

DOM

Afsagt den 31. oktober 2014 af Østre Landsrets 14. afdeling
(landsdommerne Rosenløv, Olaf Tingleff og Kåre Mønsted).

14. afd. nr. B-4482-12:

A

(advokat Hans Sønderby Christensen)

mod

Transportministeriet

(Kammeradvokaten v/advokat Jesper Kjærsgaard Nørøxe)

Denne sag drejer sig om, hvorvidt det er i strid med artikel 7 eller 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder eller med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 at stille krav om, at en brevkasse, der skal være opstillet i skel, skal være forsynet med navneskilt med oplysning om postmodtagerens efternavn.

Sagsøgeren, A, har den 2. april 2012 anlagt sagen ved Københavns Byret, der ved kendelse af 19. december 2012 har henvist sagen til landsretten i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

A har under sagen nedlagt endelige påstande om, at sagsøgte, Transportministeriet, tilpligtes at anerkende, at det i bilag 1 (punkt 1) til bekendtgørelse nr. 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder indeholdte krav om navneskilt er ulovligt, subsidiært er ulovligt i forhold til A, mere subsidiært at forpligtelsen i bilag 1 (punkt 1) til bekendtgørelse nr. 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder til at påføre navneskilt med efternavn samt enten eventuel stilling, fornavn eller forbogstaver på brevkasse ud mod offentlig adgangsvej er retsstridig, og mest subsidiært er retsstridig i forhold til A på dennes brevkasse ud mod Esbern Snaresvej.

Transportministeriet har endeligt over for den principale og den mere subsidiære påstand nedlagt påstand om afvisning, subsidiært frifindelse samt over for den subsidiære og den mest subsidiære påstand nedlagt påstand om frifindelse.

Sagsfremstilling

I anledning af, at det pr. 1. januar 2012 blev et krav, at også ejendomme opført før den 1. januar 1973 skal have en brevkasse med navneskilt placeret i skel, henvendte A sig ved brev af 10. november 2011 til Transportministeriet. I brevet anførtes blandt andet følgende:

”Da jeg har navne og adressebeskyttelse, og har ved telefonisk henvendelse fået at vide at jeg skal have mit navn på min post kasse ude ved vejen.

Vil jeg hermed bede om dokumentation på at ”Regler for opstilling af brevkasseanlæg samt af brevindkast” (bilag 1) er i overensstemmelse med persondataloven og Europaparlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24 Oktober 1995, samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention formulerer rettigheden i artikel 8:

...

Så de bedes dokumenter at det er, hensyn til den nationale sikkerhed, at jeg skal have mit beskytte navn offentliggjort ude ved offentlige vej.”

Trafikstyrelsen besvarede dette brev ved brev af 19. januar 2012. I brevet anføres blandt andet følgende:

”I denne anledning kan Trafikstyrelsen oplyse, at Post Danmark og andre postvirksomheder er forpligtet til at aflevere adresserede brevforsendelser til rette postmodtager. Som følge heraf er det i Trafikstyrelsens bekendtgørelse nr. 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder fastsat, at brevkasser ved villaer og rækkehuse og brevkasser i brevkasseanlæg i etageejendomme skal være forsynet med et navneskilt, jf. bilag 1 til bekendtgørelsen.

Det fremgår af § 8, stk. 4, i samme bekendtgørelse, at en postvirksomhed kan undlade at omdele forsendelser til modtagere, der ikke opfylder kravet. Sådanne forsendelser skal i stedet returneres til afsenderen.

Navneskiltet er derfor en grundlæggende forudsætning for korrekt aflevering af post, og det er således i Deres egen interesse, at brevkassen opfylder kravet om navneskilt.

...

Beskyttelse efter CPR-loven ophæver imidlertid ikke postlovgivningens krav om, at De til trods herfor som alle andre har pligt til at forsyne Deres brevkasse med navn ... Trafikstyrelsen gør opmærksom på, at De kan nøjes med at anføre Deres efternavn på brevkassen.”

I brev af 9. februar 2012 til Justitsministeriet har A blandt andet anført følgende:

”Da jeg har forespurgt i Trafikstyrelsen, som ikke vil svare ...

Anmodes de om at svare mig på, om forpligtelsen i henhold til postloven til at offentliggøre mit navn ved offentlig vej trods min adressebeskyttelse er i overensstemmelse med EU-retten.”

I svarbrev af 17. februar 2012 anførte Justitsministeriet blandt andet følgende:

”Justitsministeriet skal i anledning af Deres henvendelse bemærke, at det er ministeriets faste praksis, at man af principielle og ressourcemæssige grunde ikke påtager sig at udarbejde vejledende udtalelser til private om retlige spørgsmål, som har karakter af afgivelse af responas.”

As stævning var rettet mod både Trafikministeriet og Justitsministeriet. Under hovedforhandlingen den 2. september 2014 hævdede A sagen over for Justitsministeriet. Landsretten har ved retsbog af 31. oktober 2014 truffet afgørelse om, at A skal betale 20.000 kr. i sagsomkostninger til Justitsministeriet.

Østre Landsret har efter mundtlig forhandling ved kendelse af 4. september 2013 bestemt, at en anmodning fra A om forelæggelse for EU-domstolen ikke tages til følge.

Forklaringer

Der er under hovedforhandlingen afgivet partsforklaring af A og vidneforklaring af B.

A har forklaret blandt andet, at han har adresse- og navnebeskyttelse. Ulempen for ham ved de nye regler i postloven består i, at han nu skal have sit efternavn stående på sin brevkasse, der skal stå i skellet. Han står ikke i vejviseren, men det nye krav giver mulighed for alligevel at finde frem til ham. Han modtager sin post i sin brevkasse, selvom brevkassen ikke er forsynet med et navneskilt. Han har ikke overvejet at få en postboks, da han mener, at han har krav på at få sin post leveret på sin adresse som alle andre. Han flyttede sin brevkasse til skellet, da dette blev et krav også for hans ejendom.

B har forklaret blandt andet, at han er intern konsulent i PostNord Danmark. Han har i en del år beskæftiget sig med brevkasser og brevkasseanlæg. Alle breve, der har et egnet format, bliver sorteret i en brevsorteringsmaskine. Det er ca. 92 % af alle breve, der bliver sorteret på denne måde. Brevsorteringsmaskinen sorterer først brevene efter postnummer og by og derefter efter adresse og, hvis der er meddelt flytning på adressen, også efter navnet på adressaten. PostNord Danmark får enten direkte eller via folke-registret oplysninger om adresseændringer og flytninger. Hvis brevsorteringsmaskinen ikke kan sortere et brev, tager maskinen et billede af brevet, der herefter på grundlag af billedet gennemgår en manuel sortering. Et postbud kan få op til 2.000 breve til omdeling. Det er gået godt med at få flyttet brevkasser til skel, men mindre godt med at få anført navne på

brevkasserne. Angivelse af navn på brevkassen er den sidste sikkerhed for, at brevet bliver afleveret til den rigtige adressat, da brevsorteringsmaskinerne begår fejl i sorteringen. Det, der kan gå galt under den maskinelle sortering, er navnlig fejllæsning af adressen typisk således, at der læses et forkert vejnavn men et rigtigt vejnummer. Efter at PostDanmark blev et aktieselskab, har man ikke længere adgang til oplysninger om cpr-numre. I stedet opererer man nu med tre interessentnumre. Alle vejnumre i Danmark har et interessentnummer, ligesom alle personer har et interessentnummer. Det tredje interessentnummer er en kombination af de to andre interessentnumre. Det tredje interessentnummer bruges ikke i forbindelse med brevsorteringen, men kun i forbindelse med flytninger. Der gælder landsdækkende, overordnede retningslinjer for postbude, hvorefter postbuddet skal foretage en afvejning af, om post til en adresse uden navn på brevkassen også er til den rigtige adressat. Hvis postbuddet er i tvivl, skal han ringe på døren. Hvis der ikke er nogen hjemme, skal postbuddet tage brevet med tilbage på posthuset. Alle postbude har en smartphone, der indeholder oplysninger om personer, der har fået dispensation, således at de skal have posten leveret til døren, hvor der i så fald skal være enten en brevkasse eller et brevindkast med efternavn. Tilsvarende kan disse smartphones anvendes til at kvittere for aflevering af rekommanderet post og pakker. Der videregives ikke oplysninger om interessentnumre, hvis der er anmeldt navne- og adressebeskyttelse til PostNord Danmark. Der gælder en intern instruks, hvorefter der er mulighed for ved henvendelse til den lokale postmester at blive fritaget for kravet om efternavn på brevkassen, hvis der foreligger særlige omstændigheder, fx en voldelig ægtemand. Det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at blive fritaget, at man har navne- og adressebeskyttelse. Dette har ikke givet anledning til problemer. Det er kun ganske få, der er blevet fritaget for kravet om at anføre efternavn på brevkassen. Ca. 99 % af dem med navne- og adressebeskyttelse har navn på deres brevkasse. Ca. 5 - 10 % har af den ene eller anden grund ikke navn på brevkassen. Dette giver anledning til fejl i postleveringen, navnlig når det ikke er det faste postbud, der står for omdelingen. Det er muligt at få sin post leveret i en lejet postboks, men det fritager ikke for pligten til at have en brevkasse forsynet med sit efternavn placeret i skellet til sin bopæl. Andre postleverandører har mulighed for mod betaling at levere post til en postboks lejet hos PostNord Danmark.

Procedure

A har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit sammenfattende processkrift, hvoraf fremgår blandt andet følgende:

”1. INDGREBET ER REGULERET AF CHARTRET OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Bekendtgørelse om postfordring og postvirksomheder er udstedt i medfør af postloven, som indeholder bestemmelser der gennemfører EU's postdirektiv, derudover fremgår det af generelle bestemmelser i Bilag 1 til bekendtgørelsen, at:

"For udformningen af brevkasser, brevkasseanlæg og brevindkast henvises til den gældende europæiske standard, pt. "Postale Tjenester - Åbninger i private postkasser og brevsprækker - Krav og testmetoder (DS/EN 13724)"

Bekendtgørelsen falder således ... ind under EU-rettens område, hvorfor chartret om grundlæggende rettigheder finder anvendelse, jf. C-617/10 Fransson:

"(21) Eftersom de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, følgelig skal efterleves, når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henfører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse"

2. INDGREBET ER IKKE BERETTIGET

Det bestrides, at sagsøgte har løftet bevisbyrden for, at indgrebet i sagsøgers beskyttelse af privatlivets fred, familieliv mm (skiltning af navn ved offentlig vej), opfylder de snævre betingelser i chartret om grundlæggende rettigheder artikel 52. Efternavn tillige sammenholdt med enten stilling, fornavn eller forbogstaver udgør således personhenførbare oplysninger, og hører som sådan til den mest personlige identitetsoplysning. Post Danmarks administration tager ligeledes fortsat afsæt i "navne" på alle i husstanden udover husnummer...

Det har under sagen været diskuteret, hvorvidt der alene stilles krav om efternavn på postkassen, hvilken må betragtes som endeligt afklaret med Post Danmarks vejledning om "Opsætning af brevkasser og brevkasseanlæg 2011 ... I denne vejledning fremgår det ... med illustration, at navneskiltet skal indeholde postmodtagerens efternavn, samt evt. stilling, fornavn eller forbogstaver.

Denne praksis er i overensstemmelse med formuleringen i bilag 1 (punkt 1) til bekendtgørelse 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder, hvorefter:

"Navneskiltet skal indeholde oplysning om postmodtagerens efternavn, samt evt. stilling, fornavn eller forbogstaver."

Af illustrationen i vejledningen fremgår således at, navnet på postkassen kan angives med: "H.Hansen, 2.th", "Assistent Hanne Hansen, 2. th." eller "16, 2. th. Hanne Hansen, Rikke Hansen, Lotte Hansen, Jørgen Damgård", hvilket yderligere bekræftes af Post Danmarks administration, hvorefter der skal stå "navne" på postkassen, ...

Det vil sige, at udover kravet om efternavn, er det et krav, at navneskiltet enten er forsynet med eventuel stilling eller fornavn eller forbogstaver.

Det bestrides således, at sagsøgte har løftet sin bevisbyrde for, at indgrebet (postkasse ud til offentlig vej, med angivelse af efternavn, samt evt. stilling, fornavn eller forbogstaver) holder sig indenfor "det strengt nødvendige", jf. Domstolens faste praksis, herunder C-92/09 og C-93/09 Schecke:

”(86) [...] undtagelser fra og begrænsninger af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige [...] ”

I anden række bestrides, at hensynet til en privat virksomheds (Post Danmarks) lønsomhed (60 % eget af andre end staten) er egnet til at opfylde det påberåbte formål til samfundsøkonomien, idet der alene kan tages hensyn til landets, og dermed ikke private virksomheders, økonomiske velfærd, jf. EMRK art. 8, stk. 2. Sagsøgte har ikke under sagen kunne fremkomme med eksempler på, at hensynet til statens minoritetsaktionærstatus i private virksomheder falder ind under undtagelsen i EMRK art. 8, stk. 2.

Endvidere følger denne undtagelse ikke af Chartret om grundlæggende rettigheder, og da chartret kan yde en mere omfattende beskyttelse, jf. art. 52, stk. 3, gælder den undtagelse ikke, når chartret er gældende.

Retten til familieliv og privatlivets fred er beskyttet såvel af chartret om grundlæggende rettigheder som i EMRK. Det følger utvivlsomt af litteratur og praksis herom, at navne, jf. stævning af 30. marts 2012, side 7, samt retten til at leve privat og væk fra uønsket opmærksomhed falder under beskyttelsen af privatlivets fred, jf. EMD Case of SMIRNOVA v. RUSSIA af 24. juli 2003:

“(95) *The Court has a number of times ruled that private life is a broad term not susceptible to exhaustive definition [...] It has nevertheless been outlined that it protects [...] the right to live privately, away from unwanted attention.* “

En tilsidesættelse af retten til at beskytte privatlivets fred, kan således alene ske med hjemmel i chartret om grundlæggende rettigheder eller i EMRK.

Sagsøgers ret til privatliv skal ikke begrundes, idet retten til privatliv, er en ret man pr. definition har ved lov, både i EMRK og i chartret om grundlæggende rettigheder. Det ligger implicit i begrebet adressebeskyttelse, at det netop er en ret til at beskytte privatlivets fred. Sagsøgers ret til navne- og adressebeskyttelse og dermed sagsøgers ret til fred i privatlivet, bliver således illusorisk med lovindgrebet, idet sagsøgers navn ifølge bekendtgørelsen skal stå på postkassen, som skal stå ud til offentlig vej.

Indgrebet må anses for at være særligt intensivt også for de personer, der ønsker navne- og adressebeskyttelse, eller for de personer, der er beskæftiget i udsatte job, såsom socialrådgivere, sygeplejesker, læger, politimænd, dommere, fængselsbetjente, folketingspolitikere mv., og som ligesom sagsøger vil have et begrundet ønske om navne og/eller adressebeskyttelse, hvilket ikke længere kan opretholdes.

Derudover kommer offentlige personer med meget unikke navne så som statsminister / Helle / H. Thorning-Schmidt, reder / Mærsk / M.M. Møller, forhenværende borgmester / Peter/ P. Brixtofte eller skuespiller Coster-Waldau /Nikolaj / N. Coster-Waldau, som ikke har mulighed for at ”beskytte” sig under forbogstaver eller evt. stilling. Hertil kommer personer, eller efterkommere af personer, der på den ene eller anden måde har været ”forfulgt”, f.eks. Lundin, Kamm, Westergaard, Sandberg mfl.

3. FORMÅLENE LEVER IKKE OP TIL KRAVENE I EU-RETTE:

Det bestrides at de påberåbte formål er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, jf. Chartret om grundlæggende rettigheder art. 52, stk.1.

Såfremt Landsretten finder at formålet lever op til kravene i EU-retten, gøres det gældende at:

AT INDGREBET IKKE ER EGNET:

Det bestrides at indgrebet er egnet til at ”fastholde postservice af god kvalitet for alle” (svarskrift af 22. juni 2012 side 7), da kun adresser sammen med postnumre – i modsætning til navne – er unikke for hvert område. Af samme grund ændredes postnumre og vejnavne i forbindelse med kommunesammenlægningerne i 2007, netop for at sikre adressernes ”unikke” karakter.

Det bestrides, at indgrebet er egnet til at sikre ”landets økonomiske velfærd” (sagsøgtes svarskrift side 7), da selskabet hovedsageligt ejes af andre end sagsøgte. 60 % ejes således af det svenske Postnorden AB, og hverken denne eller sagsøgte har dokumenteret at kunne tage berettigede hensyn til den svenske stat.

Sagsøgte bekræfter, at Post Danmarks interesser ikke kan varetages som landets interesser, når aktiemajoriteten er hos en Svensk virksomhed, idet sagsøgte ikke mener at Post Danmark er part i sagen, og således tillader, at Post Danmark indkaldes som vidne i sagen.

Det er endvidere ikke dokumenteret at hovedaktionæren (den svenske stat med 60 % ejerskab) har fundet det nødvendigt ved lov, eller som i Danmark ved bekendtgørelse at stille samme krav.

Hverken sagsøgte eller Postnorden AB har dokumenteret, at indgrebet medfører en så væsentlig økonomisk reduktion for sagsøgte eller Postnorden AB, at den er proportionel med indgrebets intensive karakter.

Endvidere må eventuelle driftsforstyrrelser anses for indregnet i Post Danmarks generalomkostninger, og reguleres over opkrævning af porto. Sagsøgte har ikke godtgjort, at portoforhøjelser ville være nødvendige, ligesom hverken PostNorden eller sagsøgte har dokumenteret, at portoforhøjelser ville være et mere intensivt indgreb i sagsøgers beskyttede rettigheder end at gøre indgreb i sagsøgers krav på beskyttelse af sit privatliv.

Ved at angive såvel adresse og husnummer samt navneskilt, stiger afsenderens samt postens muligheder for at begå fejl, hvorfor postsikkerheden/posthem-meligheden ... ikke er sikret ved indgrebet, tværtimod. Formentlig af samme grund, stilles der i postdirektivet alene krav om adresse, ...

AT INDGREBET IKKE ER DET MINDST INDGRIBENDE:

Sagsøgte anfører flere gange i sit svarskrift ..., at indgrebet er nødvendigt, både af hensyn til omkostningsreducering og af hensyn til posthemmeligheden.

Sagsøgte har dog ikke dokumenteret, at det valgte retsmiddel har været det mindst indgribende, for at varetage de ovenfor anførte hensyn.

Nødvendighedskravet i EMRK stiller krav om, at det anvendte retsmiddel skal være det mindst indgribende, idet mindre indgribende midler naturligvis skal anvendes inden mere indgribende midler.

Indgrebet kunne ske mindre indgribende ved, at sagsøgte lod hver person udstyre med et postnummer. Eller lod hver person, som ønsker beskyttelse af sine identitetsoplysninger opnå undtagelse fra hovedreglen.

Under alle omstændigheder kunne og burde sagsøgte have åbnet op for, at personer med adressebeskyttelse kunne opnå undtagelse fra hovedreglen.

AT INDGREBET GÅR LÆNGERE END NØDVENDIGT:

Sagsøgte har ikke dokumenteret, at indgrebet ikke går længere end nødvendigt.

Bevisbyrden for at proportionalitetsprincippet er overholdt, påhviler sagsøgte, jf. Catherine Barnard: *The Substantive law of the EU, The four Freedoms*”, 4. udgave:

“The burden of proof is on the national authorities to show that their rules satisfy the test of proportionality [..]”

”De nationale myndigheder har bevisbyrden med henblik på at vise, at deres regler opfylder proportionalitetstesten [..]”

4. KRAVET OM NAVNESKILT ER I STRID MED POSTDIREKTIVET

Sagsøger fastholder, ... at direktivet er til hinder for, at der kan stilles krav (betingelse for modtagelse af post), om at postkasser har navneskilte, og at hensynet til privatlivets fred skal respekteres – også efter direktivet.

Sagsøger gør således gældende, at kravet om navneskilt er i strid med Postdirektivets befordringsgaranti, idet kravet om navneskilt på postkassen indebærer, at der opstilles begrænsninger i (gøres indgreb i) Postdirektivets befordringsgaranti, hvilket er i strid med direktivets ordlyd og formål.

Endvidere stilles der i Postdirektivet alene krav om, at omdeling sker til de adresser, der er angivet på forsendelsen, ligesom det af direktivet fremgår, at beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred er hensyn, der skal respekteres.

Direktivet regulerer hele forløbet fra afsendelse til og med modtagelse af post, og har derved blandt andet til formål, at sikre EU-borgernes adgang til at sende og modtage post.”

Transportministeriet har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit sammenfattende processkrift, hvoraf fremgår blandt andet følgende:

”1. AFVISNINGSPÅSTANDENE

...

1.2. Sagsøgerens principale påstand må afvises i forhold til Transportministeriet Sagsøgeren gør principalt gældende, at det i postbekendtgørelsens bilag 1, punkt 1, fastsatte krav om efternavn på brevkassen i skellet generelt set er ulovligt.

Til støtte for afvisningspåstanden gøres det gældende, at sagsøgeren ikke har fornøden retlig interesse i at få dette spørgsmål påkendt af domstolene.

Betingelsen om fornøden retlig interesse indebærer, at sagsøgeren skal have en konkret, aktuel og individuel interesse i at få påkendt sine påstande ved domstolene.

Det, sagsøgeren i denne sag er interesseret i, er at kunne opstille sin brevkasse uden at skulle forsyne den med efternavn. Sagsøgeren har derimod ikke fornøden retlig interesse i at få kendt bestemmelsen i postbekendtgørelsens bilag 1, punkt 1, ulovlig generelt. Hvis det spørgsmål blev afgjort af retten, ville det indebære, at domstolene udøvede responderende virksomhed - det gør domstolene ikke.

Sagsøgerens principale påstand må derfor afvises i forhold til Transportministeriet.

2. FRIFINDELSESPÅSTANDENE

2.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Sagsøgeren gør subsidiært gældende, at det i postbekendtgørelsens bilag 1, punkt 1, fastsatte krav om efternavn på brevkassen i skellet er ulovligt i forhold til sagsøgeren.

Til støtte for frifindelsespåstanden, gør de sagsøgte gældende, at:

-EMRK artikel 8 ikke finder anvendelse, da der ikke er sket et indgreb i artikel 8's forstand,

subsidiært

- der ikke er sket en krænkelse af EMRK artikel 8.

2.1.1 Sagsøgerens krav er ikke beskyttet efter EMRK artikel 8(1)

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (Domstolen) praksis, at der er en nedre bagatelgrænse for, hvad der må anses for rettighedsindgreb, således at rettighederne ikke udvandes. Dette gælder navnlig i forhold til den generelle regulering, som er nødvendig for at samfundet kan fungere, og som kun har en beskeden berøring med individets privatliv.

Domstolen afviser således klager, hvor der ikke er den fornødne direkte og umiddelbare sammenhæng (a direct and immediate link) mellem en given regulering og retten til respekt for privat- eller familielivet.

I sagen Zehnalová og Zehnal, beslutning af 14. maj 2002, appl. nr. 38621/97, afviste Domstolen at behandle en klage over, at de tjekkiske myndigheder ikke havde afhjulpet adgangshindringer for handicappede i nærmere angivne offentlige bygninger. Domstolen fandt, at de påberåbte rettigheder var for brede og ubestemte. Der manglede sammenhæng mellem adgangsforholdene og de særlige behov, der var relevante for privatlivet. Videre udtalte domstolen følgende:

"The Court considers that Article 8 of the Convention cannot be taken to be generally applicable each time the first applicant's everyday life is disrupted; it applies only in exceptional cases where her lack of access to public buildings and buildings open to the public affects her life in such a way as to interfere with her right to personal development and her right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world ... In the Court's view, the first applicant has not demonstrated the existence of a special link

between the lack of access to the buildings in question and the particular needs of her private life. In view of the large number of buildings complained of, doubts remain as to whether the first applicant needs to use them on a daily basis and whether there is a direct and immediate link between the measures the State is being urged to take and the applicants' private life ..."

I samme retning er Domstolens dom af 24. februar 1998, appl. nr. 153/1996/772/973 (Botta v. Italien).

Det forhold, at artikel 8 ikke beskytter regulering, der kun mere generelt og overfladisk berører privatlivet, udtrykkes undertiden som et intensitetskrav. Reguleringen skal have en vis intensitet, hvis artikel 8 skal finde anvendelse, se f.eks. Vestre Landsrets domme af 9. januar 2000 (UfR 2001.910V) og 26. juni 2000 (UfR 2000.2101V).

Intensitetskravet kommer også til udtryk i EMRK artikel 34, hvorefter klager skal kunne godtgøre at være offer for en konkret krænkelse, f.eks. som følge af en administrativ afgørelse eller et administrativt indgreb. Domstolene skal ikke foretage en abstrakt prøvelse af den nationale lovgivnings forenelighed med EMRK.

Det er illustrativt for den vurdering, retten må foretage i denne sag, når Østre Landsret i sin dom af 28. januar 2008 (UfR 2008.1047Ø) anfører følgende:

"Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis skal der foreligge et indgreb, som kan karakteriseres som konkret, særdeles intenst og uproportionalt, for at domstolen anser Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og artikel 1 i tillægsprotokol 1 for overtrådt."

Sagsøgeren har ikke godtgjort, at reglerne om brevkasser forstyrrer hans privatliv på en sådan måde, at der er en direkte og umiddelbar sammenhæng mellem denne generelle regulering og hans ret til respekt for privatlivet.

Reglerne er udtryk for en generel regulering, der gælder for alle, og som ikke - eller i hvert fald kun i meget beskedent omfang - berører sagsøgerens privatliv.

Sagsøgeren har kun henvist til perifere og helt ubetydelige forstyrrelser. Det anføres, at kravet vil "indebære en synliggørelse af og orientering til offentligheden om, hvem der bor på adressen" ..., og at personoplysninger offentliggøres "på en sådan måde, at han ikke længere råder over, hvem der har kendskab til hans bopæl." ...

De sagsøgte gør på den baggrund gældende, at der ikke foreligger et indgreb, som er beskyttet efter EMRK artikel 8.

De i stævningen anførte sager, Stjerna v. Finland og Burghartz v. Schweiz, angår retten til at bære et bestemt navn og har ikke betydning for nærværende sag.

2.1.2 Kravet er lovligt fastsat efter EMRK artikel 8(2)

Måtte retten finde, at reguleringen af brevkasser udgør et indgreb i en rettighed, der nyder beskyttelse efter EMRK artikel 8(1), gør de sagsøgte gældende, at reguleringen er lovlig efter EMRK artikel 8(2).

EMRK artikel 8's hovedformål er at beskytte individet mod vilkårlige indgreb fra offentlige myndigheders side.

Betingelserne for, at et indgreb kan være lovligt efter EMRK artikel 8(2), er, at indgrebet har hjemmel, forfølger lovlige hensyn og er nødvendigt i et demokratisk samfund. Nødvendighedskravet indeholder en proportionalitetsvurdering. Ledende for vurderingen af, om et indgreb er lovligt, vil være, om der er et rimeligt forhold mellem samfundsinteressen og den enkelte borgers interesse.

Da kravet om at skulle forsyne brevkassen med efternavn og flytte den ud til skel har klar hjemmel i postloven, er legalitetskravet opfyldt.

Reguleringen har til formål at reducere omkostningerne ved omdeling af breve og herved fastholde postservice af god kvalitet for alle til trods for de faldende brevmængder. Da "landets økonomiske velfærd" hører til blandt de hensyn i EMRK artikel 8(2), som kan begrunde indgreb i privatlivet, er betingelsen om lovlige hensyn også opfyldt.

Endvidere er reguleringen nødvendig (og proportional).

Kravet om påførelse af efternavn på brevkassen og placering af brevkassen ved skel er et beskedent indgreb, som er nødvendigt for varetagelsen af et væsentligt hensyn. Med ordene fra lovbemærkningerne til postlovens § 8, stk. 4, er det "nødvendigt at reducere omkostningerne ved varetagelsen af befordringspligten", hvis Post Danmark skal "kunne fastholde og sikre en basal postservice af god kvalitet for alle borgere og virksomheder i hele landet" jf. Folketingstidende A, 2010-11, lovforslag nr. L 44, side 6.

Kravet er også nødvendigt af hensyn til posthæmmeligheden, idet det minimerer risikoen for, at forsendelser ved en fejl bliver udleveret til en forkert person eller virksomhed. Der sker ca. 550.000 flytninger om året blandt Post Danmarks kunder. Heraf bliver ca. 10% af flytningerne foretaget af kunder med hæmmelig adresse. Hvis alle kunder med hæmmelig adresse undlod at påføre brevkassen et efternavn, ville Post Danmark få store kvalitetsproblemer.

Endelig bemærkes, at det ved bedømmelsen af reglernes forenelighed med EMRK artikel 8 må tages i betragtning, at medlemsstaterne efter Domstolens faste praksis er overladt et vist politisk råderum ved implementeringen af EMRK i national ret - af Domstolen formuleret som en skønsmargin, jf. f.eks. Zehnalová og Zehnal, beslutning af 14. maj 2002, appl. nr. 38621/97, og Højesterets nylige dom af 15. februar 2012 (trykkes i UfR, Højesterets sagsnr. 159/2009) om reglerne om starthjælp.

Da kravet til brevkasser har lovhjemmel, forfølger lovlige hensyn og er nødvendigt og proportionalt, udgør det ikke en krænkelse af EMRK artikel 8.

2.2. Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder

Til støtte for den subsidiære påstand om, at kravet om efternavn på brevkassen i skellet er ulovligt i forhold til sagsøgeren, henviser sagsøgeren også til Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (charteret).

Til støtte for frifindelsespåstanden, gør de sagsøgte gældende, at charteret ikke finder anvendelse i denne sag.

Artikel 51(1), 1. pkt. i charteret lyder således:

...

Charteret finder således kun anvendelse på regler udstedt af danske myndigheder, som falder inden for EU-rettens anvendelsesområde. Handler myndighederne derimod på grundlag af nationale regler, som ikke har nogen tilknytning til EU-retten, har de ikke pligt til at overholde charteret.

Reglerne om opstilling af brevkasse med påført efternavn ved skel er rene nationale regler. De gennemfører ikke EU-retlig regulering og har heller ikke i øvrigt tilknytning til forhold, som EU-retten tilsigter at regulere.

De sagsøgte gør på den baggrund gældende, at charteret ikke finder anvendelse i denne sag, hvilket i øvrigt også er fastslået ved landsrettens kendelse af 4. september 2013.

Måtte retten alligevel finde, at charteret finder anvendelse, gør de sagsøgte gældende, at kravet om opstilling af brevkasse ikke udgør en krænkelse af nogen rettigheder i charteret.

Hvor charteret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og rækkevidde som i EMRK, jf. charterets artikel 52, stk. 3. Det betyder, at bestemmelserne i charteret skal fortolkes i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende de tilsvarende bestemmelser i EMRK.

Da der ikke er sket en krænkelse af EMRK artikel 8, er der heller ikke sket en krænkelse af grundrettighederne i charteret.

2.3 Postdirektivet

Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at kravet om efternavn på brevkassen i skellet er i strid med postdirektivet.

Postdirektivet handler om, at medlemsstaterne skal sikre et vist minimum af kvalitet i omdelingen af post. Det skal navnlig ske ved, at der i medlemsstaterne udpeges en befordringspligtig virksomhed, som kan indsamle og omdele bestemte typer forsendelser (breve, pakker m.v.) i alle dele af medlemsstaterne med en vis hyppighed og regelmæssighed. Befordringspligten varetages i Danmark af Post Danmark A/S.

Postdirektivet regulerer ikke placeringen af brevkasser, eller om der skal eller ikke skal være navn på brevkasserne. Sagsøgeren henviser til postdirektivets bestemmelser i artikel 3 og 4, der angår noget helt andet, nemlig krav til hyppigheden af postomdeling og hvilke typer forsendelser, den befordringspligtige virksomhed skal kunne omdele (artikel 3), samt medlemsstaternes pligt til at udpege en befordringspligtig virksomhed (artikel 4).

Den eneste bestemmelse i postdirektivet, som angår krav til postmodtagernes brevkasser er artikel 20, hvorefter tekniske standarder, der skal anvendes i postsektoren, udarbejdes af Den Europæiske Standardiseringsorganisation. Den Europæiske Standardiseringsorganisation har udstedt standarden "Postale tjenester - Åbninger i private postkasser og brevsprækker - Krav og testmetoder

(DS/EN 13724)" ... Den indeholder tekniske specifikationer vedrørende f.eks. størrelsesmæssige krav til brevkassen, så brevkassen kan modtage de gængse brevformater, samt krav til sikkerhed mod tyveri og hærværk og krav om vejrbestandighed. Standarden har intet at gøre med krav om navneskilt på brevkasser.

Det synes at være sagsøgers grundlæggende synspunkt, at beforderingspligten efter postdirektivet udgør en garanti for borgerne om at få omdelt post. Beforderingspligten skulle herved indebære en ret for borgerne til at få omdelt post, selv om de ikke overholder nationale regler om navn på den brevkasse, som posten skal omdeles i.

Det er de sagsøgte ikke enig i. Beforderingspligten indebærer en ret for de borgere, som har opstillet en brevkasse i overensstemmelse med nationale regler herfor, til at få omdelt post med en nærmere fastsat hyppighed og regelmæssighed.

Kommissionen har tidligere haft lejlighed til at gennemgå de danske regler vedrørende krav om opstilling af brevkasse i skel, herunder navn på brevkassen. Det var i 1999, hvor kravet alene angik huse opført efter 1. januar 1973 (og ikke som nu, hvor kravet gælder alle huse uanset opførelsestidspunktet). Kommissionen havde dengang ikke bemærkninger til de danske krav til brevkasserne. Efter sagsøgtens opfattelse er forklaringen herpå, at disse krav efter Kommissionens opfattelse intet havde med direktivet at gøre, men var ren national lovgivning.

Sagsøgte gør på denne baggrund gældende, at postbekendtgørelsens krav til navn på brevkasser i skel ikke er reguleret af postdirektivet.

2.4 Postdirektivet er utvivlsomt overholdt

Såfremt retten måtte finde, at postdirektivet indeholder regler af betydning for nærværende sag, gør sagsøgte gældende, at direktivets regler utvivlsomt er overholdt.

Kravet om at flytte brevkasserne ud til indgangen til parcellen skyldes, at brevmarkedet gennem de seneste 10 år er faldet med ca. 2-4 pct. om året som et resultat af øget pres fra bl.a. e-mail, sms, homebanking og anden digital kommunikation. For at kunne fastholde og sikre en basal postservice af god kvalitet er det i lyset af de faldende brevmængder nødvendigt at reducere omkostningerne ved varetagelsen af beforderingspligten ved bl.a. at kræve brevkassen flyttet som anført, således at det er muligt at aflevere forsendelser i brevkassen direkte fra offentlig vej.

Med andre ord er det et bærende hensyn bag kravet om at flytte brevkasserne ud i skel, at Danmark også fremover skal kunne opfylde beforderingspligten.

Kravet om navn på brevkasser er endvidere nødvendigt for at sikre posthjemmeligheden, idet det minimerer risikoen for, at forsendelser bliver omdelt til den forkerte person eller virksomhed.

Det følger af postdirektivets artikel 5, stk. 1, jf. artikel 2, nr. 19, at hensynet til brevhjemmeligheden netop er et af de saglige hensyn, som medlemsstaterne skal sikre bliver varetaget i forbindelse med beforderingspligten.”

Af postloven, lov nr. 1536 af 21. december 2010, fremgår blandt andet:

”Postvirksomheders pligter, brevkasser m.v.

...

§ 7. Omdeling af adresserede og uadresserede forsendelser skal ske til adressatens brevkasse, brevkasseanlæg, brevindkast, postboks eller til andre med modtager aftalte omdelingssteder. ...

Stk. 3. En postvirksomhed kan undlade omdeling af forsendelser til modtagere, der ikke opfylder bestemmelserne om opstilling af brevkasser, brevkasseanlæg eller etablering af brevindkast, eller som undlader at give adgang til brevkasseanlægget.

§ 8. Ejeren skal opstille brevkasse ved indgangen til den enkelte parcel ved bygninger, villaer og rækkehuse med en eller flere husstande eller erhverv m.v. ...

Stk. 4. Transportministeren fastsætter yderligere krav til opstilling af brevkasser og brevkasseanlæg samt regler om levering af post til institutioner, hospitaler, plejehjem og lign.

...

Befordringspligt

§ 14. Transportministeren udpeger en virksomhed (den befordringspligtige postvirksomhed), som meddeles en individuel tilladelse til postbefordring og pålægges en pligt til at befordre de ... nævnte forsendelser. ...

Stk. 2. Den befordringspligtige postvirksomhed skal tilbyde brugerne et landsdækkende net af postkasser og postbetjeningssteder til indsamling og udlevering af forsendelser.

...

Bemyndigelser

§ 22. Transportministeren kan fastsætte regler om:

- 1) Gennemførelse eller opfyldelse af EU-regler om forhold, der er omfattet af denne lov.”

Postloven blev vedtaget på grundlag af en aftale af 27. maj 2010 om sikring af befordringspligten på et liberaliseret postmarked indgået mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. I aftalen, der er vedlagt som bilag 1 til lovforslag nr. 44 af 27. oktober 2010 til postlov, hedder det blandt andet:

”Ens vilkår for postmodtagere

8. Alle postmodtagere skal fremover have samme vilkår for postmodtagelsen uanset boligform ... og uanset boligens opførelsetidspunkt, idet posten som udgangspunkt leveres i en brevkasse opstillet ved indgangen til parcellen. ...

Der har siden 1971 været krav om, at villaer og rækkehuse opført fra og med 1973 ... skal have brevkasse i skel ...

Øvrige ejendomme omfattes nu også af tilsvarende vilkår ...”

Af lovforslag nr. 44 til postloven fremgår af de almindelige bemærkninger blandt andet følgende:

”Som et led i den politiske aftale vil lovforslaget skabe ens vilkår for alle postmodtagere.”

Endvidere fremgår det af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 8 blandt andet følgende:

”I § 8 foreslås det, at alle postmodtagere uanset boligform skal have samme vilkår for postmodtagelse.

...

Det foreslås i stk. 4, at der i bekendtgørelsen om postbefordring og postvirksomheder fastsættes nærmere regler for opstilling af brevkasser og brevkasseanlæg ...

I reglerne for opstilling af brevkasser og brevkasseanlæg vil der blive taget udgangspunkt i den nugældende bekendtgørelse nr. 1313 af 14. december 2004 om postvirksomhed og postbefordring og praksis i medfør heraf.

Der vil således blandt andet blive stillet krav om, at brevkasser og de enkelte brevkasser i et brevkasseanlæg skal være forsynet med navneskilt, og at brevkasser ved parcelhuse, rækkehuse m.v. skal være placeret således, at forsendelser kan leveres i brevkassen let og uden særlige adgangsvanskeligheder direkte fra offentlig adgangsvej ..., uden at brevomdeleren skal begive sig ind på postmodtagerens ejendom, eller uden at brevomdeleren skal gennem en forhåve, en carport, beplantning el. lign.”

Ved bilag 1 (regler for opstilling af brevkasser og brevkasseanlæg samt etablering af brevindkast) til bekendtgørelse nr. 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder er der blandt andet fastsat følgende bestemmelser:

”1. Generelle bestemmelser

Generelle krav til udformning og indretning mv. af brevkasser, brevkasseanlæg og brevindkast

...

Navneskilt

Den enkelte brevkasse eller brevindkast skal være forsynet med navneskilt placeret i nærheden af brevindkastet. ...

... Navneskiltet skal indeholde oplysning om postmodtagerens efternavn, samt evt. stilling, fornavn eller forbogstaver. Eventuelle børn eller logerende bør medtages.

...

2. Regler for opstilling af brevkasser ved villaer og rækkehuse, landbrugs-ejendomme mv.

...

Anvendelse

Brevkasser skal opstilles ved villaer og rækkehuse, landbrugsejendomme mv. og skal forsynes med navneskilt.

Placering

Brevindkastet skal normalt vende ud mod adgangsvejen. En placering vinkelret mod adgangsvejen kan dog anvendes, såfremt den normale placering generer adgangen til ejendommen.”

I dagældende bekendtgørelse nr. 1313 af 14. december 2004 om postvirksomhed og postbefordring var indsat følgende bestemmelse:

”§ 13. Nærmere regler for opstilling af og indretning af brevkasseanlæg og brevkasser m.v. fremgår af bekendtgørelsens Bilag 1.”

Af bilag 1 (Regler for opstilling af brevkasseanlæg og enkeltbrevkasser samt etablering af brevindkast) til bekendtgørelsen fremgår blandt andet følgende:

”Navneskilt

Den enkelte brevkasse eller brevindkast skal være forsynet med navneskilt placeret i nærheden af brevindkastet. ...

Navneskiltet skal indeholde oplysning om postmodtagerens efternavn, samt evt. stilling, fornavn eller forbogstaver. Eventuelle børn eller logerende bør medtages.”

Af Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (2000/C 364/01) fremgår blandt andet følgende bestemmelser:

”KAPITEL II

FRIHEDER

...

Artikel 7

Respekt for privatliv og familieliv

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

Artikel 8

Beskyttelse af personoplysninger

1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende.
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 ham/hende, og til berigtigelse heraf.

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

...

KAPITEL VII

ALMINDELIGE BESTEMMELSER

Artikel 51

Anvendelsesområde

1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner og organer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. ...

2. Dette charter skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Fællesskabet og Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.

Artikel 52

Rækkevidden af de sikrede rettigheder

1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheds 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.

2. De rettigheder, der anerkendes i dette charter, og som er baseret på fællesskabstraktaterne eller traktaten om Den Europæiske Union, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt i disse traktater.

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.”

Postdirektivet, Parlamentets og rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 (1. postdirektiv) om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, som ændret ved direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 (2. postdirektiv) for så vidt angår yderligere åbning af Fællesskabets marked for posttjenester og direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 (3. postdirektiv) med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet, indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”KAPITEL 1

Formål og anvendelsesområde

Artikel 1

Dette direktiv fastsætter fælles bestemmelser vedrørende:

- betingelserne for levering af posttjenester
- opfyldelse af postbefordringspligten inden for Fællesskabet
- finansieringen af befordringspligten på vilkår, der sikrer et permanent udbud af sådanne tjenester
- principperne for takstfastsættelse og gennemsigtighed i regnskaberne for de tjenester, der er omfattet af befordringspligt
- fastsættelse af kvalitetsstandarder for opfyldelse af befordringspligten og indførelse af et system til sikring af, at disse standarder overholdes
- harmonisering af de tekniske standarder
- oprettelse af uafhængige nationale forvaltningsmyndigheder.

Artikel 2

I dette direktiv forstås ved:

- 1) ...
- 19) *Væsentlige krav*: ikke-økonomiske hensyn til almenhedens interesse, som kan foranledige en medlemsstat til at stille betingelser for levering af posttjenester. Sådanne hensyn er brevhemmeligheden, postnettets sikkerhed i forbindelse med transport af farligt gods, overholdelse af arbejds- og ansættelsesvilkår, sociale sikringsordninger, der er fastsat ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller kollektive aftaler indgået mellem de nationale arbejdsmarkedsparter i henhold til fællesskabslovgivningen og national lovgivning samt i begrundede tilfælde databeskyttelse, miljøbeskyttelse og hensynet til by- og regionalplanlægning. Databeskyttelse kan omfatte beskyttelse af personoplysninger, fortrolighed af informationer, der videresendes eller lagres, samt beskyttelse af privatlivets fred.

KAPITEL 2

Befordringspligt

Artikel 3

1. Medlemsstaterne sikrer overalt på deres område, at brugerne til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester af nærmere fastlagt kvalitet til priser, der er overkommelige for alle brugere.
2. Med henblik herpå sørger medlemsstaterne for, at antallet og placeringen af indsamlings- og indleveringssteder er i overensstemmelse med brugernes behov.
3. Medlemsstaterne sørger for, at de tjenester, der er omfattet af befordringspligten, leveres på alle hverdage og mindst fem dage om ugen, medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder eller geografiske forhold, og dette omfatter mindst:

- én indsamling

- én omdeling til alle fysiske og juridiske personers bopæl eller undtagelsesvis, på betingelser, som den nationale forvaltningsmyndighed fastsætter, én omdeling til hertil indrettede anlæg.

Enhver fravigelse eller undtagelse, som en national forvaltningsmyndighed accepterer på grundlag af dette stykke, skal meddeles Kommissionen og alle nationale forvaltningsmyndigheder.

4. Hver medlemsstat vedtager de foranstaltninger, der er nødvendige for, at befordringspligten omfatter mindst følgende ydelser:

- indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser på op til 2 kg
- indsamling, sortering, transport og omdeling af postpakker på op til 10 kg
- postbefordring af rekommanderede forsendelser og forsendelser med angiven værdi.

5. ...

7. Befordringspligten som beskrevet i denne artikel omfatter både indenlandsk og grænseoverskridende postbefordring.

Artikel 4

1. Hver medlemsstat sørger for, at befordringspligten garanteres, og meddeler Kommissionen, hvilke foranstaltninger den træffer med henblik herpå. Det udvalg, der er nævnt i artikel 21, underrettes om medlemsstaternes foranstaltninger for at sikre, at befordringspligten opfyldes.

2. Medlemsstaterne kan udpege én eller flere virksomheder til at opfylde befordringspligten, så det sikres, at befordringstjenesten ydes på hele det nationale område. Medlemsstaterne kan udpege forskellige virksomheder til at varetage forskellige elementer af befordringspligten og/eller til at dække forskellige dele af deres område. Når de gør det, fastlægger de under overholdelse af fællesskabsretten, hvilke forpligtelser og rettigheder disse virksomheder skal have, og offentliggør disse forpligtelser og rettigheder. Medlemsstaterne træffer navnlig foranstaltninger for at sikre, at vilkårene for tildeling af befordringspligt opgaven bygger på principperne om gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling og proportionalitet, hvorved kontinuiteten i posttjenester, der er omfattet af befordringspligten, sikres, ved at der tages hensyn til den vigtige rolle, disse tjenester spiller for den sociale og territoriale sammenhængskraft.

...

Artikel 5

1. Hver medlemsstat sikrer, at følgende krav opfyldes i forbindelse med varetagelsen af befordringspligten:

- der skal tilbydes en tjeneste, som garanterer, at de væsentlige krav overholdes
- der skal tilbydes brugerne de samme ydelser, når vilkårene er sammenlignelige

- tjenesten skal ydes uden nogen form for forskelsbehandling baseret på f.eks. politiske, religiøse eller ideologiske grunde
- tjenesten må ikke afbrydes eller indstilles, medmindre der er tale om force majeure
- tjenesten skal tilpasses de tekniske, økonomiske og sociale omstændigheder samt brugernes behov.

2. Bestemmelserne i stk. 1 er ikke til hinder for, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger ud fra hensynet til offentlighedens interesse som anerkendt i traktaten, særlig artikel 30 og 46, som vedrører den offentlige sædelighed, den offentlige sikkerhed, herunder strafferetlige undersøgelser, samt den offentlige orden.”

Persondatadirektivet, Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995, om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, indeholder blandt andet følgende bestemmelse:

”Artikel 3

Anvendelsesområde

1. Dette direktivs bestemmelser anvendes på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb, samt på ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.”

Af EU-Domstolens dom af 26. februar 2013 i sag C-617/10 (Fransson) fremgår blandt andet følgende:

”Om Domstolens kompetence

16 Den svenske regering, den tjekkiske regering, den danske regering, Irland og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har bestridt, at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Domstolen har ikke kompetence til at besvare dem, medmindre det skattetillæg, som Hans Åkerberg Fransson er blevet pålagt, og den strafforfølgning, som er indledt mod ham, og som er hovedsagens genstand, gennemfører EU-retten. Dette er imidlertid ikke tilfældet for hverken de nationale bestemmelser, der ligger til grund for pålæggelsen af skattetillæg, eller for dem, der ligger til grund for strafforfølningen. I overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1, er ovennævnte skattetillæg og strafforfølgning således ikke omfattet af princippet *ne bis in idem*, som er sikret ved chartrets artikel 50.

17 I denne forbindelse bemærkes, at chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes virke er defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.

18 Denne artikel i chartret bekræfter således Domstolens praksis om, i hvilket omfang medlemsstaternes virke skal efterleve de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved Unionens retsorden.

19 Det følger nemlig i det væsentlige af Domstolens faste praksis, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der

reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Det er af denne grund, at Domstolen allerede har udtalt, at den ikke kan bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen derimod inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. i denne retning dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 42, af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 15, af 18.12.1997, sag C-309/96, Annibaldi, Sml. I, s. 7493, præmis 13, af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 25, af 18.12.2008, sag C-349/07, Sopropé, Sml. I, s. 10369, præmis 34, af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 72, og af 7.6.2012, sag C-27/11, Vinkov, præmis 58).

20 Denne definition af anvendelsesområdet for de grundlæggende rettigheder i Unionen underbygges af forklaringerne til chartrets artikel 51, som i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen heraf (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 32). Ifølge disse forklaringer »[påhviler] forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt inden for rammerne af Unionen, kun [...] medlemsstaterne, når de handler inden for rammerne af EU-retten«.

21 Eftersom de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, følgelig skal efterlevs, når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse.

22 Når en retlig situation derimod ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence (jf. i denne retning kendelse af 12.7.2012, sag C-466/11, Currà m.fl., præmis 26).

23 Disse betragtninger svarer til de betragtninger, der ligger til grund for artikel 6, stk. 1, TEU, hvorefter chartrets bestemmelser ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne. Ifølge chartrets artikel 51, stk. 2, udvider chartret 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 (jf. dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 71).”

Af EU-Domstolens dom af 6. marts 2014 i sag C-206/13 (Siragusa) fremgår blandt andet følgende:

”Om Domstolens kompetence

...

20 Ifølge chartrets artikel 51, stk. 1, er dets bestemmelser udelukkende rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Såvel artikel 6, stk. 1, TEU som chartrets artikel 51, stk. 2, præciserer, at chartrets bestemmelser ikke på nogen måde udvider EU’s beføjelser som fastsat i traktaterne. Domstolen skal således fortolke EU-retten i lyset af chartret inden for grænserne af de beføjelser, som den er blevet tildelt

(dom af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

21 Domstolen har allerede udtalt, at den ikke kan bedømme en national lovgivning i forhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning derimod falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves for, at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. dom af 26.2.2013, sag C-617/10, Åkerberg Fransson, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

22 Denne definition af anvendelsesområdet for de grundlæggende rettigheder i Unionen understøttes af forklaringerne til chartrets artikel 51, som i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen heraf (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 32). Ifølge disse forklaringer påhviler det kun medlemsstaterne at respektere de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i Unionen, når de handler inden for EU-rettens anvendelsesområde.

23 Ifølge den forelæggende rets fremstilling vedrører hovedsagen et bødeforlæg, hvorefter C. Sirigusa pålægges at nedrive de arbejder, som er udført i strid med en lov om landskabsbeskyttelse. En sådan sag har tilknytning til EU-miljøretten, eftersom landskabsbeskyttelse, som er omhandlet i den pågældende nationale lovgivning, udgør en del af miljøbeskyttelsen. I denne forbindelse har den forelæggende ret citeret forskellige bestemmelser i EU-miljøretten.

24 Det bemærkes imidlertid, at begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51 kræver, at der foreligger en vis grad af tilstrækkelig tilknytning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet (jf. i denne retning dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 16).

25 For at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, skal der bl.a. foretages en efterprøvelse af, om de pågældende nationale bestemmelser har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, disse bestemmers karakter, og om de forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om de indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger specifikke EU-retlige bestemmelser på området, eller som kan påvirke den (jf. dom af 18.12.1997, sag C-309/96, Annibaldi, Sml. I, s. 7493, præmis 21-23, af 8.11.2012, sag C-40/11, Iida, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 79, og af 8.5.2013, sag C-87/12, Ymeraga m.fl., endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 41).”

Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 har følgende ordlyd:

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

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan 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 ret og frihed.”

Landsrettens begrundelse og resultat

As principale og mere subsidiære påstande er - i modsætning til den subsidiære og mest subsidiære påstand - formuleret helt generelt og uden relation til eller sammenhæng med As situation og forhold. Landsretten finder på den baggrund, at A ikke har fornøden retlig interesse i at få disse påstande påkendt. Landsretten afviser derfor As principale og mere subsidiære påstande.

Efter ordlyden af bilag 1 til bekendtgørelse nr. 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder finder landsretten, at det alene er et krav, at den enkelte brevkasse skal være forsynet med navneskilt eller lignende med oplysning om postmodtagerens efternavn.

Det følger af artikel 51, stk. 1, i EUs charter om grundlæggende rettigheder, at chartrets bestemmelser udelukkende er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.

Det følger af EU-Domstolens praksis, herunder navnlig dom af 26. februar 2013 i Fransson-sagen (C-617/10), at de grundlæggende rettigheder i chartret kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer (præmis 19). EU-Domstolen har i sin dom af 6. marts 2014 i Siragusa-sagen (sag C-206/13) endvidere udtalt, at begrebet ”gennemførelse af EU-retten” kræver, at der foreligger en vis grad af tilstrækkelig tilknytning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet (præmis 24). I samme sag har EU-Domstolen udtalt (præmis 25), at for at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, skal der bl.a. foretages en efterprøvelse af, om de pågældende nationale bestemmelser har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, disse bestemmelsers karakter, og om de forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om de indirekte vil kunne påvirke disse formål, samt om der foreligger specifikke EU-retlige bestemmelser på området, eller som kan påvirke den.

Kravet om, at brevkasser skal forsynes med navneskilt, var også gældende forud for vedtagelsen af lov nr. 1536 af 21. december 2010 (postloven), hvorved der skete implementering af direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 (3. postdirektiv). Dette krav fremgik således af bilag 1 til bekendtgørelse nr. 1313 af 14. december 2004, der fortsat var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af postloven og som der henvises til i forarbejderne til postloven.

Postdirektiverne, der har karakter af liberaliseringsdirektiver og navnlig har til formål at regulere postbefordringspligten, indeholder ikke bestemmelser om navneskilt på brevkasser eller om brevkassers placering på den enkelte postmodtagers adresse.

Formålet med kravet om, at brevkasser skal forsynes med navneskilt kan herefter ikke antages at have været at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, men må i overensstemmelse med Bs forklaring og Trafikstyrelsens brev af 19. januar 2012 antages at have til formål at skabe størst mulighed sikkerhed for, at breve bliver afleveret til rette adressat. Dette formål er et andet end dem, der er omfattet af EU-retten, herunder postdirektiverne og direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 (persondatadirektivet).

På denne baggrund finder landsretten, at det i bilag 1 (punkt 1) til bekendtgørelse nr. 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder indeholdte krav om navneskilt på brevkasser, ikke er fastsat som led i gennemførelse af EU-retten, hvorfor chartret om grundlæggende rettigheder ikke finder anvendelse. Landsretten bemærker, at det forhold, at det med vedtagelsen af postloven blev et krav, at alle postmodtagere uanset boligens opførelsestidspunkt, skal have brevkassen med navneskilt placeret i skel, ikke kan føre til andet resultat.

Det af A anførte om EU-rettens proportionalitetsprincip kan heller ikke føre til, at han gives medhold.

Spørgsmålet er herefter alene, om kravet om navneskilt på brevkassen udgør en krænkelse af artikel 8 i Den europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til respekt for privatliv og familieliv.

En persons navn tjener til personlig identifikation og som sammenkædning med en bestemt familie og vedrører derfor en persons ret til privatliv og familieliv, som er beskyttet af artikel 8 i Den europæiske Menneskerettighedskonvention.

A har gjort gældende, at kravet om, at han anfører sit efternavn på sin brevkasse, giver andre mulighed for at finde frem til ham, selvom han har adresse- og navnebeskyttelse og ikke står i den lokale vejviser. Der er imidlertid ikke oplyst noget nærmere om den mulige betydning for A af denne mulighed.

Landsretten finder på denne baggrund, at pligten til at oplyse efternavn på brevkassen ikke har en sådan intensitet og konkretisering i forhold til A, at der er tale om et indgreb i As beskyttede ret til privatliv og familieliv efter artikel 8 i Den europæiske Menneskerettighedskonvention.

Herefter frifinder landsretten Transportministeriet for As subsidiære og mest subsidiære påstande.

A skal betale sagsomkostninger for landsretten til Transportministeriet med 40.000 kr. Beløbet omfatter udgift til advokatbistand inkl. moms. Ved fastsættelsen heraf er der ud over sagens værdi taget hensyn til sagens omfang og varighed, herunder at der har været gennemført mundtlig forhandling af spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen.

T h i k e n d e s f o r r e t :

Sagen afvises for så vidt angår As principale og mere subsidiære påstande.

I øvrigt frifindes Transportministeriet.

I sagsomkostninger skal A betale 40.000 kr. til Transportministeriet.

Det idømte skal betales inden 14 dage efter denne doms afsigelse.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.