



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 9 juli 2015¹

Zaak C-201/14

Smaranda Bara e.a.
tegen
Președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate,
Casa Națională de Asigurări de Sănătate,
Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF)

[verzoek van de Curtea de Apel Cluj (Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Economisch en monetair beleid — Artikel 124 VWEU — Bevoorrechte toegang tot de financiële instellingen — Niet op het hoofdgeding toepasselijke bepaling — Kennelijke niet-ontvankelijkheid — Onderlinge aanpassing van de wetgevingen — Richtlijn 95/46/EG — Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens — Artikel 7 — Voorwaarden voor de toelaatbaarheid van de verwerking van gegevens — Artikelen 10 en 11 — Toestemming van en informatieverstrekking aan betrokkenen — Artikel 13 — Uitzonderingen en beperkingen — Nationale regeling betreffende het verkrijgen van de hoedanigheid van sociaal verzekerde — Tussen twee overheidsinstanties overeengekomen protocol voor de overdracht van persoonsgegevens betreffende de inkomsten van de betrokkenen”

1. In welke mate en op welke wijze mogen overheidsinstanties van een lidstaat in het kader van de uitoefening van hun openbaar gezag persoonsgegevens van hun burgers met elkaar delen, met name inkomensgegevens, die door hen worden opgevraagd voor het vervullen van hun taken van algemeen belang? Dat is in wezen de belangrijkste vraag die in het hoofdgeding wordt opgeworpen en die een uitlegging door het Hof vereist van meerdere bepalingen van richtlijn 95/46/EG.²

2. De onderhavige zaak biedt het Hof meer in het bijzonder de gelegenheid om de voorwaarden te onderzoeken waaraan richtlijn 95/46 de doorzending van persoonsgegevens van een administratie naar een andere onderwerpt en daarbij de verplichtingen te preciseren die rusten op zowel de bij een dergelijke overdracht betrokken overheidsinstanties, als de nationale wetgever die deze praktijken moet afbakenen, met name wat betreft de informatieverstrekking aan de betrokkenen.

¹ — Oorspronkelijke taal: Frans.

² — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31).

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Recht van de Unie*

3. De belangrijkste bepalingen van richtlijn 95/46 die relevant lijken voor de oplossing van het hoofdgeding zijn de artikelen 7, 10, 11 en 13. De overige relevante bepalingen zullen in de loop van deze conclusie, waar nodig, worden aangehaald.

4. Artikel 7 van richtlijn 95/46 bepaalt:

„De lidstaten bepalen dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien:

- a) de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend, of
- b) de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene, of
- c) de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is, of
- d) de verwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene, of
- e) de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, drager is opgedragen, of
- f) de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene die aanspraak maakt op bescherming uit hoofde van artikel 1, lid 1, van deze richtlijn, niet prevaleren.”

5. Artikel 10 van richtlijn 95/46 bepaalt:

„De lidstaten bepalen dat de voor de verwerking verantwoordelijke of diens vertegenwoordiger aan de betrokkene, bij wie de betrokkene zelf betreffende gegevens worden verkregen, ten minste de hierna volgende informatie moet verstrekken, behalve indien de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is:

- a) de identiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke en, in voorkomend geval, van diens vertegenwoordiger,
- b) de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd,
- c) verdere informatie zoals
 - de ontvangers of de categorieën ontvangers van de gegevens;
 - antwoord op de vraag of men al dan niet verplicht is om te antwoorden en de eventuele gevolgen van niet-beantwoording,
 - het bestaan van een recht op toegang tot zijn eigen persoonsgegevens en op rectificatie van deze gegevens,

voor zover die, met inachtneming van de specifieke omstandigheden waaronder de verdere informatie verkregen wordt, nodig is om tegenover de betrokkene een eerlijke verwerking te waarborgen.”

6. Artikel 11 van richtlijn 95/46 bepaalt:

„1. De lidstaten bepalen dat wanneer de gegevens niet bij de betrokkene zijn verkregen de voor de verwerking verantwoordelijke of diens vertegenwoordiger, op het moment van registratie van de gegevens of wanneer verstrekking van de gegevens aan een derde wordt overwogen, aan de betrokkene uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking van de gegevens ten minste de volgende informatie moet verstrekken, tenzij de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is:

- a) de identiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke en, in voorkomend geval, van diens vertegenwoordiger,
- b) de doeleinden van de verwerking,
- c) verdere informatie zoals
 - de betrokken gegevenscategorieën;
 - de ontvangers of de categorieën ontvangers;
 - het bestaan van een recht op toegang tot zijn eigen persoonsgegevens en op rectificatie van deze gegevens,

voor zover die, met inachtneming van de specifieke omstandigheden waaronder de verdere informatie verzameld wordt, nodig is om tegenover de betrokkene een eerlijke verwerking te waarborgen.

2. Het bepaalde in lid 1 is niet van toepassing indien, met name voor statistische doeleinden of voor historisch of wetenschappelijk onderzoek, verstrekking van informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost of indien de registratie of verstrekking bij wet is voorgeschreven. In deze gevallen zorgen de lidstaten voor passende waarborgen.”

7. Artikel 13, lid 1, van richtlijn 95/46 bepaalt:

„1. De lidstaten kunnen wettelijke maatregelen treffen ter beperking van de reikwijdte van de in artikel 6, lid 1, artikel 10, artikel 11, lid 1, artikel 12 en artikel 21 bedoelde rechten en plichten indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van

- a) de veiligheid van de Staat;
- b) de landsverdediging;
- c) de openbare veiligheid;
- d) het voorkomen, het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepscodes voor gereguleerde beroepen;
- e) een belangrijk economisch en financieel belang van een lidstaat of van de Europese Unie, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden;

- f) een taak op het gebied van controle, inspectie of regelgeving, verbonden, ook al is dit incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de onder c), d) en e), bedoelde gevallen;
- g) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.”

B – Nationaal recht

8. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat wet nr. 95/2006 inzake de hervorming van de gezondheidszorg en besluit nr. 617/2007 van de voorzitter van het nationaal ziekenfonds³ van 13 augustus 2007⁴, vastgesteld ter uitvoering van deze wet, het rechtskader vormen voor de vaststelling van de hoedanigheid van verzekerde van Roemeense onderdanen die woonplaats in Roemenië hebben, alsook van buitenlanders en staatlozen wier verzoek om verlenging van hun tijdelijke verblijfsrecht is ingewilligd of hun woonplaats in Roemenië hebben, en van hun verplichting tot betaling van de bijdrage aan de ziektekostenverzekering.

9. De verwijzende rechter verduidelijkt dat deze twee regelingen de overheidsinstanties de bevoegdheid verlenen om aan de CNAS de informatie door te zenden die noodzakelijk is voor de vaststelling van deze hoedanigheid van verzekerde. Dienaangaande bepaalt artikel 315 van wet nr. 95/2006:

„De voor de vaststelling van de hoedanigheid van verzekerde noodzakelijke gegevens worden krachtens een protocol kosteloos aan de ziekenfondsen doorgezonden door de autoriteiten, de overheidsinstanties en andere instanties.”

10. Bij protocol van 26 oktober 2007, genummerd P 5282/26.10.2007/95896/30.10.2007⁵, hebben het Agenția Națională de Administrare Fiscală (nationale belastingdienst)⁶ en de CNAS de wijze van doorzending van de relevante gegevens geregeld. Artikel 4 ervan bepaalt:

„Na de inwerkingtreding van het onderhavige protocol zal het [ANAF] via zijn gespecialiseerde ondergeschikte eenheden het oorspronkelijke gegevensbestand in elektronische vorm doorzenden betreffende:

- a. de inkomsten van de personen die behoren tot de in artikel 1, lid 1, van het onderhavige protocol bedoelde categorieën, en driemaandelijks een bijgewerkte versie van dat bestand, aan de [CNAS] op een drager die geschikt is voor automatische verwerking, overeenkomstig bijlage 1 bij het onderhavige protocol [...]”.

II – Hoofddeding

11. Verzoekers in het hoofddeding ontvangen inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten en zijn door het ziekenfonds van Cluj (Roemenië) bij invorderingsbeschikking gesommeerd om hun bijdrage aan het nationale gemeenschappelijke ziekenfonds te betalen; deze bijdrage is vastgesteld op basis van gegevens met betrekking tot hun inkomsten, die door het ANAF aan de CNAS zijn verstrekt.

3 — Casa Națională de Asigurări de Sănătate (hierna: „CNAS”).

4 — Besluit houdende goedkeuring van de methoden voor de afgifte van bewijsstukken ter verkrijging van de hoedanigheid van verzekerde of verzekerde zonder de bijdrage te betalen, en ter uitvoering van executiemaatregelen voor de invordering van de aan het nationaal gemeenschappelijk ziekenfonds verschuldigde bedragen.

5 — Hierna: „protocol van 26 oktober 2007”.

6 — Hierna: „ANAF”.

12. Zij betwisten voor de verwijzende rechter de verschillende bestuurshandelingen op grond waarvan het ANAF aan de CNAS de voor de berekening van de bijdrage benodigde gegevens heeft doorgezonden, met name de gegevens betreffende hun inkomsten. Zij zijn van mening dat de overdracht van hun persoonlijke gegevens door het ANAF aan de CNAS is geschied onder miskenning van de bepalingen van richtlijn 95/46. Deze gegevens zouden zonder hun uitdrukkelijke toestemming en zonder dat zij daarover vooraf waren ingelicht, op basis van een simpel intern protocol zijn doorgezonden en voor andere doeleinden zijn gebruikt dan waarvoor zij oorspronkelijk waren meegedeeld aan de CNAS.

13. De verwijzende rechter verduidelijkt in dat opzicht dat in de Roemeense wetgeving op strikte en uitputtende wijze is geregeld welke gegevens moeten worden doorgezonden om de hoedanigheid van verzekerde vast te stellen, namelijk de gegevens ter identificatie van de persoon (achternaam, voornaam, persoonsnummer en gegevens over de woon- of verblijfplaats in Roemenië), derhalve met uitsluiting van gegevens over de in Roemenië ontvangen inkomsten.

III – Prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

14. In deze context heeft de Curtea de Apel Cluj (appelrechter te Cluj, Roemenië) bij beschikking van 31 maart 2014 besloten om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende vier prejudiciële vragen voor te leggen:

- „1) Is de nationale belastingdienst, als vertegenwoordiger van het bevoegde ministerie van een lidstaat, een financiële instelling in de zin van artikel 124 VWEU?
- 2) Kan bij een met een bestuurshandeling gelijkgestelde handeling, te weten een protocol tussen de nationale belastingdienst en een andere overheidsinstantie, worden voorzien in de overdracht van het gegevensbestand over de inkomsten van de onderdanen van een lidstaat door de nationale belastingdienst aan een andere instantie van de lidstaat, zonder dat er sprake is van een bevoorrechte toegang als omschreven in artikel 124 VWEU?
- 3) Valt de overdracht van het gegevensbestand, met als doel de burgers van een lidstaat te verplichten sociale bijdragen te betalen aan de instantie van de lidstaat waaraan het bestand wordt overgedragen, onder het begrip ‚overweging van bedrijfseconomisch toezicht‘ in de zin van artikel 124 VWEU?
- 4) Mogen persoonsgegevens worden verwerkt door een autoriteit waarvoor die gegevens niet waren bestemd, wanneer daardoor met terugwerkende kracht vermogensschade voor de betrokkenen ontstaat?”

15. De CNAS, de Roemeense en de Tsjechische regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof.

16. Het Hof heeft voorts de belanghebbenden die in de zin van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie het recht hebben opmerkingen in te dienen, verzocht om ter terechtzitting een standpunt in te nemen met betrekking tot drie punten, namelijk de omvang van de verplichtingen die krachtens de artikelen 10 en 11 van richtlijn 95/46 op het ANAF, als verstrekker van de overgedragen gegevens, en op de CNAS, als ontvanger van deze gegevens, rusten; de relevantie van artikel 13 van richtlijn 95/46 voor de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging, en ten slotte de criteria op basis waarvan het protocol van 26 oktober 2007 tussen de CNAS en het ANAF een „wettelijke maatregel” in de zin van artikel 13 van richtlijn 95/46 zou kunnen vormen.

17. Verzoekers in het hoofdgeding, de Roemeense regering en de Commissie hebben ter terechtzitting van 29 april 2015 mondelinge opmerkingen gemaakt en geantwoord op de door het Hof geformuleerde vragen.

IV – Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

18. Alle belanghebbenden die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens dat de eerste drie door de verwijzende rechter voorgelegde prejudiciële vragen betreffende de uitlegging van artikel 124 VWEU niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, aangezien deze bepaling van primair recht niets te maken heeft met het voorwerp van het hoofdgeding en in het onderhavige hoofdgeding niet toepasselijk kan zijn.

19. Artikel 124 VWEU, dat deel uitmaakt van het hoofdstuk van het Verdrag betreffende het economisch beleid, verbiedt alle maatregelen waardoor de lidstaten een bevoorrechte toegang tot de financiële instellingen krijgen. Dit artikel, dat de financiële transacties van de overheidssector aan de discipline van de markt onderwerpt en zodoende tot het versterken van de begrotingsdiscipline bijdraagt⁷, is samen met de artikelen 123 VWEU en 125 VWEU, zoals het Hof reeds heeft benadrukt, preventief van aard aangezien het erop is gericht het risico van een staatsschuldencrisis zo veel mogelijk te verkleinen.⁸

20. Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3604/93 omschrijft het begrip „maatregelen waardoor een bevoorrechte toegang wordt verkregen” als alle wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of alle bindende rechtshandelingen die in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag tot stand komen en die financiële instellingen verplichten vorderingen op instellingen of op organen van de centrale overheden, regionale, lokale of andere overheden, andere publiekrechtelijke lichamen of openbare bedrijven van de lidstaten, te verwerven of aan te houden, of fiscale voordelen toe te kennen die uitsluitend ten goede kunnen komen aan financiële instellingen, dan wel financiële voordelen toe te kennen die niet in overeenstemming zijn met de beginselen van een markteconomie, teneinde het verwerven of aanhouden van dergelijke vorderingen door deze instellingen te bevorderen.

21. De situatie in het hoofdgeding en meer in het bijzonder de toegang van de CNAS tot de door het ANAF verzamelde gegevens kan vanzelfsprekend niet worden gekwalificeerd als een „bevoorrechte toegang” tot „financiële instellingen”⁹, waarvan overigens in de verwijzingsbeslissing zelf geen sprake is.

22. Het is derhalve duidelijk dat artikel 124 VWEU in het hoofdgeding niet toepasselijk kan zijn en dat de eerste drie prejudiciële vragen van de verwijzende rechter bijgevolg als niet-ontvankelijk moeten worden afgewezen.

23. Ik moet overigens opmerken dat de vierde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter in zeer algemene bewoordingen is geformuleerd, niet de bepalingen van het recht van de Unie vermeldt waarvan de uitlegging noodzakelijk is voor de oplossing van het hoofdgeding en slechts een beknopte uiteenzetting van het juridische en feitelijke kader van het hoofdgeding bevat, zodat het eveneens denkbaar zou kunnen zijn deze vraag als niet-ontvankelijk af te wijzen.

7 — Zie de eerste overweging van verordening (EG) nr. 3604/93 van de Raad van 13 december 1993 tot vaststelling van de definities voor de toepassing van het in artikel [124 VWEU] vastgelegde verbod op bevoorrechte toegang (PB L 332, blz. 4).

8 — Zie arresten Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 59) en Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punten 93 e.v.).

9 — Zie de omschrijving van het begrip financiële instellingen in artikel 4 van verordening nr. 3604/93.

24. De Roemeense regering heeft dienaangaande gesteld dat zij geen verband ziet tussen de door verzoekers in het hoofdgeding aangevoerde schade ten gevolge van de verwerking van de in het hoofdgeding litigieuze gegevens en de door hen in het hoofdgeding nagestreefde nietigverklaring van de bestuurshandelingen.

25. Het is inderdaad juist dat de door de verwijzende rechter vermelde vermogensschade die de betrokkenen bij de doorzending met terugwerkende kracht zouden hebben geleden, blijkens het inhoudelijke onderzoek van de vierde prejudiciële vraag niet relevant is voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de nationale regeling met de voorschriften van richtlijn 95/46.

26. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel duidelijk dat de vierde prejudiciële vraag betrekking heeft op de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 95/46. De verwijzende rechter vraagt zich immers in de eerste plaats af, impliciet verwijzend naar de in artikel 11 van richtlijn 95/46 bedoelde situatie, of de verwerking door de CNAS van de door het ANAF verzamelde persoonsgegevens is geschied met inachtneming van de op hen rustende informatieverplichtingen. Hij vraagt zich in de tweede plaats af of de doorzending van de persoonsgegevens op basis van het protocol van 26 oktober 2007 schending oplevert van de op de lidstaat rustende verplichting te waarborgen dat de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming met de bepalingen van richtlijn 95/46 plaatsvindt, waarbij hij, andermaal impliciet verwijst, naar artikel 13 ervan, dat beperkingen van de door deze richtlijn gewaarborgde rechten toestaat, voor zover deze beperkingen bij wet zijn geregeld en zijn voorzien van wettelijke garanties.

27. Op grond van de door de verwijzende rechter gegeven motivering van zijn prejudiciële vragen kan aldus de door het hoofdgeding opgeworpen vraag van uitlegging van richtlijn 95/46 voldoende worden bepaald.

28. Het is van belang eraan te herinneren dat volgens vaste rechtspraak het Hof slechts kan weigeren te antwoorden op een prejudiciële vraag wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die het nodig heeft om een nuttig antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen.¹⁰

29. Ik ben derhalve van mening dat de vierde prejudiciële vraag door de verwijzende rechter ontvankelijk is en moet worden onderzocht.

V – Vierde prejudiciële vraag

30. Met zijn vierde vraag, gelezen in het licht van de toelichting in de verwijzingsbeslissing en van bovenstaande uiteenzetting, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd dat deze in de weg staat aan een nationale regeling die een overheidsinstantie van een lidstaat toestaat persoonsgegevens te verwerken waarvan deze instantie niet de ontvanger is, en met name gegevens betrekking hebbend op de inkomsten van de betrokkenen, zonder dat laatstgenoemden daarvoor toestemming hebben gegeven of daarover vooraf zijn geïnformeerd.

10 — Zie wat dat betreft mijn conclusie in de zaak Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punt 54).

A – Samenvatting van de bij het Hof ingediende opmerkingen

31. Verzoekers in het hoofdgeding hebben ter terechtzitting aangevoerd dat de verwijzende rechter voornamelijk heeft getracht vast te stellen in hoeverre de nationale bestuurlijke praktijk, in casu weerspiegeld in het protocol van 26 oktober 2007 en erin bestaand dat het ANAF automatisch en herhaaldelijk aan de CNAS persoonsgegevens doorzendt, waaronder fiscale gegevens, van bepaalde categorieën belastingplichtigen (naam, voornaam, soort inkomsten en betaalde belasting), verenigbaar is met de bij richtlijn 95/46 vastgestelde procedurevoorschriften.

32. In antwoord op de door het Hof gestelde vragen zijn verzoekers in het hoofdgeding van mening dat artikel 11 van richtlijn 95/46 in het hoofdgeding toepasselijk is. Dat artikel beschrijft de verplichtingen die rusten op de primair verantwoordelijke (het ANAF) en op de secundair verantwoordelijke (de CNAS) voor de verwerking van persoonsgegevens, in het onderhavige geval de verplichting om aan de betrokkenen met name de identiteit van de voor de secundaire verwerking verantwoordelijke, het doel van de verwerking van de doorgezonden gegevens en de categorieën doorgezonden gegevens, mede te delen. Deze verplichtingen rusten hoofdzakelijk op de voor de secundaire verwerking verantwoordelijke en moeten uiterlijk op het tijdstip van de eerste doorzending van de gegevens zijn vervuld.

33. Zij benadrukken dienaangaande dat het protocol van 26 oktober 2007 onsamenhangend is, aangezien in de eerste plaats artikel 4 ervan voorziet in de doorzending van het algemene gegevensbestand, waarin periodiek wijzigingen plaatsvinden, terwijl in de tweede plaats artikel 6, lid 1, ervan bepaalt dat de gegevens afzonderlijk en op basis van een proces-verbaal moeten worden doorgezonden. In de werkelijkheid van de nationale praktijk is van dergelijke processen-verbaal geen sprake, aangezien de overdrachten automatisch, met voorbijgaan van deze procedurevoorschriften, plaatsvinden.

34. Zij voeren bovendien aan dat artikel 13 van richtlijn 95/46 niet relevant is voor de oplossing van het hoofdgeding, aangezien de CNAS niet bevoegd is om de bijdragen aan het ziekenfonds vast te stellen. De doorzending van de gegevens was derhalve niet noodzakelijk, behalve voor de kleine categorie belastingplichtigen waarvoor de bijdrageverplichting was vastgesteld en die deze verplichting niet vrijwillig waren nagekomen.

35. Zij benadrukken evenwel dat, indien het Hof artikel 13 van richtlijn 95/46 toepasselijk zou achten, het derhalve aan het ANAF en de CNAS is om de noodzakelijkheid van de doorzending van de litigieuze gegevens te rechtvaardigen en bijgevolg te bewijzen dat er sprake is van een wettelijke maatregel, die deze doorzending toestaat zonder de toestemming van de betrokkenen. Er is geen sprake van een dergelijke wettelijke maatregel en het protocol van 26 oktober 2007 kan die plaats niet innemen. Dit protocol is niet bekendgemaakt in het officiële orgaan van de Staat, het voldoet niet aan de vereisten van voorzienbaarheid en rechtszekerheid en kan derhalve niet algemeen verbindend zijn.

36. De Roemeense regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen, die in wezen worden gedeeld door de CNAS, aangevoerd dat in de eerste plaats de doorzending van de inlichtingen over de inkomsten uit zelfstandige activiteiten tussen het ANAS en de CNAS bij wet was geregeld en noodzakelijk was voor het vervullen van de taak van de CNAS, en dat in de tweede plaats de verwerking van deze inlichtingen door laatstgenoemde noodzakelijk was om in de zin van artikel 7 van richtlijn 95/46 een wettelijke verplichting na te komen waaraan zij onderworpen was. Bijgevolg was noch de toestemming van de betrokkenen, noch de informatieverstrekking aan laatstgenoemden krachtens artikel 10 of artikel 11 van richtlijn 95/46 vereist.

37. Ter terechtzitting is de Roemeense regering nader ingegaan op het feit dat de doorzending en de verwerking van de litigieuze persoonsgegevens plaatsvinden in het kader van de samenwerkingsverplichtingen die op de overheidsinstanties rusten krachtens het wetboek inzake het fiscale procesrecht met name de artikelen 11 en 62 daarvan. Het protocol van 26 oktober 2007 vormt

dienaangaande niet de rechtsgrondslag van deze verplichtingen, maar beperkt zich tot regeling van de wijze van doorzenden van de gegevens van het ANAF aan de CNAS. Met deze verplichting tot doorzending van fiscale inlichtingen, die slechts tussen overheidsinstanties kan plaatsvinden, met als enig doel het bedrag van de verschuldigde belasting en bijdragen vast te stellen, waaronder de bijdragen voor de ziektekostenverzekering, wordt derhalve een legitiem doel nagestreefd, namelijk de bescherming van financiële belangen in de zin van artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 95/46 vallen. Bijgevolg was de informatieverstrekking aan de betrokkenen niet vereist.

38. De Tsjechische regering voert hoofdzakelijk aan dat de doorzending van de litigieuze gegevens door het ANAF aan de CNAS krachtens artikel 7, onder e), van richtlijn 95/46 kan plaatsvinden zonder de toestemming van de betrokkenen en zonder dat het nodig is hen te informeren, gelet op de in de artikelen 11, lid 2, en 13 van dezelfde richtlijn bedoelde uitzonderingen. Overigens bevat deze richtlijn geen bepaling die voorschrijft dat de doorzending van persoonsgegevens tussen overheidsinstanties specifiek moet worden geregeld door een bepaling van algemene strekking.

39. De Commissie heeft in haar schriftelijke opmerkingen om te beginnen benadrukt dat de in het hoofdgeding litigieuze gegevens persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 95/46 zijn, dat de twee betrokken overheidsinstanties, het ANAF en de CNAS, kunnen worden gekwalificeerd als verantwoordelijken voor de verwerking van die gegevens, in de zin van artikel 2, onder d), van dezelfde richtlijn, en dat zowel het verzamelen als de doorzending van deze gegevens valt onder de kwalificatie „verwerking van persoonsgegevens” in de zin van artikel 2, onder b), van dezelfde richtlijn.

40. De Commissie heeft in haar schriftelijke opmerkingen het Hof verder voorgesteld te verklaren dat de artikelen 6 en 7 van richtlijn 95/46 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan de doorzending van de inkomensgegevens waar het in het hoofdgeding om gaat, voor zover deze doorzending geschiedt op basis van duidelijke en precieze wettelijke bepalingen en waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar is, hetgeen de verwijzende rechter zal moeten nagaan.

41. De Commissie heeft deze conclusie verder uitgewerkt in haar mondelinge opmerkingen ter terechtzitting in haar antwoorden op de door het Hof ten behoeve van deze zitting gestelde vragen. Zij heeft in wezen aangevoerd dat aan de voorwaarden van toestemming van en de informatieverstrekking aan de betrokkenen, waaraan de gecombineerde bepalingen van de artikelen 7, 10, 11 en 13 van richtlijn 95/46 het verzamelen, de doorzending en de verwerking van persoonsgegevens onderwerpen, in de omstandigheden van het hoofdgeding niet is voldaan en dat in elk geval de nationale regeling, en met name het tussen het ANAF en de CNAS overeengekomen protocol van 26 oktober 2007, niet voldoet aan de vereisten van artikel 13 van deze richtlijn, uitgelegd in het licht van de artikelen 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950.

42. De Commissie stelt zodoende dat richtlijn 95/46 is gebaseerd op het beginsel dat degene wiens persoonsgegevens worden verwerkt, op basis van duidelijke, precieze en voorzienbare wettelijke bepalingen kennis moet hebben van elke beperking van de rechten die hij aan richtlijn 95/46 ontleent. De doorzending van de in het hoofdgeding litigieuze gegevens is geschied op basis van een simpel samenwerkingsprotocol tussen de twee instanties, dat zelf is gebaseerd op een bepaling van wet nr. 95/2006 die, verwijzend naar de voor de vaststelling van de hoedanigheid van verzekerde benodigde gegevens, niet voldoet aan deze duidelijkheidseisen.

43. In haar bespreking van de verschillende door het Hof ten behoeve van een mondeling antwoord gestelde vragen benadrukt de Commissie dat zowel het ANAF als de CNAS aan de betrokkenen de inlichtingen had moeten vertrekken die door de artikelen 10 en 11 van richtlijn 95/46 worden vereist, aangezien de Roemeense wetgeving niet aan de eisen voldoet die noodzakelijk zijn om van deze verplichtingen te kunnen afwijken.

44. Zij benadrukt in dat opzicht om te beginnen dat de Roemeense regeling niet lijkt te voldoen aan de voorwaarden van artikel 11, lid 2, van richtlijn 95/46, volgens hetwelk het bepaalde in lid 1 niet van toepassing is indien de registratie of verstrekking van de gegevens bij wet is voorgeschreven. Zij verwijst dat onderzoek echter naar de nationale rechter.

45. Zij benadrukt vervolgens dat elke beperking van het recht op informatieverstrekking aan de betrokkenen, die is voorzien in de artikelen 10 en 11 van richtlijn 95/46, overeenkomstig artikel 13 van genoemde richtlijn moet zijn neergelegd in een wettelijke maatregel, een van de in deze bepaling vermelde doelstellingen van algemeen belang moet nastreven en evenredig moet zijn. De Roemeense wetgeving bevat geen maatregel die in een dergelijke afwijking voorziet, en de bepaling die de doorzending van de gegevens van het ANAF aan de CNAS regelt, kan niet worden beschouwd als een bepaling die duidelijk aangeeft dat de betrokkenen dienaangaande niet zullen worden geïnformeerd.

46. Zij merkt op dat het tussen het ANAF en de CNAS overeengekomen protocol van 26 oktober 2007, dat de doorzending van de inlichtingen tussen de twee instanties regelt, zonder echter bepalingen betreffende de informatieverstrekking aan de betrokkenen te bevatten, niet kan worden beschouwd als wettelijke maatregel in de zin van artikel 13 van richtlijn 95/46. Het gaat om een simpele bilaterale overeenkomst, die niet is bekendgemaakt in het officiële orgaan van de Staat, geen bindende rechtsgevolgen heeft en niet tegen derden kan worden tegengeworpen. Artikel 13 van richtlijn 95/46 weerspiegelt in dat opzicht het bepaalde in artikel 52, lid 1, van het Handvest en artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op het specifieke terrein van de bescherming van persoonsgegevens en zou derhalve moeten worden uitgelegd in het licht van de relevante rechtspraak van het Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

47. Gesteld dat de Roemeense wetgeving geacht kan worden wel de vereiste wettelijke afwijkmogelijkheid te bevatten, moet de beperking van de verplichting tot informatieverstrekking aan de betrokkenen in elk geval voldoen aan het noodzakelijkheids criterium en evenredig zijn. Hoewel enerzijds kan worden erkend dat het functioneren van de publieke ziektekostenverzekering zeker een doelstelling van algemeen belang in de zin van artikel 13 van richtlijn 95/46 vormt en dat de doorzending van de gegevens van het ANAF aan de CNAS bijdraagt aan de verwezenlijking van deze doelstelling, is het daarentegen moeilijk te begrijpen waarom het noodzakelijk is de informatieverstrekking aan de betrokkenen achterwege te laten, aangezien deze informatieverstrekking geen afbreuk kan doen aan de verwezenlijking van genoemde doelstelling.

B – Belangrijkste relevante bepalingen van richtlijn 95/46

48. Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen verschaffen, zal ik om te beginnen ingaan op de belangrijkste regels van de artikelen 5 tot en met 7 en 10 tot en met 13 van richtlijn 95/46, die, voor zover zij de verwerking en de doorzending van persoonsgegevens regelen, relevant lijken voor de oplossing van het hoofdgeding.

49. Overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 95/46 is het aan de lidstaten om binnen de grenzen van de bepalingen van de artikelen 6 tot en met 21 ervan nader de voorwaarden te bepalen waaronder de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is.

50. Zoals het Hof herhaaldelijk in herinnering heeft geroepen, moet, behoudens de op grond van artikel 13 van richtlijn 95/46 toegestane uitzonderingen, elke verwerking van persoonsgegevens in de eerste plaats stroken met de beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens, zoals opgesomd in artikel 6 van genoemde richtlijn, en in de tweede plaats met een van de beginselen betreffende de

toelaatbaarheid van gegevensverwerking, welke zijn opgesomd in artikel 7 van deze richtlijn.¹¹

51. De artikelen 6 en 7 van deze richtlijn noemen aldus, wat de onderhavige zaak betreft, drie eerste vereisten voor het verzamelen en de verwerking van persoonsgegevens.

52. De verantwoordelijke voor de verwerking¹² moet er met name op toezien dat de persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen, eerlijk en rechtmatig worden verwerkt en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met deze doeleinden.¹³

53. Artikel 7 van richtlijn 95/46 bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens slechts rechtmatig is en derhalve slechts mag geschieden indien deze beantwoordt aan een van de in het artikel genoemde gevallen, met name, wat de onderhavige zaak betreft, indien de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend¹⁴, indien de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is¹⁵, of indien de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen¹⁶.

54. Het Hof heeft geoordeeld dat deze bepaling een uitputtende opsomming bevat van de gevallen waarin een verwerking van persoonsgegevens als rechtmatig kan worden aangemerkt.¹⁷ Het heeft eveneens gepreciseerd dat, gelet op het doel van richtlijn 95/46 om een gelijkwaardige bescherming te bieden in alle lidstaten, het begrip noodzakelijkheid in de zin van artikel 7, onder e), van richtlijn 95/46 niet een inhoud kan hebben die verschilt van lidstaat tot lidstaat. Het gaat bijgevolg om een autonoom begrip van het recht van de Unie.¹⁸

55. De artikelen 10 en 11 van richtlijn 95/46 omschrijven de op de verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens rustende verplichting tot informatieverstrekking, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de gevallen waarin deze gegevens al dan niet bij de betrokkene zijn verkregen.

56. Artikel 10 van richtlijn 95/46, gelezen in het licht van overweging 38 ervan, bepaalt aldus dat de betrokkenen bij wie de verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens deze gegevens heeft verkregen, voor zover zij niet al zijn geïnformeerd, van het bestaan van de verwerkingen op de hoogte moeten kunnen zijn en daadwerkelijk en volledig moeten worden ingelicht betreffende het verzamelen van deze gegevens. In het bijzonder veronderstelt een eerlijke verwerking dat de in artikel 10, onder b) en c), genoemde inlichtingen over de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd, en over de ontvangers of de categorieën ontvangers van deze gegevens worden verstrekt.

57. Artikel 11, lid 1, van richtlijn 95/46, gelezen in het licht van de overwegingen 39 en 40 van deze richtlijn, ziet op de gevallen waarin de verwerking betrekking heeft op gegevens die niet bij de betrokkenen zijn verkregen, met name wanneer zij rechtmatig zijn meegedeeld aan een derde, ook al was zulks ten tijde van het verkrijgen van de gegevens niet voorzien.¹⁹ In deze gevallen moeten de

11 — Zie arresten Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 65), Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punt 48), ASNEF en FECEMD (C-468/10 en C-469/10, EU:C:2011:777, punt 26) en Worten (C-342/12, EU:C:2013:355, punt 33).

12 — Zie artikel 6, lid 2, van richtlijn 95/46.

13 — Zie artikel 6, lid 1, onder a) en b), van richtlijn 95/46.

14 — Zie artikel 7, onder a), van richtlijn 95/46.

15 — Zie artikel 7, onder c), van richtlijn 95/46.

16 — Zie artikel 7, onder e), van richtlijn 95/46.

17 — Zie arrest ASNEF en FECEMD (C-468/10 en C-469/10, EU:C:2011:777).

18 — Zie arrest Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punt 52).

19 — Zie omtrent deze bepaling met name arresten Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, punten 67 en 68), IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, punten 23, 24, 45 en 46) en Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 34).

betrokkenen, voor zover zij niet al zijn geïnformeerd, op het moment van de registratie van de gegevens of, uiterlijk, bij de eerste verstrekking van de gegevens ingeval mededeling aan een derde wordt overwogen, eveneens informatie ontvangen over onder meer de doeleinden van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de ontvangers of de categorieën ontvangers van de gegevens, als bedoeld in artikel 11, lid 1, onder b) en c).

58. Nochtans is volgens artikel 11, lid 2, van deze richtlijn het bepaalde in lid 1 met name niet van toepassing indien de registratie of verstrekking bij wet is voorgeschreven. In deze gevallen zorgen de lidstaten voor passende waarborgen.

59. Artikel 13 van richtlijn 95/46, „Uitzonderingen en beperkingen”, bepaalt ten slotte dat de lidstaten wettelijke maatregelen kunnen treffen ter beperking van de reikwijdte van de onder meer in de artikelen 6, lid 1, en 11, lid 1, bedoelde rechten en plichten indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van hogere belangen, waaronder „een belangrijk economisch en financieel belang van een lidstaat of van de Europese Unie, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden”²⁰ 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 de onder c), d) en e) [van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn] bedoelde gevallen”²¹.

60. Aan de hand van deze bepalingen zal ik nu de situatie in het hoofdgeding onderzoeken.

C – Kwalificatie van de situatie in het hoofdgeding vanuit het oogpunt van richtlijn 95/46

61. In de eerste plaats moet ik vaststellen dat de in het hoofdgeding door het ANAF aan de CNAS doorgezonden gegevens persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 95/46. Deze gegevens, die in het bijzonder de naam en de voornaam van de betrokkenen bevatten²² alsmede inlichtingen omtrent hun inkomsten²³, vormen immers onbetwistbaar „informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”. De doorzending ervan door het ANAF en de verwerking ervan door de CNAS hebben het karakter van een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder b), van genoemde richtlijn.

62. Voor het overige wordt niet betwist dat de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 95/46 valt.

63. De situatie in het hoofdgeding kan overigens zowel onder artikel 10 van richtlijn 95/46 als onder artikel 11 daarvan vallen. Zoals uit het bovenstaande blijkt, hield een eerlijke verwerking door het ANAF van de persoonsgegevens van verzoekers in het hoofdgeding immers in dat het ANAF hen overeenkomstig artikel 10, onder c), van richtlijn 95/46 met name op de hoogte stelde van de doorzending van deze gegevens aan de CNAS. Overigens hield de verwerking door de CNAS van de door het ANAF doorgezonden gegevens eveneens in dat de verzoekers, overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 95/46, op zijn minst op de hoogte werden gesteld van de doeleinden van die verwerking en de betrokken gegevenscategorieën.

64. Ik moet in de tweede plaats opmerken dat de vraag van de verwijzende rechter²⁴ geen betrekking heeft op de verwerking van de in het hoofdgeding litigieuze persoonsgegevens door het ANAF, in het bijzonder niet op de voorwaarden voor rechtmatigheid en toelaatbaarheid van deze verwerking in de zin van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 95/46.

20 — Artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 95/46.

21 — Artikel 13, lid 1, onder f), van richtlijn 95/46.

22 — Zie met name arrest Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 64).

23 — Zie met name arrest Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punt 35).

24 — Overigens zo min als het betoog van verzoekers in het hoofdgeding.

65. De vraag heeft slechts betrekking op de doorzending van gegevens van een overheidsinstantie aan een andere, meer in het bijzonder de doorzending van door het ANAF verkregen gegevens aan de CNAS en de verwerking ervan door laatstgenoemde, handelingen die in de eerste plaats zouden hebben plaatsgevonden zonder enigerlei toestemming van en informatieverstrekking aan de betrokkenen, en in de tweede plaats zouden zijn verricht krachtens een nationale regeling die niet voldoet aan de vereisten van richtlijn 95/46, met name niet aan de verplichtingen inzake informatieverstrekking aan de betrokkenen, zoals voorzien in de artikelen 10 en 11 van richtlijn 95/46.

66. Bij de bespreking van de vierde door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vraag, die zowel de op het ANAF rustende verplichtingen als de op de CNAS rustende verplichtingen zal moeten omvatten moet derhalve in wezen om te beginnen worden uitgegaan van de artikelen 7, 10 en 11 van richtlijn 95/46 en de daarin bepaalde voorwaarden inzake toestemming van en informatieverstrekking aan de door de verwerking van de litigieuze gegevens betrokken personen. De vraag moet in voorkomend geval eveneens worden onderzocht vanuit het oogpunt van artikel 13 van dezelfde richtlijn, dat de uitzonderingen en beperkingen op de met name in de artikelen 10 en 11, lid 1, van de richtlijn genoemde plichten en rechten omschrijft.

D – Eerbiediging van de vereisten inzake informatieverstrekking aan de betrokkenen, vastgesteld in de artikelen 10 en 11 van richtlijn 95/46

67. Het staat vast dat verzoekers in het hoofdgeding en, meer in het algemeen, alle personen van wie de door het ANAF verkregen persoonsgegevens aan de CNAS zijn doorgezonden en door de CNAS zijn verwerkt, in de eerste plaats niet conform de voorschriften van artikel 10 van richtlijn 95/46 zijn ingelicht over deze doorzending door het ANAF. Zij hebben overigens, en in de tweede plaats, niet formeel toegestemd, in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), van richtlijn 95/46, in de verwerking door de CNAS, noch zijn zij conform artikel 11, lid 1, van de richtlijn op de hoogte gesteld van genoemde verwerking.

68. Wat betreft de toestemming lijkt het duidelijk dat, zoals de Roemeense regering en de CNAS hebben aangevoerd, de verwerking door laatstgenoemde van de persoonsgegevens van personen met inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten onder artikel 7, onder e), van richtlijn 95/46 valt. Bijgevolg was de toestemming van deze laatstgenoemden dienaangaande niet vereist.²⁵

69. De CNAS is in het onderhavige geval immers krachtens wet nr. 95/2006 verplicht de hoedanigheid van verzekerde vast te stellen van personen met inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten, een hoedanigheid waarvan de erkenning afhankelijk is van de betaling door deze personen van hun ziekenfondsbijdragen aan de regionale ziekenfondsen. De verwerking door de CNAS van de persoonsgegevens van personen met inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten, die haar worden doorgezonden door het ANAF, is dus noodzakelijk voor de vaststelling van hun hoedanigheid van verzekerde en per saldo voor de uitoefening van de uit deze hoedanigheid voortvloeiende rechten. Hieruit volgt dat de toestemming van de door de verwerking van de in het hoofdgeding betrokken persoonsgegevens, niet was vereist.

70. Het is evenwel aan de verwijzende rechter om zich ervan te vergewissen dat de aldus doorgezonden en door de CNAS verwerkte gegevens voldoen aan het noodzakelijkheids criterium van deze bepaling, door na te gaan dat zij niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de taak van de CNAS.²⁶

25 — Zie over dat aspect met name het document „Article 29 Data Protection Working Party (WP29), Opinion 06/2014 on the notion of legitimate interests of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC, 9 april 2014” (http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_en.pdf).

26 — Zie met name arrest Huber (C-524/06, EU:C:2008:724).

71. Derhalve moet voornamelijk de vraag worden gezien of de vereisten van informatieverstrekking aan de personen wier persoonsgegevens door het ANAF zijn doorgezonden en verwerkt door de CNAS, in acht zijn genomen overeenkomstig de artikelen 10 en 11 van richtlijn 95/46.

72. Zoals ik hierboven reeds heb geschetst, kunnen de doorzending van persoonsgegevens van personen met inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten door het ANAF aan de CNAS en de verwerking van deze gegevens door laatstgenoemde slechts worden geacht te voldoen aan de vereisten van richtlijn 95/46 indien de betrokkenen overeenkomstig de artikelen 10 en 11, lid 1, van de richtlijn daarover zijn geïnformeerd.

73. Nauwkeuriger gezegd, het was aan de lidstaat om de noodzakelijke maatregelen te treffen opdat elk van deze twee instanties, die allebei verantwoordelijk zijn voor de verwerking van de in het hoofdgeding litigieuze persoonsgegevens, aan de betrokkenen de vereiste informatie verstrekt, namelijk het ANAF krachtens artikel 10 van richtlijn 95/46 en de CNAS krachtens artikel 11 ervan tenzij in dat laatste geval de registratie of verstrekking van de gegevens bij wet was voorgeschreven.

74. Het is van belang dienaangaande te benadrukken dat, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, dit vereiste van informatieverstrekking aan de door de verwerking van hun persoonsgegevens betrokkenen, waardoor de transparantie van elke verwerking wordt gewaarborgd, des te belangrijker is aangezien het een voorwaarde is voor de uitoefening van het recht van toegang van belanghebbenden tot de verwerkte gegevens, als bedoeld in artikel 12 van richtlijn 95/46, en van hun recht van verzet tegen de verwerking van die gegevens, geregeld in artikel 14 van dezelfde richtlijn.

75. Het staat in het onderhavige geval vast dat verzoekers in het hoofdgeding door het ANAF niet, zoals artikel 10 van richtlijn 95/46 vereist, formeel en individueel op de hoogte zijn gesteld van de doorzending van hun persoonsgegevens aan de CNAS, en met name van de inkomensgegevens. Het staat eveneens vast dat de CNAS hun tijdens de registratie van de door het ANAF doorgezonden gegevens evenmin de informatie heeft verstrekt die is vermeld in artikel 11, lid 1, onder a) tot en met c), van richtlijn 95/46.

76. De Roemeense regering heeft echter aangevoerd dat het ANAF krachtens verschillende bepalingen van het wetboek inzake het fiscale procesrecht en artikel 315 van wet nr. 95/2006 verplicht is aan de regionale ziekenfondsen de gegevens door te zenden die de CNAS nodig voor de vaststelling van de „hoedanigheid van verzekerde” van de personen met inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten, en dat het bedrag van de door deze personen verschuldigde bijdragen slechts kan worden vastgesteld op basis van de bij het ANAF aanwezige informatie over die inkomsten, aangezien genoemde personen bij het ANAF jaarlijks aangifte moeten doen van hun inkomen.

77. De wet voorziet aldus, nog altijd volgens deze regering, in een verplichting voor de CNAS om de persoonsgegevens van de personen met inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten te verwerken, onder meer van het inleiden van de procedures ter invordering van niet-betaalde bijdragen, en het ANAF zou dienovereenkomstig verplicht zijn om de voor dat doel noodzakelijke informatie over de inkomsten van genoemde personen te verstrekken, met dien verstande dat de concrete wijze van doorzending van de litigieuze informatie tussen beide nationale instanties is geregeld bij het door beide instanties overeengekomen protocol van 26 oktober 2007, waarin uitdrukkelijk is voorzien in artikel 315 van wet nr. 95/2006.

78. Ik moet in dat opzicht om te beginnen opmerken dat de omstandigheid dat de doorzending van de litigieuze gegevens geschiedt tussen overheidsinstanties ter uitvoering van een algemene verplichting tot samenwerking, die is vastgesteld in de algemene bepalingen van wet nr. 95/2006 of van wetboek inzake het fiscale procesrecht, op zichzelf de lidstaat en de betrokken instanties niet kan ontslaan van de krachtens richtlijn 95/46 op hen rustende verplichting tot informatieverstrekking.

79. In elk geval kan het niet zo zijn dat artikel 315 van wet nr. 95/2006 de plaats kan innemen van de voorafgaande informatieverstrekking aan de betrokkenen in de zin van artikel 10 van richtlijn 95/46. Dat artikel verwijst immers naar de informatie betreffende de hoedanigheid van verzekerde, zonder de inkomsten van de betrokkenen te noemen, zodat deze personen niet geacht kunnen worden in de zin van genoemd artikel 10 te zijn geïnformeerd over de doorzending van de gegevens over hun inkomsten.

80. De gegevens over de inkomsten van de betrokkenen vertegenwoordigen een belang dat ruimschoots rechtvaardigt dat de doorzending ervan door de overheidsinstantie die ze verzamelt, aan een andere overheidsinstantie voorwerp van een specifieke informatieverstrekking vormt, met inachtneming van de voorschriften van artikel 10, onder b) en c), van richtlijn 95/46, hetgeen in het hoofdgeding niet het geval is geweest.

E – Eerbiediging van de voorschriften van artikel 13 van richtlijn 95/46

81. In dit stadium van de analyse van de situatie in het hoofdgeding hoeft derhalve nog slechts te worden onderzocht of de achterwege gelaten informatieverstrekking aan de betrokkenen alternatief kan vallen onder de voorschriften van artikel 13 van richtlijn 95/46, dat voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om uitzonderingen en beperkingen van de reikwijdte van onder meer de in de artikelen 10 en 11, lid 1, bedoelde rechten en plichten vast te stellen, met inachtneming van waarborgen die overeenkomen met die van artikel 52, lid 1, van het Handvest.²⁷ Deze bepaling stelt voorop dat in een dergelijke beperking van de verplichting tot informatieverstrekking aan de betrokkenen is voorzien door een wettelijke maatregel²⁸, dat zij is gerechtvaardigd door een van de in deze bepaling genoemde doelstellingen van algemeen belang en dat zij strikt evenredig is aan de nagestreefde doelstelling.

82. In het onderhavige geval wordt niet betwist dat de doorzending door het ANAF van gegevens die de CNAS nodig heeft voor de vaststelling van de hoedanigheid van verzekerde van de personen met inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten, net als overigens de verwerking door de CNAS van de aldus doorgezonden gegevens, noodzakelijk zou kunnen blijken ter vrijwaring van een belangrijk economisch en financieel belang op fiscaal gebied van de betrokken lidstaat, in de zin van artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 95/46.

83. Noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit de door de Roemeense regering bij het Hof ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen blijkt echter dat de in het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling wettelijke bepalingen bevat die het ANAF en/of de CNAS duidelijk en uitdrukkelijk vrijstellen van hun verplichting tot informatieverstrekking.

84. In zoverre kan het door de Roemeense regering aangevoerde argument niet worden aanvaard dat de wettelijke bepalingen die het ANAF verplichten tot doorzending aan de CNAS van de ter vervulling van haar taak noodzakelijke gegevens, en het tussen beide instanties gesloten protocol van 26 oktober 2007, dat deze doorzending organiseert, de door artikel 13, lid 1, van richtlijn 95/46 vereiste „wettelijke maatregel” vormen teneinde te kunnen afwijken van de op de verantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens rustende verplichting tot informatieverstrekking.

27 — Zie arrest Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 65).

28 — Zie dienaangaande mijn conclusie in de zaak Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, punten 88 e.v.) alsook die in de zaak Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2013:845, punten 108 e.v.).

85. Het door de Roemeense regering genoemde protocol van 26 oktober 2007 voldoet immers duidelijk niet, zoals de Commissie heeft benadrukt, aan het eerste van deze vereisten, aangezien het volstrekt niet vergelijkbaar is met een wettelijke maatregel van algemene strekking, die naar behoren is bekendgemaakt en kan worden tegengeworpen aan degenen van wie de litigieuze gegevens zijn doorgezonden.

86. Ik ben derhalve van mening dat op de vierde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter moet worden geantwoord dat richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd dat deze in de weg staat aan een nationale regeling zoals aan de orde in het hoofdgeding, die een overheidsinstantie van een lidstaat toestaat persoonsgegevens te verwerken die haar zijn doorgezonden door een andere overheidsinstantie, en met name gegevens over de inkomsten van de betrokkenen, zonder dat laatstgenoemden vooraf over deze doorzending en over deze verwerking zijn geïnformeerd.

VI – Conclusie

87. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Curtea de Apel Cluj als volgt te beantwoorden:

- „1) De eerste drie prejudiciële vragen betreffende de uitlegging van artikel 124 VWEU zijn niet-ontvankelijk.
- 2) Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, moet aldus worden uitgelegd dat deze in de weg staat aan een nationale regeling zoals aan de orde in het hoofdgeding, die een overheidsinstantie van een lidstaat toestaat persoonsgegevens te verwerken die haar zijn doorgezonden door een andere overheidsinstantie, en met name gegevens over de inkomsten van de betrokkenen, zonder dat laatstgenoemden vooraf over deze doorzending en over deze verwerking zijn geïnformeerd.”