FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 14. november 2002 [1]

1. Ved tre særskilte kendelser af 12. december 2000 og 14. og 28. februar 2001 har Verfassungsgerichtshof og Oberster Gerichtshof (Østrig) forelagt Domstolen flere præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger [2] (herefter »direktiv 95/46« eller blot »direktivet«), og af fællesskabsrettens generelle principper vedrørende fortrolighed. I opsummeret form ønsker de østrigske domstole oplyst, hvorvidt disse bestemmelser og principper er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter oplysninger om visse indkomster for ansatte i virksomheder og offentlige institutioner skal indsamles med henblik på at nævne de omhandlede personer i en rapport fra et statsligt organ (Rechnungshof), som er bestemt til offentliggørelse.

Retsforskrifter

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

2. I en opregning af de for denne sag relevante bestemmelser bør opmærksomheden først og fremmest henledes på artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der udtrykkeligt nævnes i visse spørgsmål, og som bestemmer:

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

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

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af 24.10.1995, EFT L 281, s. 31.

delse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder« [3].

Direktiv 95/46

3. På fællesskabsplan er den relevante retsakt direktiv 95/46, der 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 disse oplysninger.

4. En tilgrundliggende tanke bag direktivet er, at »forskellen i den beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder, og navnlig retten til privatlivets fred, som de enkelte medlemsstater yder i forbindelse med behandling af personoplysninger, kan forhindre, at oplysninger af denne art videregives fra én medlemsstats område til en anden medlemsstats område; denne forskel kan derved udgøre en hindring for udøvelsen af en række økonomiske aktiviteter på fællesskabsplan, virke konkurrencefordrejende og hindre de nationale myndigheder i at udføre de opgaver, som påhviler dem i henhold til fællesskabsretten« (syvende betragtning til direktivet). Fællesskabslovgiver har derfor ment, at »for at hindringerne for udveksling af personoplysninger kan fjernes, skal beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af sådanne oplysninger være ensartet i alle medlemsstaterne«. For at opnå dette har fællesskabslovgiver ment, at en harmoniseringsforanstaltning på fællesskabsplan var nødvendig, idet målsætningen om den frie udveksling af personoplysninger »er af grundlæggende betydning for det indre marked, men [ikke kan] realiseres af medlemsstaterne alene, navnlig på grund af omfanget af [...] forskelle[ne] mellem de nationale love på området, og fordi det er nødvendigt at samordne medlemsstaternes lovgivninger, så udveksling af personoplysninger på tværs af landegrænserne underlægges et samlet regelsæt, der er i overensstemmelse med målsætningen om det indre marked som fastsat i traktatens artikel 7 A« (ottende betragtning til direktivet). Derimod vil medlemsstaterne efter iværksættelsen af en harmoniseringsforanstaltning »med den ensartede beskyttelse, som vil følge af den indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger, [...] ikke længere under henvisning til det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig retten til privatlivets fred, kunne lægge hindringer i vejen for den frie udveksling af personoplysninger medlemsstaterne imellem« (niende betragtning til direktivet).

5. Når dette er sagt, har fællesskabslovgiver ikke ment, at man til sikring af en

3 — Denne bestemmelse er gentaget i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvor det bestemmes, at »[e]nhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation«. Med særlig henvisning til beskyttelse af personoplysninger præciserer artikel 8 endvidere følgende:
»1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende.
2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører ham/hende, og til berigtigelse heraf.
3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.«

beskyttelse, som var »ensartet i alle medlemsstaterne«, kunne se bort fra kravet om, »at det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder beskyttes« (tredje betragtning til direktivet). I forlængelse heraf har fællesskabslovgiver navnlig ment, at »medlemsstaternes lovgivning om behandling af personoplysninger skal sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og friheds-rettigheder, 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«. Af denne grund har fællesskabslovgiver antaget, at »en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne ikke [må] medføre en forringelse af den beskyttelse, disse yder, men [tværtimod skal] have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau overalt i Fællesskabet« (tiende betragtning til direktivet).

6. Det er derfor på baggrund af disse forudsætninger og overvejelser, at direktivets artikel 1 definerer direktivets formål som følger:

»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.«

7. Hvad angår de vigtigste definitioner i direktivets artikel 2, bør man i forhold til nærværende sag hæfte sig ved følgende definitioner:

a) »personoplysninger« »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); ved identificerbar person forstås en person, der direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet«

b) »behandling af personoplysninger« (»behandling«) »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«

c) »register med personoplysninger« (»register«) »enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelig efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag«.

8. Artikel 3, der definerer direktivets anvendelsesområde, præciserer i stk. 1, at det »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«. Ifølge bestemmelsens stk. 2 gælder direktivet imidlertid ikke 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«.

9. I forhold til nærværende sag bør man også hæfte sig ved visse bestemmelser i kapitel II »Almindelige betingelser for lovlig behandling af personoplysninger« (artikel 5-21). Navnlig skal det påpeges, at det af artikel 6, stk. 1, følger, at »[m]edlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at personoplysninger

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; senere behandling af oplysninger i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed anses ikke for at være uforenelig med disse formål, såfremt medlemsstaterne giver de fornødne garantier

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

[...]«

10. Artikel 7 fastsætter de tilfælde, hvor »behandling af personoplysninger [...] må

finde sted«, og præciserer i forhold til det her relevante, at behandlingen er tilladt, når den er nødvendig »for at overholde en retlig forpligtelse, som gælder for den registeransvarlige« eller »af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt«.

11. Det skal endvidere bemærkes, at medlemsstaterne i medfør af artikel 13 har beføjelse til at fravige visse bestemmelser i direktivet, herunder navnlig artikel 6, stk. 1, hvis det er nødvendigt til sikring af blandt andet »væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender« [litra e)] eller »en kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgave, selv af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse« på særlige områder, herunder sådanne, som er nævnt i litra e) [litra f)].

12. Endelig bør man hæfte sig ved artikel 22, hvorefter »[medlemsstaterne fastsætter] bestemmelser om, at enhver har ret til for en domstol at indbringe en klage over krænkelser af de rettigheder, der garanteres i henhold til de nationale love, der gælder for den pågældende behandling«.

Østrigsk ret

13. Artikel 126b, 126c, 127, 127a og 127b i Bundesverfassungsgesetz (den østrigske forbundsforfatningslov, herefter »BVG«) fastlægger Rechnungshofs kompetence (den østrigske revisionsret), og nævner følgende institutioner som værende undergivet dens revision: 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, 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. § 31a, stk. 1, i Rundfunkgesetz [4] (lov om radio- og fjernsynsvirksomhed) præciserer bl.a., at Österreichischer Rundfunk (Østrigs statsradiofoni, herefter »ÖRF«), også er undergivet Rechnungshofs revision.

14. § 8 i Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funk-

4 — BGBl 1984/379 (Wv), med senere ændringer, BGBl I 2000/49.

tionäre [5] (den østrigske forbundsforfatningslov om begrænsning af indkomster for offentligt ansatte, 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. [...] Efterkommer institutionen ikke denne forpligtelse, skal Rechnungshof efterse de relevante bilag og udarbejde sin beretning på dette grundlag.

[...]

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 Landtage.«

15. Det fremgår af lovens forarbejder, at den ovennævnte beretning skal indeholde navnene på de ansatte, og hvor stor deres indkomst er. Beretningen gøres herefter tilgængelig for den brede offentlighed for på den måde at sikre, at »borgerne bliver omfattende informeret om indkomster fra de offentlige kasser« [6].

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål i sag C-465/00

16. Sag C-465/00 udspringer af en tvist vedrørende fortolkningen af BezBegrBVG's § 8 mellem Rechnungshof og en række institutioner, som er undergivet dennes

5 — BGBl I 1997/64.

6 — Lovforslag og rapport fra den parlamentariske komité, 453/A og 687 BlgNR, 20. GP.

revision: nogle lokale myndigheder (Land Niederösterreich, Stadt Wiener Neustadt og Marktgemeinde Kaltenleutgeben), Österreichische Nationalbank, en lovreguleret interesseorganisation (Wirtschaftskammer Steiermark), et offentligt foretagende med ansvar for opgaver af offentlig interesse (ÖRF), samt et offentligt foretagende, der drives som en erhvervsvirksomhed og »er konkurrent til andre nationale eller udenlandske virksomheder, som ikke er undergivet Rechnungshofs revision« (Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft, herefter »Austrian Airlines«).

17. Nærmere bestemt har de ovennævnte institutioner i forbindelse med revisionen af de pensioner og lønninger, de har udbetalt i 1998 og i 1999, givet oplysninger, der på forskellig vis var anonymiseret, om de ansattes indkomstforhold, dog med undtagelse af Wirtschaftskammer Steiermark, der slet ikke har givet nogen oplysninger. Da Rechnungshof herefter forsøgte at gennemføre en direkte undersøgelse af regnskaberne, indvilligede de nævnte institutioner ikke i en revision eller stillede betingelser (som Rechnungshof ikke har kunnet acceptere) om at give oplysningerne i anonymiseret form.

18. Rechnungshof har herefter anlagt sag ved Verfassungsgerichtshof og nedlagt påstand om, at det fastslås, at den har kompetence til at foretage revision hos de omhandlede institutioner for derved at kunne udarbejde den i BezBegrBVG's § 8 nævnte indkomstberetning. De sagsøgte parter har bestridt Rechnungshofs påstand og i stedet nedlagt påstand om, at det fastslås, at en angivelse af de omhandlede personers navne og arbejdsopgaver i beretningen ville være ulovlig. De har herved bl.a. gjort gældende, at offentliggørelse af navne og indkomstforhold vedrørende de pågældende ansatte er i strid med direktivets bestemmelser og fællesskabsrettens principper om beskyttelsen af privatlivets fred, samt at den skaber en ulovlig hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

19. Verfassungsgerichtshof, som behandlede disse spørgsmål, antog således, at det i medfør af artikel 234 EF var nødvendigt at forelægge Domstolen følgende 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?«

De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål i sagerne C-138/01 og C-139/01

20. Christa Neukomm og Joseph Lauermann, der er ansat i ÖRF, får udbetalt en løn, der ligger over den grænse, der er fastsat i BezBegrBVG's § 8. I medfør af denne bestemmelse er ÖRF således forpligtet til at give Rechnungshof oplysninger om deres indkomst.

21. Christa Neukomm og Joseph Lauermann har ved henholdsvis Arbeits- und Sozialgericht Wien (Østrig) og Landesgericht St. Pölten (Østrig) anlagt to forskellige sager om foreløbige forholdsregler, for at forhindre ÖRF i at meddele oplysninger med navns nævnelse. Til støtte for søgsmålene og i forhold til det her relevante har sagsøgerne gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder (navnlig beskyttelsen af privatlivets fred som omhandlet i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMK«) og af direktivets bestemmelser. Skønt ÖRF i de to sager har nedlagt påstand om frifindelse, har den anført, at den indtager samme standpunkt som sine egne ansatte.

22. Ved afgørelser, der under appelsagen blev stadfæstet af Oberlandesgericht Wien (Østrig), afviste førsteinstanserne sagsøgernes begæring om foreløbige forholdsregler. Sagsøgerne iværksatte herefter en revisionsanke af Oberlandesgericht Wiens afgørelse til Oberster Gerichtshof, der med henvisning til de spørgsmål, som allerede var blevet forelagt af Verfassungsgerichtshof, besluttede at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»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?«

Sagen ved Domstolen

23. I sag C-465/00 er der indgivet skriftlige indlæg af parterne i hovedsagen, af Kommissionen, af den østrigske, den danske, den finske, den italienske, den nederlandske og den svenske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering. I sag C-138/01 og C-139/01, som blev forenet ved kendelse af 17. maj 2001, er der indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen, af den østrigske, den italienske, den nederlandske og den svenske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering.

24. Under det fælles retsmøde for de tre sager den 18. juni 2002 deltog Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Austrian Airlines, ÖRF, Kommissionen samt den østrigske, den finske, den italienske, den nederlandske og den svenske regering.

Stillingtagen

25. Som det fremgår, er det i al væsentlighed de samme spørgsmål, der forelægges Domstolen i de tre sager. Det ene spørgsmål drejer sig om, hvorvidt en lovgivning som den østrigske er forenelig med bestemmelserne i direktivet og med fællesskabsrettens generelle principper vedrørende fortrolighed. Det andet spørgsmål, der alene har relevans, hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, drejer sig om den direkte virkning af de fællesskabsretlige bestemmelser, som den i det første spørgsmål omhandlede lovgivning måtte fastslås at være uforenelig med.

26. Ved besvarelsen af spørgsmålene i de tre forelæggelseskendelser (som jeg naturligvis behandler samtidigt) skal der således for det første tages stilling til, hvorvidt en national lovgivning som den omtvistede er forenelig med direktivets bestemmelser, og for det andet, hvorvidt en sådan lovgivning er i strid med fællesskabsrettens generelle principper vedrørende fortrolighed. Hvis det herefter fastslås, at en sådan lovgivning er i strid med direktivets bestemmelser eller med principperne vedrørende fortrolighed, skal der ligeledes tages stilling til den direkte anvendelighed af disse bestemmelser og principper.

Vedrørende spørgsmålet, om en lovgivning som den omhandlede er forenelig med direktivets bestemmelser

Indledende bemærkninger

27. Som sagt ønsker de nationale retter for det første oplyst, om en lovgivning som den omhandlede kræver en behandling af personoplysninger, som er i strid med direktivets bestemmelser. Det er åbenbart, at en besvarelse af dette spørgsmål forudsætter, at direktivet finder anvendelse på det omhandlede tilfælde, hvilket dog slet ikke er sikkert, hvilket flere af procesdeltagerne har påpeget.

28. Jeg erindrer her om, at direktivet i medfør af dettes artikel 3 ikke finder anvendelse på enhver »behandling af personoplysninger«, og i forhold til det her relevante, navnlig ikke på en sådan behandling, »som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten« (artikel 3, stk. 2, første led). Eftersom man må antage, at de forskellige aktiviteter, der er reguleret i BezBegrBVG's § 8 (indsamling af oplysninger om lønninger og pensioner, videregivelse af oplysninger til Rechnungshof, deres optagelse i beretningen, beretningens forelæggelse for de kompetente organer og beretningens offentliggørelse), indebærer en »behandling af personoplysninger«, har næsten alle procesdeltagerne i sagen ved Domstolen, samt de forelæggende retter, opholdt sig ved spørgsmålet om, hvorvidt de aktiviteter, for hvilke behandlingen iværksættes, »er omfattet af fællesskabsretten« som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2, første led, eller ikke er det. Kun hvis svaret er bekræftende, kan man reelt anse den omtvistede behandling for at være omfattet af direktivets bestemmelser.

29. I forhold til det her relevante synes det at stå klart, at spørgsmålet, om direktivets anvendelse nødvendigvis må besvares først, eftersom det er åbenbart, at en benægtende besvarelse heraf vil overflødiggøre en stillingtagen til, om den omtvistede lovgivning er forenelig med direktivets bestemmelser. Jeg skal derfor først og fremmest behandle dette spørgsmål.

De forelæggende retters overvejelser og parternes argumenter

30. Uanset at de forelæggende retter har indrømmet, at dette spørgsmål er omstridt, synes de at hælde mod, at direktivet også omfatter en behandling af den her omhandlede art, eftersom der i kraft af direktivet er gennemført en fuldstændig harmonisering på området, således at medlemsstaterne sikrer »beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger« (artikel 1, stk. 1). Endvidere har de forelæggende retter bemærket, at Rechnungshofs aktiviteter, for hvilke den omtvistede behandling foretages, kan være omfattet af fællesskabsretten på grund af deres eventuelle indvirkning på arbejdskraften frie bevægelighed (artikel 39 EF), navnlig eftersom et offentligt foretagende, der konkurrerer med andre (nationale eller udenlandske) virksomheder, som ikke har pligt til at offentliggøre indkomstforholdene for deres ansatte, også er undergivet denne revision.

31. De sagsøgte parter i den ved Verfassungsgerichtshof verserende sag er naturligvis af samme opfattelse. Om end med visse modifikationer har de grundlæggende gjort gældende, at Rechnungshofs revision henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde, fordi den påvirker arbejdsvilkårene for de ansatte i de omhandlede foretagender, og at revisionen dermed berører et spørgsmål, som delvis er reguleret af fællesskabsretlige regler på det sociale område [7], men frem for alt fordi den i strid med artikel 39 EF kan udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

32. Navnlig hvad angår de sidste aspekter er det gjort gældende, at Rechnungshofs revision dels har en negativ indflydelse på muligheden for de ansatte i de omhandlede foretagender for at søge ansættelse i en anden medlemsstat (formodentlig fordi offentliggørelsen af deres lønninger begrænser deres forhandlingsmuligheder over for udenlandske selskaber), dels afskrækker borgerne i andre medlemsstater, der ønsker at flytte til Østrig fra at arbejde for de foretagender, der er undergivet Rechnungshofs revision.

33. Endvidere har Österreichische Nationalbank mere specifikt gjort gældende, at den negative indflydelse på arbejdskraftens frie bevægelighed forværres ved, at revisionen ligeledes omfatter de omhandlede foretagenders datterselskaber, som er placeret i andre medlemsstater. Austrian Airlines har gjort gældende, at den negative indflydelse for denne virksomheds vedkommende er særlig alvorlig, eftersom den konkurrerer med selskaber i andre medlemsstater, der ikke er undergivet en sådan kontrol.

7 — I denne forbindelse blev der særligt henvist til artikel 136 EF, 137 EF og 141 EF, Rådets direktiv 76/207/EØF af 9.2.1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår, EFT L 39, s. 40, og Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, EFT 1971 II, s. 366.

34. Endelig har ÖRF gjort gældende, at Rechnungshofs aktiviteter henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde (og at den omtvistede behandling derfor er reguleret af direktivets bestemmelser), eftersom BezBegrBVG's § 8 må anses for en bestemmelse til gennemførelse af direktivet.

35. De anbringender, der er gjort gældende af Rechnungshof, Republikken Østrig og Den Italienske Republik, peger derimod i modsat retning. Ifølge disse procesdeltagere henhører den i BezBegrBVG's § 8 omhandlede revision — som forfølger almene hensyn i forbindelse med det offentliges regnskabsaflæggelse — under statens selvstændige kompetenceområde og således ikke under fællesskabsrettens anvendelsesområde. Rechnungshof, Republikken Østrig og Den Italienske Republik har tilføjet, at formålet med direktivet, der er vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 100 A, grundlæggende er opretholdelsen af det indre marked, i forhold til hvilket beskyttelsen af privatlivets fred har en underordnet betydning. Efter deres opfattelse er den omhandlede revision ikke 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 en anden medlemsstat for at få beskæftigelse dér, eller at lønmodtagere fra andre medlemsstater søger ansættelse i de pågældende institutioner.

36. Kommissionen har ikke indtaget noget klart og entydigt standpunkt i forhold til dette spørgsmål, eftersom de skriftlige indlæg, den har indgivet i de tre foreliggende sager, slet ikke var samstemmende, og eftersom Kommissionen efterfølgende under retsmødet modificerede de slutninger, den tidligere var nået frem til.

37. I sit skriftlige indlæg i sag C-465/00 har Kommissionen gjort gældende, at direktivet ikke finder anvendelse på en behandling som den i sagen omhandlede, idet denne blev iværksat med henblik på gennemførelse af en revision, som ikke henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde. Denne aktivitet vedrører nemlig den nationale budgetpolitik, som med undtagelse af visse begrænsninger, der er fastlagt inden for rammerne af Den Økonomiske og Monetære Union, ikke reguleres på fællesskabsplan og dermed hovedsageligt falder ind under medlemsstaternes kompetenceområde. Endvidere er det ifølge Kommissionen også udelukket, at den omhandlede aktivitet skulle kunne henhøre under fællesskabsrettens anvendelsesområde på grund af sin eventuelle indvirkning på det indre markeds funktion. Dette gælder navnlig, fordi i) beretningen om indkomster og dennes offentliggørelse ikke indeholder nogen grænseoverskridende behandling af oplysninger, ii) den påståede konkurrencemæssige ulempe for virksomheder, der er undergivet Rechnungshofs revision under alle omstændigheder er ubetydelig, og iii) den omhandlede lovgivnings indflydelse på de ansattes valg er alt for usikker og indirekte til effektivt at kunne udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

38. I sine skriftlige indlæg, der senere blev indgivet i de forenede sager C-138/01 og 139/01, har Kommissionen grundlæggende gentaget sin opfattelse af, at Rechnungshofs aktiviteter ikke henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde. Kommissionen har imidlertid tilføjet, at den behandling, som iværksættes af offentlige institutioner, der er undergivet Rechnungshofs revision, gennem indsamling af oplysninger om deres ansattes lønninger, i realiteten udføres som to adskilte aktiviteter. Den første aktivitet består i udbetalingen af disse lønninger og henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde, fordi denne aktivitet eventuelt har en indvirkning på arbejdskraftens frie bevægelighed og på princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde (artikel 141 EF). Den anden aktivitet består i videregivelsen af de omhandlede oplysninger til Rechnungshof, således at denne kan udarbejde den i BezBegrBVG's § 8 omhandlede beretning. Som påpeget allerede tidligere henhører denne aktivitet ikke under fællesskabsrettens anvendelsesområde. Eftersom den første aktivitet »overskygges« af aktiviteten bestående i revisionen (hvortil senere behandling iværksættes af Rechnungshof), er Kommissionen nået frem til, at heller ikke indsamlingen af oplysninger om lønninger er en behandling, som henhører under direktivets bestemmelser.

39. Under retsmødet har Kommissionen imidlertid modificeret denne påstand og har tilsluttet sig den opfattelse, at direktivet finder anvendelse. Indledningsvis præciserede Kommissionen navnlig, at BezBegrBVG's § 8 grundlæggende fastsætter fem former for behandling: indsamlingen af oplysninger foretaget af de institutioner, der er undergivet revision, videregivelsen af disse oplysninger til Rechnungshof, Rechnungshofs optagelse af disse oplysninger i sin beretning, fremsendelsen af beretningen til Parlamentet og offentliggørelsen af beretningen. De sidste fire former for behandling er ikke omfattet af direktivets bestemmelser i henhold til artikel 3, stk. 2, idet de iværksættes med henblik på gennemførelsen af en revision, som ikke er omfattet af fællesskabsretten. Under retsmødet fraveg Kommissionen imidlertid det, den tidligere havde anført, idet den bemærkede, at den førstnævnte behandling, vedrørende indsamling af oplysninger foretaget af institutioner, der er undergivet revision, henhører under direktivets bestemmelser. Grunden hertil er, at behandlingen (kun) er iværksat for at udbetale lønninger, og således for en aktivitet, som er omfattet af fællesskabsretten dels, fordi denne aktivitet eventuelt har en indvirkning på arbejdskraftens frie bevægelighed, dels, fordi denne aktivitet er vigtig for anvendelsen af mange af fællesskabsrettens sociale bestemmelser (navnlig artikel 141 EF). Genanvendelsen af disse oplysninger i revisionen skaber derimod behov for en »senere behandling« som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, litra b), og lovligheden af denne behandling skal vurderes i lyset af undtagelsen i artikel 13.

Stillingtagen

40. I min stillingtagen til de forskellige anbringender tilslutter jeg mig først og

fremmest Kommissionens opfattelse af, at BezBegrBVG's § 8 grundlæggende fastlægger fem former for behandling, nemlig de omhandlede institutioners indsamling af oplysninger om lønninger og pensioner, videregivelsen af disse oplysninger til Rechnungshof, Rechnungshofs optagelse af disse oplysninger i sin beretning, fremsendelsen af beretningen til Parlamentet og andre kompetente organer og offentliggørelsen af beretningen. Derimod er jeg ikke enig med det, Kommissionen har gjort gældende i sit andet skriftlige indlæg og under retsmødet vedrørende den første form for behandling (indsamling af oplysninger foretaget af de institutioner, der er undergivet Rechnungshofs revision). Jeg mener nemlig ikke, at de omhandlede institutioner har iværksat denne behandling for at udbetale lønninger til sine ansatte og dermed ikke for at udøve en aktivitet, som ifølge Kommissionens opfattelse — i modsætning til hensigten med de fire andre former for behandling — er »omfattet af fællesskabsretten« som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2.

41. Efter min opfattelse pålægger BezBegrBVG's § 8 de institutioner, som er undergivet Rechnungshofs revision, en *anden og efterfølgende* behandling end den, de normalt iværksætter i deres regnskabsførelse for at udbetale lønninger til deres ansatte. Den første form for behandling, som er fastlagt i denne bestemmelse, består nemlig i på baggrund af alle de oplysninger, som findes i de omhandlede institutioners regnskaber, at udvælge og beregne sig frem til oplysninger om lønninger og 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«, og også tage hensyn til andre lønninger og pensioner, som eventuelt er oppebåret fra andre institutioner, som er undergivet Rechnungshofs revision. Det drejer sig derfor om en særlig behandling af oplysninger, som disse institutioner iværksætter, og som bestemt ikke skal forveksles med en anden form for behandling, som de samme institutioner normalt kan iværksætte i deres regnskabsførelse og i udbetaling af lønninger til deres ansatte. Til forskel fra disse former for behandling er den omhandlede behandling nemlig en behandling ad hoc, som specifikt og udelukkende har til formål at muliggøre en revision som omhandlet i denne bestemmelse.

42. Nu da dette er præciseret, og med henblik på at fastslå, om de fem former for behandling, som er omhandlet i BezBegrBVG's § 8, er omfattet af direktivets bestemmelser, skal det undersøges, hvorvidt Rechnungshofs revision, som de fem former for behandling er undergivet, er »omfattet af fællesskabsretten« som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2.

43. Dette spørgsmål skal efter min mening besvares benægtende. Den omtvistede behandling er nemlig iværksat af Rechnungshof for på den måde at sikre, at »borgerne bliver omfattende informeret om indkomster fra de offentlige kasser«, og behandlingen fremmer således en hensigtsmæssig forvaltning af offentlige midler.

Som Rechnungshof, Kommissionen og den østrigske og italienske regering har anført, drejer det sig om en offentligretlig revision, der er fastsat og reguleret af de østrigske myndigheder (endog i medfør af grundloven) på grundlag af et selvstændigt politisk og institutionelt betinget valg, der ikke er truffet med henblik på at opfylde en fællesskabsretlig forpligtelse. Eftersom denne aktivitet ikke er genstand for nogen specifik fællesskabsretlig regulering, kan den kun henhøre under medlemsstaternes kompetenceområde.

44. Denne slutning mener jeg heller ikke bliver svækket af det modstående argument, der er fremført i et forsøg på at få Rechnungshofs aktiviteter henført under fællesskabsrettens anvendelsesområde. Som Domstolen har kunnet se, har man til støtte for dette argument navnlig gjort gældende, at den nævnte aktivitet er vigtig for visse traktatbestemmelser og for den afledte ret, men jeg mener ikke, at nogen af anbringenderne er velbegrundede.

45. Ud over at der er fremsat vage påstande herom, er der frem for alt ingen, der egentlig har kunnet forklare, hvilken relevans denne aktivitet kan have i forhold til artikel 141 EF. Henset til, at denne aktivitet uden forskel vedrører oplysninger om arbejdstagere af begge køn, er det navnlig svært at forstå, hvorledes Rechnungshofs revision kan have indvirkning på anvendelsen af det i denne bestemmelse omhandlede princip om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde. Jeg kan heller ikke forstå, hvilken forbindelse denne revision kan have til fællesskabsrettens sociale bestemmelser, sådan som nogle af procesdeltagerne har anført, nemlig med artikel 136 EF og 137 EF om socialpolitik, med Rådets direktiv 76/207/EØF [8], og med Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 [9]. Tilsvarende følger der ikke den mindste forklaring til disse henvisninger, og selv med min bedste vilje kan jeg i hvert fald ikke se forbindelsen til Rechnungshofs revision.

46. Dernæst mener jeg, at forsøget på at få denne aktivitet henført under fællesskabsrettens anvendelsesområde, ved at gøre den eventuelle indvirkning på arbejdskraftens frie bevægelighed som sikret i artikel 39 EF gældende, er anstrengt og i hvert fald ikke overbevisende. Jeg skal indledningsvis gøre opmærksom på, at forelæggelseskendelserne ikke giver belæg for, at der har været aktiviteter på tværs af landegrænserne, som kan begrunde en anvendelse af denne bestemmelse i hovedsagerne, undtagen — om noget — strengt hypotetisk, og i så fald i strid med Domstolens retspraksis, hvorefter »[e]n hypotetisk udsigt til beskæftigelse i en anden medlemsstat [ikke skaber] en sådan tilknytning til fællesskabsretten, at den kan begrunde en anvendelse af EF-traktatens artikel 48 [nu artikel 39 EF]« [10].

8 — Nævnt i fodnote 7.

9 — Nævnt i fodnote 7.

10 — Dom af 28.6.1984, sag 180/83, Moser, Sml. s. 2539, præmis 18. Se tilsvarende dom af 28.3.1979, sag 175/78, Saunders, Sml. s. 1129, af 28.1.1992, sag C-332/90, Steen, Sml. I, s. 341, samt af 5.6.1997, forenede sager C-64/96 og C-65/96, Uecker og Jacquet, Sml. I, s. 3171.

47. Selv hvis man skulle se bort fra denne udtalelse, mener jeg alligevel ikke, at den omhandlede lovgivning kan anses for at udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Eftersom lovgivningen i samme grad vedrører indenlandske og udenlandske arbejdstagere, forekommer det mig, at dens eventuelle indvirkning på arbejdstagernes valg er alt for usikker og indirekte til, at den reelt kan udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed som omhandlet i artikel 39 EF. I den forbindelse vil jeg minde om, at selv om det i Domstolens praksis er fastslået, at »[b]estemmelser, som — selv om de finder anvendelse uden forskel — forhindrer en statsborger i en medlemsstat i eller afholder ham fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, udgør [...] hindringer for denne frihed«, har den gjort det klart, at »[f]or at kunne udgøre sådanne hindringer skal de [...] påvirke arbejdstagernes adgang til arbejdsmarkedet« [11]. Selv om altså Rechnungshofs revision — sådan som navnlig den østrigske regering har bemærket — måske kan henregnes til de faktorer, som visse arbejdstagere tager hensyn til i deres valg af profession, er det åbenbart, at den hverken påvirker adgangen til ansættelse i Østrig for arbejdstagere fra andre medlemsstater ved de omhandlede institutioner eller adgangen til arbejdsmarkedet i de andre medlemsstater for de ansatte ved disse institutioner.

48. Endelig skal jeg kommentere ÖRF's argument — som ligeledes forekommer mig at være uunderbygget (og sandt at sige heller ikke er særlig klart) — hvorefter Rechnungshofs revision er omfattet af fællesskabsretten, fordi BezBegrBVG's § 8 må karakteriseres som en bestemmelse til gennemførelse af direktivet. I realiteten fastlægger den omhandlede bestemmelse ikke almindelige regler om behandling af personoplysninger med henblik på gennemførelse af direktivet i national ret. Derimod begrænser den sig til at fastlægge visse former for specifik behandling, som er absolut nødvendig til gennemførelsen af Rechnungshofs revision. Hvis det ikke skal ende i en cirkelslutning eller med, at man i hvert fald går imod hensigten med artikel 3, stk. 2, kan man ikke anse en hvilken som helst national bestemmelse, der foreskriver en behandling af personoplysninger, for en bestemmelse til gennemførelse af direktivet, og deraf senere udlede, at enhver behandling, som følger af en national bestemmelse, er omfattet af direktivets bestemmelser, eftersom den pr. definition er iværksat som led i en aktivitet, som er »omfattet af fællesskabsretten«.

49. På baggrund af ovennævnte overvejelser når jeg frem til det synspunkt, at behandling af personoplysninger af den art, som er omhandlet i BezBegrBVG's § 8, ikke er omfattet af direktivets bestemmelser, eftersom den er iværksat til gennemførelse af en offentligretlig revision, der ikke er omfattet af fællesskabsretten som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2.

11 — Dom af 27.1.2000, sag C-190/98, Graf, Sml. I, s. 493, præmis 23.

50. I øvrigt mener jeg ikke, at man i denne forbindelse, sådan som de forelæggende retter synes at gøre, kan gøre indsigelse mod, at direktivet i et sådant tilfælde finder tilsvarende anvendelse, fordi det har til formål at sikre en fuld »beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger« (artikel 1, stk. 1).

51. Som tidligere nævnt i mit forslag til afgørelse fremsat den 19. september 2002 i sag C-101/01, Lindqvist, er direktivet vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 100 A med henblik på at fremme den frie udveksling af personoplysninger ved at foretage en harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger. Fællesskabslovgiver har navnlig villet fastsætte et beskyttelsesniveau, som er »ensartet i alle medlemsstaterne«, med henblik på at fjerne hindringer for udvekslingen af personoplysninger, som udspringer af »forskellen i den beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder, og navnlig retten til privatlivets fred, som de enkelte medlemsstater yder« (syvende og ottende betragtning til direktivet). »[M]ed den ensartede beskyttelse, som vil[le] følge af den indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger«, når først harmoniseringsdirektivet var vedtaget, var det således hensigten, at »medlemsstaterne ikke længere under henvisning til det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig retten til privatlivets fred, [ville] kunne lægge hindringer i vejen for den frie udveksling af personoplysninger medlemsstaterne imellem« (niende betragtning til direktivet).

52. Det er sandt, at lovgiver ved fastsættelsen af det beskyttelsesniveau, som ville være »ensartet i alle medlemsstaterne«, tog hensyn til nødvendigheden af at beskytte »det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder« (anden og tredje betragtning til direktivet), med henblik på derved at sikre et »højt beskyttelsesniveau« (tiende betragtning til direktivet). Alt dette gælder imidlertid inden for rammerne af og med det formål at realisere den primære målsætning med direktivet, nemlig at fremme den frie udveksling af personoplysninger, idet en sådan udveksling anses for at være »af grundlæggende betydning for det indre marked« (ottende betragtning til direktivet).

53. Beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder er følgelig af stor betydning og er et krav, som fællesskabslovgiver har taget i betragtning ved udformningen af de harmoniseringsbestemmelser, der var nødvendige for det indre markeds oprettelse og funktion, men som ikke udgør en *selvstændig* målsætning for direktivet. I modsat fald skulle man anse direktivet for ligeledes at have til formål at beskytte det enkelte menneske i forhold til behandling af personoplysninger uafhængigt af målsætningen om at fremme den frie udveksling af disse oplysninger med den uhensigtsmæssige konsekvens, at også en behandling, som iværksættes til udførelse af aktiviteter, der ikke har nogen sammenhæng med det indre markeds oprettelse og funktion, ville henhøre under direktivets anvendelsesområde.

54. Hvis man på den anden side, uagtet formålet med at fremme den frie udveksling af personoplysninger i det indre marked, også antog, at direktivet havde den yderligere og selvstændige målsætning at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder (navnlig retten til privatlivets fred), ville man risikere at bringe selve direktivets gyldighed i fare, eftersom retsgrundlaget i så fald ville være åbenbart uhensigtsmæssigt. Traktatens artikel 100 A skulle nemlig ikke kunne påberåbes som retsgrundlag for foranstaltninger, som går videre end de specifikke formål, som er angivet i denne bestemmelse, dvs. foranstaltninger som ikke er begrundet i målsætningen om at fremme »det indre markeds oprettelse og funktion«.

55. I den forbindelse skal jeg erindre om, at Domstolen i en meget omtalt dom, hvor direktiv 98/43/EF [12] blev annulleret på grundlag af manglende hjemmel, for nyligt har haft lejlighed til at præcisere, at »de i traktatens artikel 100 A, stk. 1, omhandlede foranstaltninger har til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion. Fortolkes denne bestemmelse således, at den giver fællesskabslovgiver en generel kompetence til at regulere det indre marked, er det ikke blot i strid med selve ordlyden af den nævnte bestemmelse, men ligeledes uforeneligt med det i traktatens artikel 3 B (nu artikel 5 EF) stadfæstede princip, hvorefter Fællesskabets kompetence er tildelte beføjelser« [13]. Navnlig hvad angår beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder skal jeg erindre om, at Domstolen i udtalelse 2/94, som blev afgivet efter vedtagelsen af direktivet, udtrykkeligt har fastslået, »at ingen bestemmelse i traktaten på generel måde tillægger Fællesskabets institutioner beføjelse til at fastsætte regler om menneskerettigheder« [14].

56. På baggrund af ovennævnte overvejelser mener jeg følgelig ikke, at de former for behandling af personoplysninger, der er fastlagt i en lovgivning som den i sagen omhandlede, er omfattet af direktivets bestemmelser, eftersom de er iværksat »med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten« som omhandlet i samme direktivs artikel 3, stk. 2. Heraf følger, at en sådan lovgivning ikke kan anses for uforenelig med direktivets bestemmelser.

12 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 6.7.1998 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse, EFT L 213, s. 9.

13 — Dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419, præmis 83.

14 — Udtalelse af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 27.

Vedrørende spørgsmålet, om en national lovgivning som den omhandlede er forenelig med fællesskabsrettens principper om fortrolighed

57. Da det nu er fastslået, at direktivet ikke finder anvendelse på den foreliggende sag, skal det herefter undersøges, om en lovgivning som den omhandlede er forenelig med fællesskabsrettens generelle principper vedrørende fortrolighed, herunder navnlig den ret til privatlivets fred, der er fastslået i EMK's artikel 8 [15], som forelæggelseskendelserne udtrykkeligt henviser til.

58. I denne forbindelse skal jeg endvidere bemærke, at »når en national retsforskrift falder inden for anvendelsesområdet for fællesskabsretten, skal Domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves for, at den nationale ret kan vurdere, om en sådan retsforskrift er i overensstemmelse med de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte [...] Domstolen har derimod ikke denne kompetence med hensyn til nationale retsforskrifter, som ikke omfattes af fællesskabsretten« [16].

59. Da jeg som sagt mener, at den revision, der er fastlagt i den omhandlede nationale lovgivning, ikke er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde, mener jeg følgelig ikke, at Domstolen er kompetent til at vurdere, om denne lovgivning er forenelig med fællesskabsrettens almindelige principper om fortrolighed.

Vedrørende spørgsmålene om den direkte anvendelighed af direktivets bestemmelser og fællesskabsrettens almindelige principper om fortrolighed

60. Under hensyntagen til de slutninger, jeg er nået frem til i de ovenstående punkter, mener jeg ikke, at det er nødvendigt at behandle spørgsmålene om den direkte anvendelighed af direktivets bestemmelser og fællesskabsrettens almindelige principper om fortrolighed.

15 — Som bekendt er det sådan, at »ifølge fast retspraksis hører grundrettighederne til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. I den forbindelse [lader] Domstolen [sig inspirere af] de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne [...] samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. Menneskerettighedskonventionen er herved af særlig betydning«, jf. dom af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 37. Se tilsvarende artikel 6, stk. 2, EU, der bestemmer følgende: »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.«

16 — Dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 15. Se tilsvarende dom af 4.10.1991, sag C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Sml. I, s. 4685, præmis 31, af 18.12.1997, sag C-309/96, Annibaldi, Sml. I, s. 7493, præmis 13, og kendelse af 25.5.1998, sag C-361/97, Nour, Sml. I, s. 3101, præmis 19.

Forslag til afgørelse

61. I lyset af det ovennævnte foreslår jeg Domstolen at besvare de af Verfassungsgerichtshof og af Oberster Gerichtshof forelagte præjudicielle spørgsmål således, at de former for behandling af personoplysninger, der er fastlagt i en lovgivning som den i sagen omhandlede, ikke er omfattet af bestemmelserne 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, eftersom de er iværksat »med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten« som omhandlet i samme direktivs artikel 3, stk. 2. Domstolen er ikke kompetent til at vurdere, om denne lovgivning er forenelig med fællesskabsrettens almindelige principper om fortrolighed.