



ØSTRE LANDSRET
DOM
afsagt den 29. juni 2021

Sag BS-36799/2018-OLR
(16. afdeling)

Foreningen imod Ulovlig Logning
(advokat Martin von Haller Grønbæk
v/ advokat Julie Bak-Larsen iht. proceduretilladelse)

mod

Justitsminister Nick Hækkerup
Justitsministeriet
(advokat Rass Holdgaard)

Landsdommerne Dorthe Wiisbye, Janni Christoffersen og Kristian Porsager Seierøe har deltaget i sagens afgørelse.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen drejer sig i første række om, hvorvidt bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006 om udbydere af elektroniske kommunikationsnets og elektroniske kommunikationstjenesters registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik med senere ændring (herefter "logningsbekendtgørelsen") er ugyldig, fordi den er i strid med EU-retten.

Sagen handler dernæst om, hvorvidt sagsøgte har sikret, at en sådan ugyldig retstilstand er bragt til ophør hurtigst muligt.

Logningsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i retsplejelovens § 786, stk. 4 og 7, og indeholder bl.a. bestemmelser om teleselskabernes pligt til at foretage generel og udifferentieret registrering og opbevaring af en række oplysninger i relation til al brug af fastnet- og mobiltelefoni, beskedtjenester, placering af mo-

bile enheder, opkaldstidspunkt og varighed samt enkeltbrugeres adgang til internettet (alt i det følgende benævnt logning). Udbydere af elektronisk telekommunikation, der er omfattet af bekendtgørelsen, skal foretage logning af trafikdata som fastsat, men ikke af selve indholdet af tale-, billed- og tekstkommunikation. Overtrædelse af handlepligterne i logningsbekendtgørelsen kan medføre bødestraf.

Sagen er anlagt af en forening stiftet til formålet, og sagsanlægget skal ses på baggrund af to domme afsagt af EU-Domstolen, henholdsvis den 8. april 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12 (Digital Rights Ireland m.fl.) (herefter Digital Rights-dommen) og den 21. december 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15 (Tele2 Sverige AB og Watson m.fl.) (herefter Tele2-dommen). Ved Digital Rights-dommen blev et EU-direktiv om logning, direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006, kendt ugyldigt. Ved Tele 2-dommen fastslog EU-Domstolen, at artikel 15, stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet, direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation.

Sagen er anlagt den 1. juni 2018 ved Københavns Byret, som ved kendelse af 28. september 2018 henviste sagen til behandling ved landsretten efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen har efter henvisningen til landsretten været udsat på EU-Domstolens afgørelse i de forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 (La Quadrature du Net m.fl.) (herefter La Quadrature-dommen), som angår yderligere præjudicielle spørgsmål vedrørende medlemsstaternes adgang til at give teleudbydere pålæg om at foretage logning, herunder af hensyn til den nationale sikkerhed. EU-Domstolen afsagde dom i de nævnte forenede sager den 6. oktober 2020.

Sagsøger, Foreningen imod Ulovlig Logning, har over for sagsøgte, justitsminister Nick Hækkerup, nedlagt følgende anerkendelsespåstande:

1) Bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006 om udbydere af elektroniske kommunikationsnets og elektroniske kommunikationstjenesters registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik er ugyldig;

og

2) Sagsøgte har ikke sikret, at den ugyldige retstilstand fra bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006 om udbydere af elektroniske kommunikationsnets og elektroniske kommunikationstjenesters registrering og opbevaring af oplysninger blev bragt til ophør hurtigst muligt.

Sagsøgeren har anført, at påstandene er sideordnede.

Sagsøgte, justitsminister Nick Hækkerup, har over for begge foreningens påstande påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Retsplejelovens § 786, stk. 4, har følgende ordlyd:

”Stk. 4. Det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Justitsministeren fastsætter efter forhandling med erhvervsministeren nærmere regler om denne registrering og opbevaring.”

Bestemmelsen blev indsat i retsplejeloven ved ændringslov nr. 378 af 6. juni 2002. Loven gennemførte FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt nogle øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v. (Anti-terrorpakke I).

Af bemærkningerne til det lovforslag (L 35 af 13. december 2001), der førte til vedtagelsen af ændringsloven, fremgår bl.a. følgende:

”Med henblik på at styrke politiets efterforskningsmuligheder foreslås en bestemmelse i retsplejelovens § 786, hvorefter teleselskaber og internetudbydere skal registrere og opbevare (»logge«) de oplysninger om tele- og internetkommunikation, der er relevante for politiets indgreb i meddelelshemmeligheden mv. Der er alene tale om registrering og opbevaring af trafikdata og ikke af selve indholdet af kommunikationen. De nærmere regler om denne logning fastsættes af justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling og i øvrigt efter dialog med branchen.

Denne del af lovforslaget er delvis udformet på grundlag af betænkning nr. 1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning. Betænkningen er afgivet af Justitsministeriets udvalg om økonomisk kriminalitet og datakriminalitet (»Brydensholt-udvalget«), der påpeger et behov for, at internetudbydere forpligtes til at logge data om internettrafik.”

Ændringsloven indeholdt i § 8 en bestemmelse, der forpligtede justitsministeren til at fremsætte forslag om revision af bestemmelsen senest i folketingsåret 2005-06.

I 2006 blev revisionsbestemmelsen ændret således, at fristen for justitsministeren til at fremsætte lovforslag om revision blev udskudt til folketingsåret 2009-10. Det fremgår af bemærkningerne til det lovforslag (L 217 af 31. marts 2006), der førte til ændringen, bl.a., at den bekendtgørelse om logning, der var forudsat udstedt i medfør af bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, 2. pkt., hav-

de måttet afvente udfaldet af forhandlinger i EU om udstedelsen af et direktiv om logning.

Den 15. marts 2006 udstedte Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2006/24/EF (logningsdirektivet) om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af e-databeskyttelsesdirektivet (direktiv 2002/58/EF). Direktivet, der har til formål at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om logning med henblik på at sikre, at der er adgang til teledata i forbindelse med efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet, indeholder bestemmelser om bl.a. lagringspligt, lagringsperiode, adgang og databeskyttelse. Direktivet, der havde gennemførelsesfrist den 15. september 2007, indeholder i artikel 14 en bestemmelse, hvorefter Kommissionen senest den 15. september 2010 skulle forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en evaluering af direktivets anvendelse, virkninger mv. med henblik på at fastslå, om det var nødvendigt at ændre direktivet.

Logningsbekendtgørelsen, som er genstand for den foreliggende sag, trådte i kraft den 15. september 2007. Ved bekendtgørelsen blev væsentlige dele af logningsdirektivet gennemført i dansk ret.

Bekendtgørelsen blev ændret i 2014, hvor reglerne om såkaldt sessionslogning (logning af en række forbindelsesoplysninger om internettrafik) blev ophævet.

Af logningsbekendtgørelsen fremgår bl.a.:

”Kapitel 1

FORMÅL OG ANVENDELSESOMRÅDE

§ 1. Udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere skal foretage registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik, der genereres eller behandles i udbyderens net, således at disse oplysninger vil kunne anvendes som led i efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold.

§ 2. Bekendtgørelsen finder ikke anvendelse for transport af radio- og tv-programmer.

§ 3. Bekendtgørelsen finder ikke anvendelse for andelsforeninger, ejerforeninger, antenneforeninger og lignende foreninger eller sammenslutninger heraf, der inden for foreningen eller sammenslutningen udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til færre end 100 enheder.

Kapitel 2

REGISTRERINGS- OG OPBEVARINGSPLIGT

§ 4. En udbyder af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere skal registrere følgende oplysninger om fastnet- og mobiltelefonifoni samt SMS-, EMS- og MMS-kommunikation:

- 1) opkaldende nummer (A-nummer) samt navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger,
- 2) opkaldte nummer (B-nummer) samt navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger,
- 3) ændring af opkaldte nummer (C-nummer) samt navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger,
- 4) kvittering for modtagelse af meddelelser,
- 5) identiteten på det benyttede kommunikationsudstyr (IMSI- og IMEI-numre),
- 6) den eller de celler en mobiltelefon er forbundet til ved kommunikationens start og afslutning, samt de tilhørende masters præcise geografiske eller fysiske placering på tidspunktet for kommunikationen,
- 7) tidspunktet for kommunikationens start og afslutning og
- 8) tidspunktet for første aktivering af anonyme tjenester (taletidskort).

§ 5. En udbyder af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere skal registrere følgende oplysninger om en brugers adgang til internettet:

- 1) den tildelte brugeridentitet,
- 2) den brugeridentitet og det telefonnummer, som er tildelt kommunikationer, der indgår i et offentligt elektronisk kommunikationsnet,
- 3) navn og adresse på den abonnent eller registrerede bruger, til hvem en internetprotokol-adresse, en brugeridentitet eller et telefonnummer var tildelt på kommunikationstidspunktet og
- 4) tidspunktet for kommunikationens start og afslutning.

Stk. 2. Udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere, der udbyder trådløs adgang til internettet, skal endvidere registrere oplysninger om det lokale netværks præcise geografiske eller fysiske placering samt identiteten på det benyttede kommunikationsudstyr.

§ 6. Udover de i § 5 nævnte oplysninger skal en udbyder af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere registrere følgende oplysninger om egne e-mail-tjenester:

- 1) afsendende e-mail-adresse og
- 2) modtagende e-mail-adresse.

Stk. 2. For så vidt angår oplysninger om kommunikation foretaget ved brug af udbyderens egne internettelefonitjenester, skal de i § 5, stk. 1, nævnte oplysninger registreres.

§ 7. Kan de i §§ 4 - 6 nævnte oplysninger registreres af flere udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere, skal oplysningerne registreres og opbevares af mindst én af udbyderne.

§ 8. Registrering og opbevaring af de i §§ 4 - 6 nævnte oplysninger kan efter aftale med udbyderen af elektroniske kommunikationsnet el-

ler -tjenester til slutbrugere på dennes vegne foretages af en anden udbyder eller af en tredjemand.

§ 9. De i medfør af §§ 4 - 6 registrerede oplysninger skal opbevares i 1 år.

Kapitel 3

STRAF

§ 10. Overtrædelse af §§ 4 - 6 og 9 straffes med bøde.

Stk. 2. Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel."

Udbyderne skal hverken efter loven eller bekendtgørelsen registrere eller opbevare indholdet af kommunikation, hverken i forbindelse med brug af telefon, internettet eller udbyderens egne kommunikationstjenester.

Ved lov nr. 650 af 15. juni 2010 blev revisionen af bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, på ny udskudt – denne gang til folketingsåret 2011-12. Af bemærkningerne til det lovforslag (L 180 af 24. marts 2010), der førte til udskydelsen, fremgår bl.a., at denne var begrundet i, at en ændring af de danske logningsregler burde ske i lyset af resultatet af et igangværende arbejde i EU-regi med evalueringen af logningsdirektivet.

Med ikrafttrædelsen af lov nr. 573 af 18. juni 2012 blev revisionen atter udskudt, nu til folketingsåret 2012-13. På ny blev der i bemærkningerne til lovforslaget (L 53 af 14. december 2011) henvist til det igangværende arbejde med revision af logningsdirektivet, der på dette tidspunkt endnu ikke var afsluttet.

Ved lov nr. 635 af 12. juni 2013 blev revisionen yderligere udskudt, nu til folketingsåret 2014-15, hvilket ifølge bemærkningerne til lovforslaget (L 142 af 6. februar 2013) skyldtes, at den omtalte ændring af logningsdirektivet fortsat ikke var gennemført. Forsinkelsen med ændringen af EU's logningsdirektiv hang ifølge bemærkningerne sammen med forhandlingerne om et forslag til en generel databeskyttelsesforordning, der indebar en stillingtagen til samspillet med logningsreglerne.

Den 8. april 2014 afsagde EU-Domstolen Digital Rights-dommen. Ved dommen kendtes logningsdirektivet ugyldigt. I dommen hedder det bl.a.:

"Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål, litra b)-d), i sag C-293/12 og det første spørgsmål i sag C-594/12

23 Med det andet spørgsmål, litra b)-d), i sag C-293/12 og det første spørgsmål i sag C-594/12, som behandles samlet, anmoder de forelæggende retter nærmere bestemt Domstolen om at bedømme gyldigheden af direktiv 2006/24 i lyset af chartrets artikel 7, 8 og 11.

Relevansen af chartrets artikel 7, 8 og 11 i relation til spørgsmålet om gyldigheden af direktiv 2006/24

24 Det fremgår af artikel 1 i direktiv 2006/24 og af 4., 5., 7.-11., 21. og 22. betragtning hertil, at hovedformålet med dette direktiv er at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om de pligter, der er pålagt udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet, for så vidt angår lagring af visse data, der genereres eller behandles af disse udbydere, med henblik på at sikre, at der er adgang til disse data i forbindelse med forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet, såsom organiseret kriminalitet og terrorisme, under overholdelse af de rettigheder, som er fastslået i chartrets artikel 7 og 8.

25 Den pligt, der i henhold til artikel 3 i direktiv 2006/24 er pålagt udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet til at lagre de data, som er opregnet i direktivets artikel 5, med henblik på i påkommende tilfælde at gøre dem tilgængelige for de kompetente nationale myndigheder, rejser en række spørgsmål vedrørende beskyttelsen af såvel privatliv som kommunikation, som er fastslået i chartrets artikel 7, beskyttelsen af personoplysninger i henhold til chartrets artikel 8 samt respekten for ytringsfriheden, som er sikret ved chartrets artikel 11.

26 I denne henseende bemærkes, at de data, som udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet i henhold til artikel 3 og 5 i direktiv 2006/24 skal lagre, bl.a. er data, der er nødvendige for at spore og identificere kilden til en kommunikation og dens bestemmelsessted, fastslå en kommunikations dato, klokkeslæt, varighed og type, identificere brugernes kommunikationsudstyr og foretage en lokalisering af mobilt udstyr, dvs. data, der bl.a. omfatter navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger, telefonnummer på den, der foretager opkaldet, og det kaldte nummer samt for internettjenester en IP-adresse. Disse data gør det bl.a. muligt at få kendskab til, med hvilken person og ved hjælp af hvilket kommunikationsmiddel en abonnent eller registreret bruger har kommunikeret, samt at tidsfæste kommunikationen og identificere det sted, hvorfra den har fundet sted. Desuden gør de det muligt at være bekendt med hyppigheden af abonnentens eller den registrerede brugers kommunikation med bestemte personer i en given periode.

27 Disse data vil tilsammen kunne gøre det muligt at drage meget præcise slutninger vedrørende privatlivet for de personer, hvis data er blevet lagret, såsom vaner i dagligdagen, midlertidige eller varige opholdssteder, daglige eller andre rejser, hvilke aktiviteter der udøves, disse personers sociale relationer og de sociale miljøer, de frekventerer.

28 Selv om direktiv 2006/24, som det fremgår af dets artikel 1, stk. 2, og artikel 5, stk. 2, ikke tillader lagring af indholdet af elektroniske kommunikationer, herunder oplysninger, der er indhentet over et elektronisk kommunikationsnet, er det på denne baggrund ikke udelukket, at den omhandlede lagring af data kan have indvirkning på abonnenters og registrerede brugeres brug af de kommunikationsmidler, som er omfattet af dette direktiv, og dermed på disse personers udøvelse af deres ytringsfrihed, som er sikret ved chartrets artikel 11.

29 Lagring af data med henblik på, at de kompetente nationale myndigheder eventuelt kan få adgang hertil, som omhandlet i direktiv 2006/24, vedrører direkte og specifikt privatlivet og dermed de rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7. Herudover er en sådan lagring af data tillige omfattet af chartrets artikel 8, idet den udgør behandling af personoplysninger i denne artikels forstand og derfor nødvendigvis skal opfylde de krav vedrørende beskyttelse af sådanne oplysninger, der følger af denne artikel (dom Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 47).

30 Selv om de præjudicielle forelæggelser i de foreliggende sager navnlig rejser det principielle spørgsmål om, hvorvidt abonnenters og registrerede brugeres data under hensyn til chartrets artikel 7 kan lagres, vedrører de også spørgsmålet, om direktiv 2006/24 opfylder de krav til beskyttelse af personoplysninger, som følger af chartrets artikel 8.

31 På baggrund af de ovenstående betragtninger skal der med henblik på at besvare det andet spørgsmål, litra b)-d), i sag C-293/12 og det første spørgsmål i sag C-594/12 foretages en bedømmelse af gyldigheden af direktivet under hensyn til chartrets artikel 7 og 8.

Spørgsmålet, om der foreligger et indgreb i de rettigheder, som er fastslået i chartrets artikel 7 og 8

32 Som generaladvokaten har påpeget i navnlig punkt 39 og 40 i forslaget til afgørelse, indebærer direktiv 2006/24, idet det foreskriver lagring af de i direktivets artikel 5, stk. 1, opregnede data, og idet det tillader, at de kompetente nationale myndigheder får adgang til disse data, en fravigelse af den ordning, som er indført ved direktiv 95/46 og 2002/58 med henblik på at beskytte retten til respekt for privatlivet, for så vidt angår behandling af personoplysninger inden for den elektroniske kommunikationssektor, idet de sidstnævnte direktiver foreskriver kommunikationshemmelighed og fortrolighed af trafikdata samt pligt til at slette disse data eller anonymisere dem, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen, medmindre – og kun så længe – de er nødvendige for faktureringen.

33 Ved afgørelsen af, om der foreligger et indgreb i den grundlæggende ret til respekt for privatlivet, er det uden betydning, om de videregivne oplysninger er følsomme oplysninger, eller om indgrebet har medført eventuelle ubehageligheder for de berørte (jf. i denne retning dom Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 75).

34 Heraf følger, at den pligt, der i henhold til artikel 3 og 6 i direktiv 2006/24 er pålagt udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet til i et nærmere bestemt tidsrum at lagre data vedrørende en persons privatliv og kommunikation som dem, der er omhandlet i dette direktivs artikel 5, i sig selv udgør et indgreb i de rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7.

35 Desuden udgør de kompetente nationale myndigheders adgang til disse data et yderligere indgreb i denne grundlæggende ret (jf. for så vidt angår EMRK's artikel 8 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme, Leander mod Sverige, 26.3.1987, serie A, nr. 116, § 48, og Rotaru mod Rumænien (Storkammeret), nr. 28341/95, § 46, ECHR 2000-V, samt Weber og Saravia mod Tyskland (afgørelse), nr. 54934/00, § 79, ECHR 2006-XI). Artikel 4 og 8 i direktiv 2006/24, der fastsætter regler om de kompetente nationale myndigheders adgang til dataene, indebærer derfor også et indgreb i de rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7.

36 Direktiv 2006/24 indebærer ligeledes et indgreb i den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, som er sikret ved chartrets artikel 8, eftersom det foreskriver en behandling af personoplysninger.

37 Det må fastslås, at det indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er fastslået i chartrets artikel 7 og 8, som direktiv 2006/24 indebærer, således som generaladvokaten også har anført i navnlig punkt 77 og 80 i forslaget til afgørelse, er meget vidtrækkende og må anses for at være af særligt alvorlig karakter. Den omstændighed, at lagringen af data og den efterfølgende anvendelse af dem finder sted, uden at abonnenten eller den registrerede bruger oplyses herom, er desuden, som generaladvokaten har anført i punkt 52 og 72 i forslaget til afgørelse, egnet til at skabe en følelse hos de berørte personer af, at deres privatliv er genstand for konstant overvågning.

Spørgsmålet, om indgrebet i de rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, er begrundet

38 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og der kan under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

39 Hvad angår det væsentligste indhold af den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og de øvrige rettigheder, som er fastslået i chartrets artikel 7, må det fastslås, at selv om den lagring af data, som foreskrives i direktiv 2006/24, udgør et særlig alvorligt indgreb i disse rettigheder, er det ikke af en sådan art, at det indebærer en krænkelse af det væsentligste indhold af disse rettigheder, eftersom direktivet, så-

ledes som det fremgår af dets artikel 1, stk. 2, ikke giver adgang til at gøre sig bekendt med selve indholdet af de elektroniske kommunikationer.

40 Denne lagring af data vil heller ikke kunne indebære en krænkelse af det væsentligste indhold af den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, som er fastslået i chartrets artikel 8, eftersom artikel 7 i direktiv 2006/24 indeholder en regel om databeskyttelse og datasikkerhed, hvorefter udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet med forbehold af bestemmelser vedtaget i medfør af direktiv 95/46 og 2002/52 skal respektere visse principper for databeskyttelse og datasikkerhed, i overensstemmelse med hvilke medlemsstaterne sikrer, at der iværksættes de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse eller hændeligt tab eller forringelse af data.

41 Med hensyn til spørgsmålet, om det nævnte indgreb forfølger et mål af almen interesse, bemærkes, at selv om direktiv 2006/24 er tiltænkt at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om de pligter, der er pålagt de nævnte udbydere for så vidt angår lagring af visse data, der genereres eller behandles af dem, er det materielle mål med dette direktiv, således som det fremgår af dets artikel 1, stk. 1, at sikre, at der er adgang til disse data i forbindelse med efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet som defineret af de enkelte medlemsstater i deres nationale lovgivning. Det materielle mål med dette direktiv er derfor at bidrage til bekæmpelsen af grov kriminalitet og dermed i sidste ende til den offentlige sikkerhed.

42 Det fremgår af Domstolens praksis, at bekæmpelsen af international terrorisme med henblik på opretholdelse af international fred og sikkerhed udgør et mål for EU af almen interesse (jf. i denne retning domme Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 363, og Al-Aqsa mod Rådet, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 130). Det samme gælder for bekæmpelsen af grov kriminalitet med henblik på at sikre den offentlige sikkerhed (jf. i denne retning dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 46 og 47). I øvrigt bemærkes i denne henseende, at chartrets artikel 6 fastslår, at enhver har ret til ikke alene frihed, men også sikkerhed.

43 I denne henseende fremgår det af syvende betragtning til direktiv 2006/24, at Rådet (retlige og indre anliggender) på grund af den betydelige vækst i de muligheder, der ligger i elektronisk kommunikation, i sine konklusioner af 19. december 2002 påpegede, at data vedrørende anvendelsen af elektronisk kommunikation udgør et særdeles vigtigt og brugbart redskab til forebyggelse af strafbare handlinger og bekæmpelse af kriminalitet, især organiseret kriminalitet.

44 Det må derfor fastslås, at lagring af data med henblik på, at de kompetente nationale myndigheder eventuelt kan få adgang hertil, som omhandlet i direktiv 2006/24, faktisk forfølger et mål af almen interesse.

45 Under disse omstændigheder skal det efterprøves, om det indgreb, som er fastslået, er forholdsmæssigt.

46 I denne henseende skal der henvises til, at proportionalitetsprincippet ifølge Domstolens faste praksis indebærer et krav om, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at gennemføre de lovlige mål, som forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af disse mål (jf. i denne retning domme *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 45, *Volker und Markus Schecke og Eifert*, EU:C:2010:662, præmis 74, *Nelson m.fl.*, C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 71, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 50, og *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 29).

47 Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser, når der er tale om indgreb i grundlæggende rettigheder, vil rækkevidden af EU-lovgivers skønsbeføjelse kunne være begrænset under hensyn til en række faktorer, herunder navnlig det omhandlede område, karakteren af den omhandlede rettighed, som er sikret ved chartret, karakteren og alvoren af indgrebet samt formålet hermed (jf. analogt for så vidt angår EMRK's artikel 8 *Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom, S og Marper mod Det Forenede Kongerige* (Storkammeret), nr. 30562/04 og 30566/04, § 102, ECHR 2008-V).

48 I det foreliggende tilfælde er EU-lovgivers skønsbeføjelse, henset til dels den betydelige rolle, som beskyttelsen af personoplysninger spiller i forhold til den grundlæggende ret til respekt for privatlivet, dels rækkevidden og alvoren af det indgreb i denne ret, som direktiv 2006/24 indebærer, begrænset, hvorfor der skal foretages en streng efterprøvelse.

49 Hvad angår spørgsmålet, om lagring af data er egnet til at gennemføre det mål, som forfølges med direktiv 2006/24, må det fastslås, at de data, som skal lagres i henhold til dette direktiv, henset til den stadigt større betydning af elektroniske kommunikationsmidler, giver de kompetente nationale myndigheder på det strafferetlige område yderligere muligheder for at opklare grov kriminalitet og derfor i denne henseende udgør et brugbart redskab i efterforskningen af straffesager. Lagring af sådanne data kan dermed anses for at være egnet til at gennemføre det mål, som forfølges med det nævnte direktiv.

50 Det kan ikke føre til et andet resultat, at der, som anført af bl.a. Christof Tschohl og Michael Seitlinger samt af den portugisiske regering i de skriftlige bemærkninger, som de har indgivet til Domstolen, eksisterer adskillige former for elektronisk kommunikation, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/24, eller som muliggør anonym kommunikation. Dette vil ganske vist kunne begrænse datalagringsens egnethed til at opnå det mål, som forfølges, men vil dog ikke, som generaladvokaten har anført i punkt 137 i forslaget til afgørelse, kunne gøre denne lagring uegnet.

51 Hvad angår spørgsmålet, om den datalagring, som er foreskrevet i direktiv 2006/24, er nødvendig, skal det fastslås, at bekæmpelse af

grov kriminalitet, og navnlig organiseret kriminalitet og terrorisme, ganske vist er af afgørende betydning for at sikre den offentlige sikkerhed, og at effektiviteten heraf i vidt omfang kan være afhængig af anvendelse af moderne efterforskningsteknikker. Et sådant mål af almen interesse kan imidlertid, hvor grundlæggende det end er, ikke i sig selv begrunde, at en foranstaltning med henblik på datalagring som den, der er indført med direktiv 2006/24, anses for nødvendig af hensyn til bekæmpelsen af grov kriminalitet.

52 Hvad angår retten til respekt for privatlivet kræver hensynet til beskyttelsen af denne grundlæggende ret ifølge Domstolens faste praksis under alle omstændigheder, at undtagelserne fra og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige (dom IPI, C-473/12, EU:C:2013:715, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

53 I denne henseende skal der erindres om, at beskyttelsen af personoplysninger i medfør af den udtrykkelige pligt, som er fastsat i chartrets artikel 8, stk. 1, har en særlig betydning for retten til respekt for privatlivet, som er fastslået i chartrets artikel 7.

54 Den pågældende EU-lovgivning skal således fastsætte klare og præcise regler, som regulerer rækkevidden og anvendelsen af den omhandlede foranstaltning og opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis data er blevet lagret, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personlige oplysninger mod risikoen for misbrug og mod ulovlig adgang til og anvendelse af disse oplysninger (jf. analogt for så vidt angår EMRK's artikel 8 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme, Liberty m.fl. mod Det Forenede Kongerige, 1.7.2008, nr. 58243/00, §§ 62 og 63, Rotaru mod Rumænien, §§ 57-59, samt S og Marper mod Det Forenede Kongerige, § 99).

55 Behovet for at råde over sådanne garantier er så meget desto større, når personoplysningerne, som foreskrevet i direktiv 2006/24, undergives automatisk databehandling, og der eksisterer en betydelig risiko for ulovlig adgang til disse data (jf. analogt for så vidt angår EMRK's artikel 8 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme, S og Marper mod Det Forenede Kongerige, § 103, samt M.K. mod Frankrig, 18.4.2013, nr. 19522/09, § 35).

56 Hvad angår spørgsmålet, om det indgreb, som direktiv 2006/24 indebærer, er begrænset til det strengt nødvendige, bemærkes, at dette direktiv i henhold til dets artikel 3, sammenholdt med dets artikel 5, stk. 1, foreskriver lagring af alle trafikdata vedrørende fastnettelefoni, mobiltelefoni, internetadgang samt e-mail og telefoni via internettet. Det omfatter således alle elektroniske kommunikationsmidler, hvis anvendelse er meget udbredt og af stadigt stigende betydning i den enkeltes dagligdag. Desuden omfatter dette direktiv i henhold til dets artikel 3 alle abonnenter og registrerede brugere. Det indebærer dermed et indgreb i de grundlæggende rettigheder for praktisk talt hele den europæiske befolkning.

57 I denne henseende skal det for det første fastslås, at direktiv 2006/24 generelt omfatter alle personer og alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata uden nogen form for differentiering, begrænsning eller undtagelse under hensyn til målet om at bekæmpe grov kriminalitet.

58 Direktiv 2006/24 omfatter således dels generelt alle personer, der gør brug af elektroniske kommunikationstjenester, uden at de personer, hvis data lagres, dog – end ikke indirekte – befinder sig i en situation, der vil kunne give anledning til strafferetlig forfølgning. Direktivet finder dermed anvendelse selv på personer, for hvis vedkommende der ikke findes noget som helst indicium for, at deres adfærd kan have – selv en indirekte eller fjern – forbindelse til grov kriminalitet. Endvidere indeholder det ikke nogen undtagelsesbestemmelse, således at det finder anvendelse selv på personer, hvis kommunikation i henhold til nationale retsregler er omfattet af tavshedspligt.

59 Dels kræver det nævnte direktiv, skønt det har til formål at bidrage til bekæmpelsen af grov kriminalitet, ikke nogen sammenhæng mellem de data, som foreskrives lagret, og en trussel mod den offentlige sikkerhed, og det er navnlig ikke begrænset til en lagring, som er rettet mod data vedrørende et bestemt tidsrum og/eller et bestemt geografisk område og/eller en given personkreds, der på den ene eller anden måde vil kunne være indblandet i grov kriminalitet, eller mod personer, der af andre grunde gennem lagring af deres data ville kunne bidrage til forebyggelse, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet.

60 Ud over dette generelle fravær af grænser fastsætter direktiv 2006/24 for det andet ikke noget objektivt kriterium, som gør det muligt at afgrænse de kompetente nationale myndigheders adgang til dataene og den efterfølgende anvendelse heraf med henblik på forebyggelse, afsløring eller strafferetlig forfølgning vedrørende kriminalitet, der, henset til rækkevidden og alvoren af indgrebet i de rettigheder, som er fastslået i chartrets artikel 7 og 8, kan anses for tilstrækkeligt grov til at begrunde et sådant indgreb. Direktiv 2006/24 begrænser sig derimod til i artikel 1, stk. 1, at henvise generelt til grov kriminalitet som defineret af de enkelte medlemsstater i deres nationale lovgivning.

61 Hvad angår de kompetente nationale myndigheders adgang til dataene og den efterfølgende anvendelse heraf indeholder direktiv 2006/24 desuden ingen materielle og processuelle betingelser herfor. Dette direktivs artikel 4, som regulerer disse myndigheders adgang til de lagrede data, foreskriver ikke udtrykkeligt, at denne adgang og den efterfølgende anvendelse af de omhandlede data skal være strengt begrænset til forebyggelse og afsløring af præcist afgrænsede strafbare handlinger eller strafferetlig forfølgning vedrørende sådanne, men begrænser sig til at foreskrive, at hver medlemsstat fastsætter den procedure, der skal følges, og de betingelser, der skal være opfyldt for at få adgang til lagrede data, i overensstemmelse med kravet om nødvendighed og proportionalitet.

62 Direktiv 2006/24 fastsætter navnlig ikke noget objektivt kriterium, der gør det muligt at begrænse antallet af personer, der er bemyn-

digede til at få adgang til og efterfølgende anvende lagrede data til det strengt nødvendige, henset til det mål, som forfølges. Særligt er de kompetente nationale myndigheders adgang til lagrede data ikke undergivet en forudgående kontrol, der udøves af enten en retsinstans eller en uafhængig administrativ enhed, hvis afgørelse tjener til at begrænse adgangen til og anvendelsen af data til det strengt nødvendige med henblik på at nå det mål, som forfølges, og træffes på grundlag af en begrundet anmodning, som fremsættes af disse myndigheder inden for rammerne af procedurer med henblik på forebyggelse, afsløring eller strafferetlig forfølgning. Der er heller ikke foreskrevet en præcis forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte sådanne begrænsninger.

63 Med hensyn til varigheden af datalagringen foreskriver direktiv 2006/24 i artikel 6 for det tredje, at dataene skal lagres i et tidsrum af mindst seks måneder, uden at der på nogen måde foretages en sondring mellem de kategorier af data, som er fastsat i dette direktivs artikel 5, efter deres relevans for det mål, som forfølges, eller afhængigt af, hvilke personer der er berørt.

64 Lagringen er endvidere af en varighed på mellem mindst seks og højst 24 måneder, uden at det er præciseret, at fastsættelsen af lagringsperioden skal være baseret på objektive kriterier for at sikre, at den begrænses til det strengt nødvendige.

65 Det fremgår af det ovenstående, at direktiv 2006/24 ikke fastsætter klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden af indgrebet i de grundlæggende rettigheder, som er fastslået i chartrets artikel 7 og 8. Det må derfor fastslås, at dette direktiv indebærer et indgreb i disse grundlæggende rettigheder, som er meget vidtrækkende og af særligt alvorlig karakter i EU's retsorden, uden at dette indgreb er præcist afgrænset af bestemmelser, der gør det muligt at sikre, at det faktisk er begrænset til det strengt nødvendige.

66 Hvad angår reglerne om datasikkerhed og -beskyttelse for så vidt angår data, der lagres af udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet, må det herudover fastslås, at direktiv 2006/24 ikke fastsætter tilstrækkelige garantier, således som foreskrevet i chartrets artikel 8, der gør det muligt at sikre en effektiv beskyttelse af lagrede data mod risikoen for misbrug og mod enhver ulovlig adgang til og anvendelse af disse oplysninger. For det første fastsætter artikel 7 i direktiv 2006/24 således ikke regler, som er specifikke og tilpasset til den meget store mængde data, hvis lagring er foreskrevet i dette direktiv, til disse datas følsomme karakter samt til risikoen for ulovlig adgang til dataene, og som navnlig ville skulle udgøre en klar og streng regulering af beskyttelsen og sikkerheden af de omhandlede data med henblik på at sikre deres integritet og fortrolighed. Der er desuden heller ikke fastsat en præcis forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte sådanne regler.

67 Artikel 7 i direktiv 2006/24, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2002/58 og artikel 17, stk. 1, andet afsnit i direktiv 95/46, sikrer ikke, at de nævnte udbydere anvender et særlig højt beskyttelses- og sikkerhedsniveau ved hjælp af tekniske og organisatoriske foranstalt-

ninger, men tillader bl.a. disse udbydere at tage økonomiske hensyn i betragtning ved fastsættelsen af det sikkerhedsniveau, de anvender, for så vidt angår udgifterne til iværksættelse af sikkerhedsforanstaltningerne. Navnlig sikrer direktiv 2006/24 ikke en irreversibel destruktion af dataene ved udløbet af lagringsperioden.

68 For det andet skal det tilføjes, at det nævnte direktiv ikke foreskriver, at de omhandlede data lagres på EU's område, hvorfor det ikke kan antages, at det fuldt ud er sikret, at overholdelsen af de krav vedrørende beskyttelse og sikkerhed, som er omhandlet i de to foregående præmisser, kontrolleres af en uafhængig myndighed, således som det udtrykkeligt kræves i chartrets artikel 8, stk. 3. En sådan kontrol, som gennemføres på grundlag af EU-retten, er imidlertid et væsentligt led i beskyttelsen af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Østrig, C-614/10, EU:C:2012:631, præmis 37).

69 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af direktiv 2006/24 har overskredet de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver, henset til chartrets artikel 7, 8 og 52, stk. 1.

70 Under disse omstændigheder er der ikke anledning til at behandle spørgsmålet om gyldigheden af direktiv 2006/24 i relation til chartrets artikel 11.

71 Det andet spørgsmål, litra b)-d), i sag C-293/12 og det første spørgsmål i sag C-594/12 skal derfor besvares med, at direktiv 2006/24 er ugyldigt.”

Parterne har under sagen dokumenteret et notat af 2. juni 2014 om betydningen af dommen udarbejdet af Justitsministeriet. Af notatet fremgår bl.a., at ministeriet fandt, at der ikke var grundlag for at antage, at de danske logningsregler var i strid med Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder. I notatet henvistes især til, at dansk ret i modsætning til logningsdirektivet indeholder klare og præcise regler for myndighedernes mulighed for at få adgang til de loggede oplysninger og for den periode, hvori oplysningerne skal opbevares.

I folketingsåret 2014-15 fremsatte regeringen atter lovforslag om at udskyde revisionen af logningsbestemmelsen, denne gang i et år til folketingsåret 2015-16. Baggrunden for forslaget (L 193 af 29. april 2015) var ifølge bemærkningerne et ønske om at afvente en afklaring af, om – og i givet fald hvornår – Kommissionen ville fremsætte forslag om nye EU-regler om logning efter Digital Rightsdommen. Den 27. maj 2015 blev der udskrevet folketingsvalg, og lovforslaget bortfaldt.

Ved lov nr. 640 af 8. juni 2016 blev revisionen af logningsbestemmelsen udskudt til folketingsåret 2016-17. Af bemærkningerne til det lovforslag (L 183 af 27. april 2016), der førte til udskydelsen fremgår bl.a.:

”Til brug for revisionen af logningsreglerne har Rigspolitiet fremsat en række anbefalinger, som bygger på politiets hidtidige erfaringer med anvendelsen af reglerne. Et eksternt konsulenthus har med afsæt i Rigspolitiets anbefalinger beregnet de erhvervsøkonomiske konsekvenser, som peger på omstillingsomkostninger for udbyderne i omegnen af en milliard kr. Det overstiger efter Justitsministeriets opfattelse grænsen for det acceptable.

Justitsministeriet har samtidig med beregningen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser afholdt møder med en række store udbydere og interesseorganisationer inden for tele- og internetbranchen. På møderne er der blevet etableret en nyttig og konstruktiv dialog om udformningen af fremtidens logningsregler.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der ingen tvivl om, at behovet for nye logningsregler er reelt og presserende. Omvendt ønsker ministeriet ikke, at udbyderne pålægges økonomiske byrder for nye logningsregler i en størrelsesorden, som ikke er acceptabel.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at revisionen af logningsreglerne bør udsættes med henblik på at fortsætte den gode dialog med udbyderne, således at de nye regler både i tilstrækkelig grad tilgodeser politiets behov, og samtidig ikke pålægger udbyderne unødige økonomiske byrder.

Justitsministeriet vil i tillæg til den igangværende dialog gennemføre en høring af relevante myndigheder, organisationer mv. om deres vurdering og erfaringer med de gældende logningsregler.”

EU-Domstolen afsagde den 21. december 2016 dom i Tele2-sagen om de britiske og svenske logningsreglers forenelighed med EU-retten. Af dommen fremgår bl.a.:

”

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT 2002, L 201, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 11) (herefter »direktiv 2002/58«), sammenholdt med artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem for så vidt angår den første anmodning Tele2 Sverige AB og Post- och telestyrelsen (den svenske myndighed for post- og teletilsyn, herefter »PTS«) vedrørende den omstændighed, at sidstnævnte har bedt Tele2 Sverige om at lagre sine

abonnenters og registrerede brugeres trafikdata og lokaliseringsdata (sag C-203/15), og for så vidt angår den anden anmodning Tom Watson, Peter Brice og Geoffrey Lewis på den ene side og Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland) på den anden side vedrørende spørgsmålet, om section 1 i Data Retention and Investigatory Powers Act 2014 (lov af 2014 om datalagring og efterforskningsbeføjelser, herefter »DRIPA«) (sag C-698/15) er forenelig med EU-retten.

...

- 108 Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7,8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, er derimod ikke til hinder for, at en medlemsstat vedtager en lovgivning, der som en forebyggende foranstaltning muliggør en målrettet lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, forudsat at lagringen af disse data begrænses til det strengt nødvendige for så vidt angår kategorierne af data, der skal lagres, de omhandlede kommunikationsmidler, de berørte personer og den fastsatte varighed af lagringen.
- 109 For at opfylde de krav, der er anført i denne doms foregående præmis, skal en sådan national lovgivning for det første fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af en sådan foranstaltning om lagring af data, og som opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis data er blevet lagret, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personlige oplysninger mod risikoen for misbrug. Lovgivningen skal navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der i forebyggende øjemed kan vedtages en foranstaltning om lagring af data, hvorved det sikres, at en sådan foranstaltning begrænses til det strengt nødvendige (jf. analogt for så vidt angår direktiv 2006/24 Digital Rights-dommen, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 110 Hvad for det andet angår de materielle betingelser, som en national lovgivning, der inden for rammerne af kriminalitetsbekæmpelse gør det muligt i forebyggende øjemed at lagre trafikdata og lokaliseringsdata, skal opfylde, for at det sikres, at den er begrænset til det strengt nødvendige, bemærkes, at selv om sådanne betingelser kan variere i forhold til de foranstaltninger, der træffes med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet, skal lagringen af disse data ikke desto mindre altid opfylde objektive kriterier, som fastlægger et forhold mellem de data, der skal lagres, og det forfulgte mål. Navnlig skal sådanne betingelser i praksis være af en sådan art, at de faktisk kan afgrænse omfanget af foranstaltningen og følgelig den berørte personkreds.
- 111 Hvad angår afgrænsningen af en sådan foranstaltning med hensyn til personkredsen og de potentielt omfattede situationer skal den nationale lovgivning være baseret på objektive forhold, der gør det muligt at fokusere målrettet på en personkreds, hvis data kan afsløre en forbindelse, i det mindste indirekte, til grov kriminalitet, bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet på den ene eller den anden måde eller forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed. En sådan afgrænsning kan sikres gennem et geografisk kriterium, når de kompetente nationale myndigheder på grundlag af objektive forhold finder, at

der i et eller flere geografiske områder er en forhøjet risiko for, at sådan kriminalitet bliver planlagt eller begået.

- 112 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål i sag C-203/15 besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation.

Det andet spørgsmål i sag C-203/15 og det første spørgsmål i sag C-698/15

- 113 Indledningsvis bemærkes, at Kamarrätten i Stockholm (appeldomstolen for forvaltningsretlige sager i Stockholm) alene har forelagt det andet spørgsmål i sag C-203/15 for det tilfælde, at det første spørgsmål i den nævnte sag besvares benægtende. Dette andet spørgsmål afhænger imidlertid ikke af spørgsmålet om, hvorvidt en lagring af data er generel eller målrettet som omhandlet i denne doms præmis 108-111. Det andet spørgsmål i sag C-203/15 skal derfor besvares sammen med det første spørgsmål i sag C-698/15, som er forelagt uafhængigt af rækkevidden af den pligt til lagring af data, som udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester er pålagt.
- 114 Med det andet spørgsmål i sag C-203/15 og det første spørgsmål i sag C-698/15 ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der regulerer beskyttelsen af og sikkerheden vedrørende trafikdata og lokaliseringsdata, og navnlig de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data, uden at begrænse denne adgang til målet om bekæmpelse af grov kriminalitet, uden at undergive den nævnte adgang en forudgående kontrol foretaget af en domstol eller af en uafhængig administrativ myndighed og uden at stille et krav om, at de pågældende data lagres på EU's område.
- 115 Hvad angår de mål, som kan begrunde en national lovgivning, der fraviger princippet om fortrolighed i forbindelse med elektronisk kommunikation, bemærkes, at for så vidt som opregningen af de mål, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, første punktum, i direktiv 2002/58, er udtømmende, således som det er blevet fastslået i denne doms præmis 90 og 102, skal adgangen til de lagrede data faktisk og præcist opfylde et af disse mål. For så vidt som det mål, der forfølges med den pågældende lovgivning, skal stå i forhold til alvoren af det indgreb i de grundlæggende rettigheder, som denne adgang indebærer, følger det desuden heraf, at det på området for forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser alene er bekæmpelse af grov kriminalitet, der kan begrunde en sådan adgang til de lagrede data.
- 116 Hvad angår iagttagelsen af proportionalitetsprincippet skal en national lovgivning, der regulerer de betingelser, hvorunder udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester skal give de kompetente nationale myndigheder adgang til de lagrede data, i overensstemmelse med det, der er blevet fastslået i

denne doms præmis 95 og 96, sikre, at en sådan adgang holdes inden for det strengt nødvendige.

- 117 Da de retsfor skrifter, der er omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, desuden i overensstemmelse med 11. betragtning til direktivet skal være »omfatte[t] af passende beskyttelsesordninger«, skal en sådan foranstaltning, således som det fremgår af den i denne doms præmis 109 anførte retspraksis, fastsætte klare og præcise regler, der angiver, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester skal give de kompetente nationale myndigheder adgang til de pågældende data. En foranstaltning af denne art skal desuden være retligt bindende i national ret.
- 118 Med henblik på at sikre, at de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data begrænses til det strengt nødvendige, tilkommer det ganske vist national ret at fastsætte de betingelser, hvorunder udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester skal give en sådan adgang. Den pågældende nationale lovgivning kan imidlertid ikke begrænse sig til at opstille et krav om, at adgangen opfylder et af målene i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, selv hvis der er tale om bekæmpelse af grov kriminalitet. En sådan national lovgivning skal nemlig også fastsætte de materielle og processuelle betingelser for de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data (jf. analogt for så vidt angår direktiv 2006/24 Digital Rights-dommen, præmis 61).
- 119 For så vidt som en generel adgang til samtlige lagrede data – uafhængigt af, om der foreligger nogen forbindelse, selv indirekte, til det forfulgte mål – ikke kan anses for at være begrænset til det strengt nødvendige, skal den pågældende nationale lovgivning således være baseret på objektive kriterier med henblik på fastlæggelsen af de omstændigheder og betingelser, hvorunder de kompetente nationale myndigheder skal gives adgang til abonnenters eller registrerede brugeres data. I denne henseende kan der i forbindelse med målet om bekæmpelse af kriminalitet i princippet kun gives adgang til data vedrørende personer, der er mistænkt for at planlægge, ville begå eller have begået en alvorlig lovovertrædelse eller på en eller anden måde være involveret i en sådan lovovertrædelse (jf. analogt Menneskerettighedsdomstolens dom af 4.12.2015, Zakharov mod Rusland, CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, § 260). I særlige situationer, såsom de situationer, hvor vitale interesser for den nationale sikkerhed, forsvaret eller den offentlige sikkerhed er truet af terrorvirksomhed, kan der imidlertid også gives adgang til andre personers data, når der foreligger objektive forhold, som gør det muligt at antage, at disse data i en konkret sag kan bidrage effektivt til bekæmpelsen af en sådan virksomhed.
- 120 Med henblik på i praksis at sikre fuld iagttagelse af disse betingelser er det afgørende, at de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data i princippet, undtagen i behørigt begrundede hastende tilfælde, er undergivet en forudgående kontrol, der foretages af enten en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, og at denne domstols eller denne enheds afgørelse træffes på grundlag af en begrundet anmodning, som navnlig fremsættes af disse myndigheder inden for rammerne af procedurer med henblik på forebyggelse, afsløring eller strafferetlig forfølgning (jf. analogt for så vidt angår direktiv 2006/24 Digital Rights-dommen, præmis 62. Jf. ligeledes analogt for så vidt angår EMRK's artikel 8 Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.1.2016, Szabó og Vissy mod Ungarn, CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, §§ 77 og 80).

- 121 Det er desuden vigtigt, at de kompetente nationale myndigheder, som har fået adgang til de lagrede data, underretter de berørte personer herom inden for rammerne af de gældende nationale procedurer, så snart underretningen herom ikke kan skade disse myndigheders efterforskning. Denne underretning er nemlig de facto nødvendig for at gøre det muligt for disse personer navnlig at udøve den adgang til retsmidler, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 15, stk. 2, i direktiv 2002/58, sammenholdt med artikel 22 i direktiv 95/46, i tilfælde af, at deres rettigheder er blevet tilsidesat (jf. analogt dom af 7.5.2009, Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, præmis 52, og af 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 95).
- 122 Hvad angår reglerne om sikkerheden vedrørende og beskyttelsen af de data, der lagres af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, bemærkes, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58 ikke gør det muligt for medlemsstaterne at fravige direktivets artikel 4, stk. 1 eller stk. 1a. De sidstnævnte bestemmelser opstiller et krav om, at disse udbydere træffer passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger, der gør det muligt at sikre en effektiv beskyttelse af de lagrede data mod risikoen for misbrug og mod enhver ulovlig adgang til disse data. Henset til mængden af lagrede data, den følsomme karakter af disse data og risikoen for ulovlig adgang til disse skal udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester med henblik på at sikre de pågældende datas fulde integritet og fortrolighed sikre et særligt højt niveau for beskyttelse og sikkerhed gennem passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger. Særligt skal den nationale lovgivning foreskrive en lagring på EU's område og en irreversibel destruktion af disse data ved udløbet af lagringsperioden (jf. analogt for så vidt angår direktiv 2006/24 Digital Rights-dommen, præmis 66-68).
- 123 Under alle omstændigheder skal medlemsstaterne sikre, at en uafhængig myndighed fører tilsyn med overholdelsen af det beskyttelsesniveau, som EU-retten sikrer på området for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, idet et sådant tilsyn udtrykkeligt er påkrævet i henhold til chartrets artikel 8, stk. 3, og idet det nævnte tilsyn i overensstemmelse med Domstolens faste praksis udgør et element af afgørende betydning for overholdelsen af beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger. I modsat fald ville de personer, hvis personoplysninger er blevet lagret, blive berøvet deres ved chartrets artikel 8, stk. 1 og 3, sikrede ret til at indgive en anmodning til de nationale tilsynsmyndigheder med henblik på beskyttelse af deres oplysninger (jf. i denne retning dom Digital Rights-dommen, præmis 68, og dom af 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 41 og 58).
- 124 Det tilkommer de forelæggende retter at efterprøve, om og i hvilket omfang de i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivninger overholder de krav, der følger af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, således som disse udførligt er beskrevet i denne doms præmis 115-123, for så vidt angår såvel de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data som beskyttelsen af og sikkerhedsniveauet i forbindelse med disse data.
- 125 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål i sag C-203/15 og det første spørgsmål i sag C-698/15 besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en na-

tional lovgivning, der regulerer beskyttelsen af og sikkerheden vedrørende trafikdata og lokaliseringsdata, og navnlig de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data, uden i forbindelse med bekæmpelsen af kriminalitet at begrænse denne adgang til målet om bekæmpelse af grov kriminalitet, uden at undergive den nævnte adgang en forudgående kontrol foretaget af en domstol eller af en uafhængig administrativ myndighed og uden at stille et krav om, at de pågældende data lagres på EU's område.

Det andet spørgsmål i sag C-698/15

- 126 Med det andet spørgsmål i sag C-698/15 ønsker Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager)) nærmere bestemt oplyst, om Domstolen i Digital Rights-dommen har anlagt en videre fortolkning af chartrets artikel 7 og/eller 8 end den, som Menneskerettighedsdomstolen har anlagt for så vidt angår EMRK's artikel 8.
- 127 Indledningsvis bemærkes, at selv om de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i EMRK, udgør generelle principper i EU-retten, således som det bekræftes af artikel 6, stk. 3, TEU, udgør EMRK ikke et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, så længe Unionen ikke har tiltrådt den (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 128 Den i det foreliggende tilfælde omhandlede fortolkning af direktiv 2002/58 skal således alene anlægges i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 129 Endvidere bemærkes, at det fremgår af forklaringerne ad chartrets artikel 52, at chartrets artikel 52, stk. 3, skal sikre den nødvendige sammenhæng mellem chartret og EMRK, »dog uden at dette berører EU-rettens og EU-Domstolens autonomi« (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 47). Særligt er chartrets artikel 52, stk. 3, første punktum – således som det udtrykkeligt fremgår af chartrets artikel 52, stk. 3, andet punktum – ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse end EMRK. Hertil kommer endelig den omstændighed, at chartrets artikel 8 vedrører en grundlæggende rettighed, der adskiller sig fra chartrets artikel 7, og som ikke har noget sidestykke i EMRK.
- 130 Ifølge Domstolens faste praksis er begrundelsen for en anmodning om præjudiciel afgørelse dog ikke, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retsvist, der vedrører EU-retten (jf. i denne retning dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 41, af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 42, og af 27.2.2014, Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, præmis 29).
- 131 Henset til de betragtninger, der bl.a. fremgår af denne doms præmis 128 og 129, har spørgsmålet om, hvorvidt beskyttelsen i henhold til chartrets artikel 7 og 8 går videre end den beskyttelse, der er sikret ved EMRK's artikel 8, i det foreliggende tilfælde ingen indflydelse på den fortolkning af direktiv 2002/58, sammenholdt med chartret, som er omhandlet i tvisten i hovedsagen i sag C-698/15.

- 132 Det fremgår således ikke, at en besvarelse af det andet spørgsmål i sag C-698/15 kan tilvejebringe elementer til fortolkning af EU-retten, som er nødvendige for afgørelsen af den nævnte tvist med hensyn til denne ret.
- 133 Det følger heraf, at det andet spørgsmål i sag C-698/15 ikke kan antages til realitetsbehandling.

...

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

- 1) Artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation.
- 2) Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, som ændret ved direktiv 2009/136, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der regulerer beskyttelsen af og sikkerheden vedrørende trafikdata og lokaliseringsdata, og navnlig de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data, uden i forbindelse med bekæmpelsen af kriminalitet at begrænse denne adgang til målet om bekæmpelse af grov kriminalitet, uden at undergive den nævnte adgang en forudgående kontrol foretaget af en domstol eller af en uafhængig administrativ myndighed og uden at stille et krav om, at de pågældende data lagres på EU's område.
- 3) Det andet spørgsmål, der er forelagt af Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager), Det Forenede Kongerige)), kan ikke antages til realitetsbehandling."

Dommen var i 2017 genstand for drøftelser i EU-regi ad flere omgange.

Af udkast til justitsministerens tale til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål AA og AB (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg den 2. marts 2017 fremgår bl.a.:

"Samrådsspørgsmål AA:

"Hvad agter den danske regering at foretage sig som reaktion på dommen i Tele2-Watson sagen ved EU-domstolen?"

Samrådsspørgsmål AB:

"Vil ministeren suspendere den logning, der finder sted med hjemmel i den danske logningsbekendtgørelse, indtil lovgivningen er ændret, så lovgivningen ikke er i strid med grundlæggende menneskerettigheder"

...

[EU-Domstolens dom af 21. december 2016]

...

Jeg skal starte med at understrege, at vi ikke er færdige med at analysere konsekvenserne af dommen i Tele2-sagen for de danske logningsregler.

Der er dog to centrale konklusioner i EU-domstolens dom, som ligger fast allerede på nuværende tidspunkt.

For det første: Ifølge dommen er EU-retten til hinder for en såkaldt "generel og udifferentieret" logning af alle oplysninger. Det vil med andre ord sige, at regler om logning ikke må omfatte alle teleselskabernes kunder til enhver tid.

For det andet: Ifølge dommen er EU-retten ikke til hinder for såkaldt "målrettet" logning af oplysninger med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet eller en fare

mod den offentlige sikkerhed.

[Dommens betydning for dansk ret]

De danske regler om logning indebærer i dag, at teleudbyderne skal logge oplysninger om alle deres kunder.

Med visse variationer er det, når vi taler teleoplysninger, også tilfældet i de øvrige EU-lande, der har regler om logning.

Dommen i Tele2-sagen rejser derfor en væsentlig problemstilling i forhold til den måde logningsreglerne i EU-landene er skruet sammen på i dag.

Den problemstilling skal der selvfølgelig findes en løsning på, ikke bare i Danmark, men også i de øvrige berørte lande.

Det skal efter regeringens opfattelse være en løsning, der "målretter" logningen, og som samtidigt sikrer, at politiet i videst muligt omfang har adgang til de loggede oplysninger, som de har brug for i konkrete efterforskninger.

EU-domstolen har ikke taget præcis stilling til, hvordan "målrettede" regler om logning kan se ud.

Derfor er både vi her i Danmark, vores kollegaer i de øvrige EU-lande samt EU-kommissionen i gang med at overveje, hvordan logningsreglerne bør indrettes fremadrettet.

EU-kommissionen har bl.a. for nyligt tilkendegivet, at man vil udarbejde retningslinjer for, hvordan regler om logning fremadrettet kan konstrueres.

Justitsministeriet og Rigspolitiet har desuden – sideløbende med EU-procesen – indledt drøftelser med teleselskaberne om de tekniske muligheder for at målrette logningsreglerne. Den viden skal vi selvfølgelig også have, før vi kan tage stilling til, hvordan vi skal tilpasse logningsreglerne.

Derfor er det bedste svar jeg på nuværende tidspunkt kan give på, hvad regeringen vil foretage sig i lyset af dommen, ret overordnet:

Vi kommer til at lave nogle tilpasninger af logningsreglerne, således at de ikke længere omfatter alle teleselskabernes kunder, men det er for tidligt at sige, hvordan sådanne "målrettede" logningsregler nærmere kommer til at se ud."

Af et brev af 16. marts 2017 fra daværende justitsminister, Søren Pape Poulsen, til Teleindustriens direktør, Jakob Willer, fremgår bl.a.:

"Dommen i Tele2-sagen nødvendiggør nogle tilpasninger af de gældende danske logningsregler. Jeg ved, at det i den forbindelse har været vigtigt for teleselskaberne at få klarhed over, hvilke regler der skal efterleves i den kommende tid, og hvilken proces vi forventer i forhold til tilpasning af reglerne.

Jeg kan i den anledning oplyse, at det er vigtigt for regeringen, at et lovforslag fremsættes for Folketinget, som tilpasser de gældende danske logningsregler i overensstemmelse med dommen i Tele2-sagen, uden unødigt ophold.

Det er imidlertid ligeledes vigtigt for regeringen, at udformningen af de nye regler sker på et fuldt oplyst grundlag, og at udlægningen af dommens konsekvenser sker i fællesskab med de øvrige EU-lande og EU Kommissionen. Derfor er Justitsministeriet også i tæt dialog med de øvrige berørte EU-lande og EU-Kommissionen.

Justitsministeriet og Rigspolitiet vil i øvrigt fortsætte den konstruktive dialog med teleselskaberne med henblik på at sikre, at selskabernes indsigter og synspunkter inddrages i arbejdet.

Som jeg også har oplyst offentligt, betyder dette, at vi først forventer at kunne fremsætte et lovforslag om revision af logningsreglerne i den kommende folketingssamling, og at de gældende danske logningsregler opretholdes, indtil tilpasningerne er gennemført.

Det bemærkes i den forbindelse for en god ordens skyld, at der ikke er nogen bestemt EU-retlig frist for, hvor hurtigt medlemsstaterne skal tage højde for en dom fra EU-Domstolen. Efter EU-Domstolens praksis skal man blot hurtigst muligt iværksætte foranstaltninger til opfyldelse af en dom.

...

Lad mig afslutningsvis understrege, at det som justitsminister er mig magtpåliggende at sikre, at politiet og PET har de efterforskningsredskaber, der skal til for at beskytte os alle. Politiets og PETs fortsatte adgang til – efter en retskendelse – at indhente loggede oplysninger fra teleselskaberne er i den forbindelse et centralt element. Samtidigt skal det naturligvis sikres, at reglerne om logning holdes inden for EU-rettens grænser."

Ved lov nr. 673 af 8. juni 2017 blev revisionen af bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, udskudt til folketingsåret 2017-18. Af bemærkningerne til lovforslaget (L 191 af 26. april 2017) fremgår bl.a.:

”EU-Domstolen afsagde den 21. december 2016 dom i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 og Watson m.fl. (Tele2-sagen) om de britiske og svenske logningsreglers forenelighed med EU-retten. Justitsministeriet er - ligesom de øvrige EU-lande og EU-Kommissionen - endnu ikke færdig med at udrede Tele2-sagens nærmere konsekvenser for de danske logningsregler, men dommen forventes at indebære, at der vil skulle foretages nogle tilpasninger af logningsreglerne.

Det foreslås på den baggrund, at revisionen af logningsreglerne udskydes til folketingsåret 2017-18 med henblik på, at der i forbindelse med revisionen kan tages højde for dommen i Tele2-sagen.

En udskydelse af ændringen af logningsreglerne til folketingsåret 2017-18 vurderes således at være nødvendig for at kunne tilpasse de danske logningsregler mest hensigtsmæssigt i lyset af dommen i Tele2-sagen. Der er bl.a. behov for en grundig dialog med en række andre berørte EU-lande, der står i samme situation som Danmark, samt EU-Kommissionen om, hvilke muligheder der er for at indrette nationale logningsregler i lyset af dommen i Tele2-sagen. Det er desuden af afgørende betydning, at der er den fornødne tid til at sikre det bedste operationelle resultat for politiet og PET i forbindelse med ændringer af logningsreglerne, der udgør et centralt efterforskningsredskab for myndighederne. Endelig vil en udskydelse af revisionen af logningsreglerne give mulighed for en grundig drøftelse med bl.a. telebranchen om de tekniske muligheder - og de forventede omkostninger - ved at tilpasse logningsreglerne i lyset af Tele2-dommen.

...

2.4. EU-Domstolens dom af 21. december 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 og Watson m.fl. (om de britiske og svenske logningsregler)

I EU-Domstolens dom af 21. december 2016 i Tele2-sagen udtalte Domstolen bl.a., at artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (e-databeskyttelsesdirektivet), sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder (Chartret), skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation (præmis 112).

EU-Domstolen udtalte i den forbindelse, at en sådan national lovgivning, der navnlig ikke er begrænset til en lagring, som er rettet mod data vedrørende et tidsrum og/eller et geografisk område og/eller en personkreds, derfor overskrider det strengt nødvendige og ikke kan anses for at være begrundet i et demokratisk samfund, således som det er påkrævet i henhold til artikel 15,

stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet sammenholdt med Chartrets artikel 7 (ret til respekt for privatliv og familieliv), 8 (ret til beskyttelse af personoplysninger) og 11 (ret til ytrings- og informationsfrihed) (præmis 106 og 107).

Endvidere udtalte EU-Domstolen, at e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, sammenholdt med Chartrets artikel 7, 8 og 11 derimod ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en lovgivning, der som en forebyggende foranstaltning muliggør en målrettet lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, forudsat at lagringen af disse data begrænses til det strengt nødvendige for så vidt angår kategorierne af data, der skal lagres, de omhandlede kommunikationsmidler, de berørte personer og den fastsatte varighed af lagringen (præmis 108).

EU-Domstolen udtalte, at en sådan national lovgivning for det første skal fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af en sådan foranstaltning om lagring af data, og som opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis data er blevet lagret, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personlige oplysninger mod risikoen for misbrug. Lovgivningen skal navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der i forebyggende øjemed kan vedtages en foranstaltning om lagring af data, hvorved det sikres, at en sådan foranstaltning begrænses til det strengt nødvendige (præmis 109).

Endvidere udtalte EU-Domstolen, at en national lovgivning, der med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet gør det muligt i forebyggende øjemed at lagre trafikdata og lokaliseringsdata, skal opfylde objektive kriterier, som fastlægger et forhold mellem de data, der skal lagres, og det forfulgte mål. Navnlig skal sådanne betingelser i praksis være af en sådan art, at de faktisk kan afgrænse omfanget af foranstaltningen og følge den berørte personkreds (præmis 110).

For så vidt angår afgrænsningen af en sådan foranstaltning, udtalte EU-Domstolen, at den nationale lovgivning skal være baseret på objektive forhold, der gør det muligt at fokusere målet på en personkreds, hvis data kan afsløre en forbindelse, i det mindste indirekte, til grov kriminalitet, bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet på den ene eller den anden måde eller forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed. En sådan afgrænsning kan endvidere sikres gennem et geografisk kriterium, når de kompetente nationale myndigheder på grundlag af objektive forhold finder, at der i et eller flere geografiske områder er en forhøjet risiko for, at sådan kriminalitet bliver planlagt eller begået (præmis 111).

3. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

De danske logningsregler indebærer, at teleudbyderne skal foretage logning af en række oplysninger om alle deres kunder, på alle tidspunkter og i hele landet, jf. nærmere herom pkt. 2.3.

Det må derfor forventes, at der i lyset af EU-Domstolens dom i Tele2-sagen, jf. pkt. 2.4 ovenfor, vil skulle foretages nogle tilpasninger af de danske logningsregler, således at reglerne målrettes. EU-Domstolen har ikke taget stilling til, hvordan målrettede logningsregler nærmere kan udfærdiges.

Justitsministeriet er på den baggrund for tiden ved at udrede, hvordan de danske logningsregler kan tilpasses i lyset af dommen i Tele2-sagen. Et centralt element i den udredning er en dialog med en række andre EU-lande, der

står i samme situation som Danmark for så vidt angår spørgsmålet om tilpasning af deres nationale logningsregler.

EU-Kommissionen har desuden tilkendegivet, at Kommissionen - i tæt samarbejde med medlemsstaterne - vil udarbejde retningslinjer for, hvordan medlemsstaterne kan fastsætte nationale logningsregler i overensstemmelse med dommen i Tele2-sagen. EU-Kommissionen har ikke på nuværende tidspunkt tilkendegivet, hvornår disse retningslinjer forventes at foreligge.

Revisionen af logningsreglerne bør derfor efter Justitsministeriets opfattelse udskydes til folketingsåret 2017-18 bl.a. med henblik på at kunne gennemføre en grundig dialog med de andre berørte EU-lande og EU-Kommissionen om, hvordan logningsregler fremadrettet kan indrettes. En udskydelse af revisionen vil desuden give bedre tid at sikre det bedste operationelle resultat for politiet og PET i forbindelse med ændringer af logningsreglerne, der udgør et centralt efterforskningsredskab for myndighederne. Endelig vil en udskydelse af revisionen af logningsreglerne give mulighed for en grundig drøftelse med bl.a. telebranchen om de tekniske muligheder - og de forventede omkostninger - ved at tilpasse logningsreglerne i lyset af dommen i Tele2-sagen.

Det foreslås på den baggrund, at revisionsbestemmelsen i § 8 i lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af retsplejeloven og visse andre love, som ændret ved § 7 i lov nr. 542 af 8. juni 2006, lov nr. 650 af 15. juni 2010, lov nr. 573 af 18. juni 2012, lov nr. 635 af 12. juni 2013 og lov nr. 640 af 8. juni 2016, ændres således, at revisionen af logningsreglerne skal foretages i folketingsåret 2017-18.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1.

Det bemærkes, at de gældende logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen ikke ophæves, før revisionen af logningsreglerne er gennemført.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ikke er nogen bestemt EU-retlig frist for, hvor hurtigt medlemsstaterne skal tage højde for en dom fra EU-Domstolen. Efter EU-Domstolens praksis skal medlemsstaterne blot hurtigst muligt iværksætte foranstaltninger til opfyldelse af en dom.

I forlængelse heraf bemærkes det, at Højesteret i en dom af 19. januar 2017 i en sag om opfølgning på en dom fra EU-Domstolen om ret til erstatningsferie ved sygdom har fastslået, at det var velbegundet, at de danske myndigheder brugte et års tid på at udrede dommens nærmere konsekvenser, herunder på at tilvejebringe et fyldestgørende beslutningsgrundlag, som bl.a. indebar dialog med andre EU-lande om deres opfølgning på dommen.

Regeringen vil hurtigst muligt fremsætte et lovforslag for Folketinget om tilpasning af de gældende danske logningsregler."

Af brev af 11. januar 2018 fra den daværende justitsminister, Søren Pape Poulsen, til Folketingets Retsudvalg (REU Alm. del, 2017-18, bilag 136) fremgår:

"Revision af reglerne og logning

1. Ved lov nr. 673 af 8. juni 2017 om ændring af retsplejeloven og visse andre love (ændring af revisionsbestemmelse) udskød Folketinget revisionen af logningsreglerne til samlingen 2017/18 for, at der kunne tages højde for EU-Dom-

stolens dom af 21. december 2016 om de britiske og svenske logningsreglers forenelighed med EU-retten (Tele2-sagen).

Af pkt. 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 191, der lå til grund for lovændringen, fremgår det bl.a. *at* Justitsministeriet var ved at udrede, hvordan de danske logningsregler kunne tilpasses i lyset af Tele2-sagen, *at* et centralt element i den udredning var en dialog med de andre EU-lande, *at* EU-Kommissionen havde tilkendegivet at ville udarbejde retningslinjer for, hvordan medlemsstaterne kunne fastsætte nationale logningsregler i lyset af dommen i Tele2-sagen, og *at* de gældende logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen ikke ville blive ophævet, før revisionen af logningsreglerne er gennemført.

2. I forbindelse med fremsættelsen af lovforslag nr. L 191 tilkendegav jeg, at logningsreglerne ville blive revideret i indeværende samling. Denne tilkendegivelse var baseret på, at EU-Kommissionen på daværende tidspunkt forventede at udarbejde de ovenfor nævnte retningslinjer i efteråret 2017. Kommissionen har imidlertid endnu ikke færdiggjort arbejdet med de nævnte retningslinjer. Ifølge den seneste tilkendegivelse fra Kommissionen vil retningslinjerne foreligge i løbet af 2018.

Det er efter min opfattelse afgørende, at udformningen af nye logningsregler sker på et fuldt oplyst grundlag, og at udlægningen af Tele2-dommens konsekvenser sker i fællesskab med de øvrige EU-lande og EU-Kommissionen.

Den fælles proces er vigtig for at sikre, at de nye regler holdes inden for EU-rettens rammer, og at politiet og PET samtidig har de redskaber, der skal til for at bekæmpe alvorlig kriminalitet. Desuden vil en fælles tilgang i EU være med til at sikre, at telebranchen ikke pålægges unødige byrder.

På denne baggrund påtænker jeg i løbet af de kommende måneder at fremsætte et lovforslag for Folketinget om at udskyde revisionen af logningsreglerne til folketingssamlingen 2018/19.

3. Jeg skal for god ordens skyld oplyse, at de gældende logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen fortsat opretholdes indtil revisionen af logningsreglerne er gennemført.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at der ikke er nogen bestemt EU-retlig frist for, hvor hurtigt medlemsstaterne skal tage højde for en dom fra EU-Domstolen i en præjudiciel sag vedrørende en anden medlemsstats lovgivning. Efter EU-Domstolens praksis skal medlemsstaterne så hurtigt som muligt iværksætte foranstaltninger til opfyldelse af en dom.

I den foreliggende situation har sagen vist sig at være for kompliceret til, at arbejdet i EU om konsekvenserne af Tele2-sagen har kunnet afsluttes, og at EU-Kommissionen har kunnet udstede de forudsatte retningslinjer om logning. Der foreligger derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke et tilstrækkeligt oplyst grundlag for gennemførelsen af en revision af logningsreglerne i Danmark på nuværende tidspunkt.

Det bemærkes, at EU-Kommissionen er orienteret om, at Danmark såvel som de øvrige berørte medlemslande opretholder deres gældende logningsregler

indtil videre, hvilket ikke har givet EU-Kommissionen anledning til bemærkninger.

4. Lad mig afslutningsvis understrege, at det for mig som justitsminister er afgørende, at politiet og PET til enhver tid har de efterforskningsredskaber, der skal til for at beskytte os alle. Politiets og PETs adgang til – efter en retskendelse – at indhente loggede oplysninger fra teleselskaberne er i den forbindelse et centralt element.”

Af brev af 8. marts 2018 fra EU-Kommissionen til Teleindustrien fremgår bl.a.:

“The Commission is fully aware of the significance of the Tele2 ruling and its consequences on national data retention legislation, including the need to ensure the protection of privacy and the confidentiality of communications. At the same time, the importance of data retention as an essential component enabling law enforcement authorities to effectively fight crime, including cyber-crime, must also be recognised.

This is why, since the Tele2 ruling was delivered, the Commission has been involved in discussions, first of all, primarily with the Member States and the relevant EU agencies, to examine possible ways forward which would satisfactorily meet the Court's Tele2 criteria and law enforcement's operational requirements. The issues raised in these discussions are wideranging which is why the assessment on the way forward is still ongoing.

Let me assure you that the Commission is treating this issue with the close attention it deserves. Our commitment is to continue engaging with all relevant stakeholders and doing all we can to find viable, workable and legally sound solutions on this complex subject.”

Ved lov nr. 716 af 8. juni 2018 blev revisionen af bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, på ny udskudt i et år – dvs. til folketingsåret 2018-19. Af bemærkningerne til lovforslaget (L 218 af 11. april 2018) fremgår bl.a.:

“Ved lov nr. 673 af 8. juni 2017 om ændring af retsplejeloven og visse andre love (ændring af revisionsbestemmelse) udskød Folketinget revisionen af logningsreglerne til samlingen 2017/18, for at der kunne tages højde for EU-Domstolens dom af 21. december 2016 om de britiske og svenske logningsreglers forenelighed med EU-retten (Tele2-sagen).

Baggrunden for udskydelsen var bl.a., at Justitsministeriet var ved at udrede, hvordan de danske logningsregler kunne tilpasses i lyset af Tele2-sagen, at et centralt element i den udredning var en dialog med de andre EU-lande, at EU-Kommissionen havde tilkendegivet at ville udarbejde retningslinjer for, hvordan medlemsstaterne kunne fastsætte nationale logningsregler i lyset af dommen i Tele2-sagen, og at de gældende logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen ikke ville blive ophævet, før revisionen af logningsreglerne er gennemført.

Kommissionen har imidlertid endnu ikke færdiggjort arbejdet med de nævnte retningslinjer. Ifølge den seneste tilkendegivelse fra Kommissionen vil retningslinjerne foreligge i løbet af 2018.

Det er efter Justitsministeriets opfattelse afgørende, at udformningen af nye logningsregler sker på et fuldt oplyst grundlag, og at udlægningen af Tele2-dommens konsekvenser sker i fællesskab med de øvrige EU-lande og EU-Kommissionen. Den fælles proces er vigtig for at sikre, at de nye regler holdes inden for EU-rettens rammer, og at politiet og PET samtidig har de redskaber, der skal til for at bekæmpe alvorlig kriminalitet. Desuden vil en fælles tilgang i EU være med til at sikre, at telebranchen ikke pålægges unødige byrder.”

Efter Tele2-dommen forelagde en række nationale domstole nye præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen vedrørende den nærmere fastlæggelse af, i hvilket omfang det vil være i overensstemmelse med EU-retten at logge teledata, herunder vedrørende medlemsstaternes mulighed for at foretage logning af hensyn til sikring af den nationale sikkerhed. Blandt disse sager var C-511/18, C-512/18 og C-520/18 (La Quadrature du Net m.fl.), som indgik til domstolen i begyndelsen af august 2018.

Den 28. september 2019 afgav Rigspolitiet en redegørelse om den såkaldte teledatasag. Af redegørelsen, der er baseret på en gennemgang af ca. 10.700 straffesager, hvor der fra 2012 til 2019 var indhentet teledata, fremgår bl.a., at der i en årrække var fejl i Rigspolitiets konvertering af teledata, og at der ikke var sket orientering til de øvrige aktører i straffesagskæden om kendte fejl og risici ved brugen af teledata.

Justitsministeriet orienterede ved notat af 1. oktober 2019 Folketingets Retsudvalg om, at ministeren ville fremsætte lovforslag i december 2019 om udskydelse af revisionen af logningsreglerne. I notatet anføres det bl.a., at de yderligere forelagte sager kunne give EU-Domstolen anledning til at genoverveje den retstilstand, som Tele2-dommen havde statueret, og at fremsættelse af et nyt lovforslag derfor ville blive stillet i bero indtil afsigelsen af dommene.

Ved lov nr. 644 af 19. maj 2020 blev revisionen af bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, udskudt til folketingsåret 2020-21. Af bemærkningerne til lovforslaget (L 87 af 18. december 2019) fremgår bl.a.:

“Ved lov nr. 716 af 8. juni 2018 om ændring af retsplejeloven og visse andre love (Ændring af revisionsbestemmelse) udskød Folketinget revisionen af logningsreglerne til samlingen 2018-19.

Baggrunden for udskydelsen var, at det efter Justitsministeriets opfattelse var afgørende, at udformningen af nye logningsregler skete på et fuldt oplyst grundlag, og at udlægningen af EU-Domstolens dom af 21. december 2016 (Tele2-dommen) skete i fællesskab med de øvrige EU-lande og EU-Kommissionen. Justitsministeriet afventede derfor, at

Kommissionen færdiggjorde arbejdet med fælles retningslinjer for, hvordan medlemsstaterne kan fastsætte nationale logningsregler i lyset af Tele2-dommen. Kommissionen havde ved fremsættelsen af forslaget til lov nr. 716 af 8. juni 2018 senest tilkendegivet, at retningslinjerne ville foreligge i løbet af 2018.

Kommissionen har endnu ikke udstedt retningslinjerne.

Der verserer for tiden et antal sager for EU-Domstolen, som kan få betydning for medlemsstaternes mulighed for at fastsætte nationale logningsregler.

Danmark og 16 andre EU/EØS-medlemsstater afgav mundtligt indlæg i EU-Domstolens forenede sager nr. C-511/18 og C-512/18 samt C-520/18 i forbindelse med domsforhandlingen den 9.-10. september 2019. Der henvises til notat af 29. november 2018 om afgivelse af indlæg i sagerne. Notatet er sendt til Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 171). I overensstemmelse med notatet gjorde regeringen under sagerne gældende, at Domstolen bør genoverveje visse af de udtalelser, som Domstolen afgav i Tele2-dommen.

Det forventes, at EU-Domstolen vil afsige domme i sagerne omkring maj 2020.

Det er Justitsministeriets vurdering, at udformningen af de nye logningsregler bør ske på et fuldt oplyst grundlag, og at rækkevidden af Tele2-dommen skal fastlægges i fællesskab med de øvrige EU-lande og EU-Kommissionen. Den fælles proces er vigtig for at sikre, at de nye regler holdes inden for EU-rettens rammer. Desuden vil en fælles tilgang i EU være med til at sikre, at telebranchen ikke pålægges unødige byrder. Justitsministeriet følger derfor udviklingen i de øvrige medlemsstater tæt.

Som følge heraf og i lyset af, at EU-Domstolens kommende domme i de ovenfor omtalte logningssager vil kunne give svar på, hvordan logningsregler kan indrettes, foreslås det at udskyde revisionen af logningsreglerne til folketingsåret 2020-21.”

Den 6. oktober 2020 afsagde EU-Domstolen dom i La Quadrature-sagerne. I dommen hedder det bl.a.:

”105 Det skal indledningsvis bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af, og bl.a. til denne lovgivnings tilblivelse (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 44).

106 Som det bl.a. fremgår af sjette og syvende betragtning til direktiv 2002/58, har dette direktiv til formål at beskytte brugerne af elektroniske kommunikationstjenester mod de risikomomenter for deres personoplysninger

og privatliv, der følger af anvendelsen af ny teknologi, og navnlig den øgede mulighed for at foretage automatiseret opbevaring og behandling af oplysninger. Det nævnte direktiv søger, således som det fremgår af anden betragtning hertil, især at sikre fuld overholdelse af de rettigheder, der er nævnt i chartrets artikel 7 og 8. Det fremgår i denne henseende af begrundelsen til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (KOM(2000) 385 endelig), der lå til grund for direktiv 2002/58, at EU-lovgiver ønskede »at sikre, at der fortsat garanteres en høj grad af beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred i forbindelse med alle elektroniske kommunikationstjenester, uanset hvilken teknologi der anvendes«.

- 107 Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2002/58 fastsætter i denne henseende princippet om fortrolighed i forbindelse med såvel elektronisk kommunikation som de dermed forbundne trafikdata, og indebærer navnlig, at det for andre end brugerne principielt er forbudt for enhver at lagre denne kommunikation og disse data, uden at disse brugere har givet samtykke hertil.
- 108 Hvad navnlig angår den behandling og lagring af trafikdata, der foretages af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, fremgår det af artikel 6 i samt af 22. og 26. betragtning til direktiv 2002/58, at en sådan behandling kun er tilladt i det omfang og tidsrum, der er nødvendigt af hensyn til markedsføringen og faktureringen af tjenesterne, samt leveringen af tillægstjenester. Når denne frist er udløbet, skal de behandlede eller lagrede data slettes eller gøres anonyme. Hvad angår andre lokaliseringsdata end trafikdata bestemmer det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, at disse data kun kan behandles under visse betingelser og kun, når de er gjort anonyme, eller når brugeren eller abonnenten har givet sit samtykke hertil (dom af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).
- 109 EU-lovgiver har således med vedtagelsen af dette direktiv konkretiseret de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, hvilket indebærer, at brugerne af elektroniske kommunikationsmidler principielt med rette kan forvente, at deres kommunikation og de dermed forbundne data forbliver anonyme, så længe de ikke har givet deres samtykke, og ikke kan gøres til genstand for registrering.
- 110 Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58 gør det imidlertid muligt for medlemsstaterne at indføre undtagelser til såvel den i dette direktivs artikel 5, stk. 1, fastsatte principielle forpligtelse til at sikre fortroligheden af personoplysninger som til de tilsvarende forpligtelser, der bl.a. er anført i det nævnte direktivs artikel 6 og 9, hvis en sådan indskrænkning er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed, eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller uautoriseret brug af det elektroniske kommunikationssystem. Med henblik herpå kan medlemsstaterne bl.a. vedtage retsforordninger om lagring af data i en begrænset periode, som kan begrundes i et af disse hensyn.
- 111 Når dette er sagt, kan den mulighed for at fravige de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i artikel 5, 6 og 9 i direktiv 2002/58, ikke begrundes,

at en fravigelse af den principielle pligt til at sikre fortroligheden af elektronisk kommunikation og de dermed forbundne data, og navnlig af det forbud mod at lagre disse data, der udtrykkeligt er fastsat i dette direktivs artikel 5, bliver hovedreglen (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 89 og 104).

- 112 Hvad angår de formål, som kan begrunde en begrænsning af de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i navnlig artikel 5, 6 og 9 i direktiv 2002/58, har Domstolen allerede fastslået, at opregningen af de formål, der er fastsat i dette direktivs artikel 15, stk. 1, første punktum, er udtømmende, således at en retsforordning, der er vedtaget i henhold til denne bestemmelse, faktisk og præcist skal opfylde et af disse formål (jf. i denne retning dom af 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 113 Det fremgår endvidere af artikel 15, stk. 1, tredje punktum, i direktiv 2002/58, at medlemsstaterne kun har mulighed for at vedtage retsforordninger med henblik på at indskrænke rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der er omhandlet i dette direktivs artikel 5, 6 og 9, såfremt dette sker i overensstemmelse med EU-rettens generelle principper, som bl.a. omfatter proportionalitetsprincippet, og de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret. Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at den pligt, som en medlemsstat i henhold til en national lovgivning har pålagt udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, til at lagre trafikdata med henblik på i påkommende tilfælde at gøre dem tilgængelige for de kompetente nationale myndigheder, ikke blot rejser en række spørgsmål vedrørende overholdelsen af chartrets artikel 7 og 8, der vedrører henholdsvis respekten for privatlivet og beskyttelsen af personoplysninger, men ligeledes vedrørende artikel 11, der omhandler ytringsfriheden (jf. i denne retning dom af 8.4.2014, *Digital Rights*, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 25 og 70, og af 21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 91 og 92 og den deri nævnte retspraksis).
- 114 I forbindelse med fortolkningen af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58 skal der således tages hensyn til betydningen af såvel retten til respekt for privatlivet, der er sikret ved chartrets artikel 7, som retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved dette charters artikel 8, således som denne betydning fremgår af Domstolens praksis, og retten til ytringsfrihed, idet denne grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 11, udgør et af de væsentlige grundlag for et demokratisk og pluralistisk samfund, og er en del af de værdier, som Unionen i overensstemmelse med artikel 2 TEU er støttet på (jf. i denne retning dom af 6.3.2001, *Connolly mod Kommissionen*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 39, og af 21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 115 Det skal i denne henseende præciseres, at lagring af trafikdata og lokaliseringsdata i sig selv udgør dels en undtagelse fra det forbud mod at lagre disse data, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2002/58, og som gælder for alle andre end brugerne, dels et indgreb i den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, idet det ikke er afgørende, om de på-

gældende oplysninger vedrørende privatlivet er følsomme, eller om dette indgreb har medført eventuelle ubehageligheder for de berørte (jf. i denne retning udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 124 og 126 og den deri nævnte retspraksis; jf. analogt om EMRK's artikel 8, Menneskerettighedsdomstolen, 30.1.2020, Breyer mod Tyskland, CE:ECHR:2020:0130JUD005000112, § 81).

- 116 Det er desuden ikke afgørende, om de lagrede data efterfølgende anvendes (jf. analogt om EMRK's artikel 8, Menneskerettighedsdomstolen, 16.2.2000, Amann mod Schweiz, CE:ECHR:2000:0216JUD002779895, § 69, og af 13.2.2020, Trjakovski og Chipovski mod Nordmakedonien, CE:ECHR:2020:0213JUD005320513, § 51), idet adgangen til sådanne data, uanset hvorledes disse data efterfølgende anvendes, udgør et særskilt indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er nævnt i den foregående præmis (jf. i denne retning udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 124 og 126).
- 117 Denne konklusion forekommer så meget desto mere begrundet, som trafikdata og lokaliseringsdata kan afsløre oplysninger om en lang række forhold, der vedrører de berørte personers privatliv, herunder følsomme oplysninger, såsom oplysninger om seksuel orientering, politiske anskuelser, samfundsmæssige, filosofiske, religiøse og andre overbevisninger samt oplysninger om helbredstilstand, mens sådanne oplysninger i øvrigt nyder en særlig beskyttelse i EU-retten. De nævnte data vil tilsammen kunne gøre det muligt at drage meget præcise slutninger vedrørende privatlivet for de personer, hvis data er blevet lagret, såsom vaner i dagligdagen, midlertidige eller varige opholdssteder, daglige eller andre rejser, hvilke aktiviteter der udøves, disse personers sociale relationer og de sociale miljøer, de frekventerer. Særligt gør disse data det muligt at lave en profil af de berørte personer, hvilken oplysning, henset til retten for respekt af privatlivet, er lige så følsom som selve indholdet af kommunikationen (jf. i denne retning dom af 8.4.2014, Digital Rights, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 27, og af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 99).
- 118 For det første bemærkes, at lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på politimæssige formål i sig selv kan medføre et indgreb i retten til respekt for kommunikation, der er sikret ved chartrets artikel 7, og have afskrækkende virkninger, der kan afholde brugerne af elektroniske kommunikationsmidler fra at udøve deres ret til ytringsfrihed, der er sikret ved dette charters artikel 11 (jf. i denne retning dom af 8.4.2014, Digital Rights, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 28, og af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 101). Sådanne afskrækkende virkninger kan imidlertid navnlig påvirke de personer, hvis kommunikation i henhold til nationale bestemmelser er undergivet tavshedspligt, og de whistleblowere, hvis aktiviteter er beskyttet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT 2019, L 305, s. 17). Disse virkninger er desuden så meget desto mere alvorlige i betragtning af, at der er tale om store mængder af lagrede data af meget forskellig art.

- 119 For det andet bemærkes, at henset til den store mængde trafikdata og lokaliseringsdata, der løbende kan lagres ved hjælp af en generel og udifferentieret lagringsforanstaltning, og den følsomme karakter af de oplysninger, som disse data kan give adgang til, medfører alene den omstændighed, at udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester lagrer de nævnte data, en risiko for misbrug og ulovlig adgang.
- 120 Når dette er sagt, afspejler artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, for så vidt som den giver medlemsstaterne mulighed for at indføre de undtagelser, der er nævnt i denne doms præmis 110, det forhold, at de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7, 8 og 11, ikke er absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet (jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 172 og den deri nævnte retspraksis).
- 121 Som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, tillader dette charter nemlig begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen og respekterer de nævnte rettigheders væsentligste indhold, og for så vidt som disse begrænsninger under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 122 I forbindelse med fortolkningen af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58 i lyset af chartret skal der således også tages hensyn til betydningen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 3, 4, 6 og 7, og den betydning, som formålene om beskyttelse af den nationale sikkerhed og om bekæmpelse af grov kriminalitet har som følge af, at de bidrager til beskyttelsen af andres rettigheder og friheder.
- 123 Chartrets artikel 6, som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) og Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) har henvist til, fastsætter i denne henseende ikke blot retten for enhver til frihed, men også til personlig sikkerhed, og sikrer rettigheder, der svarer til dem, der er sikret ved EMRK's artikel 5 (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 47, af 28.7.2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, præmis 48, og af 19.9.2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, EU:C:2019:765, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 124 Det skal endvidere bemærkes, at chartrets artikel 52, stk. 3, har til formål at sikre den nødvendige sammenhæng mellem de i chartret indeholdte rettigheder og de tilsvarende ved EMRK sikrede rettigheder, uden at dette berører EU-rettens og Den Europæiske Unions Domstols autonomi. Der skal derfor ved fortolkningen af chartret tages hensyn til de tilsvarende rettigheder i EMRK som tærskel for minimumsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 12.2.2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, præmis 57, og af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 125 Hvad angår EMRK's artikel 5, der fastsætter »retten til frihed« og »retten til personlig sikkerhed«, har denne artikel ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis til formål at beskytte individet mod enhver

form for vilkårlig eller ubegrundet frihedsberøvelse (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 18.3.2008, *Ladent mod Polen*, CE:ECHR:2008:0318JUD001103603, §§ 45 og 46, 29.3.2010, *Medvedyev m.fl. mod Frankrig*, CE:ECHR:2010:0329JUD000339403, §§ 76 og 77, og af 13.12.2012, *El-Masri mod »The former Yugoslav Republic of Macedonia«*, CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, § 239). Eftersom denne bestemmelse omhandler frihedsberøvelse, der foretages af en offentlig myndighed, kan chartrets artikel 6 imidlertid ikke fortolkes således, at den pålægger de offentlige myndigheder en pligt til at vedtage specifikke foranstaltninger med henblik på at retsforfølge visse strafbare handlinger.

- 126 Hvad navnlig angår den effektive bekæmpelse af strafbare handlinger, som navnlig mindreårige og andre sårbare personer er ofre for, og som Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) har henvist til, skal det derimod fremhæves, at der i medfør af chartrets artikel 7 kan påhvile de offentlige myndigheder positive forpligtelser til at vedtage retlige foranstaltninger, der har til formål at beskytte privatlivet og familielivet (jf. i denne retning dom af 18.6.2020, *Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed)*, C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 123 og den deri nævnte praksis fra Menneskerettighedsdomstolen). Sådanne forpligtelser kan ligeledes følge af den nævnte artikel 7 med hensyn til den beskyttelse, der gælder for en persons hjem og kommunikation, af artikel 3 og 4 med hensyn til beskyttelsen af en persons fysiske og psykiske integritet og af forbuddet mod tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling.
- 127 Som følge af eksistensen af disse forskellige positive forpligtelser, er det imidlertid nødvendigt, at der foretages en afvejning mellem de omhandlede forskellige interesser og rettigheder.
- 128 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har således fastslået, at de positive forpligtelser, der følger af EMRK's artikel 3 og 8, idet chartrets artikel 4 og 7 indeholder de tilsvarende garantier, navnlig indebærer, at der skal vedtages materielle og proceduremæssige bestemmelser samt praktiske foranstaltninger, der gør det muligt effektivt at bekæmpe lovovertrædelser mod personer gennem effektiv efterforskning og retsforfølgning, idet denne forpligtelse er så meget desto vigtigere, når et barns fysiske og psykiske velbefindende er truet. Når dette er sagt, skal de foranstaltninger, som det tilkommer de kompetente myndigheder at træffe, fuldt ud respektere adgangen til retsmidler og de andre garantier, der kan begrænse omfanget af de strafferetlige efterforskningsbeføjelser, og de andre rettigheder og frihedsrettigheder. Der skal efter denne domstols opfattelse navnlig indføres en retlig ramme, der gør det muligt at foretage en afvejning mellem de forskellige interesser og rettigheder, der skal beskyttes (*Menneskerettighedsdomstolen*, 28.10.1998, *Osman mod Det Forenede Kongerige*, CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, §§ 115 og 116, 4.3.2004, *M.C. mod Bulgarien*, CE:ECHR:2003:1204JUD003927298, § 151, 24.6.2004, *Von Hannover mod Tyskland*, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, §§ 57 og 58, og 2.12.2008, *K.U. mod Finland*, CE:ECHR:2008:1202JUD000287202, §§ 46, 48 og 49).
- 129 Hvad angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet bestemmer artikel 15, stk. 1, første punktum, i direktiv 2002/58, at medlemsstaterne kan vedtage en foranstaltning, der fraviger princippet om fortroligheden af

kommunikation og de dermed forbundne trafikdata, når en sådan foranstaltning er »nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund« af hensyn til de formål, der er nævnt i denne bestemmelse. Det fremgår af 11. betragtning til dette direktiv, at en foranstaltning af denne art skal stå i »åbenbart« rimeligt forhold til det mål, der forfølges.

- 130 Det skal i denne henseende bemærkes, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at beskyttelsen af den grundlæggende ret til respekt for privatlivet kræver, at undtagelserne til og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger holdes inden for det strengt nødvendige. Desuden kan et mål af almen interesse ikke forfølges uden hensyntagen til den omstændighed, at dette mål skal forenes med de grundlæggende rettigheder, der er berørt af foranstaltningen, ved at foretage en rimelig afvejning mellem målet af almen interesse og de pågældende rettigheder (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, præmis 56, af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 76, 77 og 86, og af 8.4.2014, Digital Rights, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 52, samt udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 140).
- 131 Det fremgår nærmere bestemt af Domstolens praksis, at medlemsstaternes mulighed for at begrunde en begrænsning af de rettigheder og forpligtelser, der navnlig er fastsat i artikel 5, 6 og 9 i direktiv 2002/58, skal vurderes ved at bedømme alvorren af det indgreb, som en sådan begrænsning indebærer, og ved at kontrollere, at betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor (jf. i denne retning dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 132 For at opfylde kravet om proportionalitet skal en lovgivning fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den pågældende foranstaltning, og som opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis personoplysninger er berørt, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte disse oplysninger mod risikoen for misbrug. Denne lovgivning skal være retligt bindende i national ret og navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der kan vedtages en foranstaltning om behandling af sådanne oplysninger, hvorved det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige. Nødvendigheden af at råde over sådanne garantier er så meget desto større, når personoplysningerne er undergivet en automatiseret behandling, navnlig når der eksisterer en betydelig risiko for ulovlig adgang til disse oplysninger. Disse betragtninger gør sig især gældende, når der er tale om beskyttelse af den særlige kategori af personoplysninger, som følsomme oplysninger udgør (jf. i denne retning dom af 8.4.2014, Digital Rights, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 54 og 55, og af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 117, samt udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 141).
- 133 En lovgivning, der foreskriver lagring af personoplysninger, skal således altid opfylde objektive kriterier, som fastlægger et forhold mellem de oplysninger, der skal lagres, og det forfulgte mål (jf. i denne retning udtalel-

se 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 191 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 3.10.2019, A m.fl., C-70/18, EU:C:2019:823, præmis 63).

– *De lovgivningsmæssige foranstaltninger, der foreskriver forebyggende lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed*

- 134 Det skal bemærkes, at Domstolen i de domme, hvori den har foretaget en fortolkning af direktiv 2002/58, endnu ikke konkret har taget stilling til det formål om beskyttelse af den nationale sikkerhed, som de forelæggende retter og de regeringer, der har afgivet indlæg, har henvist til.
- 135 Det skal i denne henseende indledningsvis bemærkes, at det af artikel 4, stk. 2, TEU fremgår, at den nationale sikkerhed forbliver den enkelte medlemsstats eneansvar. Dette ansvar svarer til den primære interesse i at beskytte statens væsentlige funktioner og grundlæggende samfundsinteresser og omfatter forebyggelse og bekæmpelse af aktiviteter, der alvorligt kan destabilisere et lands grundlæggende forfatningsmæssige, politiske, økonomiske eller sociale strukturer og navnlig direkte true samfundet, befolkningen eller staten som sådan, såsom bl.a. terrorvirksomhed.
- 136 Formålet om beskyttelse af den nationale sikkerhed, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEU, vejere tungere end de andre formål, der er indeholdt i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, bl.a. formålet om bekæmpelse af kriminalitet i almindelighed, herunder også grov kriminalitet, og om beskyttelse af den offentlige sikkerhed. Trusler som dem, der er nævnt i den foregående præmis, adskiller sig nemlig på grund af deres art og særligt alvorlige karakter fra den generelle risiko for, selv alvorlige, spændinger eller forstyrrelser, for den offentlige sikkerhed. Med forbehold for overholdelsen af de øvrige krav, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, kan formålet om beskyttelse af den nationale sikkerhed derfor begrunde foranstaltninger, der indebærer indgreb i de grundlæggende rettigheder, som er mere alvorlige end dem, som disse andre formål kan begrunde.
- 137 I situationer som dem, der er beskrevet i denne doms præmis 135 og 136, er artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, således principielt ikke til hinder for en lovgivningsmæssig foranstaltning, der giver de kompetente myndigheder mulighed for at pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester at foretage lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, der vedrører alle de brugere, som anvender elektroniske kommunikationsmidler i en begrænset periode, når der foreligger tilstrækkeligt konkrete omstændigheder, der gør det muligt at antage, at den berørte medlemsstat står over for en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed som den, der er nævnt i denne doms præmis 135 og 136, og som må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig. Selv om en sådan foranstaltning uden forskel omfatter alle brugere af elektroniske kommunikationsmidler, uden at disse umiddelbart synes at have en forbindelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 133, til en trussel mod denne medlemsstats nationale sikkerhed, skal det ikke desto mindre fastslås, at den omstændighed, at der foreligger en sådan trussel, i sig selv kan godtgøre, at der består en sådan forbindelse.

- 138 Et påbud om at foretage forebyggende lagring af data, der vedrører alle brugere af elektroniske kommunikationsmidler, skal ikke desto mindre tidsmæssigt begrænses til det strengt nødvendige. Selv om det ikke kan udelukkes, at et påbud, der udstedes til udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, om at foretage lagring af data, kan forlænges som følge af, at en sådan trussel fortsat består, må varigheden af hvert enkelt påbud ikke overstige et forudseeligt tidsrum. Desuden skal en sådan lagring af data være omfattet af begrænsninger og underlagt strenge garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte de berørte personers personoplysninger mod risikoen for misbrug. Denne lagring må således ikke have en systematisk karakter.
- 139 Henset til alvoren af det indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikrede ved chartrets artikel 7 og 8, som følger af en sådan generel og udifferentieret datalagringsforanstaltning, er det vigtigt at sikre, at anvendelsen af denne foranstaltning rent faktisk begrænses til de situationer, hvor der foreligger en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, såsom de situationer, der er omhandlet i denne doms præmis 135 og 136. Det er i denne henseende væsentligt, at en afgørelse, hvorved udbydere af elektroniske kommunikationstjenester pålægges at foretage en sådan lagring af data, kan gøres til genstand for en effektiv prøvelse enten ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, der træffer bindende afgørelser, med henblik på at kontrollere, om en af disse situationer foreligger, samt om de betingelser og garantier, der skal være fastsat, er overholdt.
- *De lovgivningsmæssige foranstaltninger, der foreskriver forebyggende lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelse af kriminalitet og beskyttelse af den offentlige sikkerhed*
- 140 Hvad angår formålet om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger er det i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet kun bekæmpelsen af grov kriminalitet og forebyggelsen af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, der kan begrunde alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, såsom de indgreb, som lagring af trafikdata og lokaliseringsdata indebærer. Det er således kun de indgreb i de nævnte grundlæggende rettigheder, der ikke er alvorlige, som kan begrundes i formålet om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 102, og af 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 56 og 57, samt udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 149).
- 141 En national lovgivning, der foreskriver generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, overskrider det strengt nødvendige og kan i et demokratisk samfund ikke anses for at være begrundet, således som det er påkrævet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 107).

- 142 Henset til den følsomme karakter af de oplysninger, som trafikdata og lokaliseringsdata kan give adgang til, er det nemlig af afgørende betydning for retten til respekt for privatlivet, at disse data behandles med fortrolighed. Når der henses til dels de afskrækkende virkninger for udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 11, og som er nævnt i denne doms præmis 118, som lagringen af disse data kan have, dels alvoren af det indgreb, som en sådan lagring indebærer, er det i et demokratisk samfund således væsentligt, at dette indgreb, således som det er tilfældet for det system, der er indført ved direktiv 2002/58, udgør undtagelsen og ikke reglen, og at disse data ikke kan gøres til genstand for en systematisk og løbende lagring. Denne konklusion gælder selv med hensyn til formålene om bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed samt den betydning, som disse formål skal tillægges.
- 143 Domstolen har endvidere fastslået, at en lovgivning, der foreskriver generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, omfatter elektronisk kommunikation, der foretages af praktisk talt hele befolkningen, uden nogen form for differentiering, begrænsning eller undtagelse under hensyn til det forfulgte mål. En sådan lovgivning omfatter i modsætning til det krav, der er nævnt i denne doms præmis 133, generelt alle personer, der gør brug af elektroniske kommunikationstjenester, uden at disse personer – end ikke indirekte – befinder sig i en situation, der vil kunne give anledning til strafferetlig forfølgning. Den finder dermed anvendelse selv på personer, for hvis vedkommende der ikke findes noget som helst indicium for, at deres adfærd kan have – selv en indirekte eller fjern – sammenhæng med dette formål om at bekæmpe handlinger i form af grov kriminalitet, og navnlig uden at der er foreliggende nogen sammenhæng mellem de data, som foreskrives lagret, og en trussel mod den offentlige sikkerhed (jf. i denne retning dom af 8.4.2014, Digital Rights, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 57 og 58, og af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 105).
- 144 Som Domstolen allerede har fastslået, er en sådan lovgivning navnlig ikke begrænset til en lagring, som er rettet mod data vedrørende et bestemt tidsrum og/eller et bestemt geografisk område og/eller en given personkreds, der på den ene eller anden måde vil kunne være indblandet i alvorlige lovovertrædelser, eller mod personer, der af andre grunde gennem lagring af deres data ville kunne bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet (jf. i denne retning dom af 8.4.2014, Digital Rights, C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 59, og af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 106).
- 145 Selv de positive forpligtelser for medlemsstaterne, der alt efter omstændighederne kan følge af chartrets artikel 3, 4 og 7, og som, således som det er anført i denne doms præmis 126 og 128, vedrører indførelsen af regler, der gør det muligt effektivt at bekæmpe strafbare handlinger, kan imidlertid ikke begrunde indgreb, der er så alvorlige som de indgreb, som en lovgivning, der foreskriver lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, indebærer i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, og som berører praktisk talt hele befolkningen, uden at de berørte personers data kan afsløre en forbindelse, endog ikke indirekte, til det forfulgte formål.

- 146 I overensstemmelse med det i denne doms præmis 142-144 anførte og henset til den afvejning, der nødvendigvis skal foretages mellem de omhandlede rettigheder og interesser, kan formålene om bekæmpelse af grov kriminalitet og om forebyggelse af alvorlige angreb mod den offentlige sikkerhed og a fortiori formålet om beskyttelse af den nationale sikkerhed i betragtning af deres betydning og under hensyn til de positive forpligtelser, der er nævnt i den foregående præmis, hvortil Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) bl.a. har henvist, til gengæld begrunde det særligt alvorlige indgreb, som en målrettet lagring af trafikdata og data indebærer.
- 147 Som Domstolen allerede har fastslået, er artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, således ikke til hinder for, at en medlemsstat vedtager en lovgivning, der som en forebyggende foranstaltning muliggør en målrettet lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, samt med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed, forudsat at en sådan lagring begrænses til det strengt nødvendige for så vidt angår kategorierne af data, der skal lagres, de omhandlede kommunikationsmidler, de berørte personer og den fastsatte varighed af lagringen (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 108).
- 148 Hvad angår den afgrænsning, der skal foretages med hensyn til en sådan datalagringsforanstaltning, kan denne foranstaltning navnlig fastsættes på grundlag af kategorier af berørte personer, idet artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58 ikke er til hinder for en lovgivning, der er baseret på objektive forhold, som gør det muligt at fokusere målrettet på de personer, hvis trafikdata og lokaliseringsdata kan afsløre en forbindelse, i det mindste indirekte, til grov kriminalitet, bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet på den ene eller den anden måde eller forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed eller endog en risiko for den nationale sikkerhed (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 111).
- 149 I denne henseende skal det præciseres, at de således omhandlede personer bl.a. kan være sådanne, som på forhånd inden for rammerne af de gældende nationale procedurer og på grundlag af objektive forhold er blevet identificeret som en trussel mod den pågældende medlemsstats offentlige sikkerhed eller nationale sikkerhed.
- 150 Afgrænsningen af en foranstaltning, der foreskriver lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, kan endvidere baseres på et geografisk kriterium, når de kompetente nationale myndigheder på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold finder, at der i et eller flere geografiske områder er en forhøjet risiko for, at grov kriminalitet bliver planlagt eller begået (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 111). Disse områder kan navnlig være steder, der er kendetegnet ved et højt antal tilfælde af grov kriminalitet, steder, hvor der i særlig grad kan begås grov kriminalitet, såsom steder eller infrastrukturer, der regelmæssigt besøges af et meget stort antal personer, eller strategiske steder, såsom lufthavne, banegårde eller vejafgiftsområder.

- 151 For at sikre, at det indgreb, som de målrettede lagringsforanstaltninger, der er beskrevet i denne doms præmis 147-150, indebærer, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, må deres varighed ikke overstige, hvad der er strengt nødvendigt i forhold til det forfulgte formål og de omstændigheder, der begrundes dem, dog med forbehold af muligheden for at forlænge foranstaltningen som følge af, at det fortsat er nødvendigt at foretage en sådan lagring.
- *De lovgivningsmæssige foranstaltninger, der foreskriver forebyggende lagring af IP-adresser og data vedrørende personers identitet med henblik på bekæmpelse af kriminalitet og beskyttelse af den offentlige sikkerhed*
- 152 Det bemærkes, at selv om IP-adresser indgår blandt de forskellige former for trafikdata, genereres de uden at være knyttet til en bestemt kommunikation og tjener hovedsageligt til gennem udbydere af elektroniske kommunikationstjenester at identificere den fysiske person, der ejer det terminaludstyr, hvorfra en kommunikation via internettet foretages. Hvad angår e-mail og IP-telefoni afslører IP-adresser, for så vidt som det kun er IP-adresserne på kilden til kommunikationen og ikke IP-adresserne på modtageren af kommunikationen, der lagres, således ikke som sådan nogen oplysninger om de tredjemænd, der har været i kontakt med den person, som har foretaget kommunikationen. Denne kategori af data er derfor mindre følsomme end andre former for trafikdata.
- 153 Eftersom IP-adresser kan anvendes til bl.a. at foretage en udtømmende sporing af en internetbrugers søgemønstre og dermed af den pågældendes onlineaktiviteter, gør disse oplysninger det imidlertid muligt at skabe en detaljeret profil af denne internetbruger. Den lagring og analyse af de nævnte IP-adresser, som en sådan sporing kræver, udgør således alvorlige indgreb i internetbrugerens grundlæggende rettigheder, som er sikrede ved chartrets artikel 7 og 8, og som kan have afskrækkende virkninger som dem, der er nævnt i denne doms præmis 118.
- 154 Med henblik på at foretage den nødvendige afvejning af de omhandlede rettigheder og interesser, som kræves i henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 130, skal der tages hensyn til den omstændighed, at IP-adressen i det tilfælde, hvor en lovovertrædelse er begået online, kan udgøre det eneste efterforskningsmiddel, der kan gøre det muligt at identificere den person, som denne adresse var tildelt på det tidspunkt, hvor den pågældende overtrædelse blev begået. Hertil kommer den omstændighed, at den lagring af IP-adresser, som udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester måtte foretage ud over den periode, for hvilken disse data er tildelt, principielt ikke forekommer at være nødvendig for faktureringen af de omhandlede tjenester, hvilket indebærer, at det af denne grund ikke vil være muligt at afsløre lovovertrædelser, der er begået online, således som flere regeringer har anført i deres indlæg for Domstolen, uden at anvende en lovgivningsmæssig foranstaltning i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58. Som disse regeringer har gjort gældende, kan dette bl.a. være tilfældet for særligt alvorlige lovovertrædelser på området for børnepornografi, såsom erhvervelse, udbredelse, transmission eller tilrådighedsstillelse online af børnepornografi som omhandlet i artikel 2, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/93/EU af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og

seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA (EUT 2011, L 335, s. 1).

- 155 Under disse omstændigheder, og selv om det er korrekt, at en lovgivningsmæssig foranstaltning, der foreskriver lagring af IP-adresser på alle de fysiske personer, der ejer terminaludstyr, hvorfra det er muligt at tilgå internettet, vil omfatte personer, der ikke umiddelbart har en forbindelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 133, til de forfulgte formål, og at internetbrugere i overensstemmelse med, hvad der er fastslået i denne doms præmis 109, har ret til i henhold til chartrets artikel 7 og 8 at forvente, at deres identitet principielt ikke afsløres, forekommer en lovgivningsmæssig foranstaltning, der foreskriver generel og udifferentieret lagring af de IP-adresser, der er tildelt kilden til en forbindelse, principielt ikke at være i strid med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, under forudsætning af, at denne mulighed er betinget af en streng overholdelse af de materielle og proceduremæssige betingelser, der skal gælde for brugen af disse data.
- 156 Henset til den alvorlige karakter af det indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikrede ved chartrets artikel 7 og 8, som denne lagring indebærer, er det kun bekæmpelsen af grov kriminalitet og forebyggelsen af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, der i lighed med beskyttelsen af den nationale sikkerhed kan begrunde dette indgreb. Lagringsperioden må endvidere ikke overstige, hvad der er strengt nødvendigt for at nå det forfulgte formål. Endelig skal en foranstaltning af denne art indeholde strenge betingelser og garantier for så vidt angår brugen af disse data, bl.a. ved hjælp af sporing, med hensyn til de kommunikationer og de aktiviteter, som de berørte personer foretager online.
- 157 Hvad endelig angår de data, der vedrører identiteten på brugerne af elektroniske kommunikationsmidler, gør disse data det ikke i sig selv muligt at få kendskab til datoen og tidspunktet for samt varigheden og modtagerne af den kommunikation, der er foretaget, og heller ikke de steder, hvorfra denne kommunikation har fundet sted, eller oplysning om, hvor ofte denne kommunikation har været foretaget med visse personer i en bestemt periode, hvilket indebærer, at disse data bortset fra de pågældendes kontaktoplysninger, såsom deres adresser, ikke tilvejebringer nogen form for oplysninger om den foretagne kommunikation og dermed om disse personers privatliv. Det indgreb, som en lagring af disse data indebærer, kan således principielt ikke kvalificeres som alvorligt (jf. i denne retning dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 59 og 60).
- 158 Det følger heraf, således som der er redegjort for i denne doms præmis 140, at de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der vedrører behandlingen af disse data som sådan, herunder lagringen af og adgangen til disse data alene med henblik på at identificere den pågældende bruger, og uden at de nævnte data kan kædes sammen med oplysninger om den foretagne kommunikation, kan begrundes i det formål om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager i almindelighed, hvortil artikel 15, stk. 1, første punktum, i direktiv 2002/58 henviser (jf. i

denne retning dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 62).

- 159 Henset til den nødvendige afvejning af de omhandlede rettigheder og interesser og af de grunde, der er anført i denne doms præmis 131 og 158, skal det under disse omstændigheder fastslås, at selv i de tilfælde, hvor der ikke foreligger nogen forbindelse mellem samtlige brugere af elektroniske kommunikationsmidler og de forfulgte mål, er artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, ikke til hinder for en lovgivningsmæssig foranstaltning, der uden at fastsætte en særlig frist pålægger udbydere af elektroniske kommunikationstjenester at foretage lagring af data, der vedrører identiteten på alle de brugere, der anvender elektroniske kommunikationsmidler, med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger samt beskyttelse af den offentlige sikkerhed, uden at det er nødvendigt, at der foreligger alvorlige strafbare handlinger eller alvorlige trusler eller angreb mod den offentlige sikkerhed.
- *De lovgivningsmæssige foranstaltninger, der foreskriver hurtig lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet*
- 160 Hvad angår de trafikdata og lokaliseringsdata, som behandles og lagres af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester på grundlag af artikel 5, 6 og 9 i direktiv 2002/58, eller på grundlag af de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette direktivs artikel 15, stk. 1, således som disse er beskrevet i denne doms præmis 134-159, skal det bemærkes, at disse data principielt skal slettes eller gøres anonyme efter udløbet af de lovbestemte frister, inden for hvilke disse data skal behandles og lagres i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, der gennemfører dette direktiv.
- 161 Under denne behandling og lagring kan der imidlertid opstå situationer, hvori det er nødvendigt at lagre de nævnte data ud over disse frister for at opklare alvorlige strafbare handlinger eller angreb mod den nationale sikkerhed, såvel i den situation, hvor disse strafbare handlinger eller disse angreb allerede har kunnet konstateres, som i den situation, hvor der efter en objektiv undersøgelse af samtlige relevante omstændigheder foreligger rimelig grund til at mistænke, at der er begået sådanne strafbare handlinger eller angreb.
- 162 I denne henseende bemærkes, at artikel 14 i Europarådets konvention af 23. november 2001 om [it]-kriminalitet (European Treaty Series – nr. 185), som blev undertegnet af 27 medlemsstater og ratificeret af 25 af disse medlemsstater, og hvis formål er at lette bekæmpelsen af strafbare handlinger, der begås ved hjælp af it-netværk, bestemmer, at de kontraherende parter med henblik på konkret efterforskning eller retsforfølgning af strafesager skal vedtage visse foranstaltninger med hensyn til allerede lagrede trafikdata, såsom hurtig lagring af disse data. Navnlig bestemmer denne konventions artikel 16, stk. 1, at de kontraherende parter skal vedtage de lovgivningsmæssige foranstaltninger, som måtte være nødvendige for, at deres kompetente myndigheder kan meddele pålæg om eller på anden lignende måde opnå hurtig sikring af data, herunder trafikdata, der er

lagret ved hjælp af et it-system, navnlig hvis der er grund til at antage, at disse data er særligt udsat for at gå tabt eller blive ændret.

- 163 I en situation som den, der er omhandlet i denne doms præmis 161, står det, henset til den nødvendige afvejning af de omhandlede rettigheder og interesser, der er nævnt i denne doms præmis 130, medlemsstaterne frit for i en lovgivning, der vedtages i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, at fastsætte muligheden for ved en afgørelse fra den kompetente myndighed, som er underlagt en effektiv domstolsprøvelse, at pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i en begrænset periode at foretage hurtig lagring af de trafikdata og lokaliseringsdata, som de råder over.
- 164 For så vidt som formålet med en sådan hurtig lagring ikke længere svarer til de formål, hvortil oplysningerne oprindeligt blev indsamlet og lagret, og eftersom enhver behandling af data i henhold til chartrets artikel 8, stk. 2, skal opfylde udtrykkeligt angivne formål, skal medlemsstaterne i deres lovgivning præcisere det formål, med henblik på hvilket en hurtig lagring af data kan finde sted. Henset til den alvorlige karakter af det indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikrede ved chartrets artikel 7 og 8, som en sådan lagring kan indebære, er det kun bekæmpelsen af grov kriminalitet og a fortiori beskyttelsen af den nationale sikkerhed, der kan begrunde dette indgreb. For at sikre, at det indgreb, som en foranstaltning af denne type indebærer, er begrænset til det strengt nødvendige, må lagringspligten desuden for det første kun vedrøre de trafikdata og lokaliseringsdata, der kan bidrage til at opklare alvorlige strafbare handlinger eller angreb mod den berørte nationale sikkerhed. For det andet skal data-lagringens varighed begrænses til det strengt nødvendige, idet denne dog kan forlænges, når dette er begrundet i omstændighederne og det formål, der forfølges med den nævnte foranstaltning.
- 165 Det skal i denne forbindelse præciseres, at en sådan hurtig lagring ikke skal begrænses til data om de personer, der konkret er mistænkt for at have begået en strafbar handling eller et angreb mod den nationale sikkerhed. Under overholdelse af den ramme, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, og under hensyn til de betragtninger, der fremgår af denne doms præmis 133, kan en sådan foranstaltning afhængigt af det valg, som lovgiver træffer, og såfremt den holder sig inden for det strengt nødvendige, udvides til at omfatte de trafikdata og lokaliseringsdata, der vedrører andre personer end dem, der mistænkes for at have planlagt eller begået en alvorlig strafbar handling eller et angreb mod den nationale sikkerhed, for så vidt som disse data på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold kan bidrage til at opklare en sådan strafbar handling eller et sådant angreb mod den nationale sikkerhed, såsom oplysninger om offeret for den strafbare handling eller angrebet, om den pågældendes sociale og arbejdsmæssige omgangskreds eller om bestemte geografiske områder, såsom de steder, hvor den omhandlede strafbare handling eller det omhandlede angreb mod den nationale sikkerhed blev begået eller planlagt. De kompetente myndigheders adgang til de således lagrede data skal desuden finde sted under iagttagelse af de betingelser, der følger af den retspraksis, hvori der er anlagt en fortolkning af direktiv 2002/58

(jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Tele2, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 118-121 og den deri nævnte retspraksis).

- 166 Det skal desuden tilføjes, således som det navnlig fremgår af denne doms præmis 115 og 133, at adgangen til de trafikdata og lokaliseringsdata, som udbyderne lagrer som følge af en foranstaltning, der er vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, i princippet kun kan begrundes i det mål af almen interesse, med henblik på hvilket disse udbydere er blevet pålagt at foretage denne lagring. Det følger navnlig heraf, at der under ingen omstændigheder kan gives adgang til sådanne data med henblik på at retsforfølge og straffe en almindelig strafbar handling, når lagringen heraf er begrundet i formålet om bekæmpelse af grov kriminalitet eller a fortiori i formålet om beskyttelse af den nationale sikkerhed. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, således som dette er blevet præciseret i denne doms præmis 131, kan en adgang til data, der er lagret med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, under forudsætning af, at de i den foregående præmis nævnte materielle og proceduremæssige betingelser, der gælder for at opnå en sådan adgang, overholdes, til gengæld begrundes i formålet om beskyttelse af den nationale sikkerhed.
- 167 I denne henseende står det medlemsstaterne frit for i deres lovgivning at fastsætte, at der under overholdelse af disse samme materielle og proceduremæssige betingelser kan gives adgang til trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelsen af grov kriminalitet eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed, når de nævnte data af en udbyder lagres på en måde, der er i overensstemmelse med artikel 5, 6 og 9 eller artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58.
- 168 Henset til samtlige ovenfor anførte betragtninger skal de første spørgsmål i sagerne C-511/18 og C-512/18 og det første og det andet spørgsmål i sag C-520/18 besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger, der med henblik på de formål, der er fastsat i denne artikel 15, stk. 1, i forebyggende øjemed foreskriver generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata. Den nævnte artikel 15, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, er derimod ikke til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger
- der med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed gør det muligt at pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester et påbud om at foretage generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata i de situationer, hvor den pågældende medlemsstat står over for en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, som må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig, når den afgørelse, der fastsætter dette påbud, kan gøres til genstand for en effektiv prøvelse enten ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, der træffer bindende afgørelser, med henblik på at kontrollere, om en af disse situationer foreligger, samt om de betingelser og garantier, der skal være fastsat, er overholdt, og når det nævnte påbud kun kan udstedes for en periode, der er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige, men som kan forlænges i tilfælde af, at denne trussel består

- der med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed, bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed foreskriver målrettet lagring af de trafikdata og lokaliseringsdata, som på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold er afgrænset ud fra kategorier af berørte personer eller ved hjælp af et geografisk kriterium, i en periode, der er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige, men som kan forlænges
 - der med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed, bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed foreskriver generel og udifferentieret lagring af de IP-adresser, der er tildelt kilden til en forbindelse, i en periode, der er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige
 - der med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed, bekæmpelse af grov kriminalitet og beskyttelse af den offentlige sikkerhed foreskriver generel og udifferentieret lagring af de data, der vedrører identiteten på brugerne af elektroniske kommunikationsmidler, og
 - der med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet og a fortiori med henblik på beskyttelsen af den nationale sikkerhed, gør det muligt ved en afgørelse fra den kompetente myndighed, som er underlagt en effektiv domstolsprøvelse, at pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester et påbud om i en begrænset periode at foretage hurtig lagring af de trafikdata og lokaliseringsdata, som disse tjenesteudbydere råder over
- for så vidt som disse foranstaltninger ved klare og præcise regler sikrer, at lagringen af de omhandlede data er underlagt overholdelsen af de dermed forbundne materielle og proceduremæssige betingelser, og at de berørte personer råder over effektive garantier mod risikoen for misbrug.

...

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

- 1) Artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger, der med henblik på de formål, der er fastsat i denne artikel 15, stk. 1, i forebyggende øjemed foreskriver generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata. Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, som ændret ved direktiv 2009/136, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, er derimod ikke til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger

- der med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed gør det muligt at pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester et påbud om at foretage generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata i de situationer, hvor den pågældende medlemsstat står over for en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, som må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig, når den afgørelse, der fastsætter dette påbud, kan gøres til genstand for en effektiv prøvelse enten ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, der træffer bindende afgørelser, med henblik på at kontrollere, om en af disse situationer foreligger, samt om de betingelser og garantier, der skal være fastsat, er overholdt, og når det nævnte påbud kun kan udstedes for en periode, der er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige, men som kan forlænges i tilfælde af, at denne trussel består
- der med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed, bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed foreskriver målrettet lagring af de trafikdata og lokaliseringsdata, som på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold er afgrænset ud fra kategorier af berørte personer eller ved hjælp af et geografisk kriterium, i en periode, der er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige, men som kan forlænges
- der med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed, bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed foreskriver generel og udifferentieret lagring af de IP-adresser, der er tildelt kilden til en forbindelse, i en periode, der er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige
- der med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed, bekæmpelse af grov kriminalitet og beskyttelse af den offentlige sikkerhed foreskriver generel og udifferentieret lagring af de data, der vedrører identiteten på brugerne af elektroniske kommunikationsmidler, og
- der med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet og a fortiori med henblik på beskyttelsen af den nationale sikkerhed, gør det muligt ved en afgørelse fra den kompetente myndighed, som er underlagt en effektiv domstolsprøvelse, at pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester et påbud om i en begrænset periode at foretage hurtig lagring af de trafikdata og lokaliseringsdata, som disse tjenesteudbydere råder over

for så vidt som disse foranstaltninger ved klare og præcise regler sikrer, at lagringen af de omhandlede data er underlagt overholdelsen af de dermed forbundne materielle og proceduremæssige betingelser, og at de berørte personer råder over effektive garantier mod risikoen for misbrug.

...”

I et notat af 19. november 2020 orienterede Justitsministeriet Folketingets Rets- og Europaudvalg om dommen (EUU 2020-21, Alm. del, bilag 101). Af notatet fremgår bl.a.:

"4. Dommen har betydning for medlemsstaternes mulighed for at pålægge teleudbydere mv. at lagre oplysninger om tele- og internettrafik til brug for bl.a. efterforskning og retsforfølgning af alvorlig kriminalitet og terror.

Justitsministeriet studerer nu dommen med henblik på at vurdere, i hvilket omfang Danmark vil kunne opretholde de gældende regler om registrering og opbevaring af oplysninger om tele- og internettrafik. Det sker med henblik på at kunne præsentere et udkast til revision af de danske regler på området.

Det er vigtigt for mig som justitsminister, at politiet og PET har de nødvendige værktøjer for at kunne efterforske og retsforfølge alvorlig kriminalitet og beskytte vores nationale sikkerhed. Her er loggede oplysninger af afgørende betydning."

La Quadrature-dommen blev drøftet i EU-regi, herunder på Det Europæiske Råds møder i december 2020 og marts 2021 samt på rådsmøde i Rådet for Retlige og Interne Anliggender den 11. marts 2021.

Justitsministeren deltog den 14. januar 2021 i et åbent samråd i Folketingets Retsudvalg om logningsbekendtgørelsen. Af udkast af 12. januar 2021 til ministerens tale under samrådet fremgår bl.a.:

"Samrådsspørgsmål J:

Vil ministeren redegøre for, hvorfor man ikke straks ophører den ulovlige masselagning af danskernes teledata, når EU-Domstolens afgørelse af 6. oktober 2020 præciserer, at reglerne er i strid med EU-retten og ikke kan opretholdes midlertidigt, jf. artiklen "Justitsministeren blæser på EU-traktaten trods tre domme: »Telebranchen skal stadig logge og udlevere oplysninger«" fra Version2 den 11. november 2020?

Samrådsspørgsmål K:

Vil ministeren redegøre for teleselskabernes retsstilling i forhold til afgørelsen, herunder hvordan ministeren forventer selskaberne kan agere, efter det er fastslået og præciseret, at deres praksis – også midlertidigt – er i strid med EU-retten, men den danske stat pålægger dem at fortsætte denne praksis, jf. artiklen "Justitsministeren blæser på EU-traktaten trods tre domme: »Telebranchen skal stadig logge og udlevere oplysninger«" fra Version2 den 11. november 2020?

Samrådsspørgsmål L:

Vil ministeren redegøre for, hvorvidt regeringen med det lovforslag, som ifølge ministeren fremsættes i februar 2021, planlægger at ændre reglerne, således at de vil være i overensstemmelse med EU-retten og regler om retten til privatliv, jf. artiklen "Justitsministeren blæser på EU-traktaten trods tre domme: »Telebranchen skal stadig logge og udlevere oplysninger«" fra Version2 den 11. november 2020?

Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Karina Lorentzen Dehnhardt (SF).

...

[Samrådsspørgsmål L om lovforslaget på lovprogrammet]

...

Min holdning er som sagt klar: Politiet skal have de nødvendige værktøjer for at kunne efterforske og retsforfølge kriminalitet, herunder terror. Vi skal i videst muligt omfang sikre, at det også vil være tilfældet i fremtiden.

Som sagt skal vi finde den rette balance mellem de forskellige hensyn. Og finde den rette løsning. Det tager tid.

Regeringen forventer derfor først at kunne fremsætte et lovforslag, der materielt ændrer logningsreglerne, i åbningsugen i den kommende folketingssamling.

Det lovforslag, der vil blive fremsat i indeværende samling, vil altså være et forslag om at udskyde revisionen.

Men det betyder på ingen måde, at regeringen bare vil læne sig tilbage indtil næste folketingsår.

Samtidig med fremsættelsen af lovforslaget om udskydelse af revisionen vil jeg fremlægge en skitse til det kommende lovforslag om den materielle ændring af reglerne.

Det gør jeg for at lægge op en åben drøftelse med bl.a. Folketingets partier, telebranchen og andre interessenter.

Jeg vil gerne tage debatten åbent og på et tidligt stadie. Så vi finder den rette løsning og sikrer, at politiet fortsat kan bruge loggede oplysninger i videst muligt omfang.

[Samrådspørgsmål J om suspension af logningsregler]

Samrådspørgsmål J handler, om hvorfor regeringen ikke suspenderer reglerne om logning.

Ifølge EU-retten er der ikke en bestemt frist for, hvor hurtigt en medlemsstat skal tage højde for en dom fra EU-Domstolen i en sag, der vedrører en anden medlemsstats regler.

Men man skal så hurtigt som muligt iværksætte foranstaltninger til opfyldelse af en sådan dom. Hvor hurtigt dette så skal ske, afhænger af sagens konkrete omstændigheder.

Og det her er – som jeg har været inde på – en kompliceret sag.

Og loggede oplysninger er simpelthen for vigtige til, at vi bare kan ophæve reglerne uden at have noget andet at sætte i stedet. Det er der i øvrigt heller ikke noget, der tyder på, at de andre EU-lande har tænkt sig at gøre på baggrund af dommen fra oktober 2020.

Og det er Justitsministeriets vurdering, at en materiel ændring af logningsreglerne i efteråret vil være tids nok i forhold til at overholde princippet om "så hurtigt som muligt".

[Samrådspørgsmål K om teleselskabernes retsstilling]

Lad mig så endelig vende mig mod samrådsspørgsmålet K om teleselskabernes retsstilling. Det kan jeg også besvare ganske kort.

EU-Domstolens dom betyder ikke, at de gældende danske logningsregler sættes ud af kraft. De danske logningsregler er altså ikke pludseligt ophørt med at eksistere eller pludseligt blevet umiddelbart ugyldige.

Indtil vi får vedtaget en ny logningslovgivning til efteråret, håber jeg, at teleselskaberne har forståelse for, at politiet har behov for adgang til loggede oplysninger til at efterforske grov kriminalitet og terror.

Som sagt arbejder vi hårdt på at finde en løsning, der kan skabe klare rammer og sikre, at politiet har de bedst mulige redskaber til at kunne bekæmpe grov kriminalitet og terror i fremtiden.”

Parterne har under sagen fremlagt en transskription af udtalelser fremsat af justitsministeren under samrådet. Parterne er enige om, at transskriptionen kan lægges til grund. Af transskriptionen fremgår:

”Så var der det konkrete spørgsmål, om man kan opretholde logningen midlertidigt. Hvordan er teleselskabernes retsstilling egentlig. EU-Domstolens dom – det var også det, jeg prøvede på at sige med at implementere det hurtigst muligt – EU-Domstolens dom betyder ikke, at de gældende danske logningsregler sættes ud af kraft. Og det som jeg også sagde i talen, det var, at jeg håber på teleselskabernes forståelse for, at politiet og politiets efterretningstjeneste har behov for adgang til loggede oplysninger til at bekæmpe grov kriminalitet og til at beskytte den nationale sikkerhed, som jo er det, der ligger inden for rammerne i dommen. Men også jo, som jeg også sagde, at visse dele af de danske logningsregler strider mod EU-retten [...] mod EU-Charteret, sådan som det fortolkes af EU-Domstolen. Og derfor kan det ikke håndhæves over for teleudbyderne. Altså de dele, som strider mod EU-retten – de dele af den danske lovgivning, som strider mod EU-retten, kan vi ikke håndhæve over for teleudbyderne. Og derfor vil teleudbyderne heller ikke kunne straffes, hvis de undlader at logge teleoplysninger.”

Af brev af 29. januar 2021 fra justitsminister Nick Hækkerup til Teleindustriens direktør, Jakob Willer, fremgår bl.a., at det er Justitsministeriets opfattelse, at teleselskaberne, indtil nye logningsregler kan træder i kraft, ikke vil kunne straffes for overtrædelse af reglerne i logningsbekendtgørelsen, idet der ikke med afsæt i de danske regler vil kunne sondres mellem de forskellige formål, som oplysningerne er blevet logget til.

Den 17. februar 2021 besvarede justitsministeren fem spørgsmål stillet af Karina Lorentzen Dehnhardt den 21. januar 2021. Af svaret på spørgsmål 562 angående håndhævelsen af logningsbekendtgørelsen fremgår bl.a.:

”3. EU-Domstolens dom af 6. oktober 2020 indebærer ikke, at de gældende danske logningsregler sættes ud af kraft eller bliver umiddelbart ugyldige. Det er imidlertid Justitsministeriets vurdering, at logning af trafik- og lokaliseringsdata efter dommen af 6. oktober 2020 ikke vil kunne begrundes af hensyn

til bekæmpelsen af almindelig kriminalitet. Da de gældende logningsregler pålægger teleselskaberne at registrere og opbevare oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning af alle strafbare forhold, er det således Justitsministeriets opfattelse, at teleselskaberne, indtil nye logningsregler er på plads, ikke vil kunne straffes, hvis de ikke følger reglerne om logning i logningsbekendtgørelsen, idet der ikke i de gældende danske regler sondres mellem, til hvilke formål oplysningerne logges.”

Den 23. marts 2021 sendte justitsministeren en skitse for en revision af logningsbestemmelserne i retsplejeloven til Folketingets Retsudvalg (REU, Alm. del, 2020-21, bilag 262). Lovskitsen indeholder bl.a. en gennemgang af forholdet mellem de gældende logningsregler og EU-Domstolens domme samt overvejelser om muligheden for under nærmere betingelser at opretholde en generel og udifferentieret logning af hensyn til den nationale sikkerhed. Det fremgår af skitsen, at Justitsministeriet forventer, at lovforslag kan fremsættes i efteråret 2021, og at de nødvendige ændringer af logningsreglerne kan træde i kraft den 1. januar 2022.

Der er under sagen dokumenteret fra vurderinger af terrortruslen mod Danmark udarbejdet af Center for Terroranalyse henholdsvis i marts 2020 og i marts 2021 samt fra Rigspolitiets redegørelse af 17. april 2020 vedrørende politiets håndtering af signaleringsdata fra Telenor mv.

Anbringender

Sagsøger har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 28. april 2021, hvori det hedder bl.a.:

”2. TIL STØTTE FOR PÅSTAND 1 OM LOGNINGSBEKENDTGØRELSENS UGYLDIGHED GØRES FØLGENDE GÆLDENDE

2.1 Logningsbekendtgørelsen er i strid med Charteret, herunder art. 7, art. 8, art. 11 og art. 52, stk. 1

2.1.1 Logningsbekendtgørelsen udgør generel og udifferentieret logning

Logningsbekendtgørelsen indebærer, at de danske teleudbydere skal indsamle såkaldte teleoplysninger om borgerne, der genereres eller behandles i deres net. Disse oplysninger skal opbevares i 1 år. Politiet kan herefter i efterforskningsøjemed få adgang til de pågældende teleoplysninger ved at kræve dem udleveret efter kendelse i henhold til kravene hertil i retsplejelovens kapitel 71.

De pågældende loggede teleoplysninger omfatter bl.a. hvem borgerne SMS'er med og ringer til, hvornår og hvor længe de

gør det, samt hvor de opholder sig, når de indleder sig herpå. Indholdet i kommunikationen skal ikke registreres. Der er med andre ord tale om overvågning af metadata, dvs. data om data, eller populært kaldet data om "hvem, hvad, hvornår og hvor". Oplysningerne gør det muligt at udarbejde en meget præcis profil over hver enkelt persons adfærd og mønstre.

Logningsbekendtgørelsen indebærer således en systematisk, generel og udifferentieret indsamling af alle brugernes teleoplysninger.

2.1.2 Charteret er en del af dansk ret og finder direkte anvendelse

Charteret er en fulgyldig del af dansk ret, da Charteret ved Lisabon-traktatens ikrafttræden blev juridisk bindende på EU-niveau og dermed også finder direkte anvendelse i samtlige medlemsstater, inklusive Danmark.

Sagsøgte er udtrykkeligt forpligtet til at overholde Charteret, jf. legalitetsprincippet og Charterets art. 52, stk. 1, der foreskriver, at Charteret er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten.

2.1.3 Generel og udifferentieret logning er i strid Charteret, herunder art. 7 (retten til privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation) og art. 8 (retten til beskyttelse af sine personoplysninger), art. 11 (retten til ytrings- og informationsfrihed).

2.1.4 Generel og udifferentieret logning går som altovervejende hovedregel videre, end hvad kan begrundes under proportionalitetsprincippet i art. 52, stk. 1

Det følger af Charterets art. 52, stk. 1, at begrænsninger af de ved Charteret fasttømrede rettigheder kun kan iværksættes under iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

EU-Domstolen har ved såvel Digital Rights Ireland, Tele2/Watson og La Quadrature-dommen fastlagt, at en generel og udifferentieret logning strider imod proportionalitetsprincippet, og således ikke gyldigt kan opretholdes, jf. eksempelvis Digital Rights Ireland, præmis 69, Tele2/Watson, præmis 134 og La Quadrature, præmis 140.

2.1.5 Det blev fastlagt ved Digital Rights Ireland-dommen den 8. april 2014

Logningsdirektivet blev erklæret ugyldigt med retroaktiv effekt ved Digital Rights Ireland-dommen med henvisning til, at EU-lovgiver ved Logningsdirektivet havde overskredet grænserne for det *strengt nødvendige* i henhold Charterets artikel 7, 8 og 52, stk. 1, jf. præmis 69. EU-Domstolen lagde bl.a. vægt på, at:

Teleudbydernes pligt til at lagre trafik- og lokaliseringsdata og de kompetente myndigheders adgang til dataene udgjorde et meget vidtrækkende indgreb af særlig alvorlig karakter i retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved Charterets artikel 7 og 8, jf. præmis 32-37.

Indgrebene i henhold til Logningsdirektivet var begrundet i mulighederne for at opklare grov kriminalitet, jf. præmis 49. EU-Domstolen fastlagde dog, at et sådant mål af almen interesse imidlertid ikke i sig selv kunne begrunde, at indgrebet var nødvendigt, jf. præmis 51.

EU-lovgivningen skulle have fastsat klare og præcise regler, som regulerede rækkevidden og anvendelsen af logningen og som opstillede en række mindstekrav, således at de personer, hvis data der var blevet lagret, rådede over tilstrækkelige garantier, der gjorde det muligt effektivt at beskytte deres personoplysninger mod risiko for misbrug og mod ulovlig adgang til og anvendelse af oplysningerne, jf. præmis 54.

Logningsdirektivet var *ikke begrænset til det strengt nødvendige* idet det generelt omfattede alle personer, alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata uden nogen form for differentiering, begrænsning eller undtagelse under hensyn til målet om at bekæmpe grov kriminalitet. Direktivet fandt dermed anvendelse selv på personer, for hvis vedkommende der ikke fandtes noget som helst indicium for, at deres adfærd kunne have – selv en indirekte eller fjern - forbindelse til grov kriminalitet, jf. præmis 57 og 58.

Det fremhæves endvidere, at der ikke er tale om målrettet logning som er rettet mod data vedrørende et bestemt tidsrum og/eller et bestemt geografisk område og/eller en given personkreds, der på den ene eller anden måde vil kunne være indblandet i grov kriminalitet, eller mod personer, der af andre grunde

gennem lagring af deres data ville kunne bidrage til forebyggelse, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet, jf. præmis 59.

Logningsbekendtgørelsen er en implementering af det nu ugyldige Logningsdirektiv, endda på nogle punkter en overimplementering...

EU-Domstolens indsigelser, der medførte ugyldighed af Logningsdirektivets generelle og udifferentierede logning, kunne således 1:1 overføres til Logningsbekendtgørelsen allerede i 2014.

2.1.6 Det blev stadfæstet ved Tele2/Watson-dommen den 21. december 2016

Det blev i Tele2/Watson-sagen anfægtet, om Digital Rights Ireland-dommen også indebar et generelt forbud mod logning, eller om nationale logningsregler alligevel kunne opretholdes i medfør af den særlige undtagelsesbestemmelse i art. 15, stk. 1, i E-databeskyttelsesdirektivet (2002/58/EF af 12. juli 2002) om lagring af data af hensyn til den offentlige sikkerhed, forsvaret og statens sikkerhed.

EU-Domstolen bekræftede først og fremmest i præmis 81, at nationale logningsregler er omfattet af EU-retten, også nationale logningsregler, der er baseret på E-databeskyttelsesdirektivet.

Nationale logningsregler, kan alene undtages efter E-databeskyttelsesdirektivets art. 15, stk. 1, hvis det er i overensstemmelse med Charteret.

EU-Domstolen fulgte sin afgørelse i Digital Rights Ireland og fastslog i præmis 107, at de engelske og svenske logningsregler overskred det strengt nødvendige i et demokratisk samfund, og dermed ikke kunne anses for at være begrundet, som påkrævet efter Charterets art. 7, 8 og 52, stk. 1.

EU-Domstolen konkluderede for så vidt angår udifferentieret lagring af data, at Charterets art. 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1 er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation, jf. præmis 134.

Det er blandt andet tilfældet, idet disse data tilsammen ville gøre det muligt at drage meget præcise slutninger vedrørende privatlivet for de pågældende personer, såsom vaner i dagligdagen, midlertidige eller varige opholdssteder, daglige eller andre rejser, hvilke aktiviteter der udøves, personers sociale relationer og de sociale miljøer, de frekventerer, hvilket er egnet til at skabe en følelse hos de berørte personer af, at deres privatliv er genstand for konstant overvågning, jf. præmis 99 og 100.

EU-Domstolen bemærkede også, at lagringen af trafikdata og lokaliseringsdata kan have en indvirkning på brugen af de elektroniske kommunikationsmidler, og følgelig på brugerne af disse midlers udøvelse af deres ytringsfrihed, som er sikret ved Charterets art. 11, jf. præmis 101.

EU-Domstolen udtalte i præmis 106-112, at EU-retten *ikke* er til hinder for, at en medlemsstat vedtager lovgivning, der som en forebyggende foranstaltning muliggør *en målrettet lagring* af trafikdata og lokaliseringsdata med *henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet eller for at forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed*, forudsat at lagringen af disse data begrænses til det *strengt nødvendige* for så vidt angår kategorierne af data, der skal lagres, de omhandlede kommunikationsmidler, de berørte personer og den fastsatte varighed af lagringen.

National lovgivning skal derudover indeholde objektive kriterier der fastsætter, hvornår data må logges og hvornår myndighederne må få adgang til disse data.

Den nationale lovgivning skal være baseret på objektive forhold, der gør det muligt at fokusere målrettet på en personkreds, hvis data kan afsløre en forbindelse, i det mindste indirekte, til grov kriminalitet, bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet på den ene eller den anden måde eller forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed, jf. præmis 111. Dette kunne sikres ved et geografisk kriterium.

Derudover skal de nationale myndigheder fastsætte de materielle og processuelle betingelser for de kompetente myndigheders adgang til de lagrede data, jf. præmis 115.

I princippet kan der kun gives adgang til teleoplysninger vedrørende personer, der er mistænkt for at planlægge, ville begå eller have begået grov kriminalitet, dog kan der i særlige situationer, hvor vitale interesse for den nationale sikkerhed, forsvaret eller

den offentlige sikkerhed er truet af terror virksomhed, også gives til andre personers data, når der foreligger objektive forhold, som gør det muligt at antage, at disse data i en konkret sag kan bidrage effektivt til bekæmpelsen af sådan virksomhed, jf. præmis 119.

De nationale myndigheder, der får adgang til de loggede trafikdata, skal *underrette de berørte personer*, så snart en sådan underretning ikke kan skade myndighedernes efterforskning, jf. præmis 121.

Teleudbydere skal sikre effektiv beskyttelse og sikkerhed ved hjælp af passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger, som den nationale tilsynsmyndighed skal føre kontrol over med henblik på at sikre, at beskyttelsesniveauet er tilstrækkeligt, jf. præmis 122.

Den lagrede data skal opbevares inden for EU og al data skal destrueres ved udløbet af logningsperioden. Det er derfor ikke tilladt at opbevare den loggede data på servere placeret uden for EU eller at videregive data til andre myndigheder i lande uden for EU. Endelig skal der sikres effektiv domstolskontrol og tilsyn ved en uafhængig myndighed, jf. præmis 122 og 123.

Ved Tele2/Watson stod EU-Domstolen således på skuldrene af Digital Rights Ireland. Det blev stadfæstet, at en generel og udifferentieret logning, som de engelske eller svenske nationale regler – tilsvarende Logningsbekendtgørelsen – var i strid med Charteret, herunder idet de gik udover, hvad der var strengt nødvendigt.

2.1.7 Det blev yderligere stadfæstet den 6. oktober 2020 ved La Quadrature-dommen

La Quadrature-dommen omhandlede franske og belgiske logningsregler, der i høj grad var tilsvarende de danske, idet sagerne dog i højere grad fokuserede på mulighederne for lagring til forebyggelse og håndtering af trusler mod national sikkerhed.

EU-Domstolen bekræftede endnu engang, at: "[...] *national lovgivning, der foreskriver generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, overskrider det strengt nødvendige og kan i et demokratisk samfund ikke anses for at være begrundet, således som det er påkrævet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1 (jf. i denne retning dom af*

21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 107).” jf. præmis 141.

EU-Domstolen angiver ligeledes, at national lovgivning, der foreskriver generel og udifferentieret logning kan have afskrækkende virkning på udøvelsen af ytringsfriheden, som er sikret ved Charterets artikel 11, jf. præmis 173.

2.1.8 Begrænset undtagelse for kvalificeret trussel mod national sikkerhed, under særligt kvalificerede omstændigheder og krav samt særlige forhold om IP adresser og hurtig lagring

Konklusionen i *La Quadrature* var klar; EU-retten tillader ikke en national lovgivning, hvorefter en statslig myndighed kan pålægge udbydere at foretage generel og udifferentieret overføring af kommunikationsdata til efterretningstjenesterne med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed, jf. præmis 82 og 168. Lagringen skal være målrettet, som også angivet i både *Digital Rights Ireland* og *Tele2/Watson*.

EU-Domstolen angav dog med afsigelse af *La Quadrature*-dommen, at hensynet til en *kvalificeret trussel mod national sikkerhed* i visse – afgrænsede – tilfælde kan begrunde *et generelt og udifferentieret logningspåbud*.

Domstolen udtaler, at følgende omstændigheder skal være til stede, før der er tale om en kvalificeret trussel mod den nationale sikkerhed. Først når disse kvalificerende omstændigheder foreligger, aktualiseres muligheden for at pålægge udbydere en pligt til at foretage en generel og udifferentieret logning, jf. præmis 137:

1. Der er tilstrækkelige og konkrete omstændigheder, som indikerer, at
2. en medlemsstat står overfor en alvorlig fare, og
3. denne fare er reel, aktuel eller forudsigelig.

EU-Domstolen opstiller fem kumulative krav, som skal være opfyldt førend en medlemsstat, kan begrunde et generelt og udifferentieret logningspåbud i hensynet til national sikkerhed. Disse har til formål at sikre den rette balance mellem på den ene side beskyttelsen af den nationale sikkerhed og på den anden side Charterets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1.

1. ethvert påbud om at foretage forebyggende logning skal *"tidsmæssigt begrænses til det strengt nødvendige"*, jf. præmis 137.
2. varigheden af hvert enkelt påbud må ikke *"overstige et forudsigeligt tidsrum"* og lagringen må under alle omstændigheder ikke have *"systematisk karakter"*, jf. præmis 138.
3. lagring af data skal være *"omfattet af begrænsninger og underlagt strenge garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte personers personoplysninger mod risikoen for misbrug"*, jf. præmis 138.
4. Logningen skal *"rent faktisk begrænses til de situationer, hvor der foreligger en trussel mod den nationale sikkerhed"*, jf. præmis 139.
5. en afgørelse, hvorved udbydere pålægges en logningsforpligtelse skal kunne gøres til genstand for *"[...] en effektiv prøvelse enten ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, der træffer bindende afgørelser, med henblik på at kontrollere, om en af disse situationer foreligger, samt om de betingelser og garantier, der skal være fastsat, er overholdt"*, jf. præmis 139.

EU-Domstolen fastlægger således klare, stringente og kumulative betingelser for lovligheden af et påbud om generel og udifferentieret logning. Det er med andre ord ikke i sig selv tilstrækkeligt, at en medlemsstat kan sandsynliggøre eller sågar påvise en kvalificeret trussel mod den nationale sikkerhed.

EU-Domstolen åbnede også op for to yderligere mindre detaljer omkring bestemte typer af data i en tidsmæssigt begrænset periode af hensyn til både den nationale sikkerhed, bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerheder, jf. præmis 156.

Dette omfattede IP-adresser, dog betinget af en streng overholdelse af de materielle og proceduremæssige betingelser, der skal gælde for brugen af disse data, herunder vedrørende lagringsperioden. Derudover kunne der ske såkaldt "hurtig lagring af data" i en begrænset periode for grov kriminalitet og national sikkerhed, jf. præmis 163 og 164.

2.1.9 Retstilstanden fra EU-Domstolens afgørelser i Digital Rights Ireland, Tele2/Watson og La Quadrature fastlægger de lovlige grænser for logning

Logning er underlagt EU's kompetence, og generel og udifferentieret logning er i strid med Charteret, jf. Digital Rights Ireland, Tele2/Watson og La Quadrature-dommen.

Princippet om EU-rettens forrang indebærer, at spørgsmål om logning skal håndteres, som udlagt under EU-retten, dvs. som fastslået af EU-Domstolens afgørelser om emnet i Digital Rights Ireland, Tele2/Watson og La Quadrature-dommen.

Retten har derudover en forpligtelse til EU-konform fortolkning, og kan således i øvrigt *ikke* anlægge sin egen vurdering af, hvorvidt generel og udifferentieret logning er i strid med EU-retten i form af Charterets art. 7, 8 og 11 samt art. 52, stk. 1.

Det tilkommer de nationale domstole at efterprøve, om og i hvilket omfang de nationale logningsregler, såsom Logningsbekendtgørelsen, overholder de krav, der følger af E-databeskyttelsesdirektivets art. 15, stk. 1, sammenholdt med Charterets art. 7, 8 og 11 samt art. 52, stk. 1, således som disse udførligt er beskrevet i EU-Domstolens afgørelser i Digital Rights Ireland, Tele2/Watson og La Quadrature, jf. f.eks. præmis 124 i Tele2/Watson.

2.1.10 Logningsbekendtgørelsen opfylder ikke kravene til, hvornår der kan foretages generel og udifferentieret logning, som fastslået af EU-Domstolen

Der kan ikke være nogen tvivl om, at Logningsbekendtgørelsen udgør generel, udifferentieret og systematisk logning af alle borgere, alt kommunikation og alle teleoplysninger på en måde, der i sin helhed er i strid med EU-retten.

Det er bl.a. tilfældet, idet Logningsbekendtgørelsen:

1. hjemler logning af oplysninger til *alle* formål, hvorfor den nødvendige sondring mellem national sikkerhed, grov kriminalitet mv. ikke er udmøntet (jf. selve "indgangsvinklen" til undtagelsen, jf. La Quadrature præmis 139: (Logningen skal "*rent faktisk begrænses til de situationer, hvor der foreligger en trussel mod den nationale sikkerhed*"), jf. punkt (4);

2. hjemler en permanent og systematisk logningsforpligtelse, og således ikke tidsmæssigt er begrænset som forudsat i La Quadrature-dommen, jf. præmis 137 (*tidsmæssigt begrænses til det strengt nødvendige*) og 138 (*overstige et forudsigeligt tidsrum*) og lagringen må under alle omstændigheder ikke have *”systematisk karakter*), jf. punkt (1 og 2);
3. ikke rummer en mekanisme til brug for sikringen af en effektiv domstolsprøvelse, jf. præmis 139 (genstand for *”[...] en effektiv prøvelse enten ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, der træffer bindende afgørelser, med henblik på at kontrollere, om en af disse situationer foreligger, samt om de betingelser og garantier, der skal være fastsat, er overholdt*) jf. punkt (5);
4. ikke i øvrigt tilsikrer de nødvendige garantier til beskyttelse mod misbrug, jf. præmis 138 (*omfattet af begrænsninger og underlagt strenge garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte personers personoplysninger mod risikoen for misbrug*), jf. punkt (3), som illustreret ved de ganske mange skandalesager på området, jf. ... Rigspolitiets redegørelse om Telenor-sagen ... og ... Rigspolitiets redegørelse om Teledatasagen

Derudover bliver de berørte i øvrigt ikke underrettet, jf. Tele2/Watson, præmis 121.

Sagsøgte har da også selv ved flere lejligheder erkendt, at EU-Domstolens afgørelser er til hinder for generel og udifferentieret logning, og at der er krav om en ændring af Logningsbekendtgørelsen, jf. ... Justitsministerens talepapir fra samråd i Retsudvalget den 2. marts 2017 ... og ... Udsættelseslov af den 26. april 2017

Det samme har blandt andre været påpeget af de øvrige ordførere indenfor det pågældende ressort vedrørende indførelsen af yderligere adgang til de såkaldte IMEI-oplysninger under Telelovens § 13, jf. ... og den uafhængige tænketank Justitia i sin rapport af 25. februar 2021 *”Ulovlig logning – Tid til en lovrevision”*

Der har da heller ikke været nogen tvivl hos de øvrige medlemsstaters domstole, når tilsvarende nationale, generelle og udifferentierede logningsregler har været til pådømmelse, jf. Retten i Haags afgørelse af den 11. mart 2015..., den svenske Kammer-

räts afgørelse af den 7. marts 2017..., den belgiske forfatningsdomstols afgørelse af den 22. april 2021... og den franske forfatningsdomstols afgørelse af den 21. april 2021....

Detaljen omkring mulighed for generel og udifferentieret logning af IP-adresser og såkaldt "hurtig lagring af data" efter La Quadrature-dommens præmis 163 og 164 ændrer ikke herved.

Forholdene kan hverken rummes indenfor Logningsbekendtgørelsen, eller i øvrigt separeres ud på en meningsfuld måde. Hvis dette havde været tilfældet, havde Sagsøgte nok også kommunikeret splittet på en mere klar måde overfor branchen end, hvad var tilfældet....

2.2 Logningsbekendtgørelsen er derudover i strid med EMRK art. 7 og 10

2.2.1 Allerede fordi Logningsbekendtgørelsen er i strid med Charterets art. 7, 8, 11, og 52, stk. 1, er den også i strid med de tilsvarende bestemmelser i EMRK art. 7 og 10

Charteret er i vidt omfang inspireret af og henviser i sin præambel til EMRK og Menneskerettighedsdomstolens praksis herom, ligesom EU som institution generelt er baseret på de grundlæggende principper under EMRK, jf. TEU, art. 6, stk. 3....

Charterets art. 52, stk. 3, indebærer, at i det omfang Charteret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i EMRK, idet Charteret dog er *mere* vidtrækkende, som også bekræftet ved La Quadrature-dommens præmis 124....

Art. 7 (respekt for privat- og familieliv) i Charteret er baseret på EMRK art. 8 (Retten til privatliv), og art. 11 i Charteret (retten til ytringsfrihed) er baseret på EMRK art. 10 (retten til ytrings- og informationsfrihed).

Denne parallelitet fører til, at der i vidt omfang vil være tale om rettigheder med det samme minimumsindhold og råderum.

EU-Domstolens afgørelser under Digital Rights Ireland, Tele2/Watson og La Quadrature, om at generel og udifferentieret logning strider mod Charterets art. 7 indebærer således også, at der er tale om en krænkelse af EMRK art. 8. Tilsvarende for Charterets art. 11, henholdsvis EMRK art. 10.

Baggrunden for, at EU-Domstolen i Digital Rights Ireland, Tele2/Watson og La Quadrature-dommene ikke specifikt nævner EMRK art. 8 og 10 i domskonklusionen, er, at EU-Domstolen alene har jurisdiktion over Charteret og ikke EMRK, jf. Tele2/Watson, jf. præmis 127. Se også tilsvarende La Quadrature, præmis 124.

EU-Domstolen henviser dog til både principperne under EMRK, jf. f.eks Tele2/Watson, præmis 128 og til de enkelte artikler, jf. Digital Rights Ireland, præmis 35, 47, 54 og 55.

2.2.2 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har endvidere konkret fastslået, at logning af teleoplysninger skal leve op til EMRK art. 8

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har endvidere bl.a. i Big Brother- dommen, fastslået, at det strider mod EMRK art. 8 at have en ringere beskyttelse af metadata (teleoplysninger) end kommunikationens indhold....

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt i samme ombæring, at kravene til myndighedernes *adgang* til de pågældende metadata skulle følge *EU-Domstolens* praksis. Big Brother- dommen understreger således ligeledes sammenhængen mellem EMRK art. 8 og Charterets art. 7.

2.3 Retten skal derfor kende Logningsbekendtgørelsen ugyldig

2.3.1 Nationale domstole kan ikke håndhæve eller anvende nationale logningsregler i strid med EU-retten i medfør af princippet om EU-rettens forrang

Medlemsstaterne kan ikke opretholde en national lovgivning, der strider mod EU-lovgivning, hvortil medlemsstaterne har overdraget deres kompetence til EU, jf. princippet om EU-rettens forrang.

De danske domstole anerkender det EU-retlige forrangsprincip under forudsætning af, at EU-retten ikke har forrang frem for Grundloven, samt at EU-retsakten ikke overskrider grænserne for den ved Tiltrædelsesloven afgivne suverænitet.

Retten har i henhold til princippet om forrang pligt til at sikre EU-rettens fulde virkning, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, endog en senere national bestemmelse, uden

at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel, jf. La Quadrature-dommens præmis 215 og U.2017.824 ("Ajos")....

2.3.2 Konsekvensen af Logningsbekendtgørelsens manglende overensstemmelse med den af EU-Domstolen klare fastsatte retstilstand for generel og udifferentieret logning er, at Logningsbekendtgørelsen skal findes ugyldig

Det følger generelt, og konkret som anført direkte af La Quadrature-dommen, at logningsregler, der strider mod EU-retten, ikke kan håndhæves af en national domstol.

Når det er afklaret, at en given lovgivning ikke kan håndhæves af en domstol, må dette også betyde, at den pågældende lovgivning skal anses for ugyldig og ikke kan opretholdes. Dette er med andre ord, to sider af samme sag.

Tilsvarende udfald om ugyldighed er fastlagt i dansk retspraksis ved eksempelvis U.1999.841 (Tvind-dommen).

Det er hele Logningsbekendtgørelsen, der skal kendes ugyldig. Selv hvis eventuelle mindre hjørner, eks. vedrørende IP-adresser skulle kunne rummes indenfor Logningsbekendtgørelsen i overensstemmelse med EU-retten, da kan de ikke stå alene på en meningsfuld måde, der kunne begrunde delvis ugyldighed.

2.3.3 Øvrige medlemsstaters nationale domstole har da også kendt nationale logningsregler, der indebærer generel og udifferentieret logning i strid med EU-retten for ugyldige og uden mulighed for håndhævelse

Det var eksempelvis tilfældet i følgende nationale afgørelser:

Retten i Haag afsagde den 11. mart 2015 dom i medfør af Digital Rights Ireland dom over den hollandske logningsregulering (Wbt), der var tilsvarende den danske. Den pågældende hollandske lovgivning blev tilsidesat. Retten fandt, at Wbt krænkede garantierne i Charterets art. 7 og 8, hvorfor Wbt utvivlsomt ikke kunne håndhæves. Domstolene anerkendte, at dette kunne have drastiske konsekvenser for efterforskning og retsforfølgning af forbrydelser. Dette kunne dog ikke retfærdiggøre den fortsatte krænkelse....

Den svenske Kammerrät i Stockholm afsagde den 7. marts 2017 dom i den nationale sag, der lå til grund for det præjudicielle spørgsmål i Tele2/Watson. Domstolen fandt, at de svenske logningsregler, (der var tilsvarende de danske), overskred grænserne for, hvad der var strengt nødvendigt, og hvad der kunne begrundes i et demokratisk samfund, som kræves efter art. 15.1 i e-databeskyttelsesdirektivet, jf. art. 7, 8, 11 og 52, stk.1, i Charteret. De svenske logningsregler var således uforenelige med EU-retten. Reglerne kunne således ikke anvendes af den svenske Post og Telestyrelse (PTS), og PTS havde således ikke haft et retligt grundlag for at påbyde Tele2 fortsat logning efter de pågældende logningsregler....

Den belgiske forfatningsdomstol Cour Constitutionnelle afsagde den 22. april 2021 dom i den nationale belgiske sag, der lå til grund for det præjudicielle spørgsmål i La Quadrature. Den belgiske forfatningsdomstol fandt, at det belgiske logningsregelsæt af 29. maj 2016 ikke var i overensstemmelse med undtagelserne beskrevet af EU-Domstolen ugyldigt. Domstolen konkluderede, at det tilkommer lovgiver at udarbejde regler, der respekterer de principper, der er fastsat af EU-Domstolen....

Den franske forfatningsdomstol Conseil d'État afsagde den 21. april 2021 dom i den nationale franske sag, der lå til grund for det præjudicielle spørgsmål i La Quadrature. Den franske forfatningsdomstol fandt, at logning, der var funderet i national sikkerhed var lovlig, mens enhver anden generel logningsforpligtelse for øvrige formål var ulovlig. Forfatningsdomstolen gav herefter den franske regering 6 måneder til at bringe de franske logningsregler i overensstemmelse hermed....

Der verserer talrige lignende sager i øvrige EU-lande, hvor der pågår et opgør med den generelle og udifferentierede logning....

2.3.4 Sagsøgtes forpligtelse til at bringe den nationale lovgivning i overensstemmelse med EU-retten "hurtigst muligt" medfører ikke, at de danske logningsregler kan opretholdes indtil nye regler træder i kraft

Sagsøgte har konsekvent hvert år siden 2006 udskudt lovrevisionen med yderligere 1 år, uden at kunne henvise til velbegrundede eller reelle undskyldelige omstændigheder.

Sagsøgte har ikke taget nogle konkrete og/eller effektive skridt til udarbejdelse af nye regler, der bringer de danske logningsregler i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis.

Sagsøgte har hverken siden Digital Rights Ireland i 2014, siden Tele2/Watson i 2016 eller La Quadrature- domen i oktober 2020 formået at bringe de danske regler i overensstemmelse med den klare retstilstand fastlagt af EU-Domstolen. Det ser heller ikke ud til at blive tilfældet, som de nye regler tegnes op i den såkaldte Lovskitse....

Sagsøgte har sågar forsøgt at udvide omfanget af loggede teleoplysninger, bl.a. ved i) forslag i 2016 om en genindførelse af sessionslogging, ... ii) forslag om adgang for politiet til at indhente de såkaldte IMEI-oplysninger ved lovforslag om Telelovens § 13...iii) samt generelt udvidelserne i ...Lovskitsen....

2.3.5 Det er op til domstolene at fastslå, om Logningsbekendtgørelsen er ugyldig, og alene op til lovgiver at udarbejde nye regler, der lever op til den af EU-Domstolen fastlagte retstilstand

Sagsøgtes udfordringer med at udarbejde ny lovgivning, der kan balancere effektiv efterforskning med borgernes grundlæggende rettigheder og samtidigt hermed efterleve EU-Domstolens klare retningslinjer for generel og udifferentieret logging er denne sag uvedkommende.

Det er rettens opgave at tage stilling til den nuværende retstilstand, som den foreligger, og tilsvarende lovgivers forpligtelse at løse udfordringerne med at udfærdige ny lovgivning.

Af samme grund er Sagsøgtes Lovskitse ... denne sag uvedkommende, allerede fordi den skildrer en hypotetisk retstilstand.

2.3.6 Der er tale om langvarige overtrædelser af grundlæggende frihedsrettigheder, som fastlagt i Charteret og EMRK, hvilket udgør skærpende omstændigheder

Det er tale om, at Sagsøgte ikke har varetaget sin forpligtelse til at sikre grundlæggende rettigheder i henhold til Charteret og EMRK, og sådanne fortsatte alvorlige overtrædelser udgør i sig selv en skærpende omstændighed.

2.3.7 Logningsbekendtgørelsen må i øvrigt betragtes som så åbenbart i strid med en klart fastlagt retstilstand, at den udgør en forvaltningsretlig nullitet

Logningsbekendtgørelsen må betragtes som en så umiddelbar, grov og erkendt tilsidesættelse af EU-retten, at den endda kan betragtes som en forvaltningsretlig nullitet.

3. TIL STØTTE FOR PÅSTAND 2 OM, AT SAGSØGTE IKKE HAR BRAGT DEN UGYLDIGE RETSTILSTAND TIL OPHØR "HURTIGST MULIGT" GØRES FØLGENDE GÆLDENDE

3.1 Påstanden er egnet til at blive afgjort ved domstolene, idet

3.1.1 Sagsøgte har ikke påstået afvisning

Sagsøgte har i sit Processkrift A ... angivet, at Sagsøgte *ikke* vil nedlægge påstand om afvisning, og Sagsøgte er følgelig bundet heraf.

Sagsøgte angiver dog, at retten kan påse spørgsmålet *ex officio*. Rettens mulighed for at påse spørgsmålet *ex officio* er særdeles begrænset, og de pågældende forhold gør sig ikke gældende i nærværende sag, jf. Rpl. § 338 og 339.

Der er ikke tale om en uklar påstand, jf. Sagsøgtes henvisning til U.2005.2134H, der i sit indhold var uklar.

3.1.2 Der er i øvrigt tale om et *retsligt, aktuelt* spørgsmål, hvor Sagsøger har tilstrækkelig tilknytning til sagen

Der er ikke tale om konstatering af et faktisk forhold, jf. Sagsøgtes henvisning til U.2005.2134H.

Sagsøger er enig i, at retstilstanden kan fastlægges matematisk, når tidspunktet for Sagsøgtes handlingspligt er fikseret og tilsvarende afbrudt ved suspension eller ikrafttrædelse af ny forenelig lovgivning. Det er dog ikke det samme som fastlæggelse af et faktisk forhold.

Det forhold, at et anerkendelsessøgsmål ikke skulle kunne anlægges i samme sag, som et efterfølgende fuldbyrdelsessøgsmål, såsom et ansvarsgrundlag, henholdsvis et erstatningskrav, fratager ikke anerkendelsessøgsmålet sin aktualitet eller status som en konkret tvist.

Sagsøgers søgsmålskompetence er ikke generelt bestridt af Sagsøgte. Sagsøgers søgsmålskompetence er i øvrigt bl.a. baseret på U.1994.780 Ø (Greenpeace-dommen).

3.2 Det påhviler Sagsøgte at bringe de danske regler i overensstemmelse med EU-Domstolens retstilstand "hurtigst muligt"

Det er fastslået i retspraksis, at medlemsstaterne har en forpligtelse til at bringe nationale regler i overensstemmelse med overholdelsen af fællesskabsretten "*så hurtigt som muligt*", jf. Jonkman, præmis 37-38 og 41....

3.3 Sagsøgtes handlepligt blev aktualiseret allerede i 2014 ved Digital Rights Ireland-dommen og senest i 2016 ved Tele2/Watson-dommen

3.3.1 Sagsøgtes handlepligt skal regnes allerede fra Digital Rights-dommen den 8. april 2014

Retstilstanden for generel og udifferentieret logning var tilstrækkelig klar allerede efter Digital Rights-dommen i 2014 til at konkludere, at Logningsbekendtgørelsen ikke lå indenfor rammerne af Charteret.

En overtrædelse af fællesskabsretten er under alle omstændigheder åbenbart kvalificeret, når den har været ved, til trods for at der er afsagt en dom i en præjudiciel sag, hvoraf det fremgår, at en national lovgivning er uforenelig med fællesskabsretten, jf. Brasserie du pêcheur-dommens præmis 57... og Larys-dommens præmis 44....

Der blev tilsvarende tilpasset national lovgivning efter Digital Rights Ireland i Holland ved Afgørelsen fra Retten i Haag af 11. marts 2015..., i Østrig 27. juni 2014 og Slovenien 3. juli 2014....

3.3.2 Sagsøgtes handlepligt skal subsidiært regnes fra Tele2/Watson-dommen den 21. december 2016

Retstilstanden for generel og udifferentieret logning blev stadfæstet og yderligere nuanceret ved Tele2/Watson-dommen i 2016 i en grad, der var egnet til at konkludere, at Logningsbekendtgørelsen ikke lå indenfor rammerne af Charteret.

Det blev herved understreget, at medlemsstaterne ikke kan undsige sig kravene til det meget begrænsede område for generel og udifferentieret logning under hensyn til den offentlige sikkerhed, forsvaret og statens sikkerhed.

Se tilsvarende afgørelsen fra Kammerrätten i Stockholm af 7. marts 2017... samt Sagsøgtes egne konstateringer, jf. eksempelvis ... Justitsministerens talepapir fra et samråd i Retsudvalget den 2. marts 2017 ..., udsættelseslov af den 26. april 2017....

3.3.3 **La Quadrature tilføjer ikke noget nyt til vurderingen af, hvorvidt Logningsbekendtgørelsen er forenelig med EU-retten**

La Quadrature-dommen stadfæster konklusionerne i Digital Rights Ireland og Tele2/Watson omkring generel og udifferentieret logning. La Quadrature tilføjer ikke noget nyt til vurderingen af, hvorvidt Logningsbekendtgørelsen er forenelig med EU-Domstolens krav til generelle og udifferentierede nationale logningsregler.

Undtagelsen vedrørende en *kvalificeret trussel mod national* er af så begrænset karakter, og i øvrigt ikke anvendelig for Logningsbekendtgørelsen, at den ikke kan siges at ændre retsstillingen for generel og udifferentieret logning.

La Quadrature-dommen angiver endvidere som svar på konkret præjudicielt spørgsmål herom, at nationale uforenelige logningsregler ikke kan opretholdes, indtil nye EU-retlige overensstemmende regler træder i kraft. Dette er da heller ikke nogen nyskabelse, og følger allerede af det EU-retlige forrangsprincip, jf. La Quadrature-dommens præmis 214-216 og 228.

Sagsøgte kan således ikke anvende La Quadrature-dommen som et figenblad for, at Sagsøgte *først herefter* blev klar over, at Sagsøgte ikke bare kunne lade stå til og fortsætte sine årlige udsættelser af revisionen af Logningsbekendtgørelsen.

3.4 **Sagsøgtes handlepligt er først iagttaget med frigørende virkning ved ikrafttrædelse af ny overensstemmende lovgivning til erstatning af Logningsbekendtgørelsen eller suspension af Logningsbekendtgørelsen**

Det påhviler en medlemsstats myndigheder at træffe de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre overholdelsen af EU-retten, idet de navnlig skal påse, at national ret så hurtigt som muligt bringes i overensstemmelse med fællesskabsretten, og at borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten gennemføres fuldt ud, jf. Jonkman præmis 41....

Det er endvidere fastlagt i litteraturen, at sådanne egnede foranstaltninger først er gennemført ved *ikrafttrædelsen* af en lov, der bringer den EU-retsstridige tilstand til ophør, jf. Sune Klinge....

Tilsvarende ses i dansk retspraksis: U.2017.1243 (Co-industri):

”Højesteret finder herefter, at de danske myndigheder har tilsidesat fællesskabsretten på en tilstrækkelig kvalificeret måde og dermed har pådraget sig erstatningsansvar ved ikke med virkning fra den 1. januar 2011 at have ændret ferieloven, således at sygdom opstået under ferie efter denne dato gav ret til erstatningsferie i overensstemmelse med arbejdstidsdirektivets artikel 7, stk. 1”.

En sådan EU-retsstridig retstilstand er således først bragt til ophør i) ved ikrafttræden af ny lovgivning eller 2) suspension af den ulovlige retstilstand.

3.5 Sagsøgte har ikke afbrudt fristen ved suspension

3.5.1 Sagsøgte skulle have suspenderet med det samme

Henset til, at generel og udifferentieret lovgivning strider mod grundlæggende rettigheder, som et demokratisk samfund er baseret på, art. 7 (respekt for retten til privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation), art. 8 (retten til beskyttelse af sine personoplysninger), art. 11 (retten til ytrings- og informationsfrihed), burde Sagsøgte have suspenderet Logningsbekendtgørelsen med det samme.

Til illustration valgte Tyskland i 2018 at suspendere de nationale logningsregler, mens en tilsvarende sag om logningsreglers (manglende) overensstemmelse med EU-Domstolens afgørelse verserer.

3.5.2 Sagsøgtes vage udtalelser om ”manglende håndhævelses intentioner” udgør ikke en suspension

Sagsøgte har ikke efter La Quadrature-dommen suspenderet Logningsbekendtgørelsen.

Hverken delvist ved sine udtalelser på samråd af den 14. januar 2021, om ikke at ville ”håndhæve dele af logningsreglerne” , jf. uddrag fra samrådet... og Sagsøgtes brev til Teleindustrien af den 29. januar 2021....

Det er hverken klart for teleoperatørerne, hvilke logningsregler, der ikke håndhæves, hvad det indebærer, eller hvordan sådanne

”udtalelser” skal kategoriseres juridisk, jf. ... brev fra Teleindustrien af 15. januar 2021 Sagsøgte kan ikke overvælge sådan uklarhed på telebranchens aktører.

Sagsøgte her heller ikke efterfølgende suspenderet hverken delvist eller generelt, som selv bekræftet af Sagsøgte i ...Lovskitse

”Samlet set er det således Justitsministeriets vurdering, at der ikke forud for indførelsen af ny lovgivning – som forventes at kunne træde i kraft 1. januar 2022 – er behov for en suspension af anvendelsen af loggede oplysninger”.

3.5.3 Sagsøgte har omvendt konstant træneret iværksættelse af egnede foranstaltninger, der bringer den EU-retsstridige retstilstand til ophør

Sagsøgte har siden 2006 angivet, at en revision af Logningsreglerne forventes i kommende folketingsår, hvorefter revisionen igen udsættes med et år.

Sagsøgte har de sidste 7 år udarbejdet diverse notater til Folketinget, mv. om, at der ”kommer en god løsning i morgen”, hvis blot man udviser forståelse for, at der må analyseres lidt mere. Disse løfter har endnu ikke udmøntet sig i andet end fremsættelsen af en såkaldt Lovskitse, der tidsmæssigt ligger påfaldende tæt på afgørelsen i nærværende sag....

Sagsøgte har endvidere fået udsat nærværende sag i 3 år på afgørelse af La Quadrature-dommen, selvom retstilstanden har været klar siden Digital Rights Ireland-dommen i 2014 og Tele2/Watson-dommen i 2016.

3.5.4 Sagsøgte har derudover gentagne gange fremsat initiativer, der forsøger at udvide området for den EU-retsstridige retstilstand

Der er i 2016 fremsat forslag om en genindførelse af sessionslogging, der udgjorde en overimplementering af det oprindelige logningsdirektiv (direktiv 2006/24) – som dog blev trukket tilbage, da det medførte protester fra en bred skare af interessenter....

Så sent som i 2020 fremsatte Sagsøgte i forbindelse med revisionen af Telelovens § 13 et forslag, der indebar, at politiet kunne få en generel og direkte adgang til loggede teledata i form af IMEI-oplysninger. Revisionen af Teleloven var foranlediget af imple-

menteringen af det europæiske rammedirektiv 2018/1972 (European Electronic Communications Code), som ikke indeholder sådanne regler.

Også dette tiltag blev trukket tilbage efter massive protester fra mere eller mindre alle Folketingets partier og en bred skare af interessenter med henvisning til, at Danmark burde være i gang med at tilpasse logningsreglerne med henblik på at kunne efterleve EU-Domstolens anvisninger – og ikke søge at udvide den eksisterende ulovlige retstilstand....

3.5.5 Efterforskningsrisici er ikke et relevant argument for nærværende sag, men en bekymring, som er lovgivers eget prærogativ at håndtere

De angivelige efterforskningsrisici som en suspension, eller ny lovgivning indebærer, er ikke et argument for ikke at bringe den ulovlige retstilstand til ophør.

Det er en udfordring for lovgiver - ikke for domstolen.

Desuagtet, har EU-Domstolen i sine afgørelser netop fastlagt, at hensynet til opretholdelse af Charterets grundlæggende rettigheder *overstiger* hensynet til den nationale efterforskning.

Som den hollandske domstol angiver i sin dom af den 11. marts 2015:

"The Preliminary Relief Judge is aware that the ineffectiveness of the Wbt can have drastic consequences for the investigation and prosecution of criminal offenses. However, this does not justify the continued existence of the aforementioned infringement. The fact that the consequences of a deactivation may be irreversible does not in itself prevent the provision of the requested provision."

3.6 Ny erstattende lovgivning er ikke trådt i kraft

3.6.1 Alle de øvrige "mitigerende handlinger" fra Sagsøgtes side er ikke relevante

Sagsøgte har gennem de sidste 7 år overvejet, drøftet, skrevet notater, besvaret folketingssspørgsmål, deltaget i samråd, forestået møder med interessenter og sågar fremsat en såkaldt Lovskitse, der – i bedste fald – er et præmaturt udkast til et lovudkast.

Ingen ny logningslovgivning er trådt i kraft, hvorfor Sagsøgtes pligt til at handle "hurtigst muligt" endnu ikke er afbrudt.

3.7 Perioden for "hurtigst muligt" er passeret

3.7.1 Hurtigst muligt er ikke hverken 7 år eller 4½ år,

Sagsøgte har d.d. brugt *over 7 år* på at tilpasse de danske lovningsregler – hvis Digital Rights-dommen bruges som målestok – *4½ år* - hvis Tele2-dommen bruges som målestok.

Den acceptable grænse for "hurtigst muligt" ligger umiddelbart *under 12 måneder*, bl.a med henvisning til U.2017.824 (Ajos)... og 12 måneder som den sædvanlige tidsfrist for implementering af et direktiv.

Det vil være i risikozonen at agere på mere end 24 måneder i erstatningssager, jf. U.2017.1243 (Co-Industri)....

Mere end 24 måneder vil i enhver henseende være for lang tid.

I den juridiske litteratur er det – i en erstatningssammenhæng, og med afsæt i U.2017.1243 (Co-Industri)-dommen samt EU-Domstolens praksis vedrørende TEUF artikel 260, stk. 2 – vurderet, at en varighed på *over 2 år* i sig selv vil være erstatningspådragende:

"[...] I forhold til anvendelsen af en billedlig figur med trafiklys om de konstaterede varigheder, er det min vurdering, at en varighed af overtrædelse på under 12 måneder vil befinde sig i den "grønne zone" (jf. CO-industri-dommen) og varigheder mellem 12-24 måneder i den "gule zone" (jf. bødesagerne), mens jeg vurderer, at varigheder over 24 måneder i sig selv vil være ansvarspådragende (medmindre helt ekstraordinære hensyn gør sig gældende, som f.eks. Kommissionens medvirkende til retsvoldførelsen eller manglende ændring af EU-retlige regler fra EU-lovgiver). [...] Denne opdeling i perioder harmonerer også med andre EU-retlige omstillingsperioder som f.eks. implementeringsfristen efter vedtagelsen af et EU-direktiv."...

Det skal i den forbindelse supplerende bemærkes, at begge parter har henvist til Højesterets afgørelse i CO-industri sagen til støtte for deres påstande.

Sagsøger har imidlertid ikke i nærværende sag nedlagt en erstatningspåstand, som tilfældet var i CO-industri sagen. Tærsklen som anvist af Højesteret i CO-sagen udgør den absolutte øvre grænse for varigheden af uoverensstemmelser mellem national ret og EU-retten.

Sagsøgtes handlepligt indtræder derfor på et langt tidligere tidspunkt end dér, hvor varigheden rent faktisk udløser et erstatningsansvar.

Det gøres derfor gældende, at Justitsministeriets manglende konsekvensændring af logningsreglerne i mere end 7, henholdsvis 4½ år efter tilvejebringelsen af et fyldestgørende beslutningsgrundlag ikke lever op til "så hurtigt som muligt" tærsklen som anvist i Jonkman.

3.8 Det har allerede haft konkrete konsekvenser, at Sagsøgte ikke har iagttaget sin handlepligt "hurtigst muligt"

3.8.1 De "bekymringer" som EU-Domstolen rejste ved "generel og udifferentieret logning" var berettigede og en realitet i medfør af Sagsøgtes opretholdelse af Logningsbekendtgørelsen

EU-Domstolen rejste grundlæggende bekymringer om risikoen for misbrug af de registreredes rettigheder som baggrund for, hvorfor denne generelle og udifferentierede logning er i strid med Charterets grundlæggende rettigheder.

EU-Domstolen anførte eksempelvis, at det skulle sikres, at de personer, hvis data bliver lagret, skulle råde over tilstrækkelige garantier, det gør det muligt effektivt at beskytte deres personoplysninger mod risiko for misbrug og mod ulovlig adgang til og anvendelse af oplysningerne, jf. Digital Rights Ireland-dommen, præmis 54, 66 og 68.

EU-Domstolen anførte endvidere, at det skal sikres, at systemer til levering af elektroniske kommunikationsnet og kommunikationstjenester bør konstrueres, så de begrænser mængden af nødvendige personoplysninger til et absolut minimum, jf. Tele2/Watson, præmis 87.

3.8.2 Risikoen for misbrug ved generel og udifferentieret logning er eksemplificeret ved Teledataskandalerne

Teledataskandalerne er netop eksempler på de misbrugsrisici – der kan forekomme ved lemfældelig og systemisk omgang ved de omfattende generelle, udifferentierede og systematiske loggede teleoplysninger, adgangen hertil og behandlingen heraf.

Her blev der afdækket væsentlige forhold bl.a. omkring, i) ulovlig udlevering af teleoplysninger, uden forudgående retskendelser ii) udlevering af for omfattende kategorier af teleoplysning-

ger, iii) systemiske fejl i konverteringen af data, der indebar risici for fejlagtige data, og iv) udlevering af kommunikationsindhold....

3.8.3 Der sker behandling af persondata uden hjemmel på grund af Sagsøgtes manglende og utilstrækkelige ageren

Sagsøgtes har endvidere forårsaget, at teleoperatørernes grundlag for behandling af loggede personoplysninger er tvivlsomt, og således ikke bare eksponeret teleoperatørerne, men også de omfattede registrerede.

Der foreligger derfor nu væsentlig tvivl om, hvorvidt registrerede brugere, der ikke nødvendigvis har nogen relation til kriminelle handlinger, har tilstrækkelige garantier til effektivt at beskytte deres personoplysninger mod risiko for misbrug og mod ulovlig adgang til og anvendelse af oplysningerne....

Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a, at personoplysninger skal behandles på lovlig, rimelig og gennemsigtig vis. En lovlig behandling forudsætter derudover, at den dataansvarlige kan påvise en behandlingshjemmel, jf. forordningens artikel 6, stk. 1, lit. a-f.

Det følger af forordningens artikel 6, stk. 1, lit. c, at behandlingen kan ske, når:

"Behandling er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige."

Det følger endvidere af præambelbetragtning 45, at:

"Hvis behandling foretages i overensstemmelse med en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige [...], bør behandlingen have retsgrundlag i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret."

Logningsreglerne ville – under normale omstændigheder – udgøre en sådan retlig forpligtelse, som artikel 6, stk. 1, litra c, henviser til, ligesom der ville være tale om en lovlig behandling i medfør af artikel 5, stk. 1, litra a.

Det er tvivlsomt, hvorvidt teleselskaberne kan basere deres indsamling af personoplysninger på en national "retlig forpligtelse", som strider mod EU-retten.

Af samme årsag, spurgte Teleindustrien Sagsøgte, om det ville være i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, hvis teleselskaberne fortsætter med at logge som hidtil....

Justitsministeriet besvarede dette spørgsmål på følgende vis...:

"[...] I det omfang teleselskabernes behandling af loggede teleoplysninger er i overensstemmelse med dansk ret eller EU-retten som fortolket af EU-Domstolen, vil GDPR ikke være til hinder for teleselskabernes fortsatte behandling af loggede teleoplysninger i overensstemmelse med logningsbekendtgørelsens bestemmelser. Som anført ovenfor er det Justitsministeriets vurdering, at dommen giver mulighed for, at en medlemsstat kan fastsætte en generel og udifferentieret logningsforpligtelse med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed og en målrettet logningsforpligtelse med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet under nærmere betingelser. Trafik- og lokaliseringsdata vil således efter GDPR fortsat kunne logges som hidtil med henblik på beskyttelse af national sikkerhed og bekæmpelse af grov kriminalitet."

Sagsøgte anerkender således, at logning kun er i overensstemmelse med det databeskyttelsesretlige regelsæt, når logningen sker til to specifikke formål: national sikkerhed og grov kriminalitet.

Overholdelsen af det databeskyttelsesretlige regelsæt forudsætter således, med Sagsøgtes egne ord, at der logges på en anden måde end det er forudsat i den nugældende Logningsbekendtgørelse.

3.9 Selv hvis Sagsøgtes handlepligt først regnes fra La Quadrature-dommen den 6. oktober 2020 er den ikke iagttaget rettidigt

3.9.1 Sagsøgtes tidsplan med ikrafttrædelse af nye logningsregler den 1. januar 2022 er urealistisk og kan ikke lægges til grund

Sagsøgte har i sin Lovskitse, anført, at nye logningsregler forventes fremsat i oktober 2021 ... og herefter træde i kraft 1. januar 2022

Dette bestrider Sagsøger som fuldt ud usandsynligt, bl.a. idet:

1. Lovskitsen er et udkast til et lovudkast til nye logningsregler, der således ikke er på et særlig fremskredent stadium;

2. Lovskitsen skal drøftes med alle relevante parter, herunder branchen og øvrige interessenter ...;
3. Sagsøgtes historik omkring lovrevisioner af Logningsregler fra de sidste 15 år ikke troværdigt støtter op om tilliden til, at Sagsøgte pludselig skulle kunne – eller ville – gennemføre en så omfattende lovrevision på så kort tid.

3.9.2 Sagsøgtes tidsplan med ikrafttrædelse af nye logningsregler den 1. januar 2022 er desuagtet 14 måneder efter La Quadrature-dommen ikke "hurtigst muligt"

Selv hvis der tages udgangspunkt i Sagsøgtes tidsplan for nye logningsregler, ville der ved en ikrafttræden den 1. januar 2022 være gået 14 måneder fra La Quadrature, hvilket ikke er "hurtigst muligt".

Det er ikke tale om en erstatningssag, så den øvre tærskel ligger ikke ved 24 måneder, men mellem 12 og 24 måneder.

Det gøres herudover gældende, at henset til krænkelsernes alvorlighed og det langstrakte forløb skærper kravet til Sagsøgtes pligt til at agere "hurtigst muligt."

Det bemærkes til støtte herfor, at Sagsøgte over de seneste 10 år har afgivet talrige indlæg for EU-Domstolen, forestået ekstensivt lovgivningsarbejde med henblik på at udsætte en revision, besvaret utallige Folketingsspørgsmål og forberedt adskillige samråd. Der er således næppe – på nuværende tidspunkt – tale om et uforudsigeligt nybrud, som vil kunne begrunde en lang betænkningstid.

3.9.3 Sagsøgte seneste Lovskitse afbryder desuagtet ikke fristen for at have ageret "hurtigst muligt", da den ikke udgør en retstilstand, der er forenelig med EU-retten

Sagsøgte baserer sine nye generelle og udifferentierede logningsregler på undtagelsen om "national sikkerhed" efter La Quadrature.

Sagsøgte henviser angiveligt til trusselsvurderinger, udarbejdet af Center for Terror Analyse ("CTA"), som henhører under PET Sådan vurdering kan ikke automatisk eller *i sig selv* begrunde en udifferentieret lagring af teleoplysninger, som fejlagtigt påstået af Sagsøgte.

Sagsøgte set ud til, at ville implementere den generelle og udifferentierede logning, baseret på *en generel trusselsvurdering ved en generel logningsbekendtgørelse, der gælder generelt for alle udbydere og alle teleoplysninger.*

...Lovskitsen...:

"[...] Det foreslås på den baggrund, at der indføres en ordning, hvorefter justitsministeren kan fastsætte en forpligtelse for teleudbydere mv. i op til 1 år."

Der er i øvrigt bl.a. ikke i overensstemmelse med de 5 kumulative betingelser efter La Quadrature.

Denne formulering kunne tyde på, at Justitsministeriet agter at udmønte logningsforpligtelsen ved et generelt 1-årigt påbud, udstedt ved en årlig bekendtgørelse.

Etableringen af en logningspraksis i overensstemmelse med EU-Domstolens klare krav vil ikke kunne udmøntes ved bekendtgørelse alene, jf. La Quadrature-dommens præmis 138-139.

Det er bl.a. ikke tilfældet, idet en ny generel logningsbekendtgørelse ikke udgør et konkret "påbud" eller en "afgørelse", som afkrævet efter La Quadrature-dommen præmis 138 og 139.

- Præmis 138: "Et påbud om at foretage forebyggende lagring af data, der vedrører alle brugere af elektroniske kommunikationsmidler, skal ikke desto mindre tidsmæssigt begrænses til det strengt nødvendige. Selv om det ikke kan udelukkes, at et påbud, der udstedes til udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester, om at foretage lagring af data, kan forlænges som følge af, at en sådan trussel fortsat består, må varigheden af hvert enkelt påbud ikke overstige et forudseeligt tidsrum." [vores fremhævelse]
- Præmis 139: "[...] Det er i denne henseende væsentligt, at en afgørelse, hvorved udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester pålægges at foretage en sådan lagring af data, kan gøres til genstand for en effektiv prøvelse enten ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, der træffer bindende afgørelser, med henblik på at kontrollere, om en af disse situationer foreligger, samt om de betingelser og garantier, der skal være fastsat, er overholdt." [vores fremhævelse]

- Dommens fransksprogede version opererer med ordene "injonction" og "décision" mens den engelsksprogede version anvender "instruction" og "decision".
- En traditionel dansk forvaltningsretlig forståelse af ordet "afgørelse" fordrer, at en sådan skal bygge på en konkret og individuel vurdering og ligeledes skal indeholde alle relevante og aktuelle hensyn i sagen. Det er herudover en forudsætning, at der inden afgørelsen er indhentet eventuelle nye og relevante oplysninger. Dette taler imod en statisk ordning, hvorved forpligtelsen pålægges for ét år ad gangen, og således mangler den dynamiske, konkrete og aktuelle karakter, som kendetegner en afgørelse.

En generel tilgang til at operere i 1 årige intervaller for forlængelse af den generelle logning er heller ikke i overensstemmelse med EU-Domstolens klare krav hertil:

- Logningen skal "tidsmæssigt begrænses til det strengt nødvendige", jf. præmis 37;
- varigheden af hvert enkelt påbud må ikke "*overstige et forudsigeligt tidsrum*" og lagringen må under alle omstændigheder ikke må have "*systematisk karakter*", jf. præmis 138;
- Sagsøgte lægger netop op til generelle fastlagte 1-årige intervaller, uden en vurdering af, om det er den strengt nødvendige periode. Derudover ser det ud til, at der vil være tale om en tilgang med løbende årlige forlængelser, tilsvarende Sagsøgte historiske tilgang til udsættelser af lovrevisioner. Sådan tilgang er af systematisk karakter.

Der er ikke tale om mulighed for en effektiv prøvelse, jf. præmis 139 af et konkret påbud, når der alene kan ske domstolsprøvelse af Sagsøgtes "generelle vurdering", herunder uden at kunne få adgang til klassificeret materiale....

Hvis teleudbyderne skal indlede en tilsvarende sag, som nærværende sag, over en periode på 3 år for hver årlige bekendtgørelse, er det for Sagsøger svært at se, hvordan det skulle udgøre effektiv domstolsprøvelse af et konkret påbud og en konkret afgørelse.

Sagsøgtes udkast til et lovudkast i form af Lovskitsen bringer hverken de danske logningsregler i overensstemmelse med EU-

Domstolens krav eller bryder fristen for Sagsøgtes forpligtelse til at handle "hurtigst muligt".

Sagsøgte har da også selv i sin Lovskitse betegnet dens karakter som underlagt en "væsentlig procesrisiko"....

Justitia udkommer med en vurdering af Lovskitsen indenfor kort tid. Justita's direktør har allerede på forhånd den 27. april 2021 offentligt udtalt sin kritik af Lovskitsen som i strid med Charteret....

4. OMKOSTNINGER

4.1 Sagsøgtes omfattende udsættelser

Sagsøger gør gældende, at Sagsøgte ikke havde grundlag for at udsætte sagen på La Quadrature, hvilket har forlænget sagen væsentligt, og forårsaget væsentlige omkostninger for Sagsøger. Der skal tages højde herfor i fordelingen af omkostninger.

Der skal derudover også tages højde for, at det har været nødvendigt, at Sagsøger anlagde denne sag, førend Sagsøgte har foretaget nogle konkrete tiltag til ændring af en erkendt uforenelighed med EU-retten på et område, der indebærer væsentlige overtrædelser af grundlæggende rettigheder."

Sagsøger har uddybende anført, at medlemsstaterne, herunder Danmark, er forpligtede til at anvende de nødvendige midler – og det i situationen konkret bedst egnede instrument – for umiddelbart at sikre, at borgernes rettigheder i henhold til Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder beskyttes. Det følger af EU-Domstolens dom af 22. oktober 1998 i sagerne C-10/97-C-22/97, IN.CO.GE m.fl., præmis 21, og også af præmis 214-216 i La Quadrature-dommen. I et tilfælde som det foreliggende er det således ikke tilstrækkeligt at statuere, at logningsbekendtgørelsen er uanvendelig, da forpligtelsen til at logge trafikdata påhviler teleselskaberne, der ikke har til opgave at beskytte borgernes rettigheder, og som i øvrigt er i tvivl om, hvordan de skal håndtere situationen. Det er derfor nødvendigt for at sikre borgerne mod EU-retsstridig generel og udifferentieret logning, at bekendtgørelsen i sin helhed kendes ugyldig. Sagsøger har i tilknytning hertil anført, at sagsøgte ikke har været i stand til at påvise, at der skulle være dele af logningsbekendtgørelsen, der efter afgørelserne fra EU-Domstolen må anses for at være i overensstemmelse med EU-retten.

Sagsøgte har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit sammenfattende processkrift af 28. april 2021, hvori det hedder bl.a.:

”

5.1 Logningsbekendtgørelsen er ikke ugyldig

5.1.1 Indledning

Sagsøgerens første påstand går ud på, at logningsbekendtgørelsen skal tilsidesættes som ugyldig. Påstanden støttes på, at bekendtgørelsen ifølge sagsøgerne strider mod artikel 15, stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 i Charteret.

Justitsministeriet påstår frifindelse over for denne påstand.

Til støtte herfor gøres det i første række gældende, at princippet om EU-rettens forrang ikke kan føre til, at nationale bestemmelser, hvis anvendelse kan stride mod EU-retten, skal erklæres ugyldige. Princippet betyder alene, at sådanne nationale bestemmelser ikke kan anvendes i den nationale retsorden i det omfang, dette ville stride mod EU-retlige regler med direkte virkning og forrang. Justitsministeren har i overensstemmelse hermed allerede tilkendegivet, at teleselskaberne, indtil nye logningsregler er på plads, ikke vil kunne straffes, hvis de ikke følger reglerne om logning i logningsbekendtgørelsen, idet der ikke i de gældende danske regler sondres mellem, til hvilke formål oplysningerne logges som forudsat i La Quadrature-dommen.

I anden række gøres det gældende, at der under alle omstændigheder ikke består en sådan modstrid med EU-retten, som ville kunne medføre ugyldighed. Det skyldes, at Danmark på nuværende tidspunkt står over for en sådan alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, som den, der er nævnt i La Quadrature-dommen, og som må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig. Selv hvis princippet om EU-rettens forrang kunne føre til, at nationale bestemmelser kunne tilsidesættes som ugyldige, så giver La Quadrature-dommen ikke belæg for, at hele logningsbekendtgørelsen er ugyldig, således som sagsøgeren påstår.

Disse anbringender er uddybet i det følgende.

5.1.2 Princippet om EU-rettens forrang fører ikke til, at logningsbekendtgørelsen er helt eller delvist ugyldig

Det bestrides, at en eventuel modstrid mellem logningsbekendtgørelsen og EU-retten kan føre til, at bekendtgørelsen som helhed er ugyldig, således som sagsøgeren påstår.

Princippet om EU-rettens forrang betyder, at nationale domstole og retsmyndigheder skal *undlade at anvende* enhver bestemmelse i national lov, der strider mod EU-retten, jf. bl.a. Domstolens dom af 24. juni 2019 i *Popławski* (sag C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530), præmis 58, dom af 9. marts 1978 i *Simmenthal* (sag C-106/77, ECLI:EU:C:

1978:49), præmis 21 og 24, og dom af 4. juni 1992 i *Debus* (sag C-13/91, ECLI:EU:C:1992:247), præmis 31-33.

Princippet betyder derimod *ikke*, at en modstridende national regel bliver ugyldig eller i det hele ikke længere kan anses for at eksistere, jf. Domstolens dom af 22. oktober 1998 i *IN.CO.GE 90* (forenede sager C-10/97 - C-22/97, ECLI:EU:C:1998:498), præmis 21 og dom af 3. maj 2005 i *Berlusconi* (forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02, ECLI:EU:C:2005:270), præmis 72, Alan Dashwood og Derrick Wyatts "*European Union Law*" ... Paul Craig og Gráinne de Búrcas "*EU Law Text, cases, and materials*" ... og Birgitte Egelund Olsen i "*EU-retten i Danmark*"....

I en situation, hvor anvendelsen af en national bestemmelse kan føre til uoverensstemmelser med EU-retten, påhviler det de retsanvendende myndigheder at vurdere i hver enkelt konkrete situation, om en sådan uoverensstemmelse vil foreligge. Hvis der konstateres en uoverensstemmelse, skal de retsanvendende myndigheder undlade at anvende den nationale bestemmelse i det konkrete tilfælde, og kun i det omfang det er nødvendigt for at fjerne uoverensstemmelsen med EU-retten, jf. Domstolens dom af 24. oktober 1996 i *Kraaijeveld* (sag C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404).

Kraaijeveld-dommen vedrørte på samme måde som denne sag en national lovgivning, hvis anvendelse i visse tilfælde kunne stride mod EU-retten. Dommen viser, at konsekvensen af en sådan potentiel modstrid ikke er, at hele loven eller konkrete nationale retsregler tilsidesættes som ugyldige. Konsekvensen er i stedet, at nationale domstole og myndigheder skal se bort fra den nationale lovgivning og undlade at anvende den, hvis en sådan anvendelse konkret vil føre til konsekvenser, der er uforenelige med EU-retten.

Denne konsekvens af en konflikt mellem en EU-retsregel, der har direkte virkning og forrang, og en national retsregel er almindeligt anerkendt, jf. også EU-institutionernes egen opsummering af forrangsprincippet på EUR-Lex.

Der er heller intet belæg for sagsøgerens anbringender under afsnit 3.5 i processkrift I om, at en modstrid med en EU-regel under særlige omstændigheder kan føre til, at nationale regler mister deres gyldighed. Det er ikke korrekt, at princippet om EU-rettens forrang kan medføre ugyldighed efter *lex superior*-retsgrundsætningen. Sagsøgeren har da heller ikke henvist til nogen praksis fra EU-Domstolen, der understøtter dette vidtgående synspunkt.

Sagsøgerne anfører i stævningens afsnit 4.2, at logningsbekendtgørelsen ikke kan opretholdes "med hjemmel i" logningsdirektivet, som blev ophævet ved Digital Rights-dommen. Dette beror på en misforståelse. For det første er henvisningen til direktivet udgået, jf. ændringen af logningsbekendtgørelsen ved bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014. For det andet udgør direktivet ikke "hjemlen" for logningsbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af retsplejelovens § 786, stk. 4 og 7, som giver hjemmel til at fastsætte regler om telenet- og teletjenesteudbydernes praktiske hjælp med indgreb i meddelelshemmeligheden. Bekendtgørelsens lovlighed afhænger derfor ikke af direktivets gyldighed.

Det samme gør sig gældende i forhold til e-databeskyttelsesdirektivet, hvor sagsøgerne i afsnit 4.3 anfører, at logningsbekendtgørelsen ikke kan opretholdes med henvisning til de nu ophævede undtagelsesbestemmelser i dette direktiv. Konsekvensen af ophævelsen af undtagelsesbestemmelserne ved Digital Rights-dommen er ikke, at logningsbekendtgørelsen ikke har "hjemmel".

I tilknytning hertil bemærkes, at danske domstole så vidt ses ikke hidtil udtrykkeligt har taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en national retsregel, der strider mod en EU-retlig regel, kan erklæres ugyldig, eller om den blot bliver uanvendelig i den konkrete sag. Hidtidig dansk retspraksis indikerer imidlertid klart, at domskonklusionen i en sag, hvor en dansk domstol finder, at en dansk retsregel er i strid med EU-retten, er uanvendelighed og ikke ugyldighed. Dette kan bl.a. udledes af afgørelserne i U.2011.539H, U.2012.2247Ø og U.2021.985H, hvor tiltalte i alle sager blev frifundet som følge af, at den omtvistede danske generelle retsforordning var i strid med EU-retten og derfor ikke kunne finde anvendelse. Derudover fremgår det af bl.a. U.2014.1491H og U.2011.2646H, at retsvirkningen af en konstateret modstrid med EU-retten ikke er, at en hel bekendtgørelse eller lov m.v. er ugyldig, men derimod kun, at de enkelte elementer ikke kan anvendes i konkrete situationer, hvis der derved opstår en konflikt.

Som omtalt ovenfor i afsnit 4.6 har Justitsministeriet besluttet at indstille håndhævelsen af logningsforpligtelsen over for teleudbydere. Teleudbydere vil således ikke kunne straffes for manglende overholdelse af logningsbekendtgørelsen. Det fastholdes, at Justitsministeriet herved fuldt ud respekterer princippet om EU-rettens forrang, idet man helt har afstået fra at håndhæve selv de dele af forpligtelsen, som principielt kunne opretholdes, uden at det ville være i strid med EU-retten.

5.1.3 Danmark står over for en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, der muliggør generel og udifferentieret logning efter La Quadrature-dommen

Hvis landsretten på trods af det anførte i afsnit 5.1.2 måtte finde, at EU-rettens forrang i den danske retsorden principielt kan føre til logningsbekendtgørelsens ugyldighed, gøres det gældende, at Danmark faktisk aktuelt befinder sig i en situation, hvor en generel og udifferentieret

logning i overensstemmelse med logningsbekendtgørelsens kapitel 2 principielt kan opretholdes, og at logningsbekendtgørelsen også af denne grund ikke kan erklæres for ugyldig på nuværende tidspunkt.

Det følger således af både La Quadrature- og Privacy International-dommen, at formålet om beskyttelse af den nationale sikkerhed vejer tungere end de andre formål, der er indeholdt i artikel 15, stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet. Trusler, som omfatter *"aktiviteter, der alvorligt kan destabilisere et lands grundlæggende forfatningsmæssige, politiske, økonomiske eller sociale strukturer og navnlig direkte true samfundet, befolkningen eller staten som sådan, såsom bl.a. terrorvirksomhed"* adskiller sig ifølge EU-Domstolen nemlig på grund af deres art og særligt alvorlige karakter fra bl.a. risikoen for forstyrrelser i den offentlige sikkerhed.

Det fastslås således i begge afgørelser, at beskyttelse af den nationale sikkerhed på denne baggrund kan *"begrunde foranstaltninger, der indebærer indgreb i de grundlæggende rettigheder, som er mere alvorlige end dem, som disse andre formål kan begrunde"*, jf. Privacy International-dommen, præmis 74-75 og La Quadrature-dommen, præmis 135-136. I præmis 137 i La Quadrature-dommen fastslår EU-Domstolen konkret, at artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1 i Charteret, således principielt ikke er til hinder for en national lovgivningsmæssig foranstaltning, *"der giver de kompetente myndigheder mulighed for at pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester at foretage lagring af trafikdata og lokaliseringsdata [...]"*.

Der er således på ingen måde tale om, at Domstolen i La Quadrature-dommen blot *"stadfæstede, hvad der allerede var blevet afgjort"* i Tele2-dommen og Digital Rights-dommen, som anført af sagsøgeren på side 3 i replikken, eller at Domstolen alene *"nuancerede enkelte problemstillinger"*, som det anføres på side 10. La Quadrature-dommen udgør, særlig i forhold til dette centrale spørgsmål for sagen, en markant videreudvikling af Tele2-dommen ved at fastslå, at det under visse omstændigheder er muligt at opretholde generel og udifferentieret logning af hensyn til den nationale sikkerhed i en tidsbegrænset periode – og således ikke begrænset til blot en adgang til at pålægge teleudbydere en *målrettet logning*.

Det gøres gældende, at det er dokumenteret ved navnlig Vurderingen af terrortruslen mod Danmark fra Center for Terroranalyse, som senest er udkommet i en ny udgave af 31. marts 2021..., at der på nuværende tidspunkt består en reel og alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed i Danmark. Denne vurdering underbygges yderligere bl.a. af Center for Cybersikkerheds Cybertruslen mod Danmark fra juni 2020 Sagsøgeren har ikke påvist, at disse vurderinger konkret er utilstrækkelige eller fejlbehæftede. Vurderingerne understøtter, at kriterierne i præmis 137 i La Quadrature-dommen om, at den *"alvorlige"* trussel skal være *"reel og aktuel eller forudsigelig"* er opfyldt. Dette kan ifølge La Quadrature-dommens præmis 137 konkret begrunde opretholdelsen af en forpligtelse til generel og udifferentieret lagring af teleoplysninger.

Selv om der er behov for en revision af logningsbekendtgørelsen som følge af La Quadrature-dommen, således som Justitsministeriet beskriver det i lovskitsen ..., kan det forhold, at logningsbekendtgørelsen ikke aktuelt sonderer mellem logning af oplysninger til brug for efterforskning og retsforfølgning af almindelig kriminalitet, grov kriminalitet eller aktiviteter, der truer den nationale sikkerhed, ikke føre til, at logningsforpligtelsen bliver ugyldig i alle tilfælde. Så længe grundlaget for en logningsforpligtelse i form af en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed er til stede, og de øvrige betingelser og retsgarantier m.v. er opfyldt, kan oplysningerne logges generelt og udifferentieret. Sondringen mellem almindelig kriminalitet, grov kriminalitet og aktiviteter, der truer den nationale sikkerhed, bliver – såfremt der kan konstateres en alvorlig trussel, der er reel og aktuel eller forudsigelig – kun relevant ved en efterfølgende adgang til de loggede oplysninger, hvilket i udgangspunktet sker på baggrund af en kendelse.

Det bemærkes, at den franske Conseil d'État som anført ovenfor i forlængelse af EU-Domstolens dom i La Quadrature-sagen på linje hermed har fundet, at den generelle logningsforpligtelse i Frankrig kunne oprettholdes af hensyn til den alvorlige trussel mod den nationale sikkerhed, som Frankrig aktuelt står overfor.

5.1.4 De gældende regler lever op til kravene om strenge garantier i La Quadrature-dommen

Det gøres videre gældende, at de nugældende regler principielt opfylder kravene i La Quadrature-dommens præmis 138 om strenge garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte de berørte personers personoplysninger mod risikoen for misbrug. Adgangen til teleoplysninger er bl.a. efter retsplejelovens kapitel 74 sammenholdt med kapitel 71 underlagt et proportionalitetskrav samt krav om dommerkendelse.

Som anført i lovskitsen ... er de nuværende regler om teleudbydernes behandling af loggede oplysninger, herunder de sektorspecifikke databeskyttelsesregler i bekendtgørelse nr. 1882 af 4. december 2020, samt kravet i bekendtgørelse nr. 1144 af 20. november 2006 om sikkerhedsgodkendelse af medarbejdere, der forestår kontakten til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden, tilstrækkelige til at sikre effektiv beskyttelse mod misbrug.

Logningsbekendtgørelsen kan ikke anses for i sin helhed at stride mod EU-retten, blot fordi den formelt ikke er tidsbegrænset på nuværende tidspunkt, idet det afgørende er, at grundlaget for en logningsforpligtelse aktuelt er til stede. Grundlaget for logningsforpligtelsen kan endvidere domstolsprøves på den måde, som beskrives af lovskitsens afsnit 3.3.3, dvs. ved en efterprøvelse af, om de nævnte analyser m.v., som indgår i den samlede vurdering, er tilstrækkeligt sikre henset til deres indhold, metodik og tilblivelsesproces.

Der er intet belæg for at antage, således som sagsøgeren hævder, at en bekendtgørelse skulle være et utilstrækkeligt format med den konsekvens, at hele den nuværende bekendtgørelse allerede af den grund er i modstrid med La Quadrature-dommen. Dommen indeholder ingen betragtninger om, at de i præmis 134-139 omtalte "lovgivningsmæssige foranstaltninger", herunder påbud, afgørelser m.v., skal have en særlig form eller være særligt individualiserede. Det påhviler de enkelte medlemsstater at tilvejebringe en retsstilling inden for rammerne af deres nationale retssystemer, som er i overensstemmelse med dommens præmisser. En bekendtgørelse udgør en helt sædvanlig lovgivningsmæssig foranstaltning i den danske retsorden og er både et naturligt og fuldt ud tilstrækkeligt middel til at gennemføre retsstillingen. Det er i øvrigt ikke korrekt, at "[e]n traditionel dansk forvaltningsretlig forståelse af ordet "afgørelse" fordrer, at en sådan skal bygge på en konkret og individuel vurdering". Det er tværtimod fast antaget i dansk forvaltningsret, at en bekendtgørelse og lignende generelle retsakter også er afgørelser i forvaltningsretlig forstand, jf. bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven, 2020....

Endelig bestrides det, at præmis 213-228 i La Quadrature-dommen har nogen betydning for gyldigheden af logningsbekendtgørelsen i perioden frem til national ret er bragt i fuld overensstemmelse med dommen, jf. afsnit 3.3 i sagsøgerens processkrift I. Disse præmisser vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en national domstol er beføjet til at fortsætte med at anvende nationale regler, der strider mod EU-retten, i en midlertidig periode. De vedrører ikke spørgsmålet om, hvorvidt sådanne nationale regler mister deres gyldighed. Som beskrevet i duplikken har justitsministeren allerede tilkendegivet, at visse dele af logningsbekendtgørelsen strider mod EU-retten og ikke kan håndhæves, før reglerne er ændret. Dette er fuldt ud i overensstemmelse med præmis 213-228 i dommen.

Justitsministeriet gør derfor sammenfattende gældende, at der ikke aktuelt er noget konkret grundlag for at tilsidesætte logningsbekendtgørelsen som ugyldig i sin helhed, selv hvis dette principielt i dansk ret kunne være en konsekvens af, at en EU-retlig regel med direkte virkning og forrang strider mod dansk ret.

5.1.5 Registrering og opbevaring af oplysninger, der entydigt identificerer den enhed, som brugeren ejer eller anvender, er ikke i strid med EU-retten

I tillæg til ovennævnte gøres det gældende, at sagsøgerne ikke har påvist noget grundlag for, at logningsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, indebærer nogen konflikt med EU-retten. Også af denne grund kan der ikke gives sagsøgerne medhold i deres påstand.

Logningsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, som ændret ved bekendtgørelsen nr. 660 af 19. juni 2014, bestemmer bl.a., at en udbyder af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere skal registrere den delte brugeridentitet (herunder IP-adresser) samt navn og adresse på den abonnent eller registrerede bruger, til hvem en internetprotokol-

adresse, en brugeridentitet eller et telefonnummer var tildelt på kommunikationstidspunktet.

En sådan bestemmelse kan fuldt ud opretholdes inden for rammerne af EU-retten.

En generel og udifferentieret lagring af de IP-adresser, der er tildelt kilden til en forbindelse, er ifølge La Quadrature-dommens præmis 155 principielt ikke i strid med artikel 15 i e-databeskyttelsesdirektivet sammenholdt med Charterets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, under forudsætning af, at denne mulighed er betinget af en streng overholdelse af de materielle og proceduremæssige betingelser, der skal gælde for brugen af disse data.

Et sådant indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikrede ved artikel 7 og 8 i Charteret, vil efter La Quadrature-dommens præmis 156 også kunne begrundes med henblik på bekæmpelsen af grov kriminalitet og forebyggelsen af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed (i lighed med beskyttelsen af den nationale sikkerhed). Domstolen opstiller i den forbindelse ikke – på samme måde som ved national sikkerhed – kriterier for, hvornår der foreligger en sådan situation med grov kriminalitet mv., at en generel og udifferentieret lagring kan begrundes. Det afgørende må derfor være, at den tilstrækkelige begrundelse for indgrebet sikres ved opstilling af materielle betingelser for politiets adgang til loggede oplysninger om IP-adresser. Den gældende bestemmelse i logningsbekendtgørelsen § 5, stk. 1, kan derfor opretholdes inden for rammerne af La Quadrature-dommen.

Sagsøgeren har samlet set ikke påvist noget grundlag for, at bekendtgørelsens § 5, stk. 1, om lagring af bl.a. IP-adresser, indebærer nogen som helst konflikt med EU-retten. Også af denne grund kan sagsøgeren ikke få medhold i påstanden om, at hele bekendtgørelsen er ugyldig.

5.1.6 Logningsbekendtgørelsen er ikke i strid med EMRK

Sagsøgerne gør i stævningens afsnit 4.5 samt replikkens afsnit 4.1 og 4.2 gældende, at logningsbekendtgørelsen strider mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 om retten til privatliv og artikel 10 om retten til ytringsfrihed.

For det første bemærkes, at *EU-Domstolen* ved *Tele2-dommen* fandt, at *Charteret* var til hinder for regler som de *svenske*, selvsagt ikke er tilstrækkelig til at fastslå, at *Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols* (EMD) ville nå til samme konklusion for så vidt angår *de danske regler* forhold til EMRK.

EMD har taget stilling til nationale regler om masseindsamling af data i henhold til artikel 8 i EMRK i flere domme (jf. bl.a. afgørelse af 29. juni 2006 i sagen *Weber og Saravia mod Tyskland* (54934/00), afgørelse af 1. juli 2008 i *Liberty m.fl. mod Det Forenede Kongerige* (58243/00), afgø-

relse af 19. juni 2018 i sag Centrum för Rättvisa mod Sverige (35252/08) og afgørelse af 13. september 2019 i sag Big Brother Watch m.fl. mod Det Forenede Kongerige (58170/13, 62322/14 og 24960/15). Disse sager angik egentlig overvågning, dvs. at oplysningerne kunne tilgås og anvendes umiddelbart af myndighederne uden forudgående kontrol, ligesom alle sagerne angik regler, som indebar, at selve indholdet af kommunikationen blev registreret.

Sagsøgeren har derudover gjort gældende, at logningsbekendtgørelsen truer den frie og uafhængige presse, idet *"magthaver vil principielt kunne trække en liste over hvem der har kommunikeret med den pågældende journalist"* (stævningen, afsnit 3.6.2). I afsnit 4.2 i replikken anfører sagsøgeren endvidere, at logningsbekendtgørelsen og retsplejelovens regler om edition ikke tager stilling til den særlige beskyttelse af pressefriheden, som fastslået i EMRK artikel 10. Dette bestrides. Reglerne om myndigheders adgang til loggede oplysninger, og herunder navnlig kravet om retskendelse i retsplejelovens § 783, betyder, at det fuldt ud er muligt at tilgodese disse hensyn.

Den omstændighed, at det som påstået af sagsøgerne i en hypotetisk situation med mangelfuld sikkerhed hos en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester skulle kunne lade sig gøre at få adgang til og misbruge de lagrede oplysninger på den beskrevne måde, er naturligvis uden betydning ved vurderingen af reglernes gyldighed som sådan.

Eftersom logningsforpligtelsen efter de danske regler ikke indebærer en registrering af indholdet af kommunikationen og i øvrigt ikke engang kan karakteriseres som hemmelig overvågning i den forstand, som EMD anvender dette udtryk, fordi myndighederne ikke har umiddelbar adgang til de loggede oplysninger, er der intet grundlag for at antage, at de danske regler om logning skulle være i strid med EMRK, jf. nærmere Justitsministeriets notat om Digital Rights-dommen....

5.1.7. Sagsøgerens synspunkter om reglerne for adgangen til loggede oplysninger er uden betydning for påstanden og i øvrigt forkerte

I stævningens afsnit 4.4 anfører sagsøgerne bl.a. som argument for logningsbekendtgørelsens ugyldighed, at der ikke er krav om, at de berørte registrerede personer underrettes, når myndighederne har fået adgang til deres teledata. Sagsøgeren underbygger dette argument i afsnit 4.3 i replikken.

Justitsministeriet fastholder, at dette ikke er korrekt. Retsplejelovens § 788, stk. 1, bestemmer, at der efter afslutningen af et indgreb i meddelelseshemmeligheden – herunder i form af teleoplysning – som hovedregel skal gives underretning om indgrebet. Har den person, til hvem underretning efter stk. 2 skal gives, været mistænkt i sagen, skal der også gives underretning herom og om, hvilken lovovertrædelse mistanken har angået. Undtagelse gøres efter § 788, stk. 4 og stk. 5, alene, hvis un-

derretningen vil være til skade for efterforskningen eller ved indhentning af udvidet teleoplysning.

I øvrigt findes reglerne om adgang til loggede oplysninger ikke i logningsbekendtgørelsen, men derimod i retsplejeloven. Sagsøgeren har ikke nedlagt påstand om, at retsplejelovens regler er ugyldige.

5.2 Justitsministeriet handler og har handlet hurtigst muligt for at bringe dansk ret i overensstemmelse med EU-retten

5.2.1 Indledning

Sagsøgeren har i processkrift I af 25. marts 2021 nedlagt en ny selvstændig og sideordnet påstand, som går ud på, at Justitsministeriet skal anerkende ikke at have sikret, at den ugyldige retstilstand fra logningsbekendtgørelsen blev bragt til ophør hurtigst muligt.

Det er ikke helt klart, hvordan en dom efter denne påstand vil påvirke sagsøgerens retsstilling. Påstanden synes umiddelbart at angå en konstatering af et faktisk forhold, jf. tilsvarende U.2005.2134H. Det er således ikke oplagt, at påstanden er egnet til at indgå i en domskonklusion. Derudover synes påstanden – som sagen er tilskåret af sagsøgeren – fortsat at være et anbringende til støtte for den første påstand, jf. bl.a. sagsøgerens bemærkninger under afsnit 3.5 i processkrift I.

Justitsministeriet har imidlertid efter omstændighederne ikke nedlagt påstand om afvisning. Justitsministeriet påstår frifindelse og gør til støtte herfor overordnet gældende, at ministeriet har handlet og fortsat handler hurtigst muligt for at bringe dansk ret i overensstemmelse med EU-retten.

Det følger af EU-Domstolens praksis, at en ændring af nationale regler for at bringe disse i overensstemmelse med EU-retten, som fortolket af EU-Domstolen, skal ske så hurtigt som muligt, jf. EU-Domstolens dom af 21. juni 2007 i *Jonkman* (forenede sager C-231/06 - C-233/06, ECLI:EU:C:2007:373). Der kan også henvises til Højesterets dom af 19. januar 2017 i sag 42/2016 (UfR 2017.1243 H), hvor det blev fastslået, at den danske stat ikke ifaldt erstatningsansvar på et tidspunkt, som lå inden for den hurtigst mulige implementering af *Pereda*-dommen. Det forhold, at en medlemsstat ikke ifalder erstatningsansvar, selv om en national lovgivning opretholdes i en periode efter afsigelsen af en EU-domstolsdom, som rejser tvivl om lovligheden af national ret, indikerer således også, at medlemsstaten skal indrømme en vis tid til at tilpasse den nationale retsorden til EU-retsudviklingen.

Det vil i lyset heraf afhænge af den enkelte sags omstændigheder, hvor hurtigt en tilpasning skal foretages. Der vil i den forbindelse bl.a. kunne tages hensyn til, hvor teknisk vanskelige ændringer der er tale om, og

hvor store økonomiske konsekvenser, ændringerne vil kunne medføre for de virksomheder, der skal indrette sig efter de tilrettede regler.

Som nærmere uddybet i det følgende har Justitsministeriet på ethvert tidspunkt siden Digital Rights-dommen i 2014 taget alle relevante og nødvendige skridt til opfølgning på udviklingen i EU-Domstolens praksis.

5.2.2 Justitsministeriet foretog alle relevante og nødvendige tiltag i anledning af Digital Rights-dommen

Det bestrides, at Digital Rights-dommen i sig selv udløste en forpligtelse til at tilpasse national ret hurtigst muligt.

Digital Rights-dommen gav anledning til en udførlig udredning i form af Justitsministeriets notat af 2. juni 2014 ..., hvor ministeriet tog stilling til dommens konsekvenser.

Som nærmere anført i notatet blev logningsdirektivet af 15. marts 2006 ved dommen kendt ugyldigt under henvisning til, at EU-lovgiver har overskredet de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver, henset til Charterets artikel 7, 8 og 52, stk. 1. Det nævnte direktiv indebar en harmonisering af regler om logning af bl.a. teleoplysninger til brug for efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet og fastslog bl.a., at medlemsstaterne var forpligtede til at sikre lagring af en række oplysninger.

På notatets side 21 og frem tog ministeriet indgående stilling til betydningen af denne dom for de danske logningsregler. Med henvisning til dommens præmis 54 anførte Justitsministeriet bl.a., at det måtte kræves, at lovgivningen fastsætter klare og præcise regler, således at de personer, hvis oplysninger registreres og opbevares, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personlige oplysninger mod risikoen for misbrug og mod ulovlig adgang til og anvendelse af disse oplysninger. Efter en udførlig analyse af de gældende danske regler for navnlig adgang til og opbevaring af lagrede oplysninger, herunder bl.a. reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden efter retsplejeloven og regler om sletning og anonymisering af trafikdata efter udbudsbekendtgørelsen, fastslog ministeriet, at der i dansk ret var etableret en række garantier vedrørende adgangen til og opbevaringen af oplysninger, der er registreret og opbevaret i henhold til logningsbekendtgørelsen, og at de danske regler på dette punkt adskilte sig væsentligt fra logningsdirektivet, der i vidt omfang overlod reguleringen af disse spørgsmål til medlemsstaterne.

Justitsministeriet konkluderede bl.a. på denne baggrund på notatets side 29-30, at da der var tale om en samlet vurdering, kunne det forhold, at registreringen og opbevaringen af oplysninger foretaget i henhold til de danske logningsregler – på samme generelle vis som registreringen og opbevaringen foretaget i henhold til logningsdirektivet – omfattede

alle personer og alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata uden nogen form for differentiering, begrænsning eller undtagelse under hensyn til malet om at bekæmpe grov kriminalitet, efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv føre til, at de danske regler måtte anses for at være i strid med Charteret.

Justitsministeriet fandt samtidig anledning til at ophæve de særlige danske regler om sessionslogging, dvs. pligten til at registrere oplysninger om kilden og endepunktet for en internetkommunikation. Disse regler, der ikke fulgte af logningsdirektivet, havde vist sig kun i meget begrænset omfang at være brugbare i praksis i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. På den baggrund fandtes de ikke egnede til at varetage deres formål. Reglerne blev kort tid efter ophævet ved ændring af logningsbekendtgørelsen ved bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014.

Det gøres gældende, at udredningen ... konkret udgjorde en fuldt tilstrækkelig opfølgning på Digital Rights-dommen i lyset af, at det efter denne dom stod åbent, om en generel og udifferentieret logningsforpligtelse kunne opretholdes, så længe adgangen til de loggede oplysninger var underlagt tilstrækkelige garantier – såsom et proportionalitetskriterie og krav om dommerkendelse som i dansk ret, jf. retsplejelovens kapitel 74 sammenholdt med kapitel 71. Digital Rights-dommen udløste ikke en yderligere pligt til at ændre national ret.

5.2.3 Justitsministeriet foretog alle relevante og nødvendige tiltag i anledning af Tele2-dommen

Tele2-dommen blev afsagt i december 2016.

Sagen vedrørte de britiske og svenske logningsreglers forenelighed med EU-retten. I modsætning til Digital Rights-dommen angik denne dom således foreneligheden af national lovgivning med EU-retten. Dommen fastslog overordnet, at e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15 sammenholdt med Charterets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, var til hinder for nationale regler, som fastsatte en *"generel og udifferentieret lagring af alle trafik- og lokaliseringsdata"* med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet.

De nævnte bestemmelser i e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret var derimod ifølge Domstolen ikke til hinder for en lovgivning, der fastsatte en *"målrettet lagring af trafikdata og lokaliseringsdata"* med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, forudsat at lagringen af disse data *"begrænses til det strengt nødvendige for så vidt angår kategorierne af data, der skal lagres, de omhandlede kommunikationsmidler, de berørte personer og den fastsatte varighed af lagringen"*, jf. dommens præmis 108.

For at opfylde disse krav skulle en sådan national lovgivning ifølge Domstolen for det første fastsætte *"klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af en sådan foranstaltning om lagring af data"*, ligesom lovgivningen skal indeholde *"tilstrækkelige garantier"* for den effektive beskyttelse af de personlige oplysninger mod misbrug. Lovgivningen skulle navnlig angive, *"under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser"* der i forebyggende øjemed kunne vedtages en foranstaltning om lagring af data, jf. dommens præmis 109.

Om de materielle betingelser, som den nationale lovgivning ifølge Domstolen skulle overholde, fremgår det af dommens præmis 110, at betingelserne *"kan variere i forhold til de foranstaltninger, der træffes med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet"*, men at lagringen altid skal opfylde *"objektive kriterier, som fastlægger et forhold mellem de data, der skal lagres, og det forfulgte mål"*. Afgrænsningen af personkredsen skulle være baseret på *"objektive forhold, der gør det muligt at fokusere målrettet på en personkreds, hvis data kan afsløre en forbindelse, i det mindste indirekte, til grov kriminalitet, bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet på den ene eller den anden måde eller forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed."* En sådan afgrænsning kunne ifølge præmis 111 *"sikres gennem et geografisk kriterium, når de kompetente nationale myndigheder på grundlag af objektive forhold finder, at der i et eller flere geografiske områder er en forhøjet risiko for, at sådan kriminalitet bliver planlagt eller begået."*

Disse helt overordnede og abstrakte retningslinjer var efter Justitsministeriets opfattelse ikke operative, hverken teknisk eller administrativt i forhold til bekæmpelsen af grov kriminalitet. Denne opfattelse blev i øvrigt delt af en række EU-medlemsstater.

I den forbindelse kan der henvises til pkt. 178-184 i generaladvokat Henrik Øes forslag til afgørelse i Tele2-sagen, hvori det anføres, at nytten af en generel pligt til datalagring i forbindelse med bekæmpelsen af grov kriminalitet består i den begrænsede mulighed for at læse fortiden ved hjælp af data, som gengiver kommunikationshistorikken for en person, selv *inden* denne person var mistænkt for at have forbindelse til grov kriminalitet. Herved adskiller den generelle datalagring sig fra den målrettede overvågningsforanstaltning, der i sin natur først sker, efter at mistanken er opstået.

Det var således ikke muligt at udlede af Tele2-dommen, hvordan en almindelig pligt til datalagring teknisk set kunne erstattes med en mere målrettet lagring i overensstemmelse med direktivets krav og samtidig være egnet til at opfylde de væsentlige hensyn af almen interesse i form af bl.a. bekæmpelse af grov kriminalitet m.v., som er udtrykkeligt oplistet i e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15 og anerkendt i EU-retsordenen i øvrigt, jf. også justitsministerens talepapir af 24. februar 2017 til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål AA og AB (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg den 2. marts 2017 En yderligere betydelig vanskelighed ved målrettet lagring efter retningslinjerne i Tele2-dommen var, at reglerne ikke måtte føre til uproportionale omkostninger for telesekskaberne, jf. også fælles høringsvar af 6. marts 2018 fra Dansk Er-

hverv, DI Digital, IT-Branchen og TeleIndustrien i forbindelse med høringsen over udkast til lovforslag nr. L 218 som fremsat 11. april 2018.

Endelig er det helt centralt for denne sag, at Tele2-dommen ikke forholdt sig til, at mange nationale logningsregler, herunder de danske, ikke kun anvendes til almindelig efterforskning af grov kriminalitet, men også varetager et hensyn til den nationale sikkerhed, jf. nærmere afsnit 5.2.4 nedenfor. La Quadrature-dommen har på ganske betydelig vis ændret karakteren af de tilpasninger, som skal foretages i national ret. Det må derfor konstateres, at en lang række af de tiltag, som var relevante at overveje – og blev overvejet – i lyset af Tele2-dommen, ikke længere er aktuelle.

Vanskelighederne ved at indrette national ret efter den komplekse retstilstand, der fulgte af Tele2-dommen, understøttes yderligere af de mange præjudicielle forelæggelser i tiden efter Tele2-dommen. I perioden mellem januar 2018 og marts 2020 blev der indgivet ikke mindre end syv præjudicielle forelæggelser fra nationale retter i medlemsstaterne om en lang række spørgsmål relateret til logning (C-623/17 – Privacy International, C-520/18 – Ordre des barreaux francophones and germanophone m.fl., C-511/18 – La Quadrature du Net m.fl., C-512/18 – French Data Network m.fl., C-793/19 – SpaceNet, C-746/18 – H.K. og C-140/20 – The Commissioner of the Garda Síochána m.fl.). Sigtet med alle disse forelæggelser var enten at klargøre eller forsøge at modificere Domstolens konklusioner i Tele2-sagen. Som det fremgår ... deltog den danske regering aktivt i flere af disse præjudicielle sager med henblik på at afklare de tekniske og juridiske udfordringer ved retstilstanden efter Tele2-dommen.

Det skal understreges, at forløbet fra Digital Rights-dommen til La Quadrature-dommen har været helt usædvanligt. I alt 15 medlemsstater, inklusive Danmark, har afgivet indlæg i La Quadrature-sagen og sammen med Kommissionen samstemmende anmodet Domstolen om at genoverveje balancen mellem behovet for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder efter EU-retten og behovet for loggede oplysninger til opklaring af forbrydelser m.v.

Det gøres samlet set gældende, at det var fuldt berettiget som anført i lovforslag nr. L 191 som fremsat 26. april 2017 ..., at Justitsministeriet besluttede – i overensstemmelse med tilkendegivelser fra Kommissionen – at iværksætte en grundig dialog med de andre berørte EU-lande og Europa-Kommissionen om, hvordan logningsregler fremadrettet kunne indrettes. De særlige omstændigheder og vanskeligheder ved revisionen som følge af Tele2-dommen kan ikke sammenlignes med situationen i U 2017.1243H, der ifølge Højesteret vedrørte en ændring af ferieloven, der var *"afgrænset og relativ enkel"*.

I betragtning af de ekstraordinære retlige og faktiske vanskeligheder, som en tilpasning af national ret i lyset af Tele2-dommen frembød, og i betragtning af den meget væsentlige modifikation af retstilstanden, som fandt sted ved La Quadrature-dommen, er der ikke noget belæg for at antage, at Justitsministeriet tilsidesatte en pligt til at handle hurtigt

muligt i perioden fra afsigelsen af Tele2-dommen i december 2016 og frem til afsigelsen af La Quadrature-dommen i oktober 2020.

5.2.4 Justitsministeriet har foretaget og foretager fortsat alle relevante og nødvendige tiltag i anledning af La Quadrature-dommen

EU-Domstolen afsagde den 6. oktober 2020 dom i *La Quadrature du Net m.fl.* (forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791).

I forhold til det spørgsmål, som er centralt for denne sag, nemlig muligheden for at opretholde eller indføre en generel og udifferentieret forpligtelse til at logge teleoplysninger, indebærer La Quadrature-dommen en markant videreudvikling af Tele2-dommen.

Som også anført ovenfor under afsnit 4.5 fastslår dommen for første gang, at det under visse omstændigheder *er* muligt at opretholde generel og udifferentieret logning af hensyn til den nationale sikkerhed i en tidsbegrænset periode. Hverken Tele2-dommen eller Digital Rights-dommen tog stilling til, i hvilket omfang hensyn til den nationale sikkerhed kunne begrunde regler om logning af teleoplysninger.

Hensynet til den nationale sikkerhed vejer ifølge Domstolen tungere end hensynet til bl.a. den offentlige sikkerhed, som også dækker over andre former for alvorlig kriminalitet, såsom narko-, bande- og våbenkriminalitet. Derfor kan hensynet til den nationale sikkerhed også begrunde indgreb i de grundlæggende rettigheder, som er mere alvorlige end dem, som bl.a. hensynet til den offentlige sikkerhed m.v. kan begrunde, jf. præmis 136.

Det betyder konkret, at hensynet til den nationale sikkerhed principielt *kan* begrunde et indgreb i form af generel og udifferentieret logning af teleoplysninger.

Dommen nødvendiggør ændringer af de danske bestemmelser om logning af teleoplysninger, idet teleoplysninger bl.a. efter gældende ret skal logges, så de kan anvendes til brug for efterforskning af al kriminalitet, herunder almindelig kriminalitet. Efter La Quadrature-dommen skal det bl.a. præciseres, at dette ikke er muligt. Disse ændringer er dog samlet set væsentligt anderledes end blot den målretning af logningsforpligtelsen, som størstedelen af udredningsarbejdet efter Tele2-dommen har handlet om.

Det er ikke korrekt som anført af sagsøgeren i afsnit 3.2.2 i replikken, at Justitsministeriet ikke har iværksat tiltag som reaktion på La Quadrature-dommen. Som anført af justitsministeren på åbent samråd den 14. januar 2021, og som det bl.a. fremgår af udkast til lovforslag om revision af retsplejeloven m.m. sendt i høring den 29. januar 2021, har Justitsministeriet igangsat en proces for revision af logningsreglerne, der skal

munde ud i fremsættelsen af et lovforslag til oktober 2021. Samtidig arbejder Justitsministeriet tæt sammen med Kommissionen og de øvrige EU-medlemslande for i fællesskab at fastlægge rækkevidden af Domstolens dom af 6. oktober 2020 med henblik på at sikre, at de kommende regler implementerer dommen korrekt. Der henvises i den forbindelse i øvrigt til afsnit 4.6. ovenfor.

For at fremskynde forhandlingerne om lovforslaget har Justitsministeriet desuden helt ekstraordinært den 23. marts 2021 offentliggjort en skitse for revision af logningsbestemmelserne i retsplejeloven (REU, Alm. del, Bilag 262

Der er samlet set intet grundlag for at hævde, at Justitsministeriet allerede nu skulle have tilsidesat en pligt til hurtigst muligt at bringe national ret i overensstemmelse med retsstillingen efter La Quadrature-dommen, som blev afsagt for under et halvt år siden. Det bemærkes til sammenligning, at Højesteret i ferielovs-sagen (U 2017.1243) fandt det velbegrundet, at de danske myndigheder brugte et års tid på at udrede dommens nærmere konsekvenser og tilvejebringe et fyldestgørende beslutningsgrundlag, herunder ved at undersøge opfølgningen i andre lande på dommen, selvom den pågældende ændring af ferieloven var *"afgrænset og relativ enkel"*.

Der verserer på nuværende tidspunkt stadigvæk fem sager for EU-Domstolen om uafklarede spørgsmål relateret til logning (C-339/20 og 397/20 – VD m.fl., C-140/20 – Commissioner of the Garda Síochána and Others, og C-793/19 og C-794/19 - SpaceNet m.fl.). Det bemærkes, at disse sager fortsat verserer ved EU-Domstolen uagtet, at der er faldet dom i La Quadrature-sagen, idet denne dom ikke anses at have besvaret alt vedrørende staternes pålæg til teleudbyderne om at foretage generel og udifferentieret logning.

Reaktionerne på Tele2-dommen og La Quadrature-dommen i de øvrige EU-medlemslande er ... meget forskellige og præget både af, at medlemslandene har anlagt ganske forskellige fortolkninger af især Tele2-dommen, og af udfordringer for medlemslandene med at omsætte dommene i konkrete nationale logningsregler. Det er også klart, at medlemsstaternes reaktioner på dommen er meget forskellige, jf. ministeriets processkrift A. Tiltagene til opfølgning på dommene i Danmark er således på linje med tiltagene i en række øvrige medlemsstater.

Samlet set gøres det derfor gældende, at Justitsministeriet indtil nu har iværksat alle nødvendige og tilstrækkelige tiltag som opfølgning på La Quadrature-dommen, og der kan derfor ikke på nuværende tidspunkt gives sagsøgeren medhold i påstand 2.

5.3 Bemærkninger til sagsøgerens synspunkter i øvrigt

5.3.1 Indledning

Sagsøgeren har anført en række synspunkter, der efter Justitsministeriets opfattelse ikke har betydning for bedømmelsen af de to nedlagte påstande, men snarere har karakter af retspolitiske betragtninger. Visse af disse øvrige synspunkter adresseres for god ordens skyld kort i det følgende.

5.3.2 Revision af logningsbekendtgørelsen i forbindelse med revision af teleloven

Sagsøgeren omtaler i afsnit 3.2.1 i replikken, at det ville have været nærliggende at revidere logningsbekendtgørelsen i forbindelse med revisionen af teleloven (lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014) i efteråret 2020.

Det fremgår ikke, hvilken betydning dette synspunkt ifølge sagsøgeren konkret skulle have for gyldigheden af logningsbekendtgørelsen. Under alle omstændigheder bemærkes det, at forpligtelsen for teleudbydere til på begæring af politiet at udlevere oplysninger, der identificerer en slutbrugers adgang til elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, som indgik i § 13 i lovforslaget, ikke begrænses af La Quadrature-dommen.

Disse identifikationsoplysninger består af såkaldte International Mobile Equipment Identity-numre (IMEI-numre) og bruges udelukkende til at identificere en sammenhæng mellem en fysisk person og en kommunikationsenhed. Oplysningerne, der ville kunne udleveres efter den foreslåede § 13 i lovforslaget, identificerer ikke, hvornår, med hvem, hvor længe eller hvordan en slutbruger har kommunikeret, eller hvor slutbrugeren har befundet sig på et givet tidspunkt.

EU-Domstolen har udtalt i dom af 2. oktober 2018 i *Ministerio Fiscal* (sag C-207/16, ECLI:EU:C:2018:788), at adgangen til sådanne data ikke i sig selv kan karakteriseres som et "alvorligt" indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er fastslået i Charterets artikel 7 og 8, og at denne adgang derfor ikke er underlagt samme kriterier som fastslået i bl.a. Tele2-sagen. Det betyder, at adgangen til disse oplysninger ikke er begrænset til efterforskning m.v. af grov kriminalitet, men også gælder for almindelig kriminalitet. Det bekræftes ligeledes af Domstolen i La Quadrature-dommens præmisser 157-159 vedrørende oplysninger om identiteten på brugere af elektroniske kommunikationsmidler.

5.3.3 "Teledataskandalerne" er et eksempel på, hvordan fejl eller misbrug kan opstå

Sagsøgeren hævder i afsnit 3.3 i replikken, at det, man betegner som "teledataskandalerne" er *"eksempler på de risici, der er forbundet med at have lagret og adgang til omfattende metadata, hvor selv en tilsyneladende effektiv proces omkring krav om retskendelse ikke udgør tilstrækkelige garantier til at sikre de berørte personers personoplysninger mod risiko for misbrug [...]."*

Det bestrides, at "Telenor-sagen" på nogen måde er et relevant eksempel på noget problematisk i selve forpligtelsen til at logge oplysningerne.

Den risiko for "misbrug", som Domstolen omtaler i Tele2-dommen og La Quadrature-dommen, har intet at gøre med en risiko for, at oplysningerne er fejlbehæftede. Domstolen beskæftiger sig udelukkende med risikoen for uretmæssig adgang til oplysningerne og brug af dem til fordækte formål såsom profilering, politisk undertrykkelse og personfølgelse, jf. Tele2-dommens præmis 99 sammenholdt med pkt. 257-259 i Generaladvokatens forslag til afgørelse i samme sag, hvor Generaladvokaten gør rede for, at en udnyttelse af databaser vedrørende kommunikation ville gøre det muligt at identificere personers eventuelle psykiske lidelser eller individuelle politiske holdninger. På denne baggrund gør "metadata" det – ifølge Generaladvokaten – "[...] muligt nærmest øjeblikkeligt at katalogisere en befolkning i sin helhed, hvilket ikke er muligt på baggrund af kommunikationernes indhold." I præmis 260 tilføjes det, "[...] at risikoen for ulovlig adgang til lagrede data eller misbrug heraf absolut ikke er af teoretisk art. Dels skal risikoen for, at de kompetente myndigheder misbruger adgangen, sættes i forhold til det enorme antal adgangsanmodninger, som er blevet nævnt i de indlæg, der er indgivet for Domstolen. [...] Dels udgør risikoen for personers ulovlige adgang en uadskillelig bestanddel af selve eksistensen af en database for lagrede data på databærende medier."

Der er ingen støtte for, at eventuelle fejl i oplysningerne kan indgå som et relevant moment, når det skal vurderes, om selve forpligtelsen til at lagre teleoplysninger er i overensstemmelse med EU-retten.

5.3.4 De danske regler om editionspligt strider mod EU-retten – Telenor-dommen

Sagsøgeren anfører ..., at de danske regler om edition er i strid med e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret.

Hertil bemærkes for det første, at den nedlagte påstand i sagen udelukkende angår gyldigheden af logningsbekendtgørelsen. Regler om adgang til de lagrede data – herunder regler om underretning og edition – findes i bestemmelser i retsplejeloven, hvis gyldighed ikke er anfægtet under sagen.

For det andet, og under alle omstændigheder, bestrides det, at de danske regler om edition strider mod e-databeskyttelsesdirektivet eller Charteret.

Østre Landsrets kendelse af 7. maj 2018, som er det eneste grundlag, sagsøgeren henviser til, er ikke udtryk for en underkendelse af reglerne om edition. Kendelsen viser tværtimod, at de danske regler om (civilretlig) edition kan anvendes under hensyntagen til de begrænsninger i adgangen til teleoplysninger, som e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret foreskriver.

Det fremgår udtrykkeligt af kendelsen, at Østre Landsret foretager en afvejning inden for rammerne af retsplejelovens § 299 af de tungtvejende hensyn i Charteret og e-databeskyttelsesdirektivet over for sagsøgerens interesse i oplysningerne, og at denne afvejning fører til et afslag på adgang til de pågældende oplysninger.

5.3.5 Kommissionen har indikeret, at de gældende danske logningsregler er i strid med EU-retten

Sagsøgeren hævder ..., at Kommissionen til teleindustrien har indikeret, at de danske logningsregler er i strid med EU-retten. Dette bestrides. Kommissionen har ikke indikeret dette, og det fremgår ikke af det brev af 8. marts 2018 fra Kommissionen til teleindustrien ..., som sagsøgeren støtter denne påstand på.

5.3.6 Spørgsmålet om teleselskabernes behandling af loggede oplysninger er i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne

Sagsøgerne anfører ..., at teleselskabernes efterlevelse af justitsministerens opfordring til at fortsætte en EU-retsstridig logningspraksis formentligt vil resultere i et selvstændigt brud på databeskyttelsesretten.

Spørgsmålet om, hvorvidt teleselskabernes behandling af loggede oplysninger er i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, er uden betydning for gyldigheden af selve logningsbekendtgørelsen (påstand 1), eller for spørgsmålet om, hvorvidt Justitsministeriet har handlet hurtigst muligt (påstand 2).

Det bemærkes dog, at Justitsministeriet fastholder, at teleselskabernes behandling af loggede teleoplysninger er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen."

Sagsøgte har yderligere under sagsforberedelsen og under hovedforhandlingen anført, at landsretten ex officio kan afvise sagsøgers påstand 2, dersom landsretten finder, at sagsøger ikke har retlig interesse i påstanden, ligesom der for landsretten er mulighed for ex officio at frifinde sagsøgte for tiden for påstand 2. For så vidt angår de domme og afgørelser vedrørende nationale logningsregler, som i konkrete sager er truffet af domstole i andre medlemsstater, herunder Frankrig, Holland og Sverige, har sagsøgte endvidere bestridt, at de – som anført af sagsøger – skulle understøtte, at logningsbekendtgørelsen efter princippet om EU-rettens forrang skal erklæres ugyldig.

Retsgrundlaget

EU-retlige forskrifter

I Traktaten om Den Europæiske Union hedder det bl.a.:

”Art. 4

Stk. 1. I overensstemmelse med artikel 5 forbliver beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, hos medlemsstaterne.

Stk. 2. Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. Den respekterer deres centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed. Navnlig forbliver den nationale sikkerhed den enkelte medlemsstats eneansvar.

Stk. 3. I medfør af princippet om loyalt samarbejde respekterer Unionen og medlemsstaterne hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne.

Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne.

Medlemsstaterne bistår Unionen i gennemførelsen af dens opgaver og afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare.

Art. 5

Stk. 1. Afgrænsningen af Unionens beføjelser er underlagt princippet om kompetencetildeling. Udøvelsen af Unionens beføjelser er underlagt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Stk. 2. I medfør af princippet om kompetencetildeling handler Unionen kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri. Beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne.

...

Art. 6

Stk. 1. Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder af 7. december 2000 som tilpasset den 12. december 2007 i Strasbourg, der har samme juridiske værdi som traktaterne. Chartrets bestemmelser udvider ikke på nogen måde Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.

Rettighederne, frihederne og principperne i chartret skal fortolkes i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i chartrets afsnit VII vedrørende fortolkning og anvendelse af chartret og under behørigt hensyn til de forklaringer, der henvises til i chartret, og som anfører kilderne til disse bestemmelser.

Stk. 2. Unionen tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Tiltrædelse af denne konvention ændrer ikke Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.

Stk. 3. De grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten.”

I Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder hedder det bl.a.:

”AFSNIT II. FRIHEDER

...

Respekt for privatliv og familieliv

Art. 7

Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.

Beskyttelse af personoplysninger

Art. 8

Stk. 1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

Stk. 2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf.

Stk. 3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.

...

Ytrings- og informationsfrihed

Art. 11

Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.

Stk. 2. Mediefrihed og mediernes pluralisme respekteres.

...

AFSNIT VII. ALMINDELIGE BESTEMMELSER VEDRØRENDE FORTOLKNING OG ANVENDELSE AF CHARTRET

Anvendelsesområde

Art. 51

Stk. 1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i

overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

Stk. 2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.

Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper

Artikel 52

Stk. 1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

...

Stk. 3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse."

I Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12. juni 2002 (2002/58/EF) om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (Direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, kaldet e-databeskyttelsesdirektivet) hedder det bl.a.:

"Anvendelsesområde og formål

Art. 1

Stk. 1. Dette direktiv tager sigte på en harmonisering af nationale bestemmelser, der er nødvendig for at sikre et ensartet niveau i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og navnlig retten til privatliv og fortrolighed i forbindelse med behandling af personoplysninger inden for den elektroniske kommunikationssektor, og for at sikre fri omsætning af sådanne oplysninger og af elektronisk kommunikationsudstyr og elektroniske kommunikationstjenester i Fællesskabet.

Stk. 2. Med henblik på at nå de i stk. 1 omhandlede mål specificerer og supplerer dette direktivs bestemmelser direktiv 95/46/EF. Nærværende bestemmelser beskytter desuden legitime interesser hos abonnenter, der er juridiske personer.

Stk. 3. Dette direktiv gælder ikke for aktiviteter, der ikke er omfattet af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som f.eks. de aktiviteter, der er omfattet af afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og under ingen omstændigheder for aktiviteter, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvaret, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når dis-

se aktiviteter er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område.

...

Kommunikationshemmelighed

Art. 5

Stk. 1. Medlemsstaterne sikrer kommunikationshemmeligheden ved brug af offentlige kommunikationsnet og offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, både for så vidt angår selve kommunikationen og de dermed forbundne trafikdata, via nationale forskrifter. De forbyder især aflytning, registrering, lagring og andre måder, hvorpå samtaler kan opfanges eller overvåges af andre end brugerne, uden at de pågældende brugere har indvilget heri, bortset fra tilfælde, hvor det er tilladt ifølge lovgivningen, jf. artikel 15, stk. 1. Dette stykke er ikke til hinder for teknisk lagring, som er nødvendig for overføring af en kommunikation, forudsat at princippet om kommunikationshemmelighed ikke berøres heraf.

Stk. 2. Stk. 1 vedrører ikke lovmedholdelig registrering af kommunikation og de dermed forbundne trafikdata, hvis den foretages som led i lovlig forretningspraksis med henblik på at kunne forelægge bevis for en handelstransaktion eller enhver anden forretningsmæssig kommunikation.

Stk. 3. Medlemsstaterne sikrer, at lagring af oplysninger eller opnåelse af adgang til oplysninger, der allerede er lagret i en abonnents eller brugers terminaludstyr, kun er tilladt på betingelse af, at abonnenten eller brugeren har givet sit samtykke hertil efter i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF at have modtaget klare og fyldestgørende oplysninger, bl.a. om formålet med behandlingen. Dette er ikke til hinder for teknisk lagring eller adgang til oplysninger, hvis det alene sker med det formål at overføre kommunikation via et elektronisk kommunikationsnet eller er absolut påkrævet for at sætte udbyderen af en informationsamfundstjeneste, som abonnenten eller brugeren udtrykkelig har anmodet om, i stand til at levere denne tjeneste.

Trafikdata

Art. 6.

Stk. 1. Trafikdata vedrørende abonnenter og brugere, som behandles og lagres af udbyderen af et offentligt kommunikationsnet eller en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste, skal slettes eller gøres anonyme, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen, jf. dog stk. 2, 3 og 5 samt artikel 15, stk. 1.

Stk. 2. Med henblik på debitering af abonnenten og afregning for samtrafik er det tilladt at behandle trafikdata. En sådan behandling er tilladt indtil udløbet af den lovbestemte forældelsesfrist for sådanne gældsforpligtelser eller fristen for anfægtelse af sådanne afregninger.

3. Med henblik på markedsføring af elektroniske kommunikationstjenester eller levering af værdiforøgende tjenester er det tilladt udbyderen af en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste at behandle de i stk. 1 omtalte oplysninger i det omfang og tidsrum, som sådanne tjenester eller markedsføringen kræver, hvis den abonnent eller bruger, som oplysningerne ved-

rører, forudgående har givet sit samtykke hertil. Brugeren eller abonnenten skal på et hvilket som helst tidspunkt have mulighed for at trække sit samtykke til behandling af trafikdata tilbage.

...

Lokaliseringsdata bortset fra trafikdata

Art. 9

Stk. 1. Hvis lokaliseringsdata, bortset fra trafikdata, vedrørende brugere af eller abonnenter på de offentlige kommunikationsnet eller offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, kan behandles, må disse data kun behandles, når de er gjort anonyme, eller når brugeren eller abonnenten har givet sit samtykke hertil, og da kun i det omfang og i det tidsrum, som er nødvendigt for levering af en tillægstjeneste. Tjenesteudbyderen skal, inden brugernes eller abonnenternes samtykke indhentes, underrette dem om, hvilken type lokaliseringsdata, bortset fra trafikdata, der behandles, hvorfor og hvor længe de behandles, og om de videregives til en tredjemand med henblik på levering af tillægstjenesten.

...

Anvendelsesområdet for visse bestemmelser i direktiv 95/46/EF

Art. 15

Stk. 1. Medlemsstaterne kan vedtage retsfor skrifter med henblik på at indskrænke rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der omhandles i artikel 5, artikel 6, artikel 8, stk. 1, 2, 3 og 4, og artikel 9, hvis en sådan indskrænkning er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed (dvs. statens sikkerhed), forsvaret, den offentlige sikkerhed, eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller uautoriseret brug af det elektroniske kommunikationssystem efter artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46/EF. Med henblik herpå kan medlemsstaterne bl.a. vedtage retsfor skrifter om lagring af data i en begrænset periode, som kan begrundes i et af de hensyn, der er nævnt i dette stykke. Alle i dette stykke omhandlede for skrifter skal være i overensstemmelse med fællesskabsrettens generelle principper, herunder principperne i EU-traktatens artikel 6, stk. 1 og 2."

Domme fra EU-Domstolen

EU-Domstolens dom af 9. marts 1978 i sag C-106/77 (Simmenthal) (herefter Simmenthal-dommen) vedrørte en anmodning om "at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 189, særligt vedrørende konsekvenserne af fællesskabsrettens direkte anvendelighed i tilfælde af konflikt med eventuelle modstridende bestemmelser i en national lov". I dommen udtalte EU-Domstolen bl.a. følgende:

"Præmisser

...

Vedrørende realiteten

13 *Det første spørgsmål* går i det væsentlige ud på at få præciseret, hvad det indebærer, at en fællesskabsretslig bestemmelse er direkte anvendelig, så-

fremt denne er uforenelig med en senere bestemmelse i en medlemsstats lovgivning.

- 14 Den direkte anvendelighed betyder i denne forbindelse, at fællesskabsrettens regler skal udfolde deres virkninger fuldt ud og ensartet i alle medlemsstater fra deres ikrafttræden og under hele deres gyldighedsperiode;
- 15 disse bestemmelser er således en umiddelbar kilde til rettigheder og forpligtelser for alle, som de vedrører, hvad enten det drejer sig om medlemsstater eller om private, som er parter i de retsforhold, der henhører under fællesskabsretten;
- 16 denne virkning gælder ligeledes for enhver dommer, der inden for sin kompetence har til opgave som organ i en medlemsstat at beskytte rettigheder, som private er udstyret med af fællesskabsretten;
- 17 det fremgår desuden af princippet om fællesskabsrettens forrang, at de bestemmelser i traktaten og retsakter fra institutionerne, som gælder umiddelbart, for medlemsstaternes nationale ret ikke blot, alene i medfør af deres ikrafttræden, bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig, men også — for så vidt som disse bestemmelser og retsorden, der gælder på den enkelte medlemsstats område — at nye nationale love ikke gyldigt kan udstedes, i det omfang de måtte være uforenelige med fællesskabsreglerne;
- 18 såfremt det anerkendes, at nationale love, der trænger ind på det område, hvorpå Fællesskabets lovgivningsmagt udøves, eller på anden vis er uforenelige med fællesskabsrettens bestemmelser, skulle have nogen retlig gyldighed, ville der være tale om en benægtelse af, at medlemsstaterne ubetinget og uigenkaldeligt har påtaget sig forpligtelser i medfør af traktaten, og således om at bestride selve grundlaget for Fællesskabet;
- 19 denne opfattelse bekræftes også af opbygningen af traktatens artikel 177, hvorefter enhver national ret har mulighed for at henvende sig til Domstolen, når den skønner, at en præjudiciel afgørelse af et spørgsmål om fortolkning eller gyldighed, der er af betydning for fællesskabsretten, er nødvendig, for at den kan afsige sin dom;
- 20 den tilsigtede virkning af denne bestemmelse ville blive nedsat, hvis retten ... var forhindret i øjeblikkeligt at anvende fællesskabsretten i overensstemmelse med Domstolens afgørelse eller praksis;
- 21 det fremgår af det anførte, at enhver national ret inden for sin kompetence har pligt til at anvende fællesskabsretten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger private, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, hvad enten denne er vedtaget før eller efter fællesskabsreglen;
- 22 enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at fællesskabsrettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende fællesskabsretten, frakendes mulighed for, når han anvender den-

ne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for fællesskabsreglernes fulde virkning, er derfor uforenelig med de krav, der følger af selve fællesskabsrettens natur;

- 23 dette ville være tilfældet, såfremt løsningen af en konflikt mellem en bestemmelse i fællesskabsretten og en senere national lov var forbeholdt en anden myndighed end den dommer, der er udset til at sikre fællesskabsrettens anvendelse, og denne myndighed havde en særlig skønsbeføjelse, endog selv om den hindring, der således ville opstå for fællesskabsrettens fulde virkning, kun var midlertidig;
- 24 det første spørgsmål bør altså besvares således, at den nationale dommer, der inden for sin kompetence har til opgave at anvende fællesskabsrettens bestemmelser, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet han i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende — selv nyere — bestemmelse i national lovgivning, uden at han behøver anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel.
- 25 *Det andet spørgsmål er i det væsentlige følgende: hvis det antages, at beskyttelsen af de rettigheder, som udspringer af fællesskabsreglerne, udskydes til tidspunktet for de kompetente nationale organers faktiske ophævelse af eventuelle modstridende nationale foranstaltninger, skal da denne ophævelse under alle omstændigheder have fuld tilbagevirkende kraft, således at de pågældende rettigheder ikke på nogen måde begrænses?*
- 26 Det fremgår af det svar, der er givet på det første spørgsmål, at den nationale dommer har pligt til at sikre beskyttelsen af rettigheder, der er affødt af bestemmelserne i Fællesskabets retsorden, uden at han behøver at anmode om eller afvente de hertil bemyndigede nationale organers faktiske ophævelse af eventuelle nationale foranstaltninger, som måtte udgøre en hindring for den umiddelbare og øjeblikkelige anvendelse af fællesskabsreglerne;
- 27 det andet spørgsmål er derfor uden genstand."

EU-Domstolens dom af 24. oktober 1996 i sagen C-72/95 (Kraaijeveld) angik fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet og vedrørende en national domstols forpligtelse til at sikre overholdelse af et direktiv, der har direkte virkning, men som en borger ikke har påberåbt sig. Disse spørgsmål var rejst under et annullationssøgsmål indbragt for Nederlandenes Raad van State af virksomheden Kraaijeveld m.fl. til prøvelse af en afgørelse, hvorved Zuid-Hollands provinsregering godkendte en dispositionsplan vedtaget af en kommunalbestyrelse om delvis ændring af dispositionsplaner i forbindelse med digeforstærkning i henhold til en lov om fysisk planlægning. I dommen hedder det bl.a.

”Det tredje og det fjerde spørgsmål

- 43 Med disse spørgsmål, som vil være at behandle under et, ønsker den forelæggende ret dels oplyst, om direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, skal fortolkes således, at når en medlemsstat i sin nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, har fastsat specifikationer, kriterier eller grænseværdier for et bestemt projekt henhørende under bilag II, men har lagt urigtige specifikationer, kriterier eller grænseværdier til grund, skal dette projekt gøres til genstand for en miljøvurdering i henhold til artikel 2, stk. 1, hvis projektet »på grund af ... art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet« i denne bestemmelses forstand. Dels spørger den forelæggende ret, for det tilfælde, at der svares bekræftende, om den forpligtelse til at foretage en miljøvurdering af projektet har direkte virkning, således at en borger kan påberåbe sig den for en national ret, og om den nationale ret skal påse, at den bliver overholdt, selv om den ikke blevet gjort gældende.
- 44 Under henvisning til Domstolens dom af 2. august 1993 (sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221) finder Nederlandenes Raad van State det sandsynligt, at den skønsmæssige beføjelse, som er overladt medlemsstaterne ved direktivets artikel 4, stk. 2, til at fastsætte specifikationer, kriterier eller grænseværdier, er betinget af sætningen, »der bl. a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet« i artikel 2, stk. 1.
- 45 Kraaijeveld og Kommissionen har fremført en lignende argumentation. Kommissionen har præciseret, at de specifikationer, kriterier eller grænseværdier, som medlemsstaterne fastsætter, i første række skal lette undersøgelsen af projekter med henblik på at fastslå, om der skal foretages en miljøvurdering af dem, men at disse specifikationer, kriteriers eller grænseværdiers eksistens ikke fritager medlemsstaterne fra at foretage en korrekt undersøgelse af projektet for at fastslå, om det opfylder kriterierne i direktivets artikel 2, stk. 1. Begge er enige om, at Kongeriget Nederlandene ikke korrekt har opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre direktivet, når kriterierne vedrørende bestemte mindstedimensioner i den nationale lovgivning om diger var fastsat på et sådant niveau, at ingen floddigeprojekter opfyldte dem, og at samtlige digeforstærkningsprojekter derfor faldt uden for miljøvurderingens anvendelsesområde. Kraaijeveld har i denne forbindelse fremlagt en afgørelse fra en nederlandsk ret til støtte for sin opfattelse.
- 46 Heroverfor har den nederlandske regering anført, at medlemsstaternes skønsmæssige beføjelse ikke er præcist afgrænset i direktivet. I øvrigt er valget af grænseværdier for digers længde og tværprofil i dette tilfælde foretaget under hensyntagen til disse arbejders indvirkning på miljøet. Den omstændighed, at den nederlandske lovgivning til gennemførelse af direktivet i praksis har holdt talrige projekter uden for forpligtelsen til miljøvurdering, har ingen som helst betydning, da disse projekter ikke havde skadelige følger. Den nederlandske regering mener derfor ikke at have overskredet grænserne for sit skøn ved fastsættelsen af disse grænseværdier.

- 47 Med hensyn til den direkte virkning af forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering af visse projekter er det den forelæggende rets opfattelse, at denne forpligtelse kan anses for at fremgå af en præcis og ubetinget bestemmelse i direktivet. Kraaijeveld samt Kommissionen har fremsat bemærkninger i overensstemmelse hermed, og Kommissionen har i øvrigt tilføjet, at da bestemmelserne er af proceduremæssig art, giver de intet spillerum med hensyn til det resultat, der skal nås. Derimod mener den nederlandske regering og Det Forenede Kongeriges regering, at direktivets artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, ikke er tilstrækkeligt præcist eller ubetinget til at have direkte virkning i betragtning af det skøn, der overlades medlemsstaterne med hensyn til fastsættelsen af grænseværdier og kriterier, eller organiseringen af proceduren for høring af offentligheden.
- 48 I denne forbindelse bemærkes, at direktivets artikel 2, stk. 1, henviser til artikel 4 angående definitionen af de projekter, der skal vurderes med hensyn til deres indvirkninger. Denne artikel giver i stk. 2 medlemsstaterne et vist skøn, idet den præciserer, at projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes, »når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter«, og at medlemsstaterne med henblik herpå navnlig kan udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne der skal vurderes.
- 49 Kommissionens fortolkning, nemlig at eksistensen af specifikationer, kriterier og grænseværdier ikke fritager for en konkret undersøgelse af hvert enkelt projekt med henblik på at fastslå, om de opfylder kriterierne i artikel 2, stk. 1, vil berøve artikel 4, stk. 2, enhver betydning. En medlemsstat vil nemlig ikke have nogen interesse i at fastsætte specifikationer, grænseværdier og kriterier, hvis hvert enkelt projekt uafhængigt af disse alligevel skulle vurderes individuelt med henblik på kriterierne i artikel 2, stk. 1.
- 50 Selv om direktivets artikel 4, stk. 2, andet afsnit, imidlertid giver medlemsstaterne et skøn, når de udpeger visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætter kriterier og/eller grænseværdier, der skal lægges til grund, er dette skøn afgrænset af forpligtelsen i artikel 2, stk. 1, til at foretage en undersøgelse af indvirkningerne af projekter, der bl. a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet.
- 51 Domstolen har således vedrørende en medlemsstats lovgivning, hvorefter visse hele kategorier af projekter, der er opregnet i bilag II, var holdt uden for forpligtelsen til at undersøge indvirkningerne, i dommen af 2. maj 1996 (sag C-133/93, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2323, præmis 42) fastslået, at de i artikel 4, stk. 2, omtalte kriterier og/eller grænseværdier har til formål at lette vurderingen af de konkrete kendetegn for et projekt med henblik på at afgøre, om det er omfattet af forpligtelsen til at foretage en vurdering, men ikke har til formål på forhånd at udelukke hele kategorier af projekter, der er opregnet i bilag II, og som påtænkes gennemført i en medlemsstat, fra denne forpligtelse.

- 52 I en situation som den foreliggende må det erkendes, at den pågældende medlemsstat havde ret til at fastsætte kriterier for digers størrelse for at afgøre, hvilke projekter vedrørende diger der skal være genstand for en undersøgelse af indvirkningerne. Spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaten ved at fastsætte disse kriterier har overskredet grænserne for sit skøn, kan ikke afgøres på grundlag af et enkelt projekts kendetegn. Det afhænger af en samlet bedømmelse af kendetegnene ved de projekter af denne art, der kan imødeses på medlemsstatens område.
- 53 En medlemsstat, som fastsætter kriterierne og/eller grænseværdierne på et sådant niveau, at samtlige projekter vedrørende diger i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at undersøge deres indvirkning, overskrider således grænserne for det skøn, som den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre samtlige udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.
- 54 Hvad nærmere angår det fjerde spørgsmål, fremgår det endelig af forelæggelsesdommen, at Kraaijeveld ikke under sit søgsmål har rejst spørgsmålet, om det er med urette, at der ikke er blevet foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet. Ved besvarelsen heraf må det følgelig undersøges, om en national ret, for hvilken der iværksættes annullationssøgsmål mod en afgørelse om godkendelse af en dispositionsplan, er forpligtet til på embeds vegne at rejse spørgsmålet, om der skulle have været foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2.
- 55 Det bemærkes for det første, at forpligtelsen for en medlemsstat til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at nå det ved et direktiv foreskrevne resultat er en bindende forpligtelse, som følger af EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og af direktivet selv (jf. dom af 1.2.1977, sag 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, Sml. s. 113, præmis 22, og af 26.2.1986, sag 152/84, *Marshall*, Sml. s. 723, præmis. Denne forpligtelse til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder også domstolene inden for deres kompetence (jf. dom af 13.11.1990, sag C-106/89, *Marleasing*, Sml. I, s. 4135, præmis 8).
- 56 Med hensyn til borgernes ret til at påberåbe sig et direktiv og de nationale domstoles ret til at tage det i betragtning har Domstolen allerede fastslået, at det ville være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 189 tillægger direktivet, principielt at udelukke, at den forpligtelse, som det pålægger, aldrig kan påberåbes af de berørte personer. Især i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville den tilsigtede virkning af en sådan retsakt formindskes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager og de nationale domstole i at tage den i betragtning som en del af fællesskabsretten for at efterprøve, om den nationale lovgiver under udøvelse af det valg, som tilkommer vedkommende med hensyn til form og midler for direktivets gennemførelse, har holdt sig inden for de i direktivet afstukne grænser for skønnet (jf. ovennævnte dom i sagen *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, præmis 22, 23 og 24).

- 57 Endelig bemærkes, at når domstolene efter national ret af egen drift skal inddrage anbringender, der støttes på en bindende national regel, som parterne ikke har påberåbt sig, må en sådan forpligtelse også gælde, såfremt der er tale om bindende fællesskabsregler (jf. bl. a. dommen af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, van Schijndel og van Veen, Sml. I, s. 4705, præmis 13).
- 58 Det samme gælder, såfremt national ret giver domstolen mulighed for af egen drift at anvende den bindende retsregel. Det er således i medfør af det i traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde de nationale domstole, der skal sikre borgerne den retsbeskyttelse, som følger af fællesskabsrettens direkte virkning (jf. bl. a. dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 19, og ovennævnte dom i sagen van Schijndel og van Veen, præmis 14).
- 59 Den omstændighed, at medlemsstaterne i dette tilfælde i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, har et skøn, udelukker imidlertid ikke, at der kan ske en domstolsprøvelse for at fastslå, om de nationale myndigheder har overskredet grænserne for dette skøn (jf. bl. a. ovennævnte dom i sagen Verbond van Nederlandse Ondernemingen, præmis 27, 28 og 29).
- 60 Når en domstol i henhold til national ret er forpligtet til eller har mulighed for på embeds vegne at inddrage anbringender, der støttes på en bindende national retsregel, og som parterne ikke har påberåbt sig, påhviler det den, inden for rammerne af sin kompetence, på embeds vegne at undersøge, om medlemsstatens lovgivende eller udøvende myndigheder har holdt sig inden for grænserne af det skøn, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, og at tage hensyn hertil under behandlingen af annullationssøgsmålet.
- 61 Såfremt grænserne for dette skøn er overskredet, og der følgelig må ses bort fra de nationale bestemmelser i denne henseende, påhviler det medlemsstatens myndigheder inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at projekterne undersøges med henblik på at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i bekræftende fald, at deres indvirkninger undersøges.
- 62 Følgelig skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares således:
- Direktivets artikel 4, stk. 2, og bilag II, punkt 10, litra e), til dette direktiv, skal fortolkes således, at når en medlemsstat fastsætter kriterier og/eller grænseværdier til bestemmelse af projekter vedrørende diger på et sådant niveau, at samtlige projekter vedrørende diger i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at undersøge deres indvirkning, overskrider den grænserne for det skøn, som den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre samtlige udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.

— Når en domstol i henhold til national ret er forpligtet til eller har mulighed for på embeds vegne at inddrage anbringender, der støttes på en bindende national retsregel, og som parterne ikke har påberåbt sig, påhviler det den, inden for rammerne af sin kompetence, på embeds vegne at undersøge, om medlemsstatens lovgivende eller udøvende myndigheder har holdt sig inden for grænserne af det skøn, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, og at tage hensyn hertil under behandlingen af annullationssøgsmålet.

— Såfremt grænserne for dette skøn er overskredet, og der følgelig må ses bort fra de nationale bestemmelser i denne henseende, påhviler det medlemsstatens myndigheder inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at projekterne undersøges med henblik på at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i bekræftende fald, at deres indvirkninger undersøges.”

I dom af 22. oktober 1998 i sagerne C-10/97-C-22/97 (IN.CO.GE m.fl.) (herefter IN.CO.GE-dommen) refererede EU-Domstolen til afgørelsen i Simmenthal-dommen. I IN.CO.GE-dommen hedder det bl.a.:

”Det præjudicielle spørgsmål

- 18 Kommissionen har anført, at Domstolen i dom af 9. marts 1978, sag 106/77, Simmenthal (Sml. s. 629), har fastslået, at de bestemmelser i traktaten og retsakter fra institutionerne, der har direkte gyldighed i forhold til medlemsstaternes nationale retssystem, ikke blot bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig, men også at nye nationale love ikke gyldigt kan udstedes i det omfang, de måtte være uforenelige med fællesskabsreglerne. Den udleder heraf, at en medlemsstat i det hele mangler kompetence til at vedtage afgiftsbestemmelser, der er i strid med fællesskabsretten, og at sådanne bestemmelser og den heraf følgende afgiftspligt skal antages ikke at foreligge.
- 19 Denne fortolkning kan ikke anerkendes.
- 20 Det bemærkes, at Domstolen i nævnte Simmenthal-dom bl.a. blev spurgt om, hvilken betydning det har for en fællesskabsretlig bestemmelses direkte virkning, at den bliver uforenelig med en senere bestemmelse i en medlemsstats lovgivning. Domstolen havde imidlertid allerede i sin tidligere praksis (jf. bl.a. dom af 5.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531, org. réf.: Rec. s. 1141) fremhævet, at en medlemsstat ikke kan gøre en national — ældre eller yngre — bestemmelse gældende over for en hermed stridende fællesskabsretlig bestemmelse. Domstolen nåede således i nævnte Simmenthal-dom til det resultat, at enhver national ret inden for sin kompetence har pligt til at anvende fællesskabsretten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger private, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, hvad enten denne er vedtaget før eller efter fællesskabsreglen (Simmenthal-dommen, a.st., præmis 21 og 24). Denne praksis er blevet bekræftet gentagne gange (jf. navnlig Debusdommen, a.st., præmis 32; dom af

2.8.1993, sag C-158/91, Levy, Sml. I, s. 4287, præmis 9, og af 5.3.1998, sag C-347/96, Solred, Sml. I, s. 937, præmis 30).

- 21 Modsat det af Kommissionen anførte, kan det ikke af Simmenthal-dommen udledes, at uoverensstemmelsen mellem fællesskabsretten og en senere vedtaget national retsregel medfører, at sidstnævnte regel må anses for ikke at foreligge. Når en sådan uoverensstemmelse foreligger, skal den nationale ret derimod undlade at anvende den nationale bestemmelse, men forpligtelsen hertil begrænser ikke de kompetente nationale retters beføjelse til blandt den nationale retsordens forskellige retsmidler at vælge dem, som er egnet til at beskytte de individuelle rettigheder, som følger af fællesskabsretten (jf. dom af 4.4.1968, sag 34/67, Lück, Sml. 1964-1968, s. 515, org. ref.: Rec. s. 359)."

EU-Domstolen udtalte i dom af 21. juni 2007 i sagerne C-231/06-C-233/06 (Jonkman) følgende vedrørende en medlemsstats forpligtelser i henhold til en dom afsagt i anledning af en præjudiciel forelæggelse, når dommen fastslår, at medlemsstatens lovgivning er uforenelig med EU-retten:

"

- 36 Med den anden del af spørgsmålene, sammenholdt med de faktiske omstændigheder i tvisterne i hovedsagerne, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat er forpligtet til at tilpasse sin lovgivning efter en dom afsagt af Domstolen i anledning af en præjudiciel forelæggelse, hvoraf følger, at denne lovgivning er uforenelig med fællesskabsretten.
- 37 Det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 10 EF, skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af fællesskabsretten til ophør (dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Efter at der er afsagt en dom i anledning af en præjudiciel forelæggelse, hvoraf følger, at en national lovgivning er uforenelig med fællesskabsretten, påhviler det følgelig den pågældende medlemsstats myndigheder at træffe de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre overholdelsen af fællesskabsretten på deres område (jf. i denne retning Wells-dommen, præmis 64 og 65, og dom af 25.3.2004, sag C-495/00, Azienda Agricola Giorgio, Giovanni og Luciano Visentin m.fl., Sml. I, s. 2993, præmis 39). Idet de bevarer retten til at vælge, hvilke foranstaltninger der skal træffes, skal de pågældende myndigheder navnlig påse, at national ret så hurtigt som muligt bringes i overensstemmelse med fællesskabsretten, og at borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten gennemføres fuldt ud.
- 39 Som Domstolen flere gange har fastslået i tilfælde, hvor der i strid med fællesskabsretten foreligger forskelsbehandling, kan overholdelsen af ligebehandlingsprincippet, så længe der ikke er vedtaget foranstaltninger, som genindfører ligebehandlingen, desuden kun sikres ved, at personer tilhørende den kategori, som forskelsbehandles, indrømmes de samme rettigheder som de personer, der tilhører den privilegerede kategori. I et sådant tilfælde har den nationale ret pligt til at tilsidesætte enhver natio-

nal bestemmelse, der er diskriminerende, uden at den behøver at anmode om eller afvente, at bestemmelsen forinden ophæves af lovgiver, og den har pligt til at anvende de samme regler på den gruppe, der forskelsbehandles, som de, der gælder for personerne i den anden kategori (dom af 28.9.1994, sag C-408/92, Avdel Systems, Sml. I, s. 4435, præmis 16 og 17, af 12.12.2002, sag C-442/00, Rodríguez Caballero, Sml. I, s. 11915, præmis 42 og 43, og af 7.9.2006, sag C-81/05, Cordero Alonso, Sml. I, s. 7569, præmis 45 og 46).

- 40 En medlemsstat er i øvrigt forpligtet til at yde erstatning for tab, som er forvoldt borgerne som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Er betingelserne for, at der foreligger en sådan forpligtelse, opfyldt, skal den nationale ret træffe afgørelse i overensstemmelse med dette princip (jf. bl.a. dom af 22.4.1997, sag C-66/95, Sutton, Sml. I, s. 2163, præmis 35, og af 30.9.2003, sag C-224/01, Köbler, Sml. I, s. 10239, præmis 51 og 52).
- 41 Henset til ovenstående skal den anden del af de præjudicielle spørgsmål besvares med, at det, efter at der er afsagt en dom i anledning af en præjudiciel forelæggelse, hvoraf følger, at en national lovgivning er uforenelig med fællesskabsretten, påhviler den pågældende medlemsstats myndigheder at træffe de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre overholdelsen af fællesskabsretten, idet de navnlig skal påse, at national ret så hurtigt som muligt bringes i overensstemmelse med fællesskabsretten, og at borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten gennemføres fuldt ud. Konstateres det, at der i strid med fællesskabsretten foreligger forskelsbehandling, har den nationale ret pligt til, så længe der ikke er vedtaget foranstaltninger, som genindfører ligebehandlingen, at tilsidesætte enhver national bestemmelse, der er diskriminerende, uden at den behøver at anmode om eller afvente, at bestemmelsen forinden ophæves af lovgiver, og den har pligt til at anvende de samme regler på den gruppe, der forskelsbehandles, som de, der gælder for personerne i den anden kategori."

La Quadrature-dommen indeholder – ud over de afsnit, som er gengivet ovenfor under sagsfremstillingen – bl.a. følgende afsnit om medlemsstaternes forpligtelser som følge af princippet om EU-rettens forrang:

"Det tredje spørgsmål i sag C-520/18

- 213 Med det tredje spørgsmål i sag C-520/18 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national ret kan anvende en bestemmelse i den nationale lovgivning, som giver denne ret bemyndigelse til tidsmæssigt at begrænse virkningerne af en afgørelse om ulovlighed, som det i medfør af denne lovgivning påhviler denne ret at træffe, med hensyn til en national lovgivning, der pålægger udbydere af elektroniske kommunikationstjenester med henblik på bl.a. at forfølge formålene om at beskytte den nationale sikkerhed og om at bekæmpe kriminalitet, at foretage generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, som følge af, at denne lovgivning er uforenelig med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1.

- 214 Ifølge princippet om EU-rettens forrang har EU-retten en fortrinsstilling i forhold til medlemsstaternes nationale ret. Dette princip medfører derfor en forpligtelse for alle instanser i medlemsstaterne til at sikre, at de forskellige EU-retlige regler gennemføres fuldt ud, idet medlemsstaternes nationale ret ikke kan ændre den virkning, som disse forskellige regler tillægges på disse staters område (dom af 15.7.1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1159 og 1160, og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 157 og 158 og den deri nævnte retspraksis).
- 215 Den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, har i henhold til princippet om forrang pligt til – såfremt det ikke er muligt at anlægge en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav – at sikre disse bestemmelsers fulde virkning, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, endog en senere national bestemmelse, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 58, og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 160).
- 216 Det er alene Domstolen, der undtagelsesvis og af tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn kan træffe bestemmelse om en midlertidig udsættelse af den fortrængende virkning, som en EU-bestemmelse har i forhold til national ret, der er i strid hermed. Der kan alene træffes bestemmelse om en sådan tidsmæssig begrænsning af virkningerne af Domstolens fortolkning af EU-retten i selve den dom, der afgør fortolkningsspørgsmålet (jf. i denne retning dom af 23.10.2012, Nelson m.fl., C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 89 og 91, af 23.4.2020, Herst, C-401/18, EU:C:2020:295, præmis 56 og 57, og af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 217 Hvis de nationale retsinstanser havde beføjelse til at give nationale bestemmelser forrang for EU-retten, som disse bestemmelser strider mod, også selv om det blot er midlertidigt, ville dette være til skade for EU-rettens forrang og ensartede anvendelse (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 177 og den deri nævnte retspraksis).
- 218 Domstolen fastslog imidlertid i en sag, der omhandlede spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltninger, der var vedtaget i strid med den forpligtelse, som er fastsat i EU-retten, til at foretage en forudgående vurdering af et projekts indvirkning på miljøet og på en beskyttet lokalitet, at en national domstol, hvis dens nationale ret tillader det, undtagelsesvis kan opretholde virkningerne af sådanne foranstaltninger, hvis denne opretholdelse er begrundet ved tvingende hensyn knyttet til nødvendigheden af at fjerne

en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af forsyningen med elektricitet i den pågældende medlemsstat, som ikke kan imødegås med andre midler og alternativer, herunder navnlig inden for rammerne af det indre marked, idet den nævnte opretholdelse kun kan omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe denne ulovlighed (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 175, 176, 179 og 181).

- 219 En tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, kan i modsætning til tilsidesættelsen af en proceduremæssig forpligtelse, såsom den forudgående vurdering af virkningerne af et projekt inden for det særlige område for miljøbeskyttelse, imidlertid ikke afhjælpes ved en procedure, der kan sammenlignes med den procedure, som er nævnt i den foregående præmis. Opretholdelsen af virkningerne af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ville nemlig indebære, at denne lovgivning fortsat ville pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester forpligtelser, der er i strid med EU-retten, og som ville medføre alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, der tilkommer de personer, hvis oplysninger er blevet lagret.
- 220 Den forelæggende ret kan derfor ikke anvende en bestemmelse i den nationale lovgivning, der giver den bemyndigelse til tidsmæssigt at begrænse virkningerne af en afgørelse om ulovlighed, som det i medfør af denne lovgivning påhviler denne ret at træffe, med hensyn til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning.
- 221 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at VZ, WY og XX i deres indlæg for Domstolen har gjort gældende, at det tredje spørgsmål indirekte, men nødvendigvis, rejser spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten er til hinder for, at der i forbindelse med en straffesag anvendes oplysninger og beviser, der er opnået ved en generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, som er uforenelig med EU-retten.
- 222 I denne henseende og med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar skal det bemærkes, at det på EU-rettens nuværende udviklingstrin principielt er overladt alene til den nationale lovgivning at fastsætte de regler, der inden for rammerne af en straffesag, der er indledt mod personer, som er mistænkt for at have begået grov kriminalitet, gælder for antagelse og bedømmelse af oplysninger og beviser, som er opnået ved en sådan lagring af data i strid med EU-retten.
- 223 Det fremgår således af Domstolens faste praksis, at det i mangel af EU-retlige bestemmelser på området i medfør af princippet om procesautonomi tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som borgerne har i medfør af EU-retten, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 26 og 27, af 24.10.2018, *XC m.fl.*, C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 21 og 22 og

den deri nævnte retspraksis, og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 33).

- 224 Hvad angår ækvivalensprincippet tilkommer det den nationale ret, ved hvilken en straffesag er indledt på grundlag af oplysninger eller beviser, der er opnået i strid med de krav, som følger af direktiv 2002/58, at efterprøve, om den nationale lovgivning, der gælder for en sådan sag, fastsætter regler, der er mindre gunstige med hensyn til antagelsen og bedømmelsen af sådanne oplysninger og sådanne beviser end dem, der gælder for de oplysninger og beviser, der er opnået i strid med den nationale lovgivning.
- 225 Hvad angår effektivitetsprincippet skal det bemærkes, at de nationale regler om antagelse og anvendelse af oplysninger og beviser har til formål i overensstemmelse med de valg, der er truffet i national ret, at undgå, at oplysninger og beviser, der er opnået ulovligt, uberettiget skader en person, der er mistænkt for at have begået strafbare handlinger. Dette formål kan i henhold til national ret imidlertid nås ikke blot ved et forbud mod at anvende sådanne oplysninger og sådanne beviser, men også ved de nationale regler og den nationale praksis, der gælder for bedømmelsen og vægtningen af oplysninger og beviser, eller ved i forbindelse med fastsættelsen af straffen at tage hensyn til disse oplysninger og bevisers ulovlige karakter.
- 226 Når dette er sagt, fremgår det af Domstolens praksis, at nødvendigheden af at udelukke oplysninger og beviser, der er indhentet i strid med kravene i EU-retten, navnlig skal vurderes i lyset af, hvilken risiko antagelsen af sådanne oplysninger og beviser vil medføre for iagttagelsen af kontradiktionsprincippet og dermed for retten til en retfærdig rettergang (jf. i denne retning dom af 10.4.2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, præmis 76 og 77). En ret, som er af den opfattelse, at en part ikke er i stand til effektivt at udtale sig om et bevismiddel, som henhører under et område, der ligger uden for rettens sagkundskab, og som kan have afgørende indflydelse på dens vurdering af de faktiske omstændigheder, skal fastslå, at der er sket en tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang, og udelukke dette bevismiddel for at undgå en sådan tilsidesættelse (jf. i denne retning dom af 10.4.2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, præmis 78 og 79).
- 227 Effektivitetsprincippet pålægger derfor den nationale ret i straffesager at se bort fra de oplysninger og de beviser, der er opnået ved hjælp af en generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, som er uforenelig med EU-retten, inden for rammerne af en straffesag, der er indledt mod personer, som er mistænkt for at have begået kriminelle handlinger, hvis disse personer ikke er i stand til effektivt at udtale sig om disse oplysninger og disse beviser, som henhører under et område, der ligger uden for rettens sagkundskab, og som kan have afgørende indflydelse på vurderingen af de faktiske omstændigheder.
- 228 Henset til de ovenfor anførte betragtninger skal det tredje spørgsmål i sag C-520/18 besvares med, at en national ret ikke kan anvende en bestemmelse i den nationale lovgivning, som giver den bemyndigelse til tidsmæssigt at begrænse virkningerne af en afgørelse om ulovlighed, som det

i medfør af denne lovgivning påhviler denne ret at træffe, med hensyn til en national lovgivning, der pålægger udbydere af elektroniske kommunikationstjenester navnlig med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed og bekæmpelse af kriminalitet, at foretage en generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, som er uforenelig med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1. Denne artikel 15, stk. 1, som fortolket i lyset af effektivitetsprincippet, pålægger den nationale ret i straffesager at se bort fra de oplysninger og de beviser, der er opnået ved hjælp af en generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, som er uforenelig med EU-retten, inden for rammerne af en straffesag, der er indledt mod personer, som er mistænkt for at have begået kriminelle handlinger, hvis disse personer ikke er i stand til effektivt at udtale sig om disse oplysninger og disse beviser, som henhører under et område, der ligger uden for rettens sagkundskab, og som kan have afgørende indflydelse på vurderingen af de faktiske omstændigheder.

...”

Regler i EMRK

I den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) hedder det bl.a.:

”Rettigheder og friheder

...

Ingen straf uden retsregel

Artikel 7. Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertredelsen blev begået.

Stk. 2. Denne artikel er ikke til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper.

Ret til respekt for privatliv og familieliv

Artikel 8. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse,

for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

...

Ytringsfrihed

Artikel 10. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

...”

Landsrettens begrundelse og resultat

Søgsmålskompetence for sagsøger

Landsretten finder, at sagsøger, Foreningen imod Ulovlig Logning, efter det oplyste om foreningens formål og emnet for sagsanlægget kan have en konkret, individuel og væsentlig interesse i at få søgsmålet angående logningsbekendtgørelsen prøvet ved domstolene. Foreningen kan således anses for i almindelighed at have søgsmålskompetence vedrørende emnet for denne retssag.

Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgers to nedlagte påstande konkret kan tages under påkendelse, må imidlertid afhænge af påstandenes udformning og indhold, og i det følgende tager landsretten bl.a. stilling dertil.

Sagsøgers påstand 1:

Parterne er enige om, at dele af logningsbekendtgørelsen strider imod EU-retten, som denne er fastlagt af EU-Domstolen i Digital Rights-dommen, Tele2-dommen og La Quadrature-dommen. Der er ikke enighed om, hvor store dele af bekendtgørelsen dette drejer sig om.

Sagsøger har nedlagt påstand om, at sagsøgte skal anerkende, at logningsbekendtgørelsen ”... er ugyldig”, og påstanden støttes ifølge det, som sagsøger har gjort gældende, på, at bekendtgørelsen i det hele strider imod artikel 15, stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet sammenholdt med artiklerne 7, 8, 11 og 52 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder og Den Euro-

pæriske Menneskerettighedskonvention, art. 7 og 10, og at konventionens artikel 8 også gælder for logning af teleoplysninger.

Landsretten finder efter ordlyden og indholdet af påstand 1, at den deri nedlagte anerkendelsespåstand kan tages under påkendelse.

Sagsøgte har under sagens forberedelse og under hovedforhandlingen påstået frifindelse for denne påstand og har herunder gjort gældende, at en national regels modstrid med EU-retten ikke fører til, at reglen skal anses som ugyldig, men alene, at danske retsmyndigheder har pligt til at undlade at anvende de pågældende nationale regler i det omfang, de er uforenelige med EU-reglerne. Sagsøgte har videre anført, at justitsministeren allerede af denne grund skal frifindes for denne påstand.

Heroverfor har sagsøger under sagens forberedelse og hovedforhandling fastholdt, at det ikke er tilstrækkeligt, at danske domstole og myndigheder undlader at anvende logningsbekendtgørelsen i de enkelte mulige sager, men at bekendtgørelsen skal anses som en forvaltningsretlig nullitet og er ugyldig, og at dette må gælde bekendtgørelsen som helhed.

Landsretten bemærker, at danske domstole i medfør af princippet om medlemsstaternes loyalitetsforpligtelse og princippet om EU-rettens forrang skal undlade at anvende regler i national ret i det omfang, disse regler vil stride imod EU-retlige regler med direkte virkning, jf. herved EU-Domstolens praksis i eksempelvis *Simmenthal-dommen*, præmis 21 og 24. Princippet om EU-rettens forrang og om medlemsstaternes loyalitetsforpligtelse medfører imidlertid ikke, at en national regel, der er uforenelig med EU-retten, bliver ugyldig eller i det hele skal anses for ikke at eksistere, jf. eksempelvis *IN.CO.GE-dommens* præmis 21.

Denne praksis har EU-Domstolen fastholdt i *La Quadrature-dommen*. I dommen udtales bl.a., at den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, i henhold til princippet om forrang har pligt til – såfremt det ikke er muligt at anlægge en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav – at sikre disse bestemmelser fulde virkning, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, endog en senere national bestemmelse, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel, jf. *La Quadrature-dommen*, præmis 215.

Dansk retspraksis er i overensstemmelse hermed, jf. herved eksempelvis Højesterets domme trykt i U.2011.2646.H og U.2017.824.H, og retsvirkningen af en konstateret modstrid med EU-retten er således ikke, at logningsbekendtgørelsen eller enkeltregler deri er ugyldige. Danske domstole skal i stedet undlade at

anvende de danske regler i konkrete tilfælde i det omfang, de ikke er i overensstemmelse med EU-retlige regler med direkte virkning.

Allerede derfor tager landsretten sagsøgtes frifindelsespåstand til følge.

Landsretten har i den forbindelse fundet, at det, som sagsøger yderligere har anført om, at logningsbekendtgørelsen strider imod bestemmelser i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder og af den grund også udgør en selvstændig krænkelse af rettighederne omtalt i EMRK art. 7, 8 og 10, ikke kan føre til et andet resultat.

Sagsøgers påstand 2:

Denne påstand går ud på, at sagsøgte skal anerkende, at sagsøgte "ikke [har] sikret, at den ugyldige retstilstand fra [logningsbekendtgørelsen] ... blev bragt til ophør hurtigst muligt".

Sagsøgte har bl.a. anført, at det ikke er klart, hvordan en dom i overensstemmelse med påstand 2 vil påvirke sagsøgers retsstilling, og at påstanden umiddelbart synes at angå en konstatering af et faktisk forhold. Det synes derfor ikke oplagt, at påstanden er egnet til at indgå i en domskonklusion. Sagsøgte har ikke nedlagt påstand om afvisning, men har anført, at retten efter fast praksis kan afvise påstande ex officio.

Sagsøger har bl.a. anført, at påstand 2 efter sit indhold er egnet til at indgå i en domskonklusion. Rettens mulighed for at afvise ex officio er særdeles begrænset, jf. retsplejelovens §§ 338 og 339. Sagsøgte har ikke nedlagt udtrykkelig påstand om afvisning af påstand 2, som ikke er uklar, og påstanden bør påkendes af retten.

Landsretten finder, at påstand 2 må anses som en ytring om et omtvistet faktisk forhold, men uden at dette forhold er kategoriseret eller kvalificeret retligt. Således angår påstanden i sig selv alene et faktisk forhold, der muligt kan påberåbes som anbringende til støtte for en uvis, ikke-nedlagt påstand, og en domskonklusion svarende til påstanden ville ikke i sig selv have betydning for parternes retsstilling. Sagsøger har derfor ikke retlig interesse i at få påkendt påstand 2, som landsretten allerede af den grund må afvise.

Sagsomkostninger:

Efter sagens udfald, karakter, omfang og forløb finder landsretten, at sagsøger, Foreningen imod Ulovlig Logning, i sagsomkostninger skal betale 125.000 kr. til sagsøgte, justitsminister Nick Hækkerup. Beløbet angår dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms.

THI KENDES FOR RET:

Sagsøgte, justitsminister Nick Hækkerup, frifindes for påstand 1 nedlagt af sagsøger, Foreningen imod Ulovlig Logning.

Påstand 2 nedlagt af Foreningen imod Ulovlig Logning afvises.

I sagsomkostninger skal Foreningen imod Ulovlig Logning betale 125.000 kr. til justitsminister Nick Hækkerup.

Sagsomkostningsbeløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.