno od općih načela prava Unije, zahtijeva da mjere koje se provode na temelju neke odredbe prava Unije budu odgovarajuća za ostvarivanje cilja koji se njima želi postići i da ne premašuju ono što je nužno kako bi se taj cilj postigao (vidjeti presudu od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, Zb., str. I-4999., t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 75 Nesporno je da će objava podataka na internetu s imenima odnosnih korisnika i točnih iznosa koje su primili iz EFJP-a i EPFRR-a dovesti do bolje transparentnosti u vezi s korištenjem dotične poljoprivredne potpore. Dostupnost takvih podataka građanima jača javnu kontrolu korištenja tih sredstava i doprinosi najboljem mogućem korištenju javnih sredstava.
- 76 U odnosu na to je li mjera potrebna, valja podsjetiti da se cilj predmetne objave ne može postići bez uzimanja u obzir činjenice da je cilj potrebno uskladiti s temeljnim pravima utvrđenima u člancima 7. i 8. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia, C-73/07, Zb., str. I-9831., t. 53.).
- 77 Stoga je potrebno odrediti jesu li Vijeće Europske unije i Komisija uravnotežili interes Europske unije u smislu zajamčene transparentnosti svojih radnji i osiguranja najboljeg korištenja javnih sredstava, s jedne strane, i zadiranja u pravo odnosnih korisnika na poštovanje njihovog privatnog života općenito i posebno na zaštitu njihovih osobnih podataka, s druge strane. Sud je već presudio u ovom smislu da se odstupanja i ograničenja u odnosu na zaštitu osobnih podataka moraju primjenjivati

samo u mjeri u kojoj je to nužno potrebno (gore navedena presuda Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia, t. 56.).

- 78 Države članice koje su podnijele pismena očitovanja Sudu, Vijeće i Komisija tvrde da cilj koji se želi postići objavom predviđenom člankom 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbom 259/2008 nije mogao biti postignut mjerama koje bi manje zadirale u pravo odnosnih korisnika na poštovanje njihovog privatnog života općenito i posebno zaštitu njihovih osobnih podataka. Podaci ograničeni samo na one korisnike koji primaju potporu koja premašuje određeni prag ne bi, kako je navedeno u očitovanju, poreznim obveznicima dali vjernu sliku ZPP-a. Porezni obveznici imali bi dojam da postoje samo „veliki” korisnici potpore iz poljoprivrednih Fondova iako postoje mnogobrojni „mali” korisnici. Ograničavanje objave samo na pravne osobe također nije zadovoljavajuće. Komisija smatra s ovim u vezi da najveći korisnici poljoprivredne potpore uključuju fizičke osobe.
- 79 Iako u demokratskom društvu porezni obveznici imaju pravo biti obaviješteni o korištenju javnih sredstava (gore navedena presuda Österreichischer Rundfunk i dr. t. 85.), činjenica je da su zbog uspostavljanja ispravne ravnoteže između različitih postojećih interesa institucije morale, prije donošenja odredaba čija se valjanost osporava, utvrditi ne premašuje li objava podataka u odnosu na sve korisnike te točnih iznosa koji je svaki od njih primio iz EFJP-a i EPFRR-a preko jedinstvene slobodno dostupne internetske stranice u svakoj državi članici – bez razlikovanja na temelju trajanja, učestalosti ili prirode i iznosa primljene potpore – ono što je potrebno za postizanje legitimnih ciljeva koji se nastoje postići, posebno uzimajući u obzir zadiranje u prava priznata člancima 7. i 8. Povelje uslijed takve objave.
- 80 U odnosu na fizičke osobe koje su korisnici potpore iz EFJP-a i EPFRR-a, međutim, ne čini se da su Vijeće i Komisija nastojali postići ravnotežu između interesa Europske unije tako da zajamče transparentnost svojih djelovanja i osiguraju najbolje moguće korištenje javnih sredstava, s jedne strane, i temeljnih prava priznatih člancima 7. i 8. Povelje, s druge strane.
- 81 Ništa ne pokazuje da su, kod donošenja članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbe br. 259/2008, Vijeće i Komisija uzeli u obzir načine objave podataka o odnosnim korisnicima koji bi bili u skladu s ciljem takve objave, dok bi istovremeno dovodili do manje zadiranja u pravo tih korisnika na poštovanje njihovog privatnog života općenito i posebno zaštitu njihovih osobnih podataka, kao što je ograničavanje objave podataka s imenom korisnika prema razdobljima kada su dobivali potporu, ili učestalosti ili prirodi i iznosu primljene potpore.
- 82 Takva ograničena objava s imenima može biti popraćena, ako je to potrebno, odgovarajućim podacima o drugim fizičkim osobama koje dobivaju potporu iz EFJP-a i EPFRR-a i iznosima koje su primile.
- 83 Institucije su stoga u postupku uspostavljanja ispravne ravnoteže između različitih uključenih interesa trebale ispitati bi li objava s imenima ograničena kako je prethodno navedeno u točki 81. bila dovoljna za postizanje ciljeva predviđenih zakonodavstvom Europske unije koje je predmet glavnog postupka. Posebno nije očito da takvo ograničenje, koje bi zaštitilo neke od odnosnih korisnika od zadiranja u njihove privatne živote, ne bi osiguralo građanima dovoljno točnu sliku potpore koja

je odobrena iz EFJP-a i EPFRR-a uz istovremeno postizanje ciljeva tog zakonodavstva.

- 84 Države članice koje su podnijele pismena očitovanja Sudu i Vijeću i Komisiji također se pozivaju na značajnu ulogu ZPP-a u proračunu Europske unije da bi opravdale potrebu za objavom utvrđenom u članku 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbom br. 259/2008.
- 85 Taj argument treba odbiti. Treba podsjetiti na to da su institucije obvezne uzeti u obzir, prije otkrivanja podataka o nekoj fizičkoj osobi, interes Europske unije u smislu jamčenja transparentnosti njezinih radnji i kršenja prava priznatih člancima 7. i 8. Povelje. Cilj transparentnosti ne smije dobiti automatski prioritet pred zaštitom osobnih podataka (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Komisija/Bavarian Lager, t. od 75. do 79.), čak ni kada su u pitanju važni gospodarski interesi.
- 86 Iz gore navedenog slijedi kako institucije nisu postigle dobru ravnotežu između, s jedne strane, ciljeva članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbe br. 259/2008 i, s druge strane, prava koja su priznata fizičkim osobama na temelju članaka 7. i 8. Povelje. S obzirom na činjenicu da se izuzeća i ograničenja u odnosu na zaštitu osobnih podataka moraju primjenjivati samo u mjeri u kojoj je to nužno potrebno (gore navedena presuda Markkinapörssi et Satamedia, t. 56.) te da je moguće predvidjeti mjere kojima se manje nepovoljno utječe na odnosno temeljno pravo fizičkih osoba, a koje ipak učinkovito doprinose ciljevima odgovarajućih pravila Europske unije, valja presuditi da su, određivši objavu imena svih fizičkih osoba koje su korisnici EFJP-a i EPFRR-a i točnih iznosa koje su te osobe primile, Vijeće i Komisija premašili ograničenja koja nalaže postupanje u skladu s načelom proporcionalnosti.
- 87 Naposljetku, u odnosu na pravne osobe koje su primile potporu iz EFJP-a i EPFRR-a te u mjeri u kojoj se mogu pozvati na prava priznata člancima 7. i 8. Povelje (vidjeti točku 53. ove presude), treba smatrati da obveza objave koja proizlazi iz odredaba pravila Europske unije čija je valjanost dovedena u pitanje ne premašuje ograničenja koja proizlaze iz sukladnosti s načelom proporcionalnosti. Ozbiljnost kršenja prava na zaštitu osobnih podataka očituje se na različite načine za, s jedne strane, pravne osobe i, s druge strane, fizičke osobe. Valja naglasiti u ovom pogledu da pravne osobe već podliježu strožoj obvezi u odnosu na objavu podataka o njima. Nadalje, obveza nadležnih nacionalnih tijela da prije objave odnosnih podataka i za svaku pravnu osobu koja je korisnik potpore iz EFJP-a i EPFRR-a ispituju mogu li se iz imena pravne osobe identificirati fizičke osobe, predstavljala bi za ta tijela nerazuman administrativni teret (vidjeti u tom smislu presudu Europskog suda za ljudska prava od 2. ožujka 2009., K.U./Finska, tužba br. 2872/02, još neobjavljenu, t. 48.).
- 88 U tim okolnostima treba smatrati da se odredbama prava Unije, čiju valjanost sud koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje, održava, u mjeri u kojoj se odnose na objavu podataka o pravnim osobama, pravedna ravnoteža u uzimanju u obzir odgovarajućih interesa.
- 89 Na temelju svega prethodno navedenog, članak 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredba br. 259/2008 treba proglasiti nevaljanima u mjeri u kojoj, u odnosu na fizičke osobe koje su korisnici potpore iz EFJP-a i EPFRR-a, te odredbe nalažu obvezu objave

osobnih podataka o svakom korisniku bez razlikovanja na temelju odgovarajućih kriterija, kao što su razdoblja tijekom kojih su osobe primale takvu potporu, učestalost takve potpore ili njezina priroda i iznos.

c) Valjanost članka 42. stavka 8.b Uredbe br. 1290/2005

- 90 Valja podsjetiti na to da je člankom 42. stavkom 8.b Uredbe br. 1290/2005 Komisija ovlaštena donijeti detaljna pravila za provedbu isključivo članka 44.a te uredbe.
- 91 Međutim, budući da članak 44.a Uredbe br. 1290/2005 valja proglasiti nevaljanim iz gore navedenih razloga, članak 42. stavak 8.b navedene uredbe isto tako valja proglasiti nevaljanim.
- 92 Stoga na prvo pitanje i na prvi dio drugog pitanja valja odgovoriti da članak 42. stavak 8.b i članak 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredba br. 259/2008 treba proglasiti nevaljanima u mjeri u kojoj, u odnosu na fizičke osobe koje su korisnici potpore iz EFJP-a i EPFRR-a, te odredbe nalažu obvezu objave osobnih podataka o svakom korisniku bez razlikovanja na temelju odgovarajućih kriterija, kao što su razdoblja tijekom kojih su te osobe primale potporu, učestalost takve potpore ili njezina priroda i iznos.

d) Vremenski učinci utvrđene nevaljanosti

- 93 Valja podsjetiti na to da, kada je to opravdano važnim razlozima pravne sigurnosti, drugi stavak članka 264. UFEU-a, koji se također analogijom primjenjuje na prethodni postupak na temelju članka 267. UFEU-a u odnosu na valjanost akata Europske unije, Sud ima diskrecijsku ovlast da u svakom pojedinačnom slučaju odluči koje konkretne učinke odnosnog akta treba smatrati konačnima (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2008., Regie Networks, C-333/07, Zb., str. I-10807., t. 121. i navedenu sudsku praksu).
- 94 S obzirom na velik broj objava koje su države članice izvršile na temelju pravila koja su smatrana valjanima, valja priznati da nevaljanost odredaba navedenih u točki 92. ove presude ne dopušta dovođenje u pitanja učinaka objave popisa korisnika potpore iz EFJP-a i EPFRR-a koju su izvršila nacionalna tijela na temelju tih odredaba tijekom razdoblja koje je prethodilo danu objave ove presude.

2. Treće pitanje

- 95 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li drugu alineju članka 18. stavka 2. Direktive 95/46 tumačiti tako da znači da se objava podataka na temelju članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i na temelju Uredbe br. 259/2008 smije izvršiti samo ako je službenik za zaštitu osobnih podataka prije takve objave vodio potpunu evidenciju u smislu druge alineje članka 18. stavka 2.
- 96 U ovom smislu valja podsjetiti na to da je člankom 18. stavkom 1. Direktive 95/46 predviđeno načelo da nadzorno tijelo mora biti obaviješteno prije izvršavanja potpuno ili djelomično automatske obrade osobnih podataka ili skupa takvih operacija s namjerom da služi jednoj svrsi ili nekoliko povezanih svrha. Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 48. Direktive 95/46, „postupci za obavješćivanje nadzornog tijela

osmišljeni [su] da osiguraju otkrivanje svrha i glavnih karakteristika bilo kojeg postupka obrade radi provjere da je taj postupak u skladu s nacionalnim mjerama poduzetima na temelju [te] Direktive”.

- 97 Drugom alinejom članka 18. stavka 2. Direktive 95/46 predviđeno je, međutim, da države članice mogu predvidjeti pojednostavljenje ili izuzeće od obveze obavješćivanja u slučaju kada, između ostalog, nadzornik imenuje službenika za zaštitu osobnih podataka. Iz odluka koje su podnesene u prethodnom postupku proizlazi da je takvo imenovanje izvršeno u Landu Hessen u odnosu na objavu podataka na temelju članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i na temelju Uredbe br. 259/2008.
- 98 U skladu s drugom alinejom članka 18. stavka 2. Direktive 95/46, službenik za zaštitu osobnih podataka ima više zadaća čija je svrha osigurati manju vjerojatnost nepovoljnog učinka postupaka obrade na prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju. Službenik je tako odgovoran, između ostalog, za vođenje „evidencije operacija obrade koje izvršava nadzornik, koja sadrži pojedine podatke iz članka 21. stavka 2. [Direktive 95/46]”. Potonja odredba odnosi se na članak 19. stavak 1. točke od (a) do (e) iste direktive.
- 99 Međutim, suprotno stajalištu suda koji je uputio zahtjev, drugom alinejom članka 18. stavka 2. Direktive 95/46 ne određuje se donošenje odredbe koja obvezuje službenika za zaštitu osobnih podataka da evidenciju s podacima iz članka 21. stavka 2. te direktive, u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 1. točkama od (a) do (e), vodi prije obrade odnosnih podataka. Evidencija iz druge alineje članka 18. stavka 2. Direktive 95/46 treba sadržavati samo „[izvršene] operacije obrade”.
- 100 U tim okolnostima, nepostojanje, koje je utvrdio sud koji je uputio zahtjev, potpune evidencije prije obrade podataka ne može utjecati na zakonitost objave poput one koja proizlazi iz članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i iz Uredbe br. 259/2008.
- 101 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da drugu alineju članka 18. stavka 2. Direktive 95/46 treba tumačiti tako da ne obvezuje službenika za zaštitu podataka da vodi evidenciju predviđenu tom odredbom prije operacije obrade osobnih podataka, poput one koja proizlazi iz članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i iz Uredbe br. 259/2008.

3. Četvrto pitanje

- 102 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se članak 20. Direktive 95/46 tumačiti tako da objavu informacija na temelju članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i na temelju Uredbe br. 259/2008 uvjetuje prethodnim provjerama predviđenima tim člankom 20.
- 103 Prvenstveno valja naglasiti da je člankom 20. stavkom 1. Direktive 95/46 predviđeno da „države članice utvrđuju postupke obrade koji bi mogli predstavljati posebne rizike za prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju te osiguravaju da ti postupci obrade budu provjereni prije njihova započinjanja”.

- 104 Iz toga proizlazi da se Direktivom 95/46 obrada osobnih podataka u pravilu ne uvjetuje prethodnom provjerom. Iz uvodne izjave 52. Direktive 95/46 jasno proizlazi da se prema stajalištu zakonodavca Europske unije „naknadna provjera nadležnih tijela općenito smatra dovoljnom mjerom”.
- 105 U odnosu na postupke obrade koji podliježu prethodnim provjerama odnosno postupke obrade koji bi mogli predstavljati posebne rizike za prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju, u uvodnoj izjavi 53. Direktive 95/46 navodi se da bi postupci obrade mogli predstavljati takve rizike „zbog njihove prirode, područja primjene ili svrhe”. Iako države članice imaju mogućnost u svojem zakonodavstvu detaljnije razraditi postupke obrade koji bi mogli predstavljati posebne rizike za prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju, Direktivom 95/46 predviđeno je, kao što je vidljivo iz njezine uvodne izjave 54., da broj takvih postupaka „treba biti vrlo ograničen”.
- 106 Dalje valja naglasiti da na temelju članka 27. stavka 1. Uredbe br. 45/2001 postupci obrade koji bi mogli predstavljati posebne rizike za prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju također podliježu prethodnoj provjeri kada ih provode institucije i tijela Europske unije. Člankom 27. stavkom 2. navedene uredbe predviđeni su postupci koji bi mogli predstavljati takve rizike. S obzirom na paralelnost odredaba Direktive 95/46 i Uredbe br. 45/2001 koje se odnose na prethodne provjere, popis u članku 27. stavku 2. Uredbe br. 45/2001 s postupcima obrade koji bi mogli predstavljati posebne rizike za prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju treba smatrati relevantnim za potrebe tumačenja članka 20. Direktive 95/46.
- 107 Međutim, objava podataka predviđena člankom 42. stavkom 8.b i člankom 44.a Uredbe br. 1290/2005 i Uredbom br. 259/2008 nije obuhvaćena nijednom kategorijom postupaka obrade iz članka 27. stavka 2. Uredbe br. 45/2001.
- 108 U tim okolnostima na četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 20. Direktive 95/46 treba tumačiti tako da ne obvezuje države članice da objavu informacija na temelju članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005 i na temelju Uredbe br. 259/2008 uvjetuju prethodnim provjerama predviđenima tim člankom 20.
- 109 S obzirom na odgovor na četvrto pitanje, nije potrebno odgovarati na peto pitanje.

IV. – Troškovi

- 110 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 42. stavak 8.b i članak 44.a Uredbe Vijeća br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, kako je izmijenjena Uredbom br. 1437/2007 od 26. studenoga 2007. i Uredba br. 259/2008 od 18. ožujka 2008. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u pogledu objavljivanja informacija o korisnicima sredstava iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi**

(EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) nevaljani su u mjeri u kojoj u odnosu na fizičke osobe koje su korisnici potpora iz EFJP-a i EPFRR-a njihove odredbe nalažu obvezu objave osobnih podataka o svakom korisniku bez razlikovanja na temelju odgovarajućih kriterija, kao što su razdoblja tijekom kojih su te osobe primale takvu potporu, učestalost takve potpore ili njezina priroda i iznos.

2. Nevaljanost odredaba prava Unije navedenih u točki 1. ove izreke ne dopušta dovođenje u pitanje učinaka objave popisa korisnika potpore iz EFJP-a i EPFRR-a koju su izvršila nacionalna tijela na temelju tih odredaba u razdoblju koje je prethodilo danu objave ove presude.
3. Drugu alineju članka 18. stavka 2. Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka treba tumačiti tako da službenik zadužen za zaštitu osobnih podataka nije obvezan voditi evidenciju predviđenu tom odredbom prije izvršenja same operacije obrade osobnih podataka, kao što je ona koja proizlazi iz članka 42. stavka 8.b i članka 44.a Uredbe br. 1290/2005, kako je izmijenjena Uredbom br. 1437/2007, i iz Uredbe br. 259/2008.
4. Članak 20. Direktive 95/46 treba tumačiti tako da ne obvezuje države članice da objave informacija na temelju članka 42. stavka 8.b i članka 44. Uredbe br. 1290/2005, kako je izmijenjena Uredbom br. 1437/2007, i na temelju Uredbe br. 259/2008, uvjetuju prethodnim provjerama predviđenima tim člankom 20.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački.