DOMSTOLENS DOM

20. maj 2003 *

I de forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01,

angående en anmodning, som henholdsvis Verfassungsgerichtshof (sag C-465/00) og Oberster Gerichtshof (sag C-138/01 og C-139/01) (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i de for nævnte retter verserende sager,

Rechnungshof (sag C-465/00)

mod

Österreichischer Rundfunk,

Wirtschaftskammer Steiermark,

Marktgemeinde Kaltenleutgeben,

Land Niederösterreich,

Österreichische Nationalbank,

* Processprog: tysk.

Stadt Wiener Neustadt,

Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG,

og

Christa Neukomm (sag C-138/01),

Joseph Lauermann (sag C-139/01)

mod

Österreichischer Rundfunk,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Europa-Parlamentet 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 (EFT L 281, s. 31),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet (refererende dommer) og R. Schintgen samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Rechnungshof ved F. Fiedler, som befuldmægtiget (sag C-465/00)

— Österreichischer Rundfunk ved Rechtsanwalt P. Zöchbauer (sag C-465/00)

— Wirtschaftskammer Steiermark ved P. Mühlbacher og B. Rupp, som befuldmægtigede (sag C-465/00)

— Marktgemeinde Kaltenleutgeben ved Rechtsanwalt F. Nistelberger (sag C-465/00)

— Land Niederösterreich ved E. Pröll, C. Kleiser og L. Staudigl, som befuldmægtigede (sag C-465/00)

— Österreichische Nationalbank ved K. Liebscher og G. Tumpel-Gugerell, som befuldmægtigede (sag C-465/00)

— Stadt Wiener Neustadt ved H. Linhart, som befuldmægtiget (sag C-465/00)

— Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, ved Rechtsanwalt H. Jarolim (sag C-465/00)

— den østrigske regering ved H. Dossi, som befuldmægtiget (sag C-465/00, C-138/01 og C-139/01)

— den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget (sag C-465/00)

— den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo (sag C-465/00) og avvocato generale dello Stato O. Fiumara (sag C-138/01 og C-139/01)

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget (sag C-465/00, C-138/01 og C-139/01)

— den finske regering ved E. Bygglin, som befuldmægtiget (C-465/00)

— den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget (sag C-465/00, C-138/01 og C-139/01)

— Det Forenede Kongeriges regering ved R. Magrill, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Coppel (sag C-465/00, C-138/01 og C-139/01)

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker og X. Lewis, som befuldmægtigede (sag C-465/00, C-138/01 og C-139/01),

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 18. juni 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Marktgemeinde Kaltenleutgeben ved F. Nistelberger, af Land Niederösterreich ved C. Kleiser, af Österreichische Nationalbank ved Rechtsanwalt B. Gruber, af Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG ved H. Jarolim, af den østrigske regering ved W. Okresek, som befuldmægtiget, af den italienske regering ved avvocato dello Stato M. Fiorilli, af den nederlandske regering ved J. van Bakel, som befuldmægtiget, af den finske regering ved T. Pynnä, som befuldmægtiget, af den svenske regering ved A. Kruse og B. Hernqvist, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved U. Wölker og C. Docksey, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. november 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af henholdsvis den 12. december 2000, den 28. og den 14. februar 2001, den første kendelse indgået til Domstolen den 28. december 2000, de to følgende kendelser indgået til Domstolen den 27. marts 2001, har Verfassungsgerichtshof (sag C-465/00) og Oberster Gerichtshof (sag C-138/01 og C-139/01) i medfør af artikel 234 EF begge forelagt to præjudicielle spørgsmål, der stort set er identiske, vedrørende fortolkningen af Europa-Parlamentet 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 (EFT L 281, s. 31).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under sager, der er anlagt dels af Rechnungshof (den østrigske rigsrevision) mod et større antal af de institutioner, som er undergivet dens revision, dels af Christa Neukomm og Joseph Lauermann mod deres arbejdsgiver, den offentlige radiostation Österreichischer Rundfunk (herefter »ÖRF«), og vedrører den pligt, som offentlige institutioner, der er undergivet Rechnungshofs revision, har til at give den meddelelse om de indkomster og pensioner over en bestemt størrelse, som de udbetaler til deres ansatte og tidligere ansatte, samt om modtagernes navne med henblik på udarbejdelsen af en årsberetning, der skal forelægges for Nationalrat (Nationalrådet), Bundesrat (Forbundsrådet) og for Landtagen (delstatsparlamenterne) og stilles til rådighed for offentligheden (herefter »beretningen«).

Relevante retsforskrifter

De nationale bestemmelser

3 § 8 i Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (den østrigske forbundsforfatningslov om begrænsning af indkomster for offentligt ansatte, BGBl. I 1997/64, som ændret, herefter »BezBegrBVG«) har følgende ordlyd:

»1) Institutioner, som er undergivet Rechnungshofs revision, skal inden for de tre første måneder i hvert andet kalenderår oplyse Rechnungshof om de lønninger eller pensioner, der vedrører personer, som i mindst ét af de forudgående to kalenderår har modtaget løn eller pension, der på årsbasis er højere end 14 gange 80% af det månedlige grundbeløb i henhold til § 1 [dvs. i år 2000: 14 gange 5 887,87 EUR]. Institutionerne skal ligeledes oplyse om de lønninger eller pensioner, der vedrører personer, som modtager en yderligere løn eller pension fra en institution, der er undergivet Rechnungshofs revision. Personer, som modtager løn eller pension fra en eller flere institutioner, som er undergivet Rechnungshofs revision, skal oplyse institutionen herom. Efterkommer institutionen ikke denne forpligtelse, skal Rechnungshof efterse de relevante bilag og udarbejde sin beretning på dette grundlag.

2) I de tilfælde, der er omfattet af stk. 1, skal også medregnes social- og naturalieydelser, medmindre disse ydelser hidrører fra syge- eller ulykkesforsikringen eller fra sammenlignelige delstatsordninger. Flere lønninger eller pensioner fra institutioner, som er undergivet Rechnungshofs revision, skal sammenlægges.

3) Rechnungshof skal sammenfatte disse meddelelser — opgjort efter værdierne i de enkelte år — i en beretning. I beretningen skal optages alle personer, hvis årlige løn og pension fra institutioner, som er undergivet Rechnungshofs revision, sammenlagt overstiger det i stk. 1 nævnte beløb. Beretningen skal forelægges Nationalrat, Bundesrat og Landtagen.«

4 Det fremgår af forelæggelseskendelserne, at sidstnævnte bestemmelse i den juridiske litteratur ud fra forarbejderne til BezBegrBVG fortolkes således, at beretningen skal indeholde navnene på de pågældende personer, og at det ud for hvert enkelt navn skal anføres, hvor stor den pågældendes årsindkomst er.

5 Verfassungsgerichtshof har anført, at lovgiver har ønsket, at beretningen gøres tilgængelig for den brede offentlighed for at sikre, at den bliver »omfattende informeret«. Gennem denne information presses de pågældende institutioner til at være tilbageholdende med lønningerne, således at der ved anvendelsen af de offentlige midler udvises sparsommelighed, og midlerne anvendes økonomisk og effektivt.

6 Rechnungshofs revision omfatter forbundsstaten og delstaterne foruden storkommuner — og for så vidt der foreligger en begrundet ansøgning herom fra en delstatsregering — kommuner med mindre end 20 000 indbyggere, kommunale sammenslutninger, socialforsikringsselskaber, institutioner, lovregulerede interesseorganisationer, ÖRF, samt institutter, fonde eller stiftelser, der ledes af forbundsstatslige eller delstatslige organer, eller af personer, der er udpeget hertil af forbundsstatslige eller delstatslige organer, foruden foretagender, som ledes af forbundsstaten, en delstat eller en kommune, eller som (alene eller sammen med andre institutioner, som er undergivet Rechnungshofs revision) for mere end 50%'s vedkommende ejes af eller på anden måde er kontrolleret af det offentlige.

Fællesskabsbestemmelserne

7 Det fremgår af femte til niende betragtning til direktiv 95/46, at direktivet er vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF) med henblik på at fremme den frie udveksling af personoplysninger ved at foretage en harmonisering af medlemsstaternes nationale love og administrative bestemmelser om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

8 Artikel 1 i direktiv 95/46 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer i overensstemmelse med dette direktiv beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.

2. Medlemsstaterne må ikke af grunde, der har forbindelse med den i stk. 1 foreskrevne beskyttelse, indskrænke eller forbyde fri udveksling af personoplysninger mellem medlemsstaterne.«

9 Betragtning 2 og 3 til direktiv 95/46 er affattet således:

»(2) Databehandlingssystemer er til for menneskets skyld; de skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der gælder for fysiske personer, uanset statsborgerskab og bopæl, herunder

retten til privatlivets fred, og bidrage til at sikre økonomiske og sociale fremskridt og til at fremme samhandelen og det enkelte menneskes velfærd.

(3) Det indre markeds oprettelse og funktion, som i henhold til traktatens artikel [14 EF] indebærer fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, forudsætter ikke blot, at personoplysninger kan cirkulere frit fra én medlemsstat til en anden, men også, at det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder beskyttes.«

10 I direktivets betragtning 10 tilføjes:

»Medlemsstaternes lovgivning om behandling af personoplysninger skal sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig den ret til privatlivets fred, der er fastslået i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og i fællesskabsrettens generelle principper [...]«

11 Det er i artikel 6, stk. 1, i direktiv 95/46 bestemt, at personoplysninger [som i henhold til direktivets artikel 2, litra a), er »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«]

»a) skal behandles rimeligt og lovligt

b) skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål, samt at senere behandling heraf ikke må være uforenelig med disse formål [...]

c) skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles, og til de formål, hvortil de senere behandles

[...]«

12 Ved »behandling af personoplysninger« forstås i henhold til artikel 2, litra b), i direktiv 95/46:

»enhver operation eller række af operationer — med eller uden brug af elektronisk databehandling — som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, slettelse eller tilintetgørelse«.

13 I henhold til artikel 7 i direktiv 95/46 må behandling af personoplysninger kun finde sted, hvis én af de heri anførte seks betingelser er opfyldt, navnlig hvis:

»c) behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som gælder for den registeransvarlige, eller

[...]

e) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige [...] til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt«.

14 Ifølge betragtning 72 giver direktivet mulighed for, at der ved gennemførelsen af dets bestemmelser kan tages hensyn til princippet om aktindsigt i offentlige dokumenter.

15 Hvad angår anvendelsesområdet for direktiv 95/46 er det i artikel 3, stk. 1, bestemt, at direktivet 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. Det fremgår imidlertid af samme bestemmelses stk. 2, at direktivet ikke »gælder [...] for sådan behandling af personoplysninger

— som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og under ingen omstændigheder for behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når behandlingen er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område

— som foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter«.

16 I henhold til artikel 13 i direktiv 95/46 kan medlemsstaterne desuden fravige direktivets bestemmelser, herunder direktivets artikel 6, stk. 1, hvis det er nødvendigt af hensyn til bl.a. »væsentlige økonomiske eller finansielle interesser i en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender« [artikel 13, stk. 1, litra e)] eller »en kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgave, selv af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse« på særlige områder, herunder det, der nævnes i litra e), som er citeret umiddelbart ovenfor [artikel 13, stk. 1, litra f)].

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-465/00

17 Der er opstået uenighed om fortolkningen af BezBegrBVG's § 8 mellem Rechnungshof og et større antal institutioner, der er undergivet dens revision, med hensyn til de lønninger og pensioner, der er udbetalt i 1998 og i 1999.

18 De sagsøgte i hovedsagen — der er lokale myndigheder (et Land og to kommuner), offentlige foretagender, hvoraf visse er konkurrenter til andre nationale eller udenlandske virksomheder, som ikke er undergivet Rechnungshofs revision, samt en lovreguleret interesseorganisation (Wirtschaftskammer Steiermark) — har undladt at give oplysninger om indkomstforholdene for de pågældende ansatte eller har givet oplysninger, der på forskellig vis er anonymiseret. De har afslået at give aktindsigt i de relevante dokumenter eller har stillet betingelser for aktindsigten, som Rechnungshof ikke har kunnet acceptere. Det er baggrunden for, at den har anlagt sag ved Verfassungsgerichtshof med henvisning til artikel 126a i Bundes- Verfassungsgesetz, hvorefter nævnte ret er kompetent i sager vedrørende »tvister om fortolkningen af lovbestemmelser, der fastlægger Rechnungshofs kompetence«.

19 Rechnungshof er af den opfattelse, at der af BezBegrBVG's § 8 kan udledes en pligt til at anføre de berørte personers årsindkomster i beretningen med navns nævnelse. De sagsøgte i hovedsagen er af en anden opfattelse og mener ikke at være forpligtet til at videregive oplysninger om indkomstforhold af personlig art, som f.eks. de berørte personers navne eller stillingsbetegnelser samt angivelse af de af dem modtagne lønninger. De har til støtte herfor først og fremmest henvist til direktiv 95/46, til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMK«), der garanterer beskyttelsen af privatlivets fred, og til argumentet om, at pligten til offentliggørelse er en hindring for arbejdstagernes mobilitet, der strider mod artikel 39 EF.

20 Verfassungsgerichtshof ønsker nærmere bestemt oplyst, om BezBegrBVG's § 8, som fortolket af Rechnungshof, er i overensstemmelse med fællesskabsretten, således at retten om muligt kan fortolke bestemmelsen i overensstemmelse hermed eller fastslå, at bestemmelsen er (delvis) uanvendelig.

21 Den forelæggende ret har i den forbindelse understreget, at bestemmelserne i direktiv 95/46, navnlig direktivets artikel 6, stk. 1, litra b) og c), og artikel 7, litra c) og e), må fortolkes i lyset af EMK's artikel 8. En så omfattende information af offentligheden som den, den nationale lovgiver har ønsket for så vidt angår indkomstforholdene for ansatte i institutioner, der er undergivet Rechnungshofs revision, hvis årslønninger overstiger et vist beløb (i 1999: 1 127 486 ATS og i 1998: 1 120 000 ATS), indebærer ifølge retten et indgreb i privatlivets fred, hvilket i henhold til EMK's artikel 8, stk. 2, kun er berettiget, hvis offentliggørelsen sker af hensyn til landets økonomiske velfærd. Det er ikke muligt at begrunde et indgreb i grundlæggende rettigheder blot med henvisning til, at »offentligheden har en interesse i at blive informeret«. Verfassungsgerichtshof finder det tvivlsomt, at offentliggørelsen i beretningen af oplysninger om enkeltpersoners indkomster fremmer »landets økonomiske velfærd«. Ifølge nævnte ret indebærer offentliggørelsen under alle omstændigheder et uforholdsmæssigt indgreb i privatlivets fred. Den revision af regnskaberne, som Rechnungshof foretager, er uomtvisteligt tilstrækkelig til at sikre, at de offentlige midler anvendes forsvarligt.

22 Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om fællesskabsrettens anvendelsesområde varierer, alt afhængig af hvilke institutioner der er forpligtet til at medvirke med henblik på offentliggørelsen af de individuelle indkomster for visse af deres ansatte.

23 Verfassungsgerichtshof har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal de fællesskabsretlige bestemmelser, herunder navnlig bestemmelserne om databeskyttelse, fortolkes således, at de er til hinder for en national ordning, hvorefter en statslig institution er forpligtet til at indsamle og videregive indkomstoplysninger med henblik på offentliggørelse af navne og indkomstforhold vedrørende ansatte i

a) en lokal myndighed

b) en offentligretlig radiostation

c) en national centralbank

d) en lovreguleret interesseorganisation

e) et foretagende, der drives som en erhvervsvirksomhed, men delvis er underlagt statslig styring?

2) Hvis Domstolen besvarer dette spørgsmål bekræftende eller i det mindste delvis bekræftende:

Er de bestemmelser, der er til hinder for en national ordning af det beskrevne indhold, i den forstand umiddelbart anvendelige, således at de kan påberåbes af de personer, der er forpligtet til at fremlægge oplysningerne, for at forhindre anvendelsen af de nationale forskrifter, der er i strid hermed?«

Sag C-138/01 og C-139/01

24 Christa Neukomm og Joseph Lauermann, der er ansat i ÖRF, en institution der er undergivet Rechnungshofs revision, har anlagt en sag om foreløbige forholdsregler ved de østrigske domstole, for at forhindre ÖRF i at imødekomme Rechnungshofs anmodning om meddelelse af oplysninger.

25 Begæringen om foreløbige forholdsregler blev ikke taget til følge af førsteinstansen. Arbeits- und Sozialgericht Wien (Østrig) (sag C-138/01) sondrede mellem videregivelsen af oplysninger til Rechnungshof og deres optagelse i beretningen, idet den var af den opfattelse, at offentliggørelsen kun kunne ske i anonymiseret form, hvorimod den blotte videregivelse af oplysninger til Rechnungshof, selv med navns nævnelse, ikke tilsidesatte hverken EMK's artikel 8 eller direktiv 95/46. Landesgericht St. Pölten (Østrig) (sag C-139/01) fastslog derimod, at det var lovligt i beretningen at give oplysninger med navns nævnelse, idet Rechnungshof ikke ville kunne foretage en tilstrækkelig revision, hvis oplysningerne var anonyme.

26 Under appelsagen stadfæstede Oberlandesgericht Wien (Østrig) førsteinstansernes afgørelser om ikke at tage begæringen om foreløbige forholdsregler til følge. Denne ret fastslog i relation til sag C-138/01, at arbejdsgiveren, når denne

videregav de omhandlede oplysninger, blot udførte en opgave, som denne var pålagt ved lov, og at Rechnungshofs efterfølgende behandling af oplysningerne ikke var undergivet arbejdsgiverens kontrol, mens retten i relation til sag C-139/01 understregede, at BezBegrBVG's § 8 er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og direktiv 95/46, selv i det tilfælde, hvor de berørte personer optages på en liste med navns nævnelse.

27 Christa Neukomm og Joseph Lauermann indgav en revisionsanke til Oberster Gerichtshof.

28 Den forelæggende ret har under henvisning til den anmodning om en præjudiciel afgørelse, der er indgivet i sag C-465/00, og idet retten er enig i de af Verfassungsgerichtshof fremhævede tvivlsspørgsmål, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål, der er enslydende for sag C-138/01 og C-139/01:

»1) Skal de fællesskabsretlige bestemmelser, herunder navnlig bestemmelserne om databeskyttelse [artikel 1, 2, 6, 7 og 22 i direktiv 95/46/EF, sammenholdt med artikel 6 EU (tidligere artikel F) og den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8], fortolkes således, at de er til hinder for en national ordning, hvorefter en offentligretlig radiostation som institution er forpligtet til at meddele og en statslig institution er forpligtet til at indsamle og videregive indkomstoplysninger med henblik på offentliggørelse af navne og indkomstforhold vedrørende de ansatte i en offentligretlig radiostation?

2) For det tilfælde, at Domstolen besvarer dette spørgsmål bekræftende: Er de bestemmelser, der er til hinder for en national ordning af det beskrevne indhold, i den forstand umiddelbart anvendelige, således at de kan påberåbes

af den institution, der er forpligtet til at fremlægge oplysningerne, for at forhindre anvendelsen af de nationale forskrifter, der er i strid hermed, således at en national lovfæstet forpligtelse derfor ikke kan gøres gældende over for de ansatte, der er berørt af offentliggørelsen?«

29 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17. maj 2001 blev sag C-138/01 og sag C-139/01 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen. Endvidere bør sag C-465/00 forenes med sag C-138/01 og C-139/01 med henblik på dommen.

30 Det bemærkes, at de præjudicielle spørgsmål, der er blevet forelagt af henholdsvis Verfassungsgerichtshof og Oberster Gerichtshof, stort set er identiske, og at de derfor vil blive behandlet sammen.

Spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 95/46 finder anvendelse

31 Det er en forudsætning for besvarelsen af de forelagte præjudicielle spørgsmål, at direktiv 95/46 finder anvendelse på hovedsagerne. Det er imidlertid for Domstolen blevet bestridt, at direktivet finder anvendelse. Der skal derfor indledningsvis tages stilling til dette spørgsmål.

Indlæg til Domstolen

32 De sagsøgte i hovedsagen i sag C-465/00 har i det væsentlige anført, at Rechnungshofs revision henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde og dermed direktiv 95/46. Navnlig fordi revisionen omfatter de lønninger, som de

ansatte får udbetalt af de pågældende institutioner, berøres forhold, der er omfattet af fællesskabsrettens sociale bestemmelser, såsom artikel 136 EF, 137 EF og 141 EF, Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår og Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1).

33 De sagsøgte har desuden gjort gældende, at Rechnungshofs revision dels påvirker de i de pågældende institutioner ansatte personers mulighed for at søge beskæftigelse i en anden medlemsstat som følge af den offentlighed, der er om deres lønninger, hvilket begrænser deres forhandlingsmuligheder over for udenlandske selskaber, dels afholder andre medlemsstaters statsborgere fra at søge beskæftigelse i de institutioner, der er undergivet nævnte revision.

34 Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG har nærmere anført, at den negative indflydelse, som revisionen har på arbejdskraftens frie bevægelighed, for denne virksomheds vedkommende er særlig alvorlig, idet den konkurrerer med selskaber i andre medlemsstater, som ikke er undergivet en sådan revision.

35 Rechnungshof, den østrigske og den italienske regering samt til dels Kommissionen er derimod af den opfattelse, at direktiv 95/46 ikke finder anvendelse på hovedsagerne.

36 Ifølge Rechnungshof samt den østrigske og den italienske regering henhører den i BezBegrBVG's § 8 omhandlede revision, som forfølger almene hensyn i forbindelse med det offentliges regnskabsaflæggelse, ikke under fællesskabsrettens anvendelsesområde.

37 Rechnungshof samt den østrigske og italienske regering har anført, at formålet med direktivet, der er vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 100 A, er at gennemføre det indre marked, hvorunder hører beskyttelsen af privatlivets fred, og har dernæst gjort gældende, at den omhandlede revision ikke er af en sådan art, at den begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed, idet den hverken forhindrer, at lønmodtagere, der er ansat i de omhandlede institutioner, rejser til i en anden medlemsstat for at få beskæftigelse dér, eller at lønmodtagere fra andre medlemsstater søger ansættelse i de pågældende institutioner. Selv om det måtte antages, at lønmodtagere fra andre medlemsstater — på grund af offentliggørelsen af lønningerne — vil søge at undgå at blive ansat i en virksomhed, der er undergivet Rechnungshofs revision, er forbindelsen mellem den pågældende revision og arbejdstagernes mobilitet dog under alle omstændigheder for fjern og indirekte til, at der gøres indgreb i den frie bevægelighed og på dette grundlag etableres en tilknytning til fællesskabsretten.

38 Kommissionen har indtaget en lignende holdning. Under retsmødet har Kommissionen dog givet udtryk for, at den indsamling af oplysninger, som de institutioner, der er undergivet Rechnungshofs revision, foretager med henblik på oplysningernes videregivelse til Rechnungshof og deres optagelse i beretningen, i sig selv er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 95/46. Indsamlingen finder ikke blot sted af hensyn til revisionen af regnskaberne, men også og primært med henblik på lønudbetalingerne, hvilket er en aktivitet, der henhører under fællesskabsretten, når henses til, at der findes flere sociale bestemmelser i traktaten, såsom artikel 141 EF, der er af relevans, og at den pågældende aktivitet eventuelt har en indvirkning på arbejdskraftens frie bevægelighed.

Domstolens bemærkninger

39 Det bemærkes, at direktiv 95/46, der er vedtaget i medfør af traktatens artikel 100 A, har til formål at sikre den frie udveksling af personoplysninger mellem medlemsstaterne ved at foretage en harmonisering af de nationale bestemmelser til beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af sådanne oplysninger. Direktivets artikel 1 indeholder en definition af direktivets formål,

og artikel 1, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne ikke af grunde, der har forbindelse med beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger, må indskrænke eller forbyde fri udveksling af personoplysninger mellem medlemsstaterne.

40 Da alle personoplysninger vil kunne udveksles mellem medlemsstaterne, finder reglerne for beskyttelse af sådanne oplysninger ifølge direktiv 95/46 principielt anvendelse på enhver form for behandling af personoplysninger som defineret i direktivets artikel 3.

41 Det tilføjes, at den omstændighed, at traktatens artikel 100 A er anvendt som retsgrundlag for en retsakt, ikke forudsætter, at der rent faktisk i enhver af de situationer, der er omfattet af den pågældende retsakt, skal foreligge en tilknytning til den frie bevægelighed mellem medlemsstater. Som det allerede er blevet fastslået af Domstolen (jf. dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419, præmis 85, og af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 60), er det, der er afgørende for, om det er berettiget at anvende traktatens artikel 100 A som hjemmel for en retsakt, at den pågældende retsakt faktisk har til formål at skabe bedre vilkår for det indre markeds oprettelse og funktion. I det foreliggende tilfælde er det ikke for Domstolen blevet bestridt, at denne grundlæggende forudsætning er opfyldt hvad angår bestemmelserne i direktiv 95/46 og navnlig de bestemmelser, med hensyn til hvilke den forelæggende ret anser det for tvivlsomt, hvorvidt de omtvistede nationale bestemmelser er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

42 Anvendelsen af direktiv 95/46 afhænger således ikke af, om de konkrete situationer, der er omhandlet i hovedsagerne, har en tilstrækkelig tilknytning til udøvelsen af de grundlæggende friheder, der er garanteret i traktaten, og i de nævnte sager, navnlig til arbejdskraftens frie bevægelighed. Risikoen ved en fortolkning med modsat resultat ville være, at grænserne for nævnte direktivs anvendelsesområde ville blive særdeles usikre og uberegnelige, hvilket ville være uforeneligt med direktivets grundlæggende formål, der er at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes nationale love og administrative bestemmelser

for at fjerne de hindringer for det indre markeds funktion, der netop hidrører fra forskellene i de nationale lovgivninger.

43 Den omstændighed, at direktiv 95/46 finder anvendelse på situationer, der ikke har en direkte tilknytning til udøvelsen af den grundlæggende ret til fri bevægelighed, der er garanteret i traktaten, bekræftes af ordlyden af direktivets artikel 3, stk. 1, der indeholder en meget bred definition af direktivets anvendelsesområde, idet den ikke gør anvendelsen af beskyttelsesreglerne betinget af, at behandlingen faktisk har en tilknytning til den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne. Dette understøttes af undtagelserne i artikel 3, stk. 2, navnlig bestemmelserne vedrørende behandlingen af personoplysninger, »som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter [...] der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union«, eller »med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter«. Undtagelserne ville i det mindste ikke være blevet affattet på den måde, hvis direktivet udelukkende fandt anvendelse på situationer, hvor der består en tilstrækkelig tilknytning til udøvelsen af den frie bevægelighed.

44 Det samme kan anføres med hensyn til undtagelserne i artikel 8, stk. 2, i direktiv 95/46, der omhandler behandlingen af særlige kategorier af oplysninger, og navnlig undtagelserne i stk. 2, litra d), som vedrører behandling, der foretages »af en stiftelse, en forening eller et andet almennyttigt organ, hvis sigte er af politisk, filosofisk, religiøs eller faglig art«.

45 Det skal endelig fremhæves, at den i hovedsagerne omhandlede behandling af personoplysninger ikke henhører under undtagelsesbestemmelsen i artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46. Behandlingen angår nemlig ikke udøvelsen af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union. Der er heller ikke tale om en behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvaret, statens sikkerhed og statens aktiviteter på det strafferetlige område.

46 De formål, der kommer til udtryk i artikel 7, litra c) og e), og i artikel 13, litra e) og f), i direktiv 95/46, viser desuden, at det har været hensigten, at direktivet skal omfatte behandlinger af oplysninger som de i hovedsagerne omtvistede behandlinger.

47 Det kan derfor fastslås, at direktiv 95/46 finder anvendelse på en behandling af personoplysninger, der foretages i henhold til bestemmelser som de i hovedsagerne omhandlede.

Det første spørgsmål

48 Med deres første spørgsmål ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om direktiv 95/46 skal fortolkes således, at direktivet er til hinder for nationale bestemmelser, som de i hovedsagerne omhandlede, hvorefter et statsligt revisionsorgan er forpligtet til — med henblik på offentliggørelse — at indsamle og videregive indkomstoplysninger for ansatte i institutioner, som er undergivet denne revision, når indkomsterne overstiger et bestemt niveau.

Indlæg til Domstolen

49 Den danske regering er af den opfattelse, at direktiv 95/46 egentlig ikke regulerer tredjemands ret til at få aktindsigt på begæring. Således omhandler navnlig direktivets artikel 12 kun den enkeltes ret til at få aktindsigt i oplysninger om den pågældende selv. Ifølge regeringen må beskyttelsen af personoplysninger, der ikke kan anses for følsomme, tilsidesættes til fordel for princippet om åbenhed, der

indtager en central placering i fællesskabets retsorden. Den danske regering har, ligesom den svenske regering, i den forbindelse anført, at det ved gennemførelsen af nævnte direktiv i henhold til 72. betragtning til direktivet er tilladt at tage hensyn til offentlighedens adgang til aktindsigt.

50 Rechnungshof, den østrigske, italienske, nederlandske, finske og svenske regering, samt Kommissionen er af den opfattelse, at de nationale bestemmelser, der er omhandlet i hovedsagerne, er forenelige med direktiv 95/46, da medlemsstaterne generelt har et vidt skøn ved gennemførelsen af direktivet, navnlig når der er tale om offentlige interesser, der skal varetages i henhold til lov, under henvisning til direktivets artikel 6, litra b) og c), og artikel 7, litra c) og e). De har herved henvist til såvel princippet om åbenhed og hensigtsmæssig forvaltning af offentlige midler som til forebyggelse af misbrug.

51 Varetagelsen af disse almene interesser er efter de pågældendes opfattelse en legitim begrundelse for at foretage et indgreb i privatlivets fred, som i henhold til EMK's artikel 8, stk. 2, kan finde sted, for så vidt det sker i overensstemmelse med loven, er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til legitime formål og ikke er mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til det pågældende formål.

52 Den østrigske regering har navnlig anført, at der ved vurderingen af, om indgrebet står i et rimeligt forhold til det pågældende formål, skal tages hensyn til, i hvilket omfang oplysningerne berører privatlivet. Oplysninger, der vedrører intime personlige, sundhedsmæssige og familiemæssige forhold eller seksuelle forhold, er stærkere beskyttet end oplysninger vedrørende indkomster og skatter, som, selv om de også er af personlig karakter, ikke i så høj grad angår personens identitet og dermed er mindre følsomme (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21.1.1999, Fressoz og Roire mod Frankrig, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, § 65).

53 Den finske regering er ligeledes af den opfattelse, at beskyttelsen af privatlivets fred ikke er nogen absolut ret. Oplysninger vedrørende en person, der vedrører dennes udførelse af offentlige hverv eller opgaver af denne art, er således ikke omfattet af beskyttelsen af privatlivets fred.

54 Den italienske regering har gjort gældende, at oplysninger som de i hovedsagerne omhandlede i de fleste medlemsstater allerede i sig selv er offentligt tilgængelige, da de fremgår af de lønskalaer og lønrammer, der er fastsat ved lov, i bekendtgørelser eller i medfør af kollektive overenskomster. Proportionalitetsprincippet er derfor ikke til hinder for, at det foreskrives, at sådanne oplysninger skal offentliggøres sammen med en angivelse af, hvem de enkelte indkomstmodtagere er. Offentliggørelsen har således til formål at skabe større klarhed om forhold, der allerede fremgår af offentligt tilgængelige oplysninger, og er den mindst indgribende foranstaltning, hvis målsætningerne om åbenhed og om hensigtsmæssig forvaltning skal kunne gennemføres.

55 Den nederlandske regering har imidlertid tilføjet, at de forelæggende retter for hver enkelt af de berørte offentlige institutioner bør undersøge, om hensynet til almene interesser kan varetages ved, at personoplysningerne behandles på en måde, der i mindre grad gør indgreb i de pågældende personers privatliv.

56 Det Forenede Kongeriges regering har for sit vedkommende anført, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Nice den 18. december 2000 (EFT C 364, s. 1), og som Verfassungsgerichtshof kort er kommet ind på, er uden betydning for besvarelsen af det første spørgsmål.

57 I sag C-138/01 og C-139/01 har Kommissionen i forbindelse med den proportionalitetsvurdering, der skal foretages i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46, rejst det spørgsmål, om det ikke vil være tilstrækkeligt for at

opfylde de i BezBegrBVG fastsatte formål, at oplysningerne videregives i anonymiseret form, f.eks. ved at anføre den pågældende persons stillingsbetegnelse snarere end dennes navn. Selv om det erkendes, at Rechnungshof har behov for oplysninger på navn for at kunne foretage en mere udførlig revision, er det efter Kommissionens opfattelse tvivlsomt, om det af hensyn til den her omhandlede revision virkelig er strengt nødvendigt, at disse oplysninger optages i beretningen med navns nævnelse, især da beretningen ikke udelukkende forelægges de parlamentariske forsamlinger, men også skal offentliggøres.

58 Kommissionen har desuden henvist til, at medlemsstaterne i medfør af artikel 13 i direktiv 95/46 bl.a. kan fravige direktivets artikel 6, stk. 1, litra b), hvis det sker af hensyn til forskellige almene interesser, herunder navnlig af hensyn til »væsentlige økonomiske eller finansielle interesser i en medlemsstat« [artikel 13, stk. 1, litra e)]. Ifølge Kommissionen skal disse undtagelser imidlertid samtidig være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, hvilket giver anledning til tilsvarende overvejelser, som dem, der i foregående præmis blev anført vedrørende direktivets artikel 6, stk. 1, litra b).

59 De sagsøgte i hovedsagen i sag C-465/00 er i det hele af den opfattelse, at de omhandlede nationale bestemmelser er uforenelige med artikel 6, stk. 1, litra b) og c), i direktiv 95/46 og ikke kan begrundes med henvisning til direktivets artikel 7, litra c) og e), idet de medfører et indgreb, der ikke er berettiget i henhold til EMK's artikel 8, stk. 2, og under alle omstændigheder er mere vidtgående end nødvendigt. Den regnskabsrevision, der udføres af Rechnungshof, er tilstrækkelig til at sikre, at der udvises sparsommelighed ved anvendelsen af offentlige midler.

60 De sagsøgte har nærmere bestemt anført, at det ikke er godtgjort, at en offentliggørelse, med navns nævnelse, af indkomstbeløbene for alle ansatte i offentlige institutioner, hvis indkomst overstiger et bestemt beløb, er en foranstaltning, der er begrundet i landets økonomiske velfærd. Den lovgivende magt har ifølge de sagsøgte haft til hensigt at presse de pågældende institutioner til at være tilbageholdende med lønningerne. De sagsøgte har endvidere anført, at foranstaltningen i den foreliggende sag rammer personer, som for flertallets vedkommende ikke er offentligt kendte personer.

61 Selv om Rechnungshofs udfærdigelse af en beretning, der indeholder personoplysninger i form af indkomstoplysninger, og som er tænkt at indgå i den offentlige debat, skulle blive anset som et berettiget indgreb i privatlivets fred i henhold til EMK's artikel 8, stk. 2, er Land Niederösterreich og ÖRF i øvrigt af den opfattelse, at den pågældende foranstaltning også er i strid med EMK's artikel 14. Personer med lige store indkomster behandles faktisk forskelligt, alt afhængig af om de er ansat i en institution, der er undergivet Rechnungshofs revision, eller et andet sted.

62 ÖRF har fremhævet en anden uberettiget forskelsbehandling i henhold til EMK's artikel 14. Blandt de ansatte i institutioner, der er undergivet Rechnungshofs revision, er det kun personer, hvis indkomster overstiger den i BezBegrBVG's § 8 fastsatte beløbsgrænse, der rammes af indgrebet i privatlivets fred. Hvis lovgiver reelt tillægger det betydning, at den løn, som de ansatte i visse institutioner modtager, skal være rimelig, bør indkomsterne for alle ansatte offentliggøres, uanset indkomstens størrelse.

63 ÖRF, Marktgemeinde Kaltenleutgeben og Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG har endelig gjort gældende, at ordlyden af BezBegrBVG's § 8 gør det muligt at anlægge en fortolkning i overensstemmelse med fællesskabsretten, hvorefter de pågældende indkomstoplysninger kun skal videregives til Rechnungshof og optages i beretningen i anonymiseret form. En sådan fortolkning bør foretrækkes, fordi den kan løse den konflikt, der består mellem denne bestemmelse og direktiv 95/46.

Domstolens bemærkninger

64 Det bemærkes indledningsvis, at de i hovedsagerne omhandlede oplysninger, der vedrører såvel de lønninger, som visse institutioner udbetaler, som modtagerne af disse lønninger, er personoplysninger i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i

artikel 2, litra a), i direktiv 95/46, da der er tale om »information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«. Oplysningernes registrering og anvendelse i den pågældende institution, samt oplysningernes videregivelse til Rechnungshof og deres optagelse i en af Rechnungshof udfærdiget beretning, der skal videregives til forskellige politiske instanser og er bestemt til generel offentliggørelse, har karakter af en behandling af personoplysninger i medfør af nævnte direktivs artikel 2, litra b).

65 Det følger af ordlyden af direktiv 95/46, at enhver behandling af personoplysninger, med forbehold af de i artikel 13 tilladte undtagelser, skal foregå i overensstemmelse med både »principper[ne] vedrørende oplysningernes pålidelighed«, der er fastsat i direktivets artikel 6, og et af de i direktivets artikel 7 indeholdte »principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger«.

66 Oplysningerne skal nærmere bestemt »indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål« [artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46] samt være »relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end, hvad der kræves« til opfyldelse af disse formål [artikel 6, stk. 1, litra c)]. Det bestemmes endvidere i samme direktivs artikel 7, litra c) og e), at behandling af personoplysninger er lovlig, hvis »behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som gælder for den registeransvarlige«, eller »behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige [...] til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt«.

67 I henhold til nævnte direktivs artikel 13, litra e) og f), kan medlemsstaterne imidlertid bl.a. fravige direktivets artikel 6, stk. 1, hvis det er nødvendigt af hensyn til »væsentlige økonomiske eller finansielle interesser i en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender«, eller »en kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgave, selv af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse« på særlige områder, herunder det, der nævnes i litra e), som er citeret umiddelbart ovenfor.

68 Det skal endvidere bemærkes, at bestemmelserne i direktiv 95/46, for så vidt de omhandler behandling af personoplysninger, der kan krænke de grundlæggende frihedsrettigheder og navnlig privatlivets fred, nødvendigvis skal fortolkes under hensyntagen til grundrettighederne, som ifølge fast retspraksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, Domstolen skal beskytte (jf. bl.a. dom af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 37).

69 Disse principper er udtrykkeligt blevet indarbejdet i artikel 6, stk. 2, EU. Bestemmelsen har følgende ordlyd: »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved [EMK], og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.«

70 Direktiv 95/46, hvis primære målsætning er at sikre den frie udveksling af personoplysninger, indeholder også selv i artikel 1, stk. 1, en bestemmelse om, at »[m]edlemsstaterne sikrer [...] beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger«. Flere af betragtningerne til nævnte direktiv, bl.a. tiende og ellevte betragtning giver også udtryk for dette krav.

71 I denne henseende må det fremhæves, at EMK's artikel 8, samtidig med at den i stk. 1 fastslår princippet om, at de offentlige myndigheder skal respektere retten til privatlivet, dog i stk. 2 anerkender, at der kan gøres indgreb heri, for så vidt 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«.

72 Det er derfor af hensyn til anvendelsen af direktiv 95/46 og navnlig direktivets artikel 6, stk. 1, litra c), artikel 7, litra c) og e), og artikel 13 nødvendigt at undersøge for det første, hvorvidt en lovgivning, som den i hovedsagerne omhandlede, indebærer et indgreb i privatlivets fred og i så fald, om dette indgreb er berettiget i henhold til EMK's artikel 8.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et indgreb i privatlivets fred

73 Det skal først fastslås, at indsamlingen af oplysninger på navn om enkeltpersoners erhvervsmæssige indkomst med henblik på deres videregivelse til tredjemænd er omfattet af anvendelsesområdet for EMK's artikel 8. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i den forbindelse fastslået, at udtrykket »privatlivet« ikke skal fortolkes indskrænkende, og at »der i princippet ikke er nogen grund til, at erhvervsmæssig virksomhed [...] skulle være udelukket fra begrebet »privatlivet««« (jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16.2.2000, Amann mod Schweiz, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65, og af 4.5.2000, Rotaru mod Rumænien, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-V, § 43).

74 Det kan fastslås, at den almindelige lagring, som arbejdsgiveren foretager af oplysninger på navn om de lønninger, der udbetales til dennes ansatte, ikke i sig selv udgør et indgreb i privatlivet, hvorimod videregivelsen af disse oplysninger til tredjemand — i det foreliggende tilfælde en offentlig myndighed — gør indgreb i de berørte personers ret til beskyttelse af deres privatliv, uanset hvordan de videregivne oplysninger efterfølgende anvendes, og er dermed et indgreb i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EMK's artikel 8.

75 Ved afgørelsen af, om der foreligger et sådant indgreb, 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 dommen i sagen Amann mod Schweiz, § 70). Det er tilstrækkeligt, at det kan fastslås, at oplysningerne om de indkomster, som en arbejdstager eller en pensionist har modtaget, af arbejdsgiveren er videregivet til tredjemand.

Spørgsmålet om, hvorvidt indgrebet er berettiget

76 Et indgreb som det, der er nævnt i denne doms præmis 74, er i strid med EMK's artikel 8, medmindre det »i overensstemmelse med loven« varetager et eller flere af de legitime formål, der er omhandlet i bestemmelsens stk. 2, og er »nødvendigt i et demokratisk samfund« for at opfylde dette eller disse formål.

77 Det er ubestrideligt, at det i hovedsagerne omhandlede indgreb er fastsat ved BezBegrBVG's § 8. Spørgsmålet er imidlertid, om denne bestemmelse er affattet tilstrækkeligt præcist til, at lovens adressater kan tilpasse deres adfærd, og dermed opfylder kravet om forudsigelighed, som er fastslået i Menneskerettighedsdomstolens praksis (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.5.1999, Rekvényi mod Ungarn, *Récueil des arrêts et décisions* 1999-III, § 34).

78 Det fastsættes i denne forbindelse i BezBegrBVG's § 8, stk. 3, at i den beretning, der udarbejdes af Rechnungshof, »optages alle personer, hvis årlige løn og pension fra institutioner [...] sammenlagt overstiger det i stk. 1 nævnte beløb«, uden at det udtrykkeligt kræves, at de pågældende personers navne skal nævnes i forbindelse med deres indkomster. Ifølge forlæggelseskendelserne antages det i den juridiske litteratur, at forfatningsloven ud fra forarbejderne må fortolkes som indeholdende et krav herom.

79 Det tilkommer de forelæggende retter at efterprøve, om den fortolkning, hvorefter BezBegrBVG's § 8, stk. 3, kræver, at de pågældende personers navne skal offentliggøres i forbindelse med deres indkomster, er i overensstemmelse med det i denne doms præmis 77 omtalte krav om forudsigelighed.

80 Imidlertid er det muligvis først relevant at rejse dette spørgsmål efter en efterprøvelse af, om denne fortolkning af den pågældende nationale bestemmelse er i overensstemmelse med EMK's artikel 8 med hensyn til proportionalitetskravet i forhold til de formål, der varetages. Dette spørgsmål behandles i de følgende præmisser.

81 Det fremgår i denne forbindelse af forelæggelseskendelsen i sag C-465/00, at formålet med BezBegrBVG's § 8 er at presse de pågældende offentlige institutioner til at holde lønningerne inden for rimelighedens grænser. Den østrigske regering har mere generelt gjort gældende, at det ved bestemmelsen fastsatte indgreb har til formål, at administrationen ved anvendelsen af de offentlige midler udviser sparsommelighed og fornuft. Et sådant formål er legitimt såvel i henhold til EMK's artikel 8, stk. 2, som i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46, der henviser til »udtrykkeligt angivne og legitime formål«.

82 Det skal endvidere undersøges, om det pågældende indgreb i et demokratisk samfund er nødvendigt for at nå det legitime formål, der varetages.

83 Ifølge Menneskerettighedsdomstolen indebærer adjektivet »nødvendig« i EMK's artikel 8, stk. 2's forstand, at der er tale om »et tvingende socialt hensyn«, og at den trufne foranstaltning »står i et rimeligt forhold til det legitime formål, som varetages« (jf. navnlig Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.11.1986, Gillow mod Det Forenede Kongerige, Series A, nr. 109, § 55). I øvrigt har de nationale myndigheder et skøn, »hvis omfang ikke alene afhænger af formålet, men tillige af selve karakteren af indgrebet« (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.3.1987, Leander mod Kongeriget Sverige, Series A, nr. 116, § 59).

84 Der skal herefter foretages en afvejning af Republikken Østrigs interesse i at sikre en optimal udnyttelse af de offentlige midler, og navnlig at lønningerne holdes inden for rimelighedens grænser, i forhold til hvor alvorligt indgrebet i de pågældende personers privatliv er.

85 I denne forbindelse har Rechnungshof og de forskellige parlamentariske forsamlinger med henblik på at kontrollere, at de offentlige midler anvendes hensigtsmæssigt, uden tvivl behov for at kende størrelsen af personaleudgifterne i de forskellige offentlige institutioner. Hertil kommer retten for skatteyderne og offentligheden i almindelighed i et demokratisk samfund til at blive informeret om anvendelsen af det offentliges indtægter, bl.a. for så vidt angår personaleomkostninger. Sådanne oplysninger, som er samlet i beretningen, kan bidrage til den offentlige debat vedrørende et spørgsmål af almen interesse og er dermed i samfundets interesse.

86 Det er imidlertid et spørgsmål, hvorvidt angivelsen af navnet på de pågældende personer, der har modtaget disse indkomster, står i et rimeligt forhold til det legitime formål, som varetages, og om de anbringender, der er gjort gældende for Domstolen til støtte for offentliggørelsen heraf, er relevante og fyldestgørende.

87 Det kan fastslås, at BezBegrBVG's § 8 i henhold til den forelæggende rets fortolkning foreskriver, at de pågældende personers navne offentliggøres i forbindelse med de modtagne indkomster, når disse overstiger et bestemt niveau, ikke kun for så vidt angår personer, der udøver funktioner, for hvilke aflønningen fremgår af en offentligt tilgængelig lønskala, men for alle personer, der aflønnes af en institution, der er underlagt Rechnungshofs revision. I øvrigt forelægges disse oplysninger ikke kun for Rechnungshof og via denne for forskellige parlamentariske forsamlinger, men gøres også tilgængelige for den brede offentlighed.

88 Det tilkommer de forelæggende retter at efterprøve, om en sådan offentliggørelse er både nødvendig og står i et rimeligt forhold til formålet om at holde lønningerne inden for rimelighedens grænser, og navnlig at undersøge, om et sådant formål ikke kan opfyldes lige så effektivt, såfremt kun revisionsorganerne får meddelt oplysningerne med navneangivelser. Det er endvidere et spørgsmål, om det ikke ville have været tilstrækkeligt blot at meddele offentligheden, hvilke vederlag og andre økonomiske fordele personer, der er ansat ved de offentlige institutioner, ifølge overenskomst eller i henhold til lønningsregulativ for tjenestemænd kan kræve, og ikke hvilket beløb hver enkelt person faktisk har modtaget i løbet af et givet år, og hvoraf en del er variabel alt afhængig af deres familiemæssige og personlige situation.

89 Hvad angår alvorligheden af indgrebet i de pågældende personers privatliv kan det ikke udelukkes, at disse kan lide skade på grund af de negative følgevirkninger af den offentlighed, der er omkring deres erhvervsindkomst, bl.a. med henblik på de ansættelsesmuligheder der måtte åbne sig for dem i andre virksomheder i Østrig eller andetsteds, og som ikke er underlagt Rechnungshofs revision.

90 Det kan konkluderes, at det indgreb, som er en følge af anvendelsen af nationale bestemmelser som de i hovedsagerne omhandlede, i forhold til EMK'S artikel 8, stk. 2, kun kan anses for berettiget, såfremt den omfattende offentliggørelse ikke alene af størrelsen af årlige indkomster over et bestemt niveau, som ansatte ved offentlige institutioner, der er underlagt Rechnungshofs revision, modtager, men også af navnene på modtagerne af disse indkomster, både er nødvendig og står i et rimeligt forhold til formålet om at holde lønningerne inden for rimelighedens grænser, hvilket det tilkommer de forelæggende retter at undersøge.

Følgerne set i forhold til bestemmelserne i direktiv 95/46

91 Hvis de forelæggende retter fastslår, at de omtvistede nationale bestemmelser er uforenelige med EMK's artikel 8, kan bestemmelserne heller ikke opfylde det

proportionalitetskrav, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, litra c), og artikel 7, litra c) og e), i direktiv 95/46. Bestemmelserne er heller ikke omfattet af en af de i direktivets artikel 13 omhandlede undtagelser, der ligeledes kræver, at proportionalitetskravet overholdes i forhold til det formål af almen interesse, som varetages. Under alle omstændigheder kan denne bestemmelse ikke fortolkes således, at den kan begrunde et indgreb i retten til beskyttelse af privatlivets fred, der er i strid med EMK's artikel 8.

92 Fastslår de forelæggende retter derimod, at BezBegrBVG's § 8 er både nødvendig og står i et rimeligt forhold til det formål af almen interesse, som varetages, skal de desuden, som det fremgår af denne doms præmis 77-79, også undersøge, om BezBegrBVG's § 8, hvori det ikke udtrykkeligt fastsættes, at navnene på de pågældende personer skal offentliggøres sammen med de modtagne indkomster, opfylder kravet om forudsigelighed.

93 Henset til ovenstående betragtninger skal det endelig bemærkes, at den nationale ret desuden er forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke enhver national forskrift i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål og at fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat, og således handle i overensstemmelse med artikel 249, stk. 3, EF (jf. dom af 13.11.1990, sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135, præmis 8).

94 Henset til samtlige foregående bemærkninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 1, litra c), og artikel 7, litra c) og e), i direktiv 95/46 ikke er til hinder for nationale bestemmelser som de i hovedsagerne omhandlede på betingelse af, at det godtgøres, at den omfattende offentliggørelse ikke blot af størrelsen af årlige indkomster over et bestemt niveau, som ansatte ved offentlige institutioner, der er underlagt Rechnungshofs revision, modtager, men også af navnene på modtagerne af disse indkomster, både er nødvendig og står i et rimeligt forhold til det formål om hensigtsmæssig forvaltning af offentlige midler, som varetages i forfatningen, hvilket det tilkommer de forelæggende retter at afgøre.

Det andet spørgsmål

95 Med deres andet spørgsmål ønsker de forelæggende retter oplyst, om de bestemmelser i direktiv 95/46, der er til hinder for nationale bestemmelser som de i hovedsagerne omhandlede, er umiddelbart anvendelige i den forstand, at de for de nationale domstole kan påberåbes af private for at udelukke anvendelsen af de pågældende bestemmelser.

96 De sagsøgte i hovedsagen i sag C-465/00 og den nederlandske regering er af den opfattelse, at artikel 6, stk. 1, og artikel 7 i direktiv 95/46 i deres helhed opfylder de kriterier, der er fastslået i Domstolens praksis, for at de kan anses for at have direkte virkning. Bestemmelserne er tilstrækkeligt præcise og ubetingede til at kunne påberåbes af institutionerne, der er forpligtet til at offentliggøre oplysninger vedrørende de pågældende personers indkomster, for at udelukke anvendelsen af de nationale regler, der strider imod de pågældende bestemmelser.

97 Den østrigske regering har derimod gjort gældende, at de relevante bestemmelser i direktiv 95/46 ikke er umiddelbart anvendelige. Navnlig er direktivets artikel 6, stk. 1, og artikel 7 ikke ubetingede, idet deres iværksættelse kræver, at medlemsstaterne, som herved har et vidt skøn, skal træffe særlige foranstaltninger med henblik herpå.

98 Det bemærkes i denne forbindelse, at i alle tilfælde, når bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan der i mangel af rettidige gennemførelsesforanstaltninger støttes ret herpå over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der

efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten (jf. bl.a. dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 25, og af 10.9.2002, sag C-141/00, Kügler, Sml. I, s. 6833, præmis 51).

99 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er hensigten med det andet spørgsmål at få oplyst, om artikel 6, stk. 1, litra c), i direktiv 95/46, hvorefter »personoplysninger [...] skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles, og til de formål, hvortil de senere behandles«, og artikel 7, litra c) og e), hvorefter behandling af personoplysninger bl.a. kun må finde sted, hvis »behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som gælder for den registeransvarlige« eller »behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige [...] til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt«, er af en sådan karakter.

100 Disse bestemmelser er tilstrækkeligt præcise til, at de kan påberåbes af private og anvendes af de nationale domstole. Selv om direktiv 95/46 uomtvisteligt indeholder en større eller mindre skønsbeføjelse for medlemsstaterne ved gennemførelsen af visse af direktivets bestemmelser, fastsættes der i artikel 6, stk. 1, litra c), og i artikel 7, litra c) og e), ubetingede forpligtelser.

101 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 6, stk. 1, litra c), og artikel 7, litra c) og e), i direktiv 95/46 er umiddelbart anvendelige i den forstand, at de for de nationale domstole kan påberåbes af private for at udelukke anvendelsen af regler i national ret, der er i strid med de pågældende bestemmelser.

Sagsomkostningerne

102 De udgifter, der er afholdt af den østrigske, den danske, den italienske, den nederlandske, den finske og den svenske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de nationale retter, tilkommer det dem at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Verfassungsgerichtshof og af Oberster Gerichtshof ved kendelse af 12. december 2000 samt af 14. og 28. februar 2001, for ret:

1) Artikel 6, stk. 1, litra c), og artikel 7, litra c) og e), i Europa-Parlamentet 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 er ikke til hinder for nationale bestemmelser som de i hovedsagerne omhandlede på betingelse af, at det godtgøres, at den omfattende offentliggørelse ikke blot af størrelsen af årlige indkomster

over et bestemt niveau, som ansatte ved offentlige institutioner, der er underlagt Rechnungshofs revision, modtager, men også af navnene på modtagerne af disse indkomster, både er nødvendig og står i et rimeligt forhold til det formål om hensigtsmæssig forvaltning af offentlige midler, som varetages i forfatningen, hvilket det tilkommer de forelæggende retter at afgøre.

2) Artikel 6, stk. 1, litra c), og artikel 7, litra c) og e), i direktiv 95/46 er umiddelbart anvendelige i den forstand, at de for de nationale domstole kan påberåbes af private for at udelukke anvendelsen af regler i national ret, der er i strid med de pågældende bestemmelser.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. maj 2003.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident