ARREST VAN HET HOF

20 mei 2003 *

In de gevoegde zaken C-465/00, C-138/01 en C-139/01,

betreffende drie verzoeken aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Verfassungsgerichtshof (C-465/00) en het Oberste Gerichtshof (C-138/01 en C-139/01) (Oostenrijk), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Rechnungshof (C-465/00)

en

Österreichischer Rundfunk,

Wirtschaftskammer Steiermark,

Marktgemeinde Kaltenleutgeben,

Land Niederösterreich,

Österreichische Nationalbank,

* Procestaal: Duits.

Stadt Wiener Neustadt,

Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG,

en tussen

Christa Neukomm (C-138/01),

Joseph Lauermann (C-139/01)

en

Österreichischer Rundfunk,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (rapporteur) en R. Schintgen kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— het Rechnungshof, vertegenwoordigd door F. Fiedler als gemachtigde (C-465/00),

— de Österreichischer Rundfunk, vertegenwoordigd door P. Zöchbauer, Rechtsanwalt (C-465/00),

— de Wirtschaftskammer Steiermark, vertegenwoordigd door P. Mühlbacher en B. Rupp als gemachtigden (C-465/00),

— de Marktgemeinde Kaltenleutgeben, vertegenwoordigd door F. Nistelberger, Rechtsanwalt (C-465/00),

— het Land Niederösterreich, vertegenwoordigd door E. Pröll, C. Kleiser en L. Staudigl als gemachtigden (C-465/00),

— de Österreichische Nationalbank, vertegenwoordigd door K. Liebscher en G. Tumpel-Gugerell als gemachtigden (C-465/00),

— de Stadt Wiener Neustadt, vertegenwoordigd door H. Linhart als gemachtigde (C-465/00),

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

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door H. Dossi als gemachtigde (C-465/00, C-138/01 en C-139/01),

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde (C-465/00),

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato (C-465/00), en O. Fiumara, avvocato generale dello Stato (C-138/01 en C-139/01),

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde (C-465/00, C-138/01 en C-139/01),

— de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin als gemachtigde (C-465/00),

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde (C-465/00, C-138/01 en C-139/01),

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Magrill als gemachtigde, bijgestaan door J. Coppel, barrister (C-465/00, C-138/01 en C-139/01),

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker en X. Lewis als gemachtigden (C-465/00, C-138/01 en C-139/01),

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Marktgemeinde Kaltenleutgeben, vertegenwoordigd door F. Nistelberger, van het Land Niederösterreich, vertegenwoordigd door C. Kleiser, van de Österreichische Nationalbank, vertegenwoordigd door B. Gruber, Rechtsanwalt, van Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, vertegenwoordigd door H. Jarolim, van de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door W. Okresek als gemachtigde de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door M. Fiorilli, avvocato dello Stato, van de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. van Bakel als gemachtigde, van de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde, van de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse en B. Hernqvist als gemachtigde, en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker en C. Docksey als gemachtigde, ter terechtzitting van 18 juni 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 november 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikkingen van 12 december 2000, en 14 en 28 februari 2001, waarvan de eerste bij het Hof is ingekomen op 28 december 2000 en de twee volgende op 27 maart 2001 zijn binnengekomen, hebben het Verfassungsgerichtshof (C-465/00) en het Oberste Gerichtshof (C-138/01 en C-139/01) krachtens artikel 234 EG elk twee wezenlijk identiek geformuleerde prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31).

2 Deze vragen zijn gerezen in gedingen tussen enerzijds het Rechnungshof (de Rekenkamer) en een groot aantal organen waarover deze instantie toezicht uitoefent, en anderzijds tussen C. Neukomm en J. Lauermann en hun werkgever, de Österreichische Rundfunk (hierna: „ÖRF"), een publiekrechtelijke radio-omroep, betreffende de verplichting van rechtspersonen die onder toezicht van het Rechnungshof staan, deze laatste gegevens te verstrekken over salarissen en pensioenen, ingeval deze een bepaald plafond overschrijden, die zij aan hun werknemers en gepensioneerden uitbetalen, met vermelding van de naam van de begunstigden, ten behoeve van de opstelling van een jaarverslag waarvan inzage wordt verleend aan de Nationalrat, de Bundesrat alsmede de Landtagen, en dat ter beschikking wordt gesteld van het grote publiek (hierna: „verslag").

Rechtskader

Nationale bepalingen

3 § 8 van het Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (federale constitutionele wet op de beperking van het salaris van ambtenaren, BGBl. I 1997/64, zoals gewijzigd; hierna: „BezBegrBVG") luidt als volgt:

„1) Aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen rechtspersonen moeten het Rechnungshof binnen de eerste drie maanden van elk tweede kalenderjaar de salarissen of pensioenen meedelen van personen die ten minste in een van de twee voorafgaande kalenderjaren salarissen of pensioenen hebben ontvangen die jaarlijks hoger waren dan 14 maal 80 % van het maandelijks basisbedrag volgens § 1 [dat wil zeggen in 2000 14 maal 5 887,87 euro]. Deze rechtspersonen moeten ook de salarissen en pensioenen meedelen van personen die nog een ander salaris of pensioen ontvangen van een rechtspersoon die aan toezicht van het Rechnungshof is onderworpen. Personen die een salaris of pensioen van twee of meer aan toezicht van het Rechnungshof onderworpen rechtspersonen ontvangen, moeten dit bij deze rechtspersonen melden. Indien de mededelingsplicht door de rechtspersonen niet wordt nagekomen, moet het Rechnungshof de betrokken documenten inzien en op basis daarvan zijn verslag opstellen.

2) Voor de toepassing van lid 1 moet ook rekening worden gehouden met sociale uitkeringen en uitkeringen in natura, voorzover het niet gaat om uitkeringen uit hoofde van de ziekte- en ongevallenverzekering of uit vergelijkbare regelingen van de Länder. Indien meerdere salarissen of pensioenen worden uitgekeerd door rechtspersonen die aan de controle van het Rechnungshof zijn onderworpen, moeten deze worden bijeengeteld.

3) Het Rechnungshof moet deze meegedeelde gegevens — op jaarbasis — in een verslag samenvatten. In het verslag moeten alle personen worden opgenomen wier jaarlijks salaris of pensioen van rechtspersonen die aan toezicht van het Rechnungshof zijn onderworpen, in totaal het in lid 1 genoemde bedrag overschrijdt. Het verslag moet aan de Nationalrat, de Bundesrat en de Landtagen worden overgelegd."

4 Blijkens de verwijzingsbeschikkingen huldigt de doctrine op basis van de voorbereidende werkzaamheden betreffende het BezBegrBVG de opvatting dat het verslag de naam van de betrokken personen moet vermelden met het bedrag van hun jaarinkomen.

5 Het Verfassungsgerichtshof merkt op dat, overeenkomstig de wil van de wetgever, het verslag ter beschikking van een ruim publiek moet worden gesteld om een „ruime verspreiding" te verzekeren. Daardoor wordt op de betrokken werkgevers druk uitgeoefend om de overheidsgelden spaarzaam, zuinig en doeltreffend te gebruiken.

6 Aan de boekhoudkundige controle door het Rechnungshof zijn onderworpen de federale overheid en de Länder, grote gemeenten en — voorzover de regering van een Land daartoe een gemotiveerd verzoek indient — ook gemeenten met minder dan 20 000 inwoners, intergemeentelijke organen, socialezekerheidsorganen, wettelijke beroepsorganisaties, de Österreichische Rundfunk, organisaties, fondsen en stichtingen die worden beheerd door organen van de federale overheid of van de Länder of door personen die daartoe door die organen zijn aangesteld, alsook ondernemingen die door de federale overheid, een Land of een gemeente worden beheerd of (alleen of gezamenlijk met andere aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen rechtspersonen) door een deelneming van minstens 50 % in het kapitaal of op andere wijze worden gecontroleerd.

De communautaire regelgeving

7 Uit de vijfde tot en met de negende overweging van de considerans van richtlijn 95/46 blijkt dat deze is vastgesteld op basis van artikel 100 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 95 EG), teneinde het vrije verkeer van persoonsgegevens te bevorderen dankzij een harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de bescherming van natuurlijke personen betreffende de verwerking van persoonsgegevens.

8 Artikel 1 van richtlijn 95/46 luidt als volgt:

„1. De lidstaten waarborgen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer.

2. De lidstaten mogen het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen lidstaten beperken noch verbieden om redenen die met de uit hoofde van lid 1 gewaarborgde bescherming verband houden."

9 Dienaangaande wordt in de tweede en de derde overweging van de considerans van richtlijn 95/46 het volgende verklaard:

„(2) Overwegende dat de systemen voor de verwerking van gegevens ten dienste van de mens staan; dat zij de fundamentele rechten en vrijheden en inzonderheid de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen, ongeacht

hun nationaliteit of verblijfplaats, moeten eerbiedigen en tot de economische en sociale vooruitgang, tot de ontwikkeling van het handelsverkeer en tot het welzijn van de individuen moeten bijdragen;

(3) Overwegende dat er voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt, waarin volgens artikel [14 EG] het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd, niet alleen verkeer van persoonsgegevens van de ene lidstaat naar de andere mogelijk moet zijn, maar dat ook de fundamentele rechten van personen moeten worden beschermd."

10 De tiende overweging voegt hieraan toe:

„Overwegende dat met de nationale wetgevingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens de eerbiediging moet worden gewaarborgd van de fundamentele rechten en vrijheden, en met name van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat tevens in artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht is erkend; [...]"

11 Artikel 6, lid 1, van richtlijn 95/46 bepaalt dat de persoonsgegevens [dat wil zeggen volgens artikel 2, sub a, „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon"]:

„a) eerlijk en rechtmatig moeten worden verwerkt;

b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden [...]

c) toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig moeten zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt;

[...]".

12 Onder „verwerking van persoonsgegevens", moet volgens artikel 2, sub b, van richtlijn 95/46 worden verstaan:

„elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens".

13 Volgens artikel 7 van richtlijn 95/46 mag de verwerking van persoonsgegevens slechts geschieden indien één van de zes voorwaarden die het opsomt is vervuld, en met name indien:

„c) de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is;

[...]

e) de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke [...] aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen".

14 Volgens de tweeënzeventigste overweging van de considerans biedt de richtlijn de mogelijkheid om bij de tenuitvoerlegging van de erin vastgelegde beginselen rekening te houden met het beginsel van het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten.

15 Aangaande de werkingssfeer van richtlijn 95/46 bepaalt artikel 3, lid 1, dat deze van toepassing is op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen. Volgens artikel 3, lid 2, is de richtlijn evenwel „niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:

— die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de Staat (waaronder de economie van de Staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van staatsveiligheid), en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied;

— die door een natuurlijk persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht".

16 Bovendien machtigt artikel 13 van richtlijn 95/46 de lidstaten af te wijken van een aantal van haar bepalingen, met name van artikel 6, lid 1, indien dit nodig is ter vrijwaring van onder meer „een belangrijk economisch en financieel belang van een lidstaat of van de Europese Unie, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden" [artikel 13, lid 1, sub e] of „een taak op het gebied van controle, inspectie of regelgeving, verbonden, ook al is dit incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag" in een aantal bijzondere gevallen waaronder het hiervóór aangehaalde geval bedoeld sub e [artikel 13, lid 1, sub f].

De hoofdgedingen en de prejudiciële vragen

Zaak C-465/00

17 Tussen het Rechnungshof en een groot aantal van de aan zijn toezicht onderworpen organen zijn meningsverschillen gerezen over de uitlegging van § 8 BezBegrBVG in verband met in 1998 en 1999 betaalde salarissen en pensioenen.

18 Verweerders in het hoofdgeding, waaronder territoriale overheden (een Land en twee gemeenten), overheidsbedrijven, waarvan sommige concurreren met andere, nationale of buitenlandse bedrijven die niet zijn onderworpen aan het toezicht van het Rechnungshof, alsmede een wettelijke beroepsorganisatie (de Wirtschaftskammer Steiermark), hebben geen gegevens betreffende het inkomen van de betrokken personeelsleden meegedeeld of hebben deze op verschillende wijze anoniem meegedeeld. Zij hebben de toegang tot relevante documenten geweigerd of daaraan voorwaarden verbonden die het Rechnungshof niet heeft aanvaard. Daarop heeft deze laatste instantie het Verfassungsgerichtshof geadieerd krachtens § 126, sub a, van het Bundes-Verfassungsgesetz, dat deze rechterlijke instantie rechtsmacht verleent inzake „meningsverschillen betreffende de uitlegging van de wettelijke bepalingen inzake de bevoegdheid van het Rechnungshof".

19 Volgens het Rechnungshof schrijft § 8 BezBegrBVG voor, dat de namen van de betrokken personen samen met het bedrag van hun jaarinkomen in het verslag moeten worden opgenomen. Verweerders in het hoofdgeding zijn een andere mening toegedaan en achten zich niet verplicht, persoonsgegevens betreffende dat inkomen, zoals de namen of de functies van de betrokken personen, mee te delen met vermelding van hun salarissen. Zij baseren zich hoofdzakelijk op richtlijn 95/46, artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: „EVRM"), dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer waarborgt, en op het argument dat de verplichting van openbaarheid de mobiliteit van werknemers belemmert, zulks in strijd met artikel 39 EG.

20 Het Verfassungsgerichtshof vraagt zich in wezen af of § 8 BezBegrBVG, zoals uitgelegd door het Rechnungshof, strookt met het gemeenschapsrecht, zodat het er eventueel een met het gemeenschapsrecht strokende uitlegging aan kan geven of deze bepaling (gedeeltelijk) buiten toepassing kan verklaren.

21 De verwijzende rechter beklemtoont dienaangaande dat richtlijn 95/46, inzonderheid de artikelen 6, lid 1, sub b en c, en 7, sub c en e, tegen de achtergrond van artikel 8 EVRM moeten worden uitgelegd. De door de nationale wetgever gewenste ruime informatie van het publiek over salarissen boven een bepaald bedrag (in 1999 1 127 486 ATS en in 1998 1 120 000 ATS) die zijn uitbetaald door organen die onder toezicht staan van het Rechnungshof is een inmenging in de persoonlijke levenssfeer, die op grond van artikel 8, lid 2, EVRM slechts gerechtvaardigd is indien die informatie bijdraagt tot het economisch welzijn van het land. Het is immers uitgesloten de inmenging in de fundamentele rechten te rechtvaardigen op grond van een eenvoudig „belang van het publiek om te worden geïnformeerd". Dienaangaande twijfelt het Verfassungsgerichtshof eraan of de openbaarmaking van persoonlijke gegevens over inkomsten in het verslag, bijdraagt tot het „economisch welzijn van het land". Zij vormt hoe dan ook een onevenredige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. De door het Rechnungshof uitgevoerde boekhoudkundige controle volstaat onbetwistbaar om een goed gebruik van overheidsgelden te waarborgen.

22 De verwijzende rechter vraagt zich voorts af of de draagwijdte van het gemeenschapsrecht varieert volgens de aard van de rechtspersoon die verplicht is tot openbaarmaking van individuele salarissen van bepaalde werknemers.

23 In die omstandigheden heeft het Verfassungsgerichtshof besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de twee volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moeten de gemeenschapsrechtelijke bepalingen, inzonderheid die betreffende de bescherming van persoonsgegevens, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die een overheidsorgaan verplicht, gegevens over inkomsten te verzamelen en door te geven met het oog op openbaarmaking van de namen en het inkomen van werknemers van

a) een regionaal publiekrechtelijk lichaam,

b) een publiekrechtelijke radio-omroep,

c) een nationale centrale bank,

d) een wettelijke beroepsorganisatie,

e) een onderneming met winstoogmerk die gedeeltelijk in handen van de overheid is?

2) Ingeval het Hof de gestelde vraag althans gedeeltelijk bevestigend beantwoordt:

Hebben de bepalingen die zich verzetten tegen een nationale regeling met de geschetste inhoud, rechtstreekse werking in dier voege, dat de tot openbaarmaking gehouden personen er een beroep op kunnen doen om toepassing van daarmee strijdige nationale voorschriften te verhinderen?"

Zaken C-138/01 en C-139/01

24 Neukomm en Lauermann, werknemers van de ÖRF, een aan toezicht van het Rechnungshof onderworpen rechtspersoon, hebben bij de Oostenrijkse rechterlijke instanties een vordering in kort geding ingediend teneinde de ÖRF te beletten de gevraagde persoonsgegevens aan het Rechnungshof mee te delen.

25 De vordering in kort geding is in eerste aanleg afgewezen. Het Arbeits- und Sozialgericht Wien (Oostenrijk) (C-138/01) maakte een onderscheid tussen de mededeling van persoonsgegevens aan het Rechnungshof en opname ervan in het verslag en was van oordeel dat dit laatste alleen anoniem kon, maar dat de eenvoudige mededeling van gegevens aan het Rechnungshof, zelfs nominatief, artikel 8 EVRM of richtlijn 95/46 niet schond. Het Landesgericht St. Pölten (Oostenrijk) (C-139/01) oordeelde daarentegen dat de opname van nominatieve gegevens in het verslag wettig was, aangezien het Rechnungshof op basis van anonieme persoonsgegevens geen toereikende controle kan uitoefenen.

26 Het Oberlandesgericht Wien (Oostenrijk) heeft in hoger beroep de afwijzing van de verzoeken om voorlopige maatregelen door de rechter in eerste aanleg bevestigd. In zaak C-138/01 merkt deze rechterlijke instantie op dat de werkgever

door mededeling van de betrokken gegevens enkel een taak uitvoert die de wet hem opdraagt en dat de verdere behandeling van die gegevens door het Rechnungshof niet binnen de invloedssfeer van de werkgever ligt. In zaak C-139/01 heeft zij beklemtoond dat § 8 BezBegrBVG strookt met de fundamentele rechten en met richtlijn 95/46, ook in geval van een nominatieve lijst van de betrokken personen.

27 Neukomm en Lauermann hebben beroep tot „Revision" ingesteld bij het Oberste Gerichtshof.

28 Onder verwijzing naar het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-465/00 heeft de verwijzende rechter de vragen van het Verfassungsgerichtshof bevestigd en besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de twee volgende, in de zaken C-138/01 en C-139/01 identiek geformuleerde, prejudiciële vragen te stellen.

„1) Moeten de bepalingen van het gemeenschapsrecht, inzonderheid die betreffende de bescherming van persoonsgegevens (artikelen 1, 2, 6, 7 en 22 van richtlijn 95/46/EG, gelezen in samenhang met artikel 6 [voorheen artikel F] EU en artikel 8 [EVRM], aldus worden uitgelegd, dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die een publiekrechtelijke omroeporganisatie als rechtspersoon verplicht tot mededeling, en een overheidsorgaan tot verzameling en doorgifte van inkomensgegevens met het oog op openbaarmaking van de naam en het inkomen van werknemers van een publiekrechtelijke omroeporganisatie?

2) Zo ja, hebben de bepalingen die zich verzetten tegen een nationale regeling met de geschetste inhoud, rechtstreekse werking in dier voege, dat het tot openbaarmaking gehouden orgaan er een beroep op kan doen om toepassing

van daarmee strijdige nationale bepalingen te verhinderen, zodat aan werknemers wier gegevens openbaar gemaakt zouden worden, een nationale wettelijke verplichting niet kan worden tegengeworpen?"

29 Bij beschikking van de president van het Hof van 17 mei 2001, zijn de zaken C-138/01 en C-139/01 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest. Thans moeten zaak C-465/00 en de zaken C-138/01 en C-139/01 worden gevoegd voor het arrest.

30 De vragen van het Verfassungsgerichtshof en van het Oberste Gerichtshof zijn in wezen identiek, zodat zij tezamen moeten worden onderzocht.

De toepasselijkheid van richtlijn 95/46

31 Het antwoord op de gestelde vragen vooronderstelt dat richtlijn 95/46 op de hoofdgedingen van toepassing is. Aangezien die toepasselijkheid voor het Hof evenwel wordt betwist, moet deze vraag eerst worden beslecht.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

32 Verweerders in het hoofdgeding in zaak C-465/00 menen in wezen dat het toezicht van het Rechnungshof binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht en derhalve van richtlijn 95/46 valt. Daar dit toezicht betrekking heeft op de

salarissen van de werknemers van de betrokken instanties, raakt het aspecten die vallen onder de sociaalrechtelijke bepalingen van gemeenschapsrecht, zoals de artikelen 136 EG, 137 EG en 141 EG, richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB L 39, blz. 40), alsmede verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, in de versie zoals gewijzigd en bijgewerkt door verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71").

33 Genoemde verweerders voeren bovendien aan dat het toezicht van het Rechnungshof enerzijds gevolgen heeft voor de mogelijkheid voor werknemers van de betrokken organen om een betrekking te zoeken in een andere lidstaat, omdat hun salarissen openbaar worden gemaakt en dit hun onderhandelingsmarge met buitenlandse ondernemingen beperkt. Anderzijds worden onderdanen van andere lidstaten ervan weerhouden, een betrekking te zoeken bij aan dat toezicht onderworpen werkgevers.

34 Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, verduidelijkt dat de belemmering van het vrije verkeer van werknemers in haar geval bijzonder zwaar is omdat zij concurreert met ondernemingen van andere lidstaten die niet aan een dergelijk toezicht zijn onderworpen.

35 Het Rechnungshof, de Oostenrijkse en de Italiaanse regering alsmede in zekere mate de Commissie, menen daarentegen dat richtlijn 95/46 op de hoofdgedingen niet van toepassing is.

36 Volgens het Rechnungshof alsmede de Oostenrijkse en de Italiaanse regering valt het in § 8 BezBegrBVG bedoelde toezicht, dat doeleinden van algemeen belang op het gebied van de overheidsfinanciën nastreeft, niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht.

37 Uitgaande van de veronderstelling dat de richtlijn, die is vastgesteld op basis van artikel 100 A van het Verdrag, tot doel heeft de interne markt te verwezenlijken, die ook de bescherming van het recht op de persoonlijke levenssfeer omvat, voeren het Rechnungshof alsmede de Oostenrijkse en de Italiaanse regering aan dat bedoeld toezicht het vrije verkeer van werknemers niet belemmert, aangezien het de werknemers van de betrokken organen geenszins belet in een andere lidstaat te gaan werken, noch de werknemers van andere lidstaten belet om voor die werkgevers te gaan werken. Hoe dan ook is het verband tussen het toezicht en de mobiliteit van werknemers, gesteld al dat deze laatsten niet willen werken voor een aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen orgaan omdat dan hun salarissen openbaar worden gemaakt, te onzeker en te indirect om een aantasting van het vrije verkeer te vormen en op die grond te concluderen tot een verband met het gemeenschapsrecht.

38 De Commissie neemt een soortgelijk standpunt in. Ter terechtzitting heeft zij niettemin verklaard dat de verzameling van persoonsgegevens door de aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen organen en de doorgifte aan deze instantie voor opname in het verslag, op zich binnen de werkingssfeer van richtlijn 95/46 valt. Die verzameling geschiedt immers niet alleen ten behoeve van de boekhoudkundige controle, maar ook en in de eerste plaats voor de betaling van salarissen, een activiteit die door het gemeenschapsrecht wordt beheerst gelet op een aantal ter zake relevante sociaalrechtelijke verdragsbepalingen, zoals artikel 141 EG, en wegens de eventuele weerslag van die activiteit op het vrije verkeer van werknemers.

Beoordeling door het Hof

39 Er zij aan herinnerd dat de richtlijn, vastgesteld op basis van artikel 100 A van het Verdrag, beoogt het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen lidstaten te bevorderen dankzij een harmonisatie van de nationale voorschriften inzake de bescherming van natuurlijke personen op het gebied van de verwerking van dergelijke gegevens. Artikel 1, lid 2, van de richtlijn, dat het onderwerp ervan

definieert, bepaalt immers dat de lidstaten bij de verwerking van persoonsgegevens het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen lidstaten mogen beperken noch verbieden om redenen die verband houden met de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid hun persoonlijke levenssfeer.

40 Aangezien alle persoonsgegevens tussen lidstaten kunnen circuleren, verplicht de richtlijn in beginsel tot eerbiediging van de regels ter bescherming van dergelijke gegevens bij elke verwerking ervan zoals gedefinieerd in artikel 3.

41 Voorts is voor een beroep op artikel 100 A van het Verdrag als rechtsgrondslag niet vereist, dat in elke situatie die valt onder een op deze grondslag gebaseerde handeling een daadwerkelijk verband met het vrije verkeer tussen lidstaten bestaat. Zoals het Hof immers reeds heeft vastgesteld [zie arresten van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad, C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punt 85, en 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, I-11453, punt 60], kan artikel 100 A van het Verdrag als rechtsgrondslag worden gebruikt wanneer de op die grondslag vastgestelde handeling daadwerkelijk tot doel heeft de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren. Dit fundamentele vereiste is in casu voor het Hof evenwel niet ter discussie gesteld met betrekking tot de bepalingen van richtlijn 95/46, inzonderheid die op grond waarvan de verwijzende rechter betwijfelt of de betrokken nationale regelgeving verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

42 In die omstandigheden kan de toepasselijkheid van richtlijn 95/46 niet afhangen van de vraag of de concrete situaties in de hoofdgedingen voldoende verband houden met de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, in casu inzonderheid het vrije verkeer van werknemers. Iedere andere uitlegging brengt het gevaar met zich dat de grenzen van de werkingssfeer van de richtlijn bijzonder onzeker en vaag worden, hetgeen strijdig zou zijn met de voornaamste doelstelling van de richtlijn, namelijk de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten teneinde de

belemmeringen van de werking van de interne markt die voortvloeien uit de verschillen tussen nationale wetgevingen, weg te nemen.

43 Dat richtlijn 95/46 ook van toepassing is op situaties die geen rechtstreeks verband houden met de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden van vrij verkeer, vindt bovendien bevestiging in de bewoordingen van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, dat de werkingssfeer ervan zeer ruim omschrijft door de toepasselijkheid van de beschermingsregels niet afhankelijk te stellen van de vraag of de verwerking daadwerkelijk verband houdt met het vrije verkeer tussen lidstaten. Hetzelfde wordt bevestigd door de in artikel 3, lid 2, neergelegde uitzonderingen, inzonderheid die welke betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens „die met het oog op de uitoefening van [...] activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie" of op de uitoefening van „activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden". Deze uitzonderingen zouden niet op deze manier zijn geformuleerd indien de richtlijn uitsluitend van toepassing was op situaties die voldoende verband houden met de uitoefening van het vrije verkeer.

44 Hetzelfde kan worden opgemerkt met betrekking tot de in artikel 8, lid 2, van richtlijn 95/46 neergelegde uitzonderingen, die betrekking hebben op de verwerking van bijzondere categorieën gegevens, met name die welke zijn voorzien in het bepaalde sub d, dat betrekking heeft op de verwerking door een „stichting, een vereniging, of enige andere instantie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam is".

45 Tot slot zij beklemtoond dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde verwerking van persoonsgegevens niet valt onder de in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van de richtlijn bedoelde uitzondering. Die verwerking geschiedt immers niet voor de uitoefening van activiteiten die niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen, zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Het gaat evenmin om verwerkingen betreffende de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de staat en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied.

46 De in de artikelen 7, sub c en e, en 13, sub e en f, van de richtlijn geformuleerde doelstellingen bevestigen overigens, dat de richtlijn zich ook uitstrekt tot gegevensverwerkingen zoals die welke aan de orde zijn in de hoofdgedingen.

47 Derhalve moet worden vastgesteld, dat richtlijn 95/46 van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens op basis van een regelgeving als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is.

De eerste vraag

48 Met hun eerste vraag wensen de verwijzende rechterlijke instanties in wezen te vernemen of richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd, dat zij zich verzet tegen een nationale regelgeving als die aan de orde in de hoofdgedingen, welke een controleorgaan van de staat verplicht, gegevens over het inkomen van werknemers van aan zijn toezicht onderworpen organen te verzamelen en door te geven met het oog op openbaarmaking, wanneer dat inkomen een bepaald plafond overschrijdt.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

49 Volgens de Deense regering regelt richtlijn 95/46 strikt genomen niet het recht van derden om op verzoek toegang te krijgen tot documenten. Inzonderheid artikel 12 van die richtlijn heeft enkel betrekking op het recht voor elke persoon om haar betreffende informatie te verkrijgen. De bescherming van persoonsgegevens die als niet gevoelig voorkomen, moet wijken voor het transparantiebeginsel, dat een essentiële plaats bekleedt in de communautaire rechtsorde.

Evenals de Zweedse regering merkt de Deense regering in dit verband op dat volgens de tweeënzeventigste overweging van de richtlijn, bij de tenuitvoerlegging van deze laatste rekening mag worden gehouden met het beginsel van het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten.

50 Het Rechnungshof, de Oostenrijkse, de Italiaanse, de Nederlandse, de Finse en de Zweedse regering alsmede de Commissie zijn van mening dat de litigieuze nationale bepalingen stroken met richtlijn 95/46, omdat de lidstaten bij de uitvoering van de richtlijn over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, inzonderheid wanneer de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen of een taak van algemeen belang te vervullen in de zin van de artikelen 6, sub b en c, en 7, sub c en e, van de richtlijn. Zowel de beginselen van transparantie en goed beheer van de overheidsfinanciën als de voorkoming van misbruik worden in dit verband aangevoerd.

51 Die doelstellingen van algemeen belang kunnen een inmenging in de door artikel 8, lid 2, EVRM gewaarborgde persoonlijke levenssfeer rechtvaardigen, indien de inmenging in de wet is neergelegd, in een democratische samenleving noodzakelijk is bij het nastreven van legitieme doelstellingen en niet onevenredig is aan het nagestreefde doel.

52 De Oostenrijkse regering merkt in het bijzonder op dat bij de evenredigheidstoetsing rekening moet worden gehouden met de mate waarin de gegevens betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer. Zo moeten gegevens betreffende privéleven, gezondheid, gezinsleven of seksualiteit sterker worden beschermd dan gegevens inzake inkomen en belasting, die eveneens persoonlijk zijn, maar slechts in geringe mate betrekking hebben op de identiteit van de persoon en daardoor minder gevoelig zijn (zie in die zin EHRM, arrest Fressoz en Roire v. Frankrijk van 21 januari 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, § 65).

53 De Finse regering is eveneens van mening dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut is. Gegevens betreffende een persoon die handelt in het kader van zijn functie of de daarmee verband houdende openbare taken, vallen niet onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

54 De Italiaanse regering voert aan dat gegevens zoals die aan de orde in de hoofdgedingen, in de meeste lidstaten reeds openbaar zijn, aangezien zij blijken uit bij wet, verordening of collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde loon- en salarisschalen. In die omstandigheden is het niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel, openbaarmaking ervan voor te schrijven met vermelding van de identiteit van de personen die de desbetreffende salarissen ontvangen. Een dergelijke bekendmaking verduidelijkt slechts een situatie die reeds blijkt uit algemeen beschikbare gegevens en vormt een minimummaatregel voor de verwezenlijking van de doelstellingen van transparantie en goed beheer.

55 De Nederlandse regering voegt hier evenwel aan toe dat de verwijzende rechterlijke instanties voor elk betrokken orgaan moeten nagaan of de doelstelling van algemeen belang kan worden verwezenlijkt door de persoonsgegevens in dier voege te verwerken dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen minder wordt aangetast.

56 Het Verenigd Koninkrijk voert aan dat voor de beantwoording van de eerste vraag het op 18 december 2000 te Nice door de Europese Raad afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 364, blz. 1), waarnaar het Verfassungsgerichtshof kort verwijst, niet ter zake doet.

57 De Commissie werpt in de zaken C-138/01 en C-139/01 de vraag op of, bij de evenredigheidstoetsing op basis van artikel 6, lid 1, sub b, van richtlijn 95/46, het door het BezBegrBVG nagestreefde doel niet kan worden bereikt door de

gegevens anoniem over te leggen, bijvoorbeeld met vermelding van de functie van de betrokken persoon in plaats van zijn naam. Zelfs al heeft het Rechnungshof de nominatieve gegevens nodig voor een nauwkeuriger toezicht, dan nog rijst de vraag of opname van die gegevens in het verslag, met vermelding van de naam van de betrokkene, werkelijk noodzakelijk is voor dat toezicht, te meer daar dit verslag niet alleen wordt overgelegd aan de parlementaire vergaderingen, maar ook op ruime schaal wordt verspreid.

58 De Commissie brengt bovendien in herinnering dat de lidstaten krachtens artikel 13 van richtlijn 95/46 mogen afwijken van onder meer artikel 6, lid 1, sub b, van de richtlijn, ter vrijwaring van een aantal algemene belangen, waaronder „een belangrijk economisch en financieel belang van een lidstaat" (artikel 13, lid 1, sub e). Volgens de Commissie moeten de afwijkende maatregelen evenwel stroken met het evenredigheidsbeginsel, in welk verband dezelfde opmerkingen kunnen worden gemaakt als in het voorgaande punt met betrekking tot artikel 6, lid 1, sub b, van de richtlijn zijn geformuleerd.

59 Verweerders in het hoofdgeding in de zaak C-465/00 zijn kort gezegd van oordeel, dat de betrokken nationale regeling niet strookt met artikel 6, lid 1, sub b en c, van richtlijn 95/46 en niet kan worden gerechtvaardigd op basis van artikel 7, sub c of e, van de richtlijn, omdat zij gelet op artikel 8, lid 2, EVRM een ongerechtvaardigde inmenging vormt en hoe dan ook onevenredig is. De boekhoudkundige controle door het Rechnungshof volstaat om te waarborgen dat de overheidsgelden spaarzaam worden gebruikt.

60 Meer in het bijzonder is niet aangetoond, dat openbaarmaking van de naam en het inkomen van werknemers van de betrokken organen ingeval dat inkomen een bepaald bedrag overschrijdt, een maatregel vormt die het economisch welzijn van het land ten goede komt. De wetgever heeft hiermee druk op de betrokken organen willen uitoefenen opdat zij de salarissen op een laag peil houden. In casu treft de maatregel personen die doorgaans geen openbare figuren zijn.

61 Zo de opstelling door het Rechnungshof van een voor openbaarmaking bestemd verslag met persoonsgegevens over inkomens al mocht worden beschouwd als een ingevolge artikel 8, lid 2, EVRM gerechtvaardigde inmenging in de persoonlijke levenssfeer, dan nog menen het Land Niederösterreich en de ÖRF dat die maatregel niettemin artikel 14 EVRM schendt. Personen met een gelijk inkomen worden immers ongelijk behandeld naargelang zij al dan niet tewerkgesteld zijn bij een werkgever die aan toezicht van het Rechnungshof is onderworpen.

62 Het ÖRF beklemtoont een andere ongelijke behandeling die geen rechtvaardiging vindt in artikel 14 EVRM. Van de werknemers van organen die aan het toezicht van het Rechnungshof zijn onderworpen, moeten immers alleen zij wier inkomen het in § 8 BezBegrBVG vastgelegde maximum overschrijdt, een inmenging in hun persoonlijke levenssfeer ondergaan. Indien de wetgever er daadwerkelijk belang aan hecht dat het inkomen van de werknemers van bepaalde werkgevers redelijk blijft, moeten de inkomens van alle werknemers openbaar worden gemaakt, ongeacht het bedrag.

63 De ÖRF, de Marktgemeinde Kaltenleutgeben en Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, voeren tot slot aan dat aan § 8 van het BezBegrBVG een met het gemeenschapsrecht strokende letterlijke uitlegging kan worden gegeven volgens welke de betrokken inkomsten enkel anoniem aan het Rechnungshof moeten worden meegedeeld en in het verslag moeten worden opgenomen. Die uitlegging neemt de tegenspraak weg tussen § 8 BezBegrBVG en richtlijn 95/46.

Antwoord van het Hof

64 Om te beginnen zij vastgesteld dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde gegevens, die zowel betrekking hebben op de door bepaalde rechtspersonen uitgekeerde salarissen als op de ontvangers ervan, persoonsgegevens vormen in de

zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46, aangezien het gaat om „informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon". De inschrijving en het gebruik ervan door het betrokken orgaan, alsmede de doorgifte ervan aan het Rechnungshof, dat ze opneemt in een verslag dat bestemd is voor mededeling aan verschillende politieke instanties en voor ruime verspreiding, vormen een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, sub b, van die richtlijn.

65 Luidens richtlijn 95/46 moet, behoudens de op grond van artikel 13 toegestane uitzonderingen, elke verwerking van persoonsgegevens stroken met de „beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens", zoals opgesomd in artikel 6 van die richtlijn, en met de „beginselen betreffende de toelaatbaarheid van gegevensverwerking", welke zijn opgesomd in artikel 7 van de richtlijn.

66 Meer in het bijzonder moeten de gegevens „voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen" (artikel 6, lid 1, sub b, van richtlijn 95/46) alsmede gelet op die doeleinden „toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig" zijn (artikel 6, lid 1, sub c). Volgens artikel 7, sub c en e, van de richtlijn mag de verwerking van persoonsgegevens bovendien slechts geschieden indien zij „noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is" of „noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke [...] aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen".

67 Luidens artikel 13, sub e en f, van de richtlijn mogen de lidstaten evenwel afwijken van onder meer artikel 6, lid 1, van de richtlijn indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van „een belangrijk economisch en financieel belang van een lidstaat of van de Europese Unie, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden" of van „een taak op het gebied van controle, inspectie of regelgeving, verbonden, ook al is dit incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag", in een aantal bijzondere gevallen waaronder het hiervóór vermelde geval bedoeld sub e.

68 Bovendien moet richtlijn 95/46, voorzover zij de verwerking regelt van persoonsgegevens die afbreuk kunnen doen aan de fundamentele vrijheden, inzonderheid het recht op persoonlijke levenssfeer, noodzakelijkerwijs worden uitgelegd op basis van de grondrechten, die volgens vaste rechtspraak integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging het Hof verzekert (zie met name arrest van 6 maart 2001, Connolly/Commissie, C-274/99P, Jurispr. blz. I-1611, punt 37).

69 Deze beginselen zijn uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 6, lid 2, EU. Volgens die bepaling „eerbiedigt [de Unie] de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het [EVRM] en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht".

70 Ofschoon richtlijn 95/46 als hoofddoel heeft het vrije verkeer van persoonsgegevens te waarborgen, bepaalt zij in artikel 1, lid 1, dat „de lidstaten [...] in verband met de verwerking van persoonsgegevens [...] de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen [waarborgen], inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer". Een aantal overwegingen van de considerans, met name de tiende en de elfde, schrijven hetzelfde voor.

71 Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 8 EVRM in lid 1 weliswaar het beginsel bevat dat eenieder recht heeft op respect voor zijn recht op persoonlijke levenssfeer, doch dat ingevolge artikel 8, lid 2, inmenging van het openbaar gezag mogelijk is voorzover deze „bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

72 Voor de toepassing van de richtlijn, en inzonderheid de artikelen 6, lid 1, sub c, 7, sub c en e, en 13, moet dan ook allereerst worden nagegaan of een regeling zoals aan de orde in de hoofdgedingen, een inmenging vormt in de persoonlijke levenssfeer en in voorkomend geval of die inmenging gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 8 EVRM.

Het bestaan van een inmenging in de persoonlijke levenssfeer

73 Om te beginnen valt het verzamelen van nominatieve gegevens over het inkomen uit arbeid van een persoon met het oog op mededeling ervan aan derden, binnen de werkingssfeer van artikel 8 EVRM. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft dienaangaande geoordeeld dat de term „persoonlijke levenssfeer" niet eng moet worden uitgelegd en dat „om geen enkele principiële reden de beroepsactiviteiten [...] van het begrip 'persoonlijke' levenssfeer kunnen worden uitgesloten" (zie met name EHRM, arresten Amann/Zwitserland van 16 februari 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65, en Rotaru/Roemenië van 4 mei 2000, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-V, § 43).

74 Vastgesteld zij dat de eenvoudige opslag door de werkgever van nominatieve gegevens betreffende de aan zijn personeel betaalde salarissen, als zodanig weliswaar geen inmenging in de persoonlijke levenssfeer vormt, maar dat de mededeling van die gegevens aan een derde, in casu een overheidsorgaan, afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, ongeacht het latere gebruik van de aldus meegedeelde gegevens, en een inmenging in de zin van artikel 8 EVRM vormt.

75 Voor de vaststelling van een dergelijke inmenging is van weinig belang, of de meegedeelde gegevens al dan niet gevoelig zijn en of de betrokkenen door die inmenging enig nadeel hebben ondervonden (zie in die zin arrest Amann v. Zwitserland, reeds aangehaald, § 70). Het volstaat dat de werkgever gegevens inzake het door een werknemer of een gepensioneerde ontvangen inkomen aan een derde heeft meegedeeld.

De rechtvaardiging van de inmenging

76 Een inmenging als vermeld in punt 74 van het onderhavige arrest schendt artikel 8 EVRM, behalve indien zij „bij de wet is voorzien", één of meer van de in lid 2 van deze bepaling genoemde legitieme doelstellingen nastreeft en „in een democratische samenleving noodzakelijk is" om dat doel of die doelstellingen te bereiken.

77 Het staat vast dat de inmenging die aan de orde is in de hoofdgedingen, voorzien is in § 8 BezBegrBVG. De vraag rijst evenwel of dit artikel voldoende nauwkeurig is geformuleerd opdat degenen tot wie de wet is gericht hun gedrag kunnen bepalen en derhalve voldoet aan het vereiste van voorzienbaarheid zoals dat in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens is neergelegd (zie met name EHRM, arrest Rekvényi/Hongarije van 20 mei 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, § 34).

78 Artikel 8, lid 3, BezBegrBVG bepaalt in dit verband dat in het verslag van het Rechnungshof „alle personen [moeten] worden opgenomen wier jaarlijks salaris of pensioen van rechtspersonen [...] in totaal het in lid 1 genoemde bedrag overschrijdt", zonder uitdrukkelijk voor te schrijven dat de namen van de betrokken personen bij het door hen genoten inkomen moeten worden vermeld. Luidens de verwijzingsbeschikkingen wordt de constitutionele wet in de doctrine aldus uitgelegd op basis van de voorbereidende werkzaamheden.

79 Het staat aan de verwijzende rechterlijke instanties om na te gaan, of de uitlegging volgens welke artikel 8, lid 3, BezBegrBVG voorschrijft dat de namen van de betrokken personen bij het door hen genoten inkomen moeten worden vermeld, voldoet aan het hiervóór in herinnering gebrachte beginsel van voorzienbaarheid.

80 Die vraag rijst echter eventueel pas nadat is onderzocht of een dergelijke uitlegging van de betrokken nationale bepaling strookt met het in artikel 8 EVRM neergelegde vereiste van evenredigheid aan de nagestreefde doelstellingen. Deze laatste vraag wordt in de volgende punten onderzocht.

81 Blijkens de verwijzingsbeschikking in zaak C-465/00 heeft artikel 8 BezBegrBVG tot doel op de betrokken rechtspersonen druk uit te oefenen opdat zij de salarissen binnen redelijke perken houden. De Oostenrijkse regering merkt meer in het algemeen op dat de door die bepaling voorziene inmenging tot doel heeft te waarborgen, dat overheidsgelden spaarzaam en doeltreffend worden gebruikt. Dit streven vormt een legitieme doelstelling, zowel in de zin van artikel 8, lid 2, EVRM, dat spreekt van het „economisch welzijn van het land", als van artikel 6, lid 1, sub b, van richtlijn 95/46, dat verwijst naar „welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden".

82 Thans moet nog worden nagegaan of de betrokken inmenging in een democratische samenleving noodzakelijk is om het nagestreefde legitieme doel te bereiken.

83 Volgens het Europees Hof voor de rechten van de mens houdt het bijvoeglijk naamwoord „noodzakelijk" in de zin van artikel 8, lid 2, EVRM in dat een „dwingende maatschappelijke behoefte" aan de orde is en dat de maatregel „evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel" (zie met name EHRM, arrest Gillow/Verenigd Koninkrijk van 24 november 1986, série A, nr. 109, § 55). Bovendien beschikken de nationale autoriteiten over een beoordelingsruimte „waarvan de omvang niet alleen afhangt van de doelstelling, maar ook van de aard van de inmenging" (zie EHRM, arrest Leander/Zweden van 26 maart 1987, série A, nr. 116, § 59).

84 In die zin moet het belang van de Republiek Oostenrijk bij een optimaal gebruik van de overheidsgelden, in het bijzonder de plafonnering van salarissen tot redelijke bedragen, worden afgewogen tegen de zwaarwichtigheid van de aantasting van het recht op persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen.

85 Om een goed gebruik van de overheidsgelden te kunnen controleren, moeten het Rechnungshof en de diverse parlementaire organen onmiskenbaar het bedrag van de personeelskosten binnen de verschillende openbare organen kennen. Daar komt bij dat in een democratische samenleving de belastingplichtigen en de publieke opinie in het algemeen het recht hebben, geïnformeerd te worden over het gebruik van overheidsinkomsten, met name op het gebied van personeelskosten. De samenbrenging van die gegevens in het verslag draagt bij tot het openbare debat over een vraagstuk van algemeen belang en dient dus het openbaar belang.

86 Niettemin rijst de vraag of de vermelding van de naam van de betrokken personen met het ontvangen inkomen evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel en of de voor het Hof ter rechtvaardiging van die openbaarmaking aangevoerde gronden relevant en toereikend zijn.

87 Vastgesteld zij, dat volgens de door de verwijzende rechters voorgestane uitlegging artikel 8 BezBegrBVG voorschrijft dat de namen van de betrokken personen met het ontvangen inkomen openbaar moeten worden gemaakt ingeval dat inkomen een bepaald bedrag overschrijdt, niet alleen ten aanzien van personen die een functie uitoefenen waarvoor de salarisschaal voor het publiek toegankelijk is, maar ten aanzien van alle personen die een salaris ontvangen van een aan toezicht van het Rechnungshof onderworpen rechtspersoon. Dergelijke informatie wordt bovendien niet alleen aan het Rechnungshof en, via dit laatste, aan de verschillende parlementaire organen meegedeeld, maar ook op ruime schaal onder het publiek verspreid.

88 Het staat aan de verwijzende rechterlijke instanties om na te gaan of een dergelijke openbaarmaking noodzakelijk is en evenredig is aan de doelstelling, de salarissen binnen aanvaardbare grenzen te houden, en inzonderheid om na te gaan of deze doelstelling niet op even doeltreffende wijze had kunnen worden bereikt door enkel gegevens te verstrekken aan de toezichthoudende organen. Daarbij is het ook de vraag of het niet voldoende zou zijn het grote publiek enkel gegevens te verstrekken over de salarissen en andere geldelijke voordelen waarop personeelsleden van de betrokken overheidsorganen contractueel of statutair aanspraak kunnen maken, maar niet over bedragen die elk personeelslid tijdens het betrokken jaar daadwerkelijk heeft ontvangen en waarvan een — variabele — fractie kan afhangen van de gezins- en persoonlijke situatie.

89 Wat de zwaarwichtigheid van de aantasting van het recht op persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen betreft, is het niet uitgesloten dat deze personen schade lijden omdat openbaarmaking van hun inkomen uit arbeid negatieve gevolgen heeft, inzonderheid voor hun vooruitzichten op een dienstbetrekking bij andere, al dan niet in Oostenrijk gevestigde ondernemingen, die niet onder toezicht van het Rechnungshof staan.

90 Geconcludeerd moet worden dat de inmenging die voortvloeit uit de toepassing van een nationale regelgeving zoals die aan de orde in de hoofdgedingen, slechts gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van artikel 8, lid 2, EVRM, voorzover de ruime verspreiding niet alleen van het bedrag van het jaarinkomen, ingeval dit een bepaald plafond overschrijdt, van de werknemers van rechtspersonen die onder toezicht van het Rechnungshof staan, maar tevens van de namen van de personen die dat inkomen ontvangen, zowel noodzakelijk als passend is ter bereiking van het doel, de salarissen binnen aanvaardbare grenzen te houden, hetgeen door de verwijzende rechterlijke instanties moet worden beoordeeld.

De gevolgen voor de bepalingen van de richtlijn

91 Ingeval de verwijzende rechterlijke instanties tot de conclusie komen dat de betrokken nationale regelgeving niet strookt met artikel 8 EVRM, kan deze

evenmin voldoen aan het in de artikelen 6, lid 1, sub c, en artikel 7, sub c of e, van richtlijn 95/46 neergelegde vereiste van evenredigheid. Zij kan dan evenmin vallen onder één van de uitzonderingen van artikel 13 van deze richtlijn, dat ook de eerbiediging van het evenredigheidsvereiste koppelt aan de nagestreefde doelstelling van algemeen belang. Hoe dan ook kan deze bepaling niet in dier voege worden uitgelegd, dat zij een met artikel 8 EVRM strijdige aantasting van het recht op persoonlijke levenssfeer kan rechtvaardigen.

92 Zo de verwijzende rechterlijke instanties daarentegen mochten oordelen dat artikel 8 BezBegrBVG zowel noodzakelijk als passend is ter bereiking van het nagestreefde doel van algemeen belang, zullen zij, zoals blijkt uit de punten 77 tot en met 79 van dit arrest, ook nog moeten nagaan of artikel 8 BezBegrBVG voldoet aan het vereiste van voorzienbaarheid, nu het niet uitdrukkelijk voorschrijft dat de naam van de betrokken personen met het ontvangen inkomen openbaar wordt gemaakt.

93 Gelet op bovenstaande overwegingen moet er tot slot aan worden herinnerd, dat de nationale rechter tevens elke bepaling van nationaal recht zoveel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de toepasselijke richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 249, derde alinea, EG te voldoen (zie arrest van 13 november 1990, Marleasing, C-106/89, Jurispr. blz. I-4135, punt 8).

94 Gelet op de bovenstaande overwegingen moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat de artikelen 6, lid 1, sub c, en 7, sub c en e, van richtlijn 95/46 niet in de weg staan aan een nationale regelgeving zoals die aan de orde in de hoofdgedingen, mits komt vast te staan dat de ruime verspreiding niet alleen van het jaarinkomen, ingeval dit een bepaald plafond overschrijdt, van de werknemers van rechtspersonen die onder toezicht van het Rechnungshof staan, maar tevens van de namen van de personen die dat inkomen ontvangen, noodzakelijk en passend is ter bereiking van het door de wetgever nagestreefde doel van een goed beheer van de openbare middelen, hetgeen door de verwijzende rechterlijke instanties moet worden nagegaan.

De tweede vraag

95 Met hun tweede vraag wensen de verwijzende rechterlijke instanties te vernemen of de bepalingen van richtlijn 95/46 die in de weg staan aan een nationale regelgeving zoals die aan de orde in de hoofdgedingen, rechtstreekse werking hebben in dier voege dat een particulier er zich voor de nationale rechterlijke instanties op kan beroepen om de toepassing van die regelgeving te verhinderen.

96 Verweerders in het hoofdgeding in zaak C-465/00 alsmede de Nederlandse regering zijn van oordeel dat de artikelen 6, lid 1, en 7 van richtlijn 95/46 voldoen aan de uit de rechtspraak van het Hof voortvloeiende criteria voor rechtstreekse werking. Deze bepalingen zijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk, zodat de organen die de gegevens inzake het inkomen van de betrokken personen openbaar moeten maken zich erop kunnen beroepen om toepassing van de ermee strijdige nationale voorschriften te verhinderen.

97 De Oostenrijkse regering voert evenwel aan dat de relevante bepalingen van richtlijn 95/46 geen rechtstreekse werking hebben. Inzonderheid de artikelen 6, lid 1, en 7 zijn niet onvoorwaardelijk aangezien de lidstaten voor de uitvoering ervan bijzondere maatregelen moeten treffen en daarbij over een ruime beoordelingsruimte beschikken.

98 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat, wanneer de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn en niet tijdig uitvoeringsmaatregelen zijn getroffen, particulieren zich op die bepalingen kunnen beroepen tegenover elk nationaal voorschrift dat niet met de richtlijn in overeenstemming is; zij kunnen zich op die bepalingen ook

beroepen voorzover zij rechten vastleggen die particulieren tegenover de staat kunnen doen gelden (zie inzonderheid arresten van 19 januari 1982, Becker, 8/81, Jurispr. blz. 53, punt 25, en 10 september 2002, Kügler, C-141/00, Jurispr. blz. I-6833, punt 51).

99 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, is de tweede vraag erop gericht te vernemen of artikel 6, lid 1, sub c, van richtlijn 95/46, volgens hetwelk persoonsgegevens „toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig moeten zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt", alsmede artikel 7, sub c of e, volgens hetwelk de verwerking van persoonsgegevens slechts kan worden uitgevoerd wanneer met name „de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is", aan deze voorwaarden voldoen.

100 Deze bepalingen zijn voldoende nauwkeurig om door een particulier te worden aangevoerd en door de nationale rechterlijke instanties te worden toegepast. Bovendien laat richtlijn 95/46 de lidstaten weliswaar een min of meer ruime beoordelingsruimte voor de uitvoering van een aantal bepalingen, maar leggen de artikelen 6, lid 1, sub c, en 7, sub c of e, onvoorwaardelijke verplichtingen op.

101 Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 6, lid 1, sub c, en 7, sub c en e, van richtlijn 95/46 rechtstreekse werking hebben in dier voege, dat een particulier er zich voor de nationale rechterlijke instanties op kan beroepen om de toepassing van met deze artikelen strijdige bepalingen van nationaal recht te verhinderen.

Kosten

102 De kosten door de Oostenrijkse, de Deense, de Italiaanse, de Nederlandse, de Finse, de Zweedse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Verfassungsgerichtshof bij beschikking van 12 december 2000 en door het Oberste Gerichtshof bij beschikkingen van 14 en 28 februari 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **De artikelen 6, lid 1, sub c, en 7, sub c en e, van richtlijn 95/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, staan niet in de weg aan een nationale regelgeving zoals die aan de orde in de hoofdgedingen, mits komt vast te staan dat de ruime verspreiding niet alleen**

van het jaarinkomen, ingeval dit een bepaald plafond overschrijdt, van de werknemers van rechtspersonen die onder toezicht van het Rechnungshof staan, maar tevens van de namen van de personen die dat inkomen ontvangen, noodzakelijk en passend is ter bereiking van het door de wetgever nagestreefde doel van een goed beheer van de openbare middelen, hetgeen door de verwijzende rechterlijke instanties moet worden nagegaan.

2) **De artikelen 6, lid 1, sub c, en 7, sub c en e, van richtlijn 95/46 hebben rechtstreekse werking in dier voege, dat een particulier er zich voor de nationale rechterlijke instanties op kan beroepen om de toepassing van met deze artikelen strijdige bepalingen van nationaal recht te verhinderen.**

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 mei 2003.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias