CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 14 november 2002 [1]

1. Bij drie afzonderlijke beschikkingen van 12 december 2000 en 14 en 28 februari 2001 hebben het Verfassungsgerichtshof en het Oberste Gerichtshof (Oostenrijk) het Hof verscheidene prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens [2] (hierna: „richtlijn 95/46" of eenvoudig „de richtlijn"), en van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid. Kort gezegd wensen de verwijzende rechterlijke instanties te vernemen, of die bepalingen en beginselen in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die het verzamelen van gegevens betreffende de inkomens van bepaalde werknemers van vennootschappen en publieke instellingen voorschrijft, welke gegevens vervolgens met vermelding van de naam van de betrokken personen worden opgenomen in een voor openbaarmaking bestemd verslag van een overheidsorgaan (het Rechnungshof).

De toepasselijke regelingen

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

2. Om het voor deze zaken relevante juridisch kader te schetsen, herinner ik om te beginnen aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM"), waarnaar in enkele vragen uitdrukkelijk wordt verwezen. Dit artikel luidt:

„1. Een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht, dan voorzover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 (PB L 281, blz. 31).

bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen." [3]

Richtlijn 95/46

3. De gemeenschapsregeling ter zake is neergelegd in richtlijn 95/46, die op basis van artikel 100 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 95 EG) is vastgesteld ter bevordering van het vrije verkeer van persoonsgegevens door harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van die gegevens.

4. Aan de richtlijn ligt de gedachte ten grondslag, „dat verschillen in de mate waarin de bescherming van de rechten en vrijheden van personen, inzonderheid van de persoonlijke levenssfeer, op het stuk van de verwerking van persoonsgegevens in de lidstaten is gewaarborgd, het doorzenden van die gegevens van het grondgebied van de ene lidstaat naar dat van een andere kunnen beletten; dat deze verschillen bijgevolg een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van een reeks economische activiteiten op communautaire schaal, de mededinging kunnen vervalsen en de overheid kunnen beletten haar taak ten aanzien van de toepassing van het gemeenschapsrecht te vervullen" (zevende overweging van de considerans). De gemeenschapswetgever was daarom van oordeel, „dat, teneinde de belemmeringen voor het verkeer van persoonsgegevens op te heffen, het niveau van de bescherming van de rechten en vrijheden van personen op het stuk van de verwerking van deze gegevens in alle lidstaten gelijkwaardig [moest] zijn". Om dat te bereiken, achtte hij een communautaire harmonisatiemaatregel noodzakelijk, omdat het doel van vrij verkeer van persoonsgegevens, „dat voor de interne markt van fundamenteel belang is, niet [kon] worden bereikt door een optreden van de lidstaten alleen, gezien met name de omvang van de bestaande divergenties tussen de geldende nationale wettelijke regelingen ter zake en de noodzaak om de wetgevingen van de lidstaten op elkaar af te stemmen teneinde voor de grensoverschrijdende stromen van persoonsgegevens tot een samenhangende reglementering te komen die in overeenstemming is met de doelstelling van de interne markt in de zin van artikel 7 A van het Verdrag" (achtste overweging). Na de vaststelling van een harmonisatiemaatregel daarentegen zouden de lidstaten, „wegens de gelijkwaardige bescherming die voortvloeit uit de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen, het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen de lidstaten niet langer mogen belemmeren om redenen in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, met name het recht op persoonlijke levenssfeer" (negende overweging).

5. In dat verband meende de gemeenschapswetgever, dat een in alle lidstaten

3 — Deze bepaling is overgenomen in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, luidende: „Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie." Met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens preciseert artikel 8 van het Handvest:
„1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.
2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.
3. Een onafhankelijke autoriteit ziet toe op de naleving van deze regels."

gelijkwaardig niveau van bescherming niet kon worden bepaald zonder rekening te houden met het vereiste, dat „de fundamentele rechten van de personen moeten worden beschermd" (derde overweging). In het bijzonder overwoog hij, „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". Daarom oordeelde hij, dat „de onderlinge aanpassing van deze wetgevingen niet tot een verzwakking van de aldus geboden bescherming [mocht] leiden, maar juist erop gericht [moest] zijn een hoog beschermingsniveau in de Gemeenschap te waarborgen" (tiende overweging).

6. In het licht van deze premissen en overwegingen moet artikel 1 van de richtlijn worden gelezen, dat het doel ervan omschrijft 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."

7. Van de belangrijkste definities, die in artikel 2 van de richtlijn zijn opgenomen, noem ik de volgende:

a) onder „persoonsgegevens" wordt verstaan „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene' te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit";

b) onder „verwerking van persoonsgegevens" wordt 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";

c) onder „voor de verwerking verantwoordelijke" wordt verstaan „de natuurlijke of rechtspersoon, de overheidsinstantie, de dienst of enig ander lichaam die, respectievelijk dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt".

8. Artikel 3 omschrijft het toepassingsgebied van de richtlijn; volgens lid 1 is deze van toepassing „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 lid 2 is de richtlijn echter 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",

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

9. In de onderhavige zaken lijkt het voorts nuttig enkele bepalingen van hoofdstuk II van de richtlijn weer te geven. Dit hoofdstuk, met het opschrift „Algemene voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens", omvat de artikelen 5 tot en met 21. Ik vestig in het bijzonder de aandacht op artikel 6, lid 1, luidende: „De lidstaten bepalen dat de persoonsgegevens:

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. Verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden wordt niet als onverenigbaar beschouwd, mits de lidstaten passende garanties bieden;

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

[...]"

10. Artikel 7 bepaalt vervolgens de gevallen waarin „de verwerking van persoons-

gegevens [...] mag geschieden", dit met de precisering — voorzover hier van belang —, dat verwerking slechts is toegestaan wanneer dat „noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is", of „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 of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen".

11. Voorts mogen de lidstaten ingevolge artikel 13 van sommige bepalingen van de richtlijn, waaronder artikel 6, lid 1, afwijken, indien dit noodzakelijk 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" [punt 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 dat van het hiervóór geciteerde punt e) [punt f)].

12. Tot besluit noem ik artikel 22, naar luid waarvan „de lidstaten [bepalen] dat een ieder zich tot de rechter kan wenden wanneer de rechten die hem worden gegarandeerd door het op de betrokken verwerking toepasselijke nationale recht, geschonden worden".

De Oostenrijkse wetgeving

13. De artikelen 126b, 126c, 127a en 127b van het Bundesverfassungsgesetz (federale constitutionele wet; hierna: „BVG") regelen de bevoegdheden van het Oostenrijkse Rechnungshof (rekenkamer). Aan diens toezicht zijn de volgende rechtssubjecten onderworpen: de bond, de deelstaten, de grote gemeenten en — ingeval de regering van een deelstaat een gemotiveerd verzoek daartoe indient — gemeenten met minder dan 20 000 inwoners, de gemeentelijke samenwerkingsverbanden, de socialezekerheidsorganen, de erkende representatieve beroepsorganisaties, de door organen van de bond of van de deelstaten dan wel door hen aangewezen personen beheerde instellingen, fondsen en stichtingen, alsook de ondernemingen beheerd door de bond, een deelstaat of een gemeente of waarin deze (alleen dan wel tezamen met andere aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen rechtssubjecten) een belang van ten minste 50 % in de zin van het vennootschapsrecht bezitten of die zij anderszins controleren. Ingevolge § 31a, lid 1, van het Rundfunkgesetz [4] (omroepwet) is ook de nationale Oostenrijkse omroep (Österreichische Rundfunk; hierna: „ÖRF") aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen.

14. Het Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funk-

4 — BGBl. 1984/379 (Wv), in de versie van BGBl. I, 2000/49.

tionäre [5] (federale constitutionele wet inzake de beperking van ambtenarensalarissen; hierna „BezBegrBVG") bepaalt in § 8:

„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. [...] Indien de mededelingsplicht door de rechtspersonen niet wordt nagekomen, moet het Rechnungshof de betrokken documenten inzien en op basis daarvan zijn verslag opstellen.

[...]

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."

15. Het schijnt, dat volgens de voorstukken van de wet de naam van de werknemer en het door hem ontvangen bedrag in het verslag moeten worden vermeld. Het verslag dient vervolgens ter beschikking van het grote publiek te worden gesteld, om zo „een ruime informatie van de Oostenrijkse bevolking over de uit de openbare kassen betaalde bezoldigingen" [6] te verzekeren.

De feiten en het procesverloop

De feiten en de prejudiciële vragen in zaak C-465/00

16. Zaak C-465/00 betreft een geschil over de uitlegging van § 8 BezBegrBVG, dat gerezen is tussen het Rechnungshof en verscheidene aan zijn toezicht onderworpen

5 — BGBl. I, 1997/64.

6 — Ontwerp van wet en verslag van de parlementaire commissie, 453/A en 687 BlgNR, 20. GP.

instellingen, te weten enkele territoriale lichamen (de deelstaat Niederösterreich, de stad Wiener Neustadt en de gemeente Kaltenleutgeben), de Oostenrijkse centrale bank (Österreichische Nationalbank), een wettelijk erkende representatieve organisatie (de Wirtschaftskammer Steiermark), een openbare onderneming belast met „een taak van algemeen belang" (de ÖRF), en een openbare onderneming met winstoogmerk „die concurreert met andere, niet aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen nationale en buitenlandse ondernemingen" (Austrian Airlines Österreichische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft; hierna: „Austrian Airlines").

17. Bij een controle van de in 1998 en 1999 uitbetaalde pensioenen en salarissen deelden die instellingen de salaris- en pensioengegevens slechts in anonieme vorm mee, terwijl de Wirtschaftskammer Steiermark in het geheel geen gegevens verstrekte. Toen het Rechnungshof vervolgens een rechtstreeks onderzoek van de boeken wilde verrichten, weigerden de betrokken instellingen die controle toe te staan, of stelden zij de (door het Rechnungshof onaanvaardbaar geachte) voorwaarde, dat de verkregen gegevens geanonimiseerd zouden worden.

18. Het Rechnungshof wendde zich daarop tot het Verfassungsgerichtshof met het verzoek het bevoegd te verklaren tot het verrichten van de controle bij de betrokken instellingen, teneinde het in § 8 BezBegrBVG bedoelde verslag betreffende de inkomens te kunnen opstellen. De verweerders in het hoofdgeding verzetten zich tegen het verzoek van het Rechnungshof en vorderden hunnerzijds onwettigverklaring van de vermelding van de namen en functies van de betrokken personen in het verslag van het Rechnungshof. Daartoe stelden zij onder meer, dat openbaarmaking van die namen en functies in strijd zou zijn met de bepalingen van de richtlijn en de communautaire beginselen inzake de bescherming van het privéleven, en tot een onwettige belemmering van het vrije werknemersverkeer zou leiden.

19. Geconfronteerd met deze problematiek, achtte het Verfassungsgerichtshof het noodzakelijk het Hof krachtens artikel 234 EG de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„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 van Justitie 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?"

De feiten en de prejudiciële vragen in de zaken C-138/01 en C-139/01

20. Christa Neukomm en Josef Lauermann zijn werknemers van de ÖRF; hun salaris ligt boven de in § 8 BezBegrBVG genoemde grens. Ingevolge deze bepaling is de ÖRF derhalve verplicht hun salarisgegevens aan het Rechnungshof mee te delen.

21. Bij afzonderlijke beroepen hebben Neukomm en Lauermann het Arbeits- und Sozialgericht Wien respectievelijk het Landesgericht St. Pölten in kort geding verzocht, de ÖRF te verbieden de hun betreffende gegevens onder vermelding van hun naam door te geven. Tot staving van hun verzoek voerden zij, voorzover hier van belang, aan dat daardoor inbreuk werd gemaakt op hun fundamentele rechten (met name het recht op eerbiediging van het privéleven, neergelegd in artikel 8 EVRM) en op de bepalingen van de richtlijn. In beide procedures concludeerde de ÖRF tot afwijzing van het verzoek, maar met de opmerking dat zij het eens was met de beoordeling van haar werknemers.

22. De geadieerde rechterlijke instanties verwierpen de verzoeken in kort geding en hun beslissing werd vervolgens in hoger beroep door het Oberlandesgericht Wien bevestigd. Verzoekers stelden daarop beroep tot „Revision" van de uitspraak van de appelrechter in bij het Oberste Gerichtshof dat, onder verwijzing naar de reeds door het Verfassungsgerichtshof gestelde vragen, besloot zijn beslissing in de twee zaken aan te houden en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moeten de bepalingen van het gemeenschapsrecht, inzonderheid die betref-

fende 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?"

De procedure voor het Hof

23. In zaak C-465/00 zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de partijen in het hoofdgeding, de Commissie, de Oostenrijkse, de Deense, de Finse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Zweedse regering, alsmede door de regering van het Verenigd Koninkrijk. In de zaken C-138/01 en C-139/01, die bij beschikking van 17 mei 2001 zijn gevoegd, zijn opmerkingen ingediend door de Commissie, de Oostenrijkse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Zweedse regering, alsmede door de regering van het Verenigd Koninkrijk.

24. Een gezamenlijke terechtzitting voor deze drie zaken heeft op 18 juni 2002 plaatsgehad; vertegenwoordigd waren daar de gemeente Kaltenleutgeben, de deelstaat Niederösterreich, de Österreichische Nationalbank, Austrian Airlines, de ÖRF, de Commissie en de Oostenrijkse, de Finse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Zweedse regering.

Juridische analyse

25. Zoals wij zagen, zijn het Hof in de drie zaken in wezen dezelfde vragen gesteld: de ene betreft de verenigbaarheid van een wettelijke regeling als de Oostenrijkse met de bepalingen van de richtlijn en de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid; de andere, subsidiaire vraag betreft de rechtstreekse werking van de communautaire bepalingen waarmee bedoelde wettelijke regeling bij het onderzoek van de eerste vraag eventueel onverenigbaar is verklaard.

26. Ter beantwoording van de vragen in de drie verwijzingsbeschikkingen (die wij natuurlijk gezamenlijk zullen behandelen), moeten wij derhalve in de eerste plaats onderzoeken, of een nationale wettelijke regeling als die welke hier in geding is, verenigbaar is met de bepalingen van de richtlijn, en in de tweede plaats, of een dergelijke regeling in strijd is met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid. En vervolgens, als blijkt dat een regeling van die aard in strijd is met de bepalingen van de richtlijn of de beginselen inzake vertrouwelijkheid, zullen wij ook moeten onderzoeken of die bepalingen en beginselen rechtstreekse werking hebben.

De verenigbaarheid van een nationale regeling als hier in geding met de bepalingen van de richtlijn

Ter inleiding

27. Zoals gezegd, wensen de nationale rechterlijke instanties in de eerste plaats te vernemen, of een wettelijke regeling als hier in geding dwingt tot een verwerking van persoonsgegevens die in strijd is met de regeling van de richtlijn. Het antwoord op deze vraag onderstelt uiteraard dat de richtlijn op het onderhavige geval van toepassing is. Dit is echter in het geheel niet zeker en wordt door meerdere partijen ook ronduit betwist.

28. Volgens artikel 3 van de richtlijn is deze immers niet op iedere „verwerking van persoonsgegevens" van toepassing, in het bijzonder niet, voorzover hier van belang, op een verwerking „die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt" (artikel 3, lid 2, eerste streepje). Ervan uitgaande dat het bij de verschillende in § 8 BezBegrBVG bedoelde verrichtingen (verzameling van salaris- en pensioengegevens, mededeling aan het Rechnungshof, opneming in het verslag, aanbieding van het verslag aan de bevoegde organen en openbaarmaking van het verslag) om een „verwerking van persoonsgegevens" gaat, hebben bijna alle interveniënten in de procedure voor het Hof en ook de verwijzende rechterlijke instanties zelf zich beziggehouden met de vraag, of de activiteiten waarvoor die verwerking plaatsvindt, al dan niet „binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht" vallen in de zin van artikel 3, lid 2, eerste streepje, van de richtlijn. Slechts bij een bevestigend antwoord op deze vraag zal men immers kunnen zeggen, dat de richtlijn op die verwerkingen van toepassing is.

29. Het lijkt mij dan ook zonneklaar, dat wij er bij onze analyse niet aan kunnen ontkomen, eerst de vraag naar de toepasselijkheid van de richtlijn te bespreken, want zou deze vraag ontkennend worden beantwoord, dan is een beoordeling van de verenigbaarheid van een regeling als de onderhavige met de bepalingen van de richtlijn uiteraard overbodig. Ik zal dus eerst deze vraag aansnijden.

Overwegingen van de verwijzende rechters en argumenten van partijen

30. Onder erkenning van de controversiële aard van het probleem lijken de rechters a quo geneigd aan te nemen, dat de richtlijn ook geldt voor verwerkingen als hier in geding, omdat de richtlijn een volledige harmonisatie ter zake tot stand zou hebben gebracht, teneinde „in verband met de verwerking van persoonsgegevens [...] de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer" (artikel 1, lid 1), in volle omvang te verzekeren. De controleactiviteit van het Rechnungshof, met het oog waarop de betrokken verwerking geschiedt, zou volgens de verwijzende rechters binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht kunnen vallen wegens de mogelijke invloed ervan op het vrije verkeer van werknemers (artikel 39 EG), vooral omdat een openbare onderneming die concurreert met (nationale en buitenlandse) bedrijven die de salarisgegevens van hun personeel niet openbaar behoeven te maken, eveneens aan die controle is onderworpen.

31. De verwerende instellingen in het geding voor het Verfassungsgerichtshof zijn uiteraard dezelfde mening toegedaan. Afgezien van enkele kleine verschillen betogen zij kort samengevat, dat de controleactiviteit van het Rechnungshof binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt, omdat die controle invloed heeft op de arbeidsvoorwaarden van de werknemers van de betrokken instellingen en aspecten beroert die deels door gemeenschapsbepalingen op sociaal gebied worden geregeld [7], of, vooral, omdat zij, in strijd met artikel 39 EG, het vrije verkeer van werknemers kan belemmeren.

32. Wat met name dit laatste punt betreft, zou de controle door het Rechnungshof enerzijds een ongunstige invloed hebben op de mogelijkheid van de werknemers van de betrokken instellingen om werk in een andere lidstaat te zoeken (waarschijnlijk omdat de openbaarmaking van hun salaris hun onderhandelingspositie tegenover buitenlandse ondernemingen zou verzwakken), en anderzijds burgers van andere lidstaten afschrikken, die naar Oostenrijk zouden willen komen om bij de aan de controle onderworpen instellingen te werken.

33. Meer in het bijzonder betoogt de Österreichische Nationalbank, dat het vrije werknemersverkeer nog ernstiger wordt aangetast doordat de controle zich ook tot de dochterondernemingen van de betrokken instellingen in de andere lidstaten uitstrekt; volgens Austrian Airlines is die aantasting in haar geval wel bijzonder ernstig, omdat zij met maatschappijen uit andere lidstaten concurreert, die niet aan een dergelijke controle zijn onderworpen.

7 — Er wordt in dit verband verwezen naar, onder meer, 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), en verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149, blz. 2).

34. Volgens de ÖRF ten slotte valt de activiteit van het Rechnungshof binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht (en is de richtlijn van toepassing op de daarmee verband houdende verwerkingen), omdat artikel 8 BezBegrBVG een bepaling is die uitvoering geeft aan de richtlijn.

35. De opmerkingen van het Rechnungshof, de Republiek Oostenrijk en de Italiaanse Republiek gaan daarentegen in de andere richting. Volgens deze partijen komt in de in artikel 8 BezBegrBVG bedoelde controle-activiteit een autonome bevoegdheid van de staat tot uitdrukking, waarmee duidelijk doelstellingen van algemeen belang in verband met de financiële verantwoording door de overheid worden nagestreefd en die dus op geen enkele manier binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt. De op de grondslag van artikel 100 A van het Verdrag vastgestelde richtlijn heeft als voornaamste doelstelling de totstandbrenging van de interne markt, ten opzichte waarvan de bescherming van het privéleven slechts van bijkomstige aard is. Naar de mening van genoemde partijen kan de betrokken controle het vrije verkeer van werknemers niet belemmeren, aangezien zij de werknemers van de betrokken instellingen niet belet in een andere lidstaat te gaan werken, en werknemers uit andere lidstaten niet belet bij die instellingen in dienst te treden.

36. Het standpunt van de Commissie op dit punt is niet bepaald duidelijk: de schriftelijke opmerkingen die zij in de drie zaken heeft ingediend, dekken elkaar niet volledig, en ter terechtzitting heeft zij vervolgens de conclusies waartoe zij eerder gekomen was, weer gewijzigd.

37. In haar schriftelijke opmerkingen in zaak C-465/00 betoogt zij, dat de richtlijn niet op verwerkingen als hier in geding van toepassing is, omdat zij plaatsvinden ten behoeve van een boekhoudkundige controle die niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt. Deze controle houdt immers verband met het nationale begrotingsbeleid, dat, afgezien van enkele beperkingen in het kader van de economische en monetaire unie, niet door gemeenschapsvoorschriften wordt bepaald en dus voor het wezenlijke tot de bevoegdheidssfeer van de lidstaten behoort. Daarnaast, zo vervolgt de Commissie, is het uitgesloten te achten, dat bedoelde controleactiviteit binnen het bereik van het gemeenschapsrecht komt wegens haar eventuele invloed op de werking van de interne markt. De redenen daarvan zijn met name dat: i) het verslag over de inkomens en de openbaarmaking ervan geen grensoverschrijdende gegevensverwerking met zich brengt; ii) het gestelde concurrentienadeel voor de aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen ondernemingen hoe dan ook verwaarloosbaar klein is, en iii) de invloed van de betrokken wettelijke regeling op de keuzevrijheid van de werknemers te onzeker en indirect is om het vrije werknemersverkeer binnen de Gemeenschap daadwerkelijk te kunnen belemmeren.

38. In haar latere schriftelijke opmerkingen in de gevoegde zaken C-138/01 en C-139/01 bevestigt de Commissie in wezen haar opvatting, dat de activiteit van het Rechnungshof buiten de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht ligt. Zij voegt daar echter aan toe, dat de verwerking die de aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen instellingen verrichten, te weten het verzamelen van de salarisgegevens van hun werknemers, in werkelijkheid twee verschillende activiteiten dient: enerzijds de uitbetaling van de salarissen, en dit valt binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht wegens de mogelijke invloed op het vrije werknemersverkeer en op het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers (artikel 141 EG); anderzijds het doorgeven van die gegevens aan het Rechnungshof ten behoeve van de opstelling van het in § 8 BezBegrBVG bedoelde verslag, en deze werkzaamheid valt, zoals reeds eerder was gesteld, buiten de toepassing van het gemeenschapsrecht. Daar de eerste werkzaamheid volledig in de schaduw van de boekhoudkundige controle staat (waarvoor de andere verwerkingen door het Rechnungshof plaatsvinden), concludeert de Commissie, dat het verzamelen van de inkomensgegevens ook geen verzamelen in de zin van de richtlijn is.

39. Ter terechtzitting is de Commissie echter van deze conclusie afgestapt en heeft zij de stelling van toepasselijkheid van de richtlijn omhelsd. Om te beginnen preciseerde zij, dat het in § 8 BezBegrBVG eigenlijk om vijf verwerkingen gaat: het verzamelen van de gegevens door de onder toezicht staande instellingen, het doorgeven van de gegevens aan het Rechnungshof, het opnemen van die gegevens door het Rechnungshof in het speciale verslag, het voorleggen van het verslag aan het parlement en de openbaarmaking van het verslag. De vier laatste verwerkingen vallen overeenkomstig artikel 3, lid 2, niet onder de bepalingen van de richtlijn, daar zij plaatsvinden in het kader van een boekhoudkundige controle die buiten de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht ligt. In afwijking evenwel van wat zij eerder had gezegd, merkte de Commissie ter terechtzitting op, dat de eerste verwerking, het verzamelen van de gegevens door de onder toezicht staande instellingen, onder de toepassing van de richtlijn valt. Die eerste verwerking vindt immers enkel plaats ten behoeve van de betaling van de salarissen en dus ten behoeve van een activiteit die binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt, in de eerste plaats wegens de mogelijke invloed ervan op het vrije verkeer van werknemers, en in de tweede plaats wegens het belang ervan voor de toepassing van tal van communautaire regels op sociaal gebied (in het bijzonder artikel 141 EG). Het hergebruik van die gegevens ook voor de boekhoudkundige controle vormt daarentegen een geval van „verdere verwerking" in de zin van artikel 6, lid 1, sub b, van de richtlijn, waarvan het al dan niet geoorloofd zijn moet worden beoordeeld in het licht van de in artikel 13 omschreven afwijkingen.

Beoordeling

40. Wat de beoordeling van deze verschillende stellingen betreft, ben ik het om te

beginnen eens met de zienswijze van de Commissie, dat het in § 8 BezBegrBVG in wezen om vijf verwerkingen gaat: het verzamelen van de gegevens betreffende salarissen en pensioenen door de betrokken instellingen, het doorgeven van die gegevens aan het Rechnungshof, het opnemen ervan door het Rechnungshof in het speciale verslag, het voorleggen van het verslag aan het parlement en de andere bevoegde organen en de openbaarmaking van het verslag. Daarentegen ben ik het niet eens met wat de Commissie in haar tweede schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft betoogd met betrekking tot de eerste van die verwerkingen (te weten het verzamelen van de gegevens door de aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen instellingen); ik geloof namelijk niet, dat die instellingen deze verwerking verrichten ten behoeve van de betaling van de salarissen aan hun werknemers, dat wil zeggen ten behoeve van een activiteit die volgens de Commissie, in tegenstelling tot de activiteit die de vier andere verwerkingen worden geacht te dienen, „binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht" in de zin van artikel 3, lid 2, van de richtlijn valt.

41. Het komt mij immers voor, dat § 8 BezBegrBVG van de door het Rechnungshof gecontroleerde instellingen een verwerking verlangt die *anders is dan en volgt op* die welke zij in het kader van hun boekhouding normaal voor de salarisbetaling aan hun werknemers verrichten. De eerste verwerking waarin genoemde bepaling voorziet, omvat het selecteren en extrapoleren, uit de massa van gegevens die in de boekhouding van de betrokken instellingen te vinden zijn, van die gegevens welke betrekking hebben op de salarissen en pensioenen van „personen die ten minste in een van de twee voorgaande kalenderjaren salarissen of pensioenen hebben ontvangen die jaarlijks hoger waren dan 14 maal 80 % van het maandelijks basisbedrag", daarbij tevens rekening houdend met andere salarissen of pensioenen die de betrokkenen eventueel van andere aan het toezicht van het Rechnungshof onderworpen instellingen ontvangen. Het gaat dus om een bijzondere verwerking van de gegevens waarover die instellingen beschikken, die zeker niet mag worden verward met de andersoortige verwerkingen die zij normaal ten behoeve van hun boekhouding en de salarisbetaling aan al hun werknemers verrichten, juist omdat de in geding zijnde verwerking, in tegenstelling tot al die andere, een verwerking ad hoc is, specifiek en uitsluitend bedoeld om de in genoemde bepaling bedoelde controle mogelijk te maken.

42. Na deze precisering, en om vast te stellen of de vijf verwerkingen die § 8 BezBegrBVG verlangt, onder de bepalingen van de richtlijn vallen, dienen wij ons thans bezig te houden met de vraag, of de controleactiviteit van het Rechnungshof, ten behoeve waarvan die verwerkingen plaatsvinden, al dan niet „binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht" in de zin van artikel 3, lid 2, valt.

43. Mijns inziens moet die vraag ontkennend worden beantwoord. De controle van het Rechnungshof heeft immers tot doel „een ruime informatie van de Oostenrijkse bevolking over de uit de openbare kassen betaalde bezoldigingen" te verzekeren en aldus een goed beheer van de openbare gelden te bevorderen. Het gaat dus, zoals het Rechnungshof, de Commissie, de Oos-

tenrijkse en de Italiaanse regering opmerken, om een openbare controleactiviteit, gewild en geregeld door de Oostenrijkse overheid (nog wel bij wege van een constitutionele wet) op grond van een autonome politieke en institutionele keuze en niet om te voldoen aan een communautaire verplichting. Aangezien er geen enkele specifieke gemeenschapsregeling met betrekking tot die activiteit bestaat, kan zij enkel maar tot de bevoegdheidssfeer van de lidstaten behoren.

44. Aan deze conclusie wordt, dunkt mij, ook niet afgedaan door de tegenargumenten waarmee men de activiteit van het Rechnungshof binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht probeert te brengen. Zoals wij zagen, wordt daartoe in het bijzonder gewezen op het belang van die activiteit voor bepaalde voorschriften van het Verdrag en het afgeleide recht, maar geen van de voorgedragen hypotheses lijkt mij gegrond.

45. In de eerste plaats heeft, wanneer wij afzien van enkele tamelijk vage beweringen, niemand werkelijk het mogelijke belang van genoemde activiteit vanuit het gezichtspunt van artikel 141 EG kunnen uitleggen. Daar zij immers zonder onderscheid betrekking heeft op gegevens betreffende werknemers van beiderlei kunne, valt echt niet te begrijpen, hoe de controle van het Rechnungshof enige invloed zou kunnen hebben op de toepassing van het in die bepaling verankerde beginsel van gelijke beloning. Evenmin begrijp ik, welk verband die controle zou kunnen hebben met de door enkele interveniënten genoemde andere gemeenschapsbepalingen op sociaal gebied, dat wil zeggen de artikelen 136 EG en 137 EG betreffende de sociale politiek, richtlijn 76/207 [8] en verordening nr. 1408/71. [9] Ook deze verwijzingen zijn op geen enkele wijze toegelicht en in elk geval slaag ik er zelfs met de beste wil van de wereld niet in, enig verband te ontdekken met de controleactiviteit van het Rechnungshof.

46. Kunstmatig, en in ieder geval niet overtuigend, lijkt mij voorts de poging, die activiteit binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht te brengen met een beroep op de mogelijke invloed ervan op het door artikel 39 EG gewaarborgde vrije verkeer van werknemers. Om te beginnen merk ik op, dat in de verwijzingsbeschikkingen niet speciaal wordt gesproken over grensoverschrijdende aspecten die de toepassing van die bepaling in de hoofdgedingen zouden kunnen rechtvaardigen, tenzij hoogstens als hypothese, wat niet te verenigen valt met de rechtspraak van het Hof, dat „een louter hypothetisch vooruitzicht op een baan in een andere lidstaat [...] geen toereikende band met het gemeenschapsrecht [vormt] om een toepassing van artikel 48 EEG-Verdrag [thans, na wijziging, artikel 39 EG] te rechtvaardigen". [10]

8 — Aangehaald in voetnoot 7.

9 — Aangehaald in voetnoot 7.

10 — Arrest van 28 juni 1984, Moser (180/83, Jurispr. blz. 2539, punt 18). Zie ook arresten van 28 maart 1979, Saunders (175/78, Jurispr. blz. 1129); 28 januari 1992, Steen (C-332/90, Jurispr. blz. I-341), en 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171).

47. Maar ook wanneer men dit buiten beschouwing laat, kan de in geding zijnde regeling mijns inziens niet als een belemmering van het vrije werknemersverkeer worden aangemerkt. Daar zij Oostenrijkse en buitenlandse werknemers gelijkelijk raakt, lijkt haar eventuele invloed op de keuzevrijheid van werknemers zo onzeker en indirect, dat zij in feite geen belemmering voor hun vrijheid van verkeer in de zin van artikel 39 EG kan opleveren. Ik herinner in dit verband aan de rechtspraak van het Hof, volgens welke „bepalingen die, ook al zijn zij zonder onderscheid van toepassing, een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, [...] belemmeringen van die vrijheid [opleveren]", maar daarbij werd gepreciseerd, dat die bepalingen, om zo'n belemmering te kunnen vormen, „bepalend moeten zijn voor de toegang van de werknemers tot de arbeidsmarkt". [11] Welnu, zoals onder meer de Oostenrijkse regering heeft opgemerkt, ook al zou het toezicht van het Rechnungshof wellicht een van de aspecten kunnen zijn die bij de keuzes van bepaalde werknemers in verband met hun loopbaan een rol spelen, het is duidelijk dat het noch bepalend is voor de toegang van werknemers uit andere lidstaten tot een betrekking bij een van de betrokken instellingen in Oostenrijk, noch voor de toegang van werknemers van die instellingen tot de arbeidsmarkt in de andere lidstaten.

48. Ten slotte houd ik eveneens voor ongegrond het (eerlijk gezegd nogal onduidelijke) argument van de ÖRF, dat de activiteit van het Rechnungshof binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt omdat § 8 BezBegrBVG als een bepaling ter uitvoering van de richtlijn is te beschouwen. In werkelijkheid bevat die bepaling geen algemene regels over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de implementatie van de richtlijn in de nationale rechtsorde; zij schrijft enkel specifieke verwerkingen voor die strikt noodzakelijk zijn voor de controleactiviteit van het Rechnungshof. Wil men echter niet in een petitio principii vervallen en met de ratio van artikel 3, lid 2, in tegenspraak komen, dan kan men niet elke willekeurige nationale bepaling die een verwerking van persoonsgegevens voorschrijft, als een bepaling ter uitvoering van de richtlijn aanmerken, om daar vervolgens uit af te leiden dat de richtlijn op elke door een nationale bepaling voorgeschreven verwerking van toepassing is omdat zij per definitie plaatsvindt ten behoeve van een werkzaamheid die „binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht" valt.

49. Op grond van al het voorgaande ben ik daarom van mening, dat de richtlijn niet op de in § 8 BezBegrBVG bedoelde verwerkingen van persoonsgegevens van toepassing is, omdat zij worden verricht ten behoeve van een openbare boekhoudkundige controleactiviteit die niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht in de zin van artikel 3, lid 2, van de richtlijn valt.

11 — Arrest van 27 januari 2000, Graf (C-190/98, Jurispr. blz. I-493, punt 23).

50. Voor het overige geloof ik niet, dat men hiertegen in kan brengen, zoals de verwijzende rechters lijken te doen, dat de richtlijn ook in een dergelijk geval toepassing dient te vinden, omdat zij „in verband met de verwerking van persoonsgegevens [...] de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer", ten volle beoogt te verzekeren (artikel 1, lid 1).

51. Zoals ik al in mijn conclusie in zaak C-101/01, Lindqvist, heb aangegeven, is de richtlijn vastgesteld op basis van artikel 100 A ter bevordering van het vrije verkeer van persoonsgegevens door harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van die gegevens. De gemeenschapswetgever heeft in het bijzonder tot een in alle lidstaten gelijkwaardig beschermingsniveau willen komen, teneinde de belemmeringen voor het verkeer van persoonsgegevens, die het gevolg zijn van verschillen in de mate waarin de bescherming van de rechten en vrijheden van personen, inzonderheid van de persoonlijke levenssfeer in de lidstaten is gewaarborgd, op te heffen (zevende en achtste overweging van de considerans). Immers, was de harmonisatierichtlijn eenmaal aangenomen, dan zouden „de lidstaten, wegens de gelijkwaardige bescherming die voortvloeit uit de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen, het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen de lidstaten niet langer mogen belemmeren om redenen in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, met name het recht op persoonlijke levenssfeer" (negende overweging).

52. Bij de bepaling van dat in alle lidstaten gelijkwaardige beschermingsniveau heeft de wetgever weliswaar rekening gehouden met de noodzaak de „fundamentele rechten van personen" te beschermen (tweede en derde overweging) en zich derhalve tot doel gesteld een „hoog beschermingsniveau" te waarborgen (tiende overweging), maar daarbij heeft hij steeds de voornaamste doelstelling van de richtlijn voor ogen gehad, te weten de bevordering van het vrije verkeer van persoonsgegevens, daar dit „voor de interne markt van fundamenteel belang is" (achtste overweging).

53. Het vrijwaren van de fundamentele rechten is derhalve een belangrijke waarde en een vereiste waarmee de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van de voor de instelling en werking van de interne markt noodzakelijke geharmoniseerde bepalingen rekening heeft gehouden, maar het is geen *autonome* doelstelling van de richtlijn. Anders zou men moeten aannemen, dat de richtlijn de particulieren ook bescherming in verband met de verwerking van persoonsgegevens beoogt te verlenen zonder dat het doel van bevordering van het vrije verkeer van die gegevens in het spel is, met het absurde gevolg, dat de richtlijn dan ook van toepassing zou zijn op verwerkingen ten behoeve van activiteiten die geen enkel verband met de instelling en werking van de interne markt hebben.

54. Zou men ervan uitgaan, dat de richtlijn niet slechts het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de interne markt beoogt te bevorderen, maar tevens als autonome doelstelling de bescherming van de fundamentele rechten (waaronder het recht op persoonlijke levenssfeer) heeft, dan dreigt men bovendien twijfel te doen ontstaan aan de geldigheid van de richtlijn, aangezien zij in dat geval op een kennelijk verkeerde rechtsgrondslag zou berusten. Artikel 100 A kan immers niet dienen als grondslag voor maatregelen die de in dit artikel genoemde specifieke doelstelling te buiten gaan, dat wil zeggen maatregelen die hun rechtvaardiging niet vinden in het vergemakkelijken van „de instelling en de werking van de interne markt".

55. Ik herinner hier aan het welbekende arrest waarbij richtlijn 98/43/EG [12] wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag nietig is verklaard. Het Hof preciseerde daarin, dat „de in artikel 100 A, lid 1, van het Verdrag bedoelde maatregelen de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt dienen te verbeteren. Een uitlegging van dat artikel, volgens welke de gemeenschapswetgever daarin een algemene bevoegdheid wordt verleend om de interne markt te reglementeren, zou niet alleen indruisen tegen de tekst zelf van bovengenoemde bepalingen, maar zou ook onverenigbaar zijn met het in artikel 3 B EG-Verdrag (thans artikel 5 EG) neergelegde beginsel dat het bij de bevoegdheden van de Gemeenschap om toegekende bevoegdheden gaat." [13] Wat meer in het bijzonder de bescherming van de fundamentele rechten betreft, verklaarde het Hof in het na de vaststelling van de richtlijn uitgebrachte advies 2/94 uitdrukkelijk, dat „geen enkele bepaling van het Verdrag de gemeenschapsinstellingen in algemene zin bevoegd verklaart om regels te stellen op het gebied van de mensenrechten". [14]

56. Gelet op al het voorgaande ben ik derhalve van mening, dat de richtlijn niet van toepassing is op verwerkingen van persoonsgegevens waarin een wettelijke regeling als hier in geding voorziet, omdat zij worden verricht „met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten" in de zin van artikel 3, lid 2, van de richtlijn. Hieruit volgt, dat een dergelijke regeling niet kan worden geacht onverenigbaar te zijn met de bepalingen van de richtlijn.

12 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van reclame en sponsoring voor tabaksproducten (PB L 213, blz. 9).

13 — Arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punt 83).

14 — Advies van 28 maart 1996 (Jurispr. blz. I-1759, punt 27).

De verenigbaarheid van een nationale wettelijke regeling als hier in geding met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid

57. Na te hebben vastgesteld dat de richtlijn in casu niet van toepassing is, dienen wij nog na te gaan of een wettelijke regeling als hier in geding verenigbaar is met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid, waartoe onder meer het recht op eerbiediging van het privéleven behoort, dat is neergelegd in artikel 8 EVRM, waarnaar de verwijzingsbeschikkingen uitdrukkelijk verwijzen. [15]

58. Daarbij valt op te merken, dat „wanneer een nationale wettelijke regeling binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht komt, het Hof, ingeval het om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens moet verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of die regeling verenigbaar is met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert [...] Het Hof heeft die bevoegdheid echter niet ten aanzien van een wettelijke regeling die niet binnen het kader van het gemeenschapsrecht valt." [16]

59. Omdat ik, zoals reeds gezegd, van mening ben dat de controle-activiteit waarin de in geding zijnde nationale wettelijke regeling voorziet, buiten de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt, is het Hof mijns inziens ook niet bevoegd om de conformiteit van die regeling met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid te beoordelen.

De vragen betreffende de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn en van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid

60. Gezien de conclusies waartoe ik in de voorgaande punten ben gekomen, acht ik het niet nodig de vragen betreffende de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn en van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid te bespreken.

15 — Zoals bekend, „[maken] volgens vaste rechtspraak de fundamentele rechten integrerend deel [uit] van de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging het Hof verzekert. Daarbij laat het Hof zich leiden door de constitutionele tradities welke aan de lidstaten gemeen zijn, alsmede door de aanwijzingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens, waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten. Aan het EVRM komt in dit opzicht bijzondere betekenis toe" (arrest van 6 maart 2001, Connolly/Commissie, C-274/99 P, Jurispr. blz. I-1611, punt 37). In dezelfde zin artikel 6, lid 2, EU, luidende: „De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht."

16 — Arrest van 29 mei 1997, Kremzow (C-299/95, Jurispr. blz. I-2629, punt 15). In dezelfde zin, arresten van 4 oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Jurispr. blz. I-4685, punt 31), en 18 december 1997, Annibaldi (C-309/96, Jurispr. blz. I-7493, punt 13), en beschikking van 25 mei 1998, Nour (C-361/97, Jurispr. blz. I-3101, punt 19).

Conclusie

In het licht van wat ik in het voorgaande uiteen heb gezet, geef ik het Hof derhalve in overweging op de prejudiciële vragen van het Verfassungsgerichtshof en het Oberste Gerichtshof te antwoorden, dat de bepalingen van richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, niet van toepassing zijn op verwerkingen van persoonsgegevens bedoeld in een wettelijke regeling als hier in geding, daar zij worden verricht „met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten" in de zin van artikel 3, lid 2, van de richtlijn. Het Hof is niet bevoegd de conformiteit van een dergelijke wettelijke regeling met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake vertrouwelijkheid te beoordelen.