



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
J. KOKOTT  
van 30 maart 2017<sup>1</sup>

**Zaak C-73/16**

**Peter Puškár,**  
**in tegenwoordigheid van:**  
**Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,**  
**Kriminálny úrad finančnej správy**

[verzoek van de Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie van de Slowaakse Republiek, Slowakije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verwerking van persoonsgegevens – Bescherming van de grondrechten – Verplichte precontentieuze procedure – Lijst van persoonsgegevens die is opgesteld ter bestrijding van belastingfraude – Toelaatbaarheid van de lijst als bewijsmiddel – Beginsel van loyale samenwerking – Verhouding tussen de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”

### I. Inleiding

1. Het is niet de eerste keer dat een verschil van oordeel tussen de Najvyšší súd, de hoogste rechterlijke instantie van Slowakije, en de Ústavný súd, het grondwettelijk hof van die lidstaat, uitmondt in een prejudiciële verwijzing.<sup>2</sup> Dit keer gaat het om de vraag of de belastingautoriteiten een vertrouwelijke lijst mogen aanhouden van natuurlijke personen die fictief leidinggevende functies bekleden bij bepaalde rechtspersonen. Dit geschil doet ook vragen rijzen omtrent de doeltreffende bescherming in rechte, namelijk enerzijds of de uitputting van een verplicht administratief beroep de voorwaarde mag vormen voor het instellen van beroep en anderzijds of de lijst mag worden afgewezen als zijnde een ongeoorloofd bewijsmiddel indien zij zonder toestemming van de belastingautoriteiten is bekendgemaakt. Ten slotte wenst de nationale rechter van het Hof te vernemen of hij de rechtspraak van het Hof zelf dan wel de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dient te volgen in gevallen waarin die twee rechterlijke instanties elkaar tegenspreken.

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Duits.

<sup>2</sup> Zie arresten van 8 november 2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, punten 36-38), en 15 januari 2013, Krížan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punten 38-46).

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. Unierecht

2. Het in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde grondrecht op gegevensbescherming is nader uitgewerkt in de richtlijn gegevensbescherming<sup>3</sup>, die binnenkort zal worden vervangen door de algemene verordening gegevensbescherming<sup>4</sup>.

3. Artikel 6, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming bevat bepaalde beginselen voor de verwerking van persoonsgegevens:

„De lidstaten bepalen dat de persoonsgegevens

a) eerlijk en rechtmatig moeten worden verwerkt;

[...]

d) nauwkeurig dienen te zijn en, zo nodig, dienen te worden bijgewerkt; alle redelijke maatregelen dienen te worden getroffen om de gegevens die, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt, onnauwkeurig of onvolledig zijn, uit te wissen of te corrigeren;

[...]”

4. Artikel 7 van de richtlijn gegevensbescherming regelt onder welke voorwaarden de verwerking van persoonsgegevens toelaatbaar is:

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

a) de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend, of

[...]

c) de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is, 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.”

3 Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31), in de versie van verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB 2003, L 284, blz. 1).

4 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (PB 2016, L 119, blz. 1).

5. Volgens artikel 10 van de richtlijn gegevensbescherming moet aan de betrokkene bepaalde informatie worden verstrekt indien de hem betreffende gegevens rechtstreeks bij hem worden verkregen. Artikel 11 bevat dienovereenkomstige regelingen voor het geval dat de gegevens niet bij de betrokkene zijn verkregen. En artikel 12 regelt het recht van de betrokkene op informatie over de verwerking van zijn gegevens en zijn recht op rectificatie, uitwissing of afscherming van de gegevens waarvan de verwerking niet overeenstemt met de bepalingen van die richtlijn.

6. Artikel 13, lid 1, voorziet in uitzonderingen op bepaalde regelingen van de richtlijn gegevensbescherming:

„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

[...]

- d) het voorkomen, het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepscoodes 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;

[...]”

7. Artikel 14 van de richtlijn gegevensbescherming voorziet in een recht van verzet van de betrokkene:

„De lidstaten kennen de betrokkene het recht toe,

- a) zich ten minste in de gevallen, bedoeld in artikel 7, onder e) en f), te allen tijde om zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie ertegen te verzetten dat hem betreffende gegevens het voorwerp van een verwerking vormen, behoudens andersluidende bepalingen in de nationale wetgeving. In geval van gerechtvaardigd verzet mag de door de voor de verwerking verantwoordelijke persoon verrichte verwerking niet langer op deze gegevens betrekking hebben;

[...]”

8. Artikel 22 van de richtlijn gegevensbescherming bevat een regeling inzake het recht van beroep:

„Onverminderd de administratieve voorziening die met name bij de in artikel 28 bedoelde toezichthoudende autoriteit kan worden getroffen voordat de zaak aanhangig wordt gemaakt voor de rechter, bepalen de lidstaten 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.”

9. Artikel 28, lid 4, van de richtlijn gegevensbescherming voorziet in een recht van bezwaar bij een toezichthoudende autoriteit:

„Eenieder kan in eigen persoon of door middel van een vereniging die als zijn vertegenwoordiger optreedt bij elke toezichthoudende autoriteit een verzoek indienen met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Hij wordt van het gevolg dat daaraan wordt gegeven in kennis gesteld.

Eenieder kan meer bepaald bij elke autoriteit een verzoek indienen om de rechtmatigheid van een verwerking te verifiëren, wanneer de krachtens artikel 13 van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen van toepassing zijn. Hij wordt in ieder geval in kennis gesteld van het feit dat een verificatie heeft plaatsgevonden.”

## B. Slowaaks recht

10. § 250v, leden 1 en 3, van de Občiansky súdny poriadok (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „OSP”) in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bevat de volgende regelingen inzake de bescherming in rechte: „(1) De natuurlijke persoon of rechtspersoon die beweert dat zijn wettelijk beschermde rechten en belangen zijn geschaad door een onrechtmatige maatregel van een bestuursorgaan, niet zijnde een besluit, die rechtstreeks tegen hem gericht is of voor hem gevolgen heeft gehad, kan ter zake om bescherming in rechte verzoeken indien de maatregel of de gevolgen daarvan voortbestaan of indien gevaar voor herhaling bestaat.

[...]

(3) Het beroep is niet-ontvankelijk indien de verzoeker niet eerst de door bijzondere wetgeving geboden mogelijkheden heeft uitgeput. [...]

11. De Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (wet nr. 9/2010 op het administratief bezwaar) voorziet in de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen handelen of niet-handelen van een overheidsorgaan.

12. § 164 van de Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) [wet nr. 563/2009 op de belastingadministratie (belastingwet)] bepaalt in de op het hoofdgeding toepasselijke versie met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens:

„Ten behoeve van de belastingadministratie mogen de belastingdienst, de directie financiën en het ministerie (van Financiën) de persoonsgegevens van de belastingplichtigen en hun vertegenwoordigers en van andere subjecten verwerken overeenkomstig de bepalingen van een bijzondere wet (95)<sup>[5]</sup>; de persoonsgegevens mogen enkel worden meegedeeld aan de gemeente als belastingautoriteit, aan de financiële autoriteiten en aan het ministerie alsook, ten behoeve van de belastingadministratie en de vervulling van hun taken in de zin van bijzondere wetten, aan andere personen, rechters of organen in het kader van een strafprocedure. In de informaticasystemen (95) mogen worden verwerkt de achternaam en voornaam van een natuurlijke persoon, het adres van zijn verblijfplaats en het nationale identificatienummer indien aan die persoon niet reeds bij inschrijving een belastingidentificatienummer is toegekend.”

<sup>5</sup> Voetnoot 95 verwijst naar de Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (wet nr. 428/2002 op de bescherming van de persoonsgegevens), zoals gewijzigd.

13. § 4, lid 3, onder d), e) en o), van de Zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (wet nr. 333/2011 op de bestuursorganen van de Staat op het gebied van heffingen, belastingen en douane) regelt de in casu relevante taken van de directie financiën:

„De directie financiën:

[...]

- d) creëert, ontwikkelt en beheert de informaticasystemen van de belastingdienst [...]; stelt het ministerie in kennis van het voornemen om activiteiten in verband met het creëren en ontwikkelen van dergelijke informaticasystemen te verrichten;
- e) zorgt voor het aanleggen en bijhouden van een centraal register van marktdeelnemers en andere personen die zich bezighouden met activiteiten waarop de douanewetgeving van toepassing is en waarborgt dat dit register overeenstemt met de registers van de Europese Commissie, zorgt voor het aanleggen en bijhouden van een centraal register van belastingplichtigen, houdt de databank bij; creëert bovenbedoelde registers en houdt deze bij met behulp van de informaticasystemen van de belastingdienst;

[...]

- o) informeert het publiek over zijn respectieve rechten en plichten op het gebied van heffingen en belastingen alsook over de rechten en plichten in de zin van de bijzondere wet [...].

14. De verwerking van gegevens inzake overtredingen wordt geregeld in § 5, lid 3, onder b), van wet nr. 333/2011:

„De fiscale opsporingsdienst gebruikt de informaticasystemen van de belastingdienst waarin hij de informatie en persoonsgegevens verzamelt, verwerkt, bewaart, doorgeeft, gebruikt, beschermt en vernietigt ter zake van personen die de belasting- of douanewetgeving hebben overtreden, van personen ten aanzien van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij de belasting- of douanewetgeving overtreden, of van personen die binnen het bevoegdheidsgebied van de belastingdienst de openbare orde hebben verstoord of ten aanzien van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij deze zullen verstoren, alsook verdere informatie over dergelijke overtredingen van de belasting- en douanewetgeving of dergelijke verstoringen van de openbare orde. De betrokken informatie wordt verstrekt aan of toegankelijk gemaakt voor de directie financiën, de belastingdienst en de douane voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van hun taak.”

### III. Feiten

15. Bij beroepsschrift van 19 november 2014 heeft Peter Puškár (hierna: „verzoeker”) de Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie van de Slowaakse Republiek) verzocht om een beslissing waarbij het de directie financiën en alle lagere belastingdiensten alsook de fiscale opsporingsdienst wordt verboden, verzoekers naam te plaatsen op de lijst van (volgens verzoeker 1227) natuurlijke personen die in de ogen van de autoriteiten moeten worden beschouwd als „biele kone” (een algemeen gebruikelijke omschrijving voor personen die fictief leidinggevende functies bekleden). Op die lijst wordt een verbinding gelegd tussen de natuurlijke persoon en over het algemeen één of meer rechtspersonen (volgens verzoeker in totaal 3 369) waarvoor de betrokkene zou hebben gehandeld. Bij de naam worden het nationale identificatienummer, het identificatienummer van de belastingplichtige waarvoor de betrokkene optreedt en de duur van zijn mandaat vermeld. Tevens heeft Puškár verzocht bovenvermelde autoriteiten te gelasten, zijn naam van de betrokken lijst of soortgelijke lijsten en uit de informaticasystemen van de belastingdienst te verwijderen.

16. Het bestaan van een lijst van „biele kone” is bevestigd door de fiscale opsporingsdienst, die heeft verklaard dat de lijst is opgesteld door de directie financiën.

17. Volgens verzoeker is de maatregel van de directie financiën en van de fiscale opsporingsdienst vooral onrechtmatig omdat de vermelding van zijn gegevens op bovenvermelde lijst inbreuk maakt op zijn persoonlijke levenssfeer, meer bepaald zijn recht op bescherming van zijn eer en waardigheid en zijn goede naam.

18. De Najvyšší súd heeft dat beroep, alsook het beroep van twee andere personen op de lijst, in afzonderlijke procedures om zowel formele als materiële redenen ongegrond verklaard.

19. Naar aanleiding van het door verzoeker en de overige hierboven genoemde personen ingestelde grondwettelijk beroep heeft de Ústavný súd (grondwettelijk hof, Slowakije) verklaard dat de Najvyšší súd de fundamentele rechten van verzoekers op een eerlijk proces heeft geschonden.

20. Blijkens het prejudiciële verzoek heeft de Ústavný súd in één van die zaken ook vastgesteld dat naast inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven, ook inbreuk is gemaakt op het fundamentele recht op bescherming tegen ongeoorloofde verzameling en ander onjuist gebruik van persoonsgegevens. Tegen die achtergrond heeft de Ústavný súd alle bovenvermelde uitspraken van de Najvyšší súd vernietigd en de zaken voor een nieuwe behandeling en afdoening naar die rechterlijke instantie terugverwezen. Daarbij heeft de Ústavný súd opgemerkt dat de Najvyšší súd gebonden is aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens.

21. In zijn overige arresten heeft de Ústavný súd de Najvyšší súd verweten, in de omstandigheden van het hoofdgeding, bij de uitlegging van de regel inzake de niet-ontvankelijkheid van een beroep tegen onrechtmatige maatregelen van de overheid, een puur formele benadering te hebben gevolgd. Volgens de Ústavný súd houdt die benadering geen rekening met de constitutionele draagwijdte van het Slowaakse fundamentele recht op rechterlijke bescherming. Dat recht waarborgt de toegang tot de rechter ter toetsing van besluiten en praktijken van de overheid die de fundamentele rechten en vrijheden raken. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de toepassing van het Unierecht op het vlak van de bescherming van persoonsgegevens heeft de Ústavný súd daarentegen niet in aanmerking genomen.

22. De laatste jaren is de Ústavný súd blijkens de prejudiciële verwijzing onder invloed van de rechtspraak van het EHRM teruggekomen op zijn standpunt dat een bezwaar in de zin van de wet op het administratief bezwaar principieel kan worden beschouwd als een doeltreffende voorziening in rechte tegen onrechtmatige maatregelen dan wel passiviteit van een overheidsorgaan. De aanwijzing van de Ústavný súd dat de Najvyšší súd zich in het onderhavige geval zonder meer dient te houden aan de voornoemde rechtspraak van het EHRM, is naar Slowaaks recht bindend voor het verdere verloop van de procedure ten gronde, zonder dat de gevolgen van het Unierecht en van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in gelijke mate in aanmerking worden genomen.

#### **IV. Verzoek om een prejudiciële beslissing**

23. De Najvyšší súd van de Slowaakse Republiek legt derhalve de volgende prejudiciële vragen voor aan het Hof:

„1) Moet artikel 47, eerste alinea, van het Handvest op grond waarvan eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten zijn geschonden – met inbegrip van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de verwerking van persoonsgegevens neergelegd in de artikelen 1, lid 1, en volgende van de richtlijn gegevensbescherming – recht heeft op een

doeltreffende voorziening in rechte met inachtneming van de in artikel 47 van het Handvest gestelde voorwaarden, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale bepaling op grond waarvan bij een rechter, meer bepaald een bestuursrechter, slechts een doeltreffende voorziening in rechte kan worden ingesteld indien de verzoeker ter bescherming van zijn rechten en vrijheden eerst de mogelijkheden heeft uitgeput die hem worden geboden door een *lex specialis* zoals de Slowaakse wet op het administratief bezwaar?

- 2) Kunnen het recht op eerbiediging van het privéleven, het familie- en gezinsleven, de woning en de communicatie, neergelegd in artikel 7 van het Handvest en het recht op bescherming van persoonsgegevens, neergelegd in artikel 8 ervan, in geval van beweerde schending van het recht op bescherming van persoonsgegevens zoals daaraan met betrekking tot de Europese Unie vooral uitvoering is gegeven in voormelde richtlijn gegevensbescherming, zoals inzonderheid:
- de verplichting van de lidstaten om het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de verwerking van persoonsgegevens te waarborgen (artikel 1, lid 1), alsook
  - de mogelijkheid van de lidstaten om te voorzien in de verwerking van persoonsgegevens wanneer dat noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang [artikel 7, onder e)] of voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt,
  - en gelet bovendien op de bevoegdheden van de lidstaat om de reikwijdte van de rechten en verplichtingen bij wijze van uitzondering te beperken [artikel 13, lid 1, onder e) en f)] wanneer die beperking noodzakelijk is ter vrijwaring van een belangrijk economisch en financieel belang van een lidstaat of van de Europese Unie, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden,

aldus worden uitgelegd dat een lidstaat niet zonder instemming van de betrokkene lijsten van persoonsgegevens ten behoeve van de belastingadministratie mag aanhouden en dat dus de verkrijging van persoonsgegevens door een overheidsorgaan ten behoeve van de bestrijding van belastingfraude op zich een risico vormt?

- 3) Kan een lijst van een financiële instantie van een lidstaat die persoonsgegevens van de verzoeker bevat en waarvan de niet-toegankelijkheid gewaarborgd is door passende technische en organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beveiligen tegen niet-toegelaten verspreiding of toegang in de zin van artikel 17, lid 1, van richtlijn gegevensbescherming, waartoe de verzoeker zich toegang heeft verschaft zonder daartoe rechtmatig toestemming te hebben gekregen van die financiële instantie, worden beschouwd als onrechtmatig bewijs waarvan de gebruikmaking door de nationale rechter moet worden geweigerd overeenkomstig het Unierechtelijke beginsel van een eerlijk proces in de zin van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest?
- 4) Is het verenigbaar met bovenvermeld recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces (inzonderheid uit hoofde van artikel 47 van het Handvest), wanneer de nationale rechter, ingeval de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een concreet geval afwijkt van het door het Hof van Justitie van de Europese Unie verstrekte antwoord, op basis van het beginsel van loyale samenwerking in de zin van artikel 4, lid 3, VEU en artikel 267 VWEU, voorrang geeft aan het juridische standpunt van het Hof van Justitie van de Europese Unie?"

24. Puškár, de Slowaakse Republiek, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Polen en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Aan de terechtzitting op 16 februari 2017 is deelgenomen door Puškár, Slowakije, Spanje en de Commissie.

## V. Juridische beoordeling

25. De eerste en de derde vraag van de Najvyšší súd hebben betrekking op procedurele aspecten van de bescherming in rechte. Zij dienen derhalve achtereenvolgens te worden behandeld (zie deel B en deel C), dat wil zeggen voordat de materieelrechtelijke tweede vraag betreffende de verenigbaarheid van de betwiste lijst met de bescherming van persoonsgegevens aan bod komt (zie deel D). Ten slotte zal ik ingaan op de vierde vraag, die betrekking heeft op mogelijke tegenstrijdigheden tussen de rechtspraak van het Hof en die van het EHRM (zie deel E). Om te beginnen zal ik echter onderzoeken in hoeverre het Europese gegevensbeschermingsrecht van toepassing is op de betwiste lijst (zie deel A).

### A. Toepasselijkheid van het Europese gegevensbeschermingsrecht

26. Met name Spanje stelt zich op het standpunt dat het Europese gegevensbeschermingsrecht in het hoofdgeding niet van toepassing is.

27. In dit opzicht moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de richtlijn gegevensbescherming en artikel 8 van het Handvest.

28. Het toepassingsgebied van de richtlijn gegevensbescherming wordt in het bijzonder ingeperkt door artikel 3, lid 2, ervan, dat bepaalt dat die richtlijn onder meer niet van toepassing is op de strafvervolgung. Dat geldt tevens voor zover de betwiste lijst betrekking heeft op strafrechtelijke aspecten.<sup>6</sup> De richtlijn gegevensbescherming is daarentegen principieel wel toepasselijk op de heffing van belastingen en het gebruik van de lijst in dat verband.<sup>7</sup> Dat blijkt ook uit artikel 13, lid 1, onder e), van de richtlijn gegevensbescherming, dat uitdrukkelijk een beperking van de gegevensbescherming voor fiscale doeleinden toestaat.

29. Het toepassingsgebied van het fundamentele recht op gegevensbescherming volgens artikel 8 van het Handvest, wordt daarentegen niet geraakt door artikel 3, lid 2, van de richtlijn gegevensbescherming. Dit grondrecht vloeit met name voort uit artikel 51, lid 1, van het Handvest, dat bepaalt dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst.<sup>8</sup> Zoals het Hof met name reeds in het arrest Åkerberg Fransson heeft vastgesteld, impliceert dit dat het Handvest ook van toepassing is op sancties op het vlak van het fiscaal recht, voor zover het gaat om fiscaalrechtelijke voorschriften van het Unierecht.<sup>9</sup> Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan de omzet- en de verbruiksbelasting. Maar ook bepaalde aspecten van directe belastingen zijn onderworpen aan het Unierecht, bijvoorbeeld binnen de werkingssfeer van punctuele harmonisatiemaatregelen<sup>10</sup> of bij beperkingen van de fundamentele vrijheden<sup>11</sup>. In individuele gevallen staat het derhalve vaak aan de nationale rechter om na te gaan of het Handvest van toepassing is. Voor zover het Unierecht en het Handvest niet van toepassing zijn, zullen overigens vaak vergelijkbare vereisten voortvloeien uit artikel 8 van het EVRM.

30. Met betrekking tot de onderhavige procedure volgt hieruit dat het gebruik van de lijst in het kader van de belastingheffing binnen de werkingssfeer van de richtlijn gegevensbescherming en het Handvest valt, terwijl op strafrechtelijk gebied alleen het Handvest van toepassing is voor zover het gaat om vraagstukken die door het Unierecht worden geregeld.

6 Zie arresten van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 43), en 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punt 41).

7 Zie arrest van 16 december 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punt 45).

8 Arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19), en 17 december 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, punt 66).

9 Arrest van 26 februari 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 27).

10 Zie bijvoorbeeld arrest van 22 oktober 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, punten 23 e.v.).

11 Arrest van 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).



## B. Eerste vraag – verplicht administratief beroep

31. De eerste vraag heeft betrekking op de voorwaarden voor de rechterlijke bescherming waar het gaat om handhaving van rechten inzake persoonsgegevens. De Najvyšší súd wenst te vernemen of het met het in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte verenigbaar is dat aan de ontvankelijkheid van een beroep de voorwaarde wordt gesteld dat de indiener van het beroep eerst een administratief beroep heeft uitgeput.

32. Achtergrond van die vraag is kennelijk dat de Ústavný súd vraagtekens heeft geplaatst bij die voorwaarde voor het instellen van beroep.

33. Over het algemeen verwijst het Hof bij dergelijke vragen naar de procedurele autonomie van de lidstaten, die moet worden uitgeoefend onder naleving van het evenredigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel.<sup>12</sup> De procedurele autonomie geldt echter alleen voor zover het Unierecht geen regelingen ter zake bevat. De richtlijn gegevensbescherming bevat echter wel degelijk bepalingen waarin dat vraagstuk ten minste aan de orde komt. Derhalve zal ik ongeacht de mogelijkheid van een geïsoleerde handhaving van de uit artikel 8 van het Handvest<sup>13</sup> voortvloeiende rechten, eerst ingaan op de bepalingen van de richtlijn (zie punt 2), voordat ik aandacht zal besteden aan de verhouding tussen het doeltreffendheidsbeginsel en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (zie punt 3). Ten slotte zal ik uiteenzetten wat dit betekent met betrekking tot de verplichting van het instellen van administratief beroep (zie punt 4). Om te beginnen is echter een aantal opmerkingen over de ontvankelijkheid van deze vraag op zijn plaats (zie punt 1).

### 1. Ontvankelijkheid van de eerste vraag

34. Met name Puškár stelt dat de eerste vraag niet ontvankelijk is. Hij voert aan verschillende beroepen te hebben ingesteld, die geen van alle zijn geslaagd. Hij acht de vraag derhalve van hypothetische aard.

35. Zoals Puškár echter zelf erkent, rust er een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.<sup>14</sup>

36. In de prejudiciële verwijzing wordt helaas niet aangegeven welke mogelijkheden van administratief beroep Puškár heeft uitgeput. Wel volgt hieruit dat de Najvyšší súd en de Ústavný súd van mening verschillen over de noodzaak van de uitputting van administratieve beroepen en de gevolgen daarvan voor de ontvankelijkheid van het gerechtelijk beroep. Deze vraag is dus niet van kennelijk hypothetische aard, maar moet worden beantwoord.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>13</sup> Zie punt 29 van deze conclusie.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld arrest van 17 juli 2014, Y.S. (C-141/12 en C-372/12, EU:C:2014:2081, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

## 2. Bepalingen van de richtlijn gegevensbescherming

37. De richtlijn gegevensbescherming maakt in de artikelen 22 en 28 gewag van voorzieningen in rechte. Artikel 22 bepaalt dat eenieder onverminderd de beroepsprocedure van artikel 28, lid 4, toegang heeft tot de rechter indien de rechten die hem worden gegarandeerd door het op de betrokken verwerking toepasselijke nationale recht, worden geschonden.

38. Volgens artikel 28, lid 4, van de richtlijn gegevensbescherming kan eenieder bij een zogenoemde toezichthoudende autoriteit een klacht indienen met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van persoonsgegevens. De toezichthoudende autoriteit kan in het bijzonder door elke betrokkene worden verzocht de rechtmatigheid van een verwerking te toetsen.

39. Artikel 22 en artikel 28, lid 4, van de richtlijn gegevensbescherming zouden op het eerste gezicht kunnen worden beschouwd als regelingen die op het vlak van de handhaving van het gegevensbeschermingsrecht betrekking hebben op de verhouding tussen een gerechtelijk beroep en een administratief beroep van de betrokkene.

40. Bij nader inzien blijkt echter dat althans de in artikel 28, lid 4, van de richtlijn gegevensbescherming vermelde bezwaarprocedure in casu niet relevant is. Die bezwaarprocedure wordt namelijk bij de in die bepaling genoemde onafhankelijke toezichthoudende autoriteit<sup>15</sup> gevoerd. Het administratief beroep dat volgens Slowaaks recht voorafgaande aan een gerechtelijk beroep vereist is, moet daarentegen worden ingesteld bij de bevoegde administratieve autoriteiten.

41. Uit de ruimer geformuleerde bepaling van artikel 79 van de in de toekomst toepasselijke algemene verordening gegevensbescherming volgt echter in welke verhouding het beroepsrecht op het vlak van de gegevensbescherming tot andere vormen van beroep zal staan. Hierin is namelijk bepaald dat elke betrokkene onverminderd andere mogelijkheden van administratief of buitengerechtelijk beroep, waaronder het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit, het recht heeft een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen.

42. Althans in de toekomst wordt de voorziening in rechte dus onverminderd alle andere vormen van beroep toegekend. Dat betekent dat het recht op toegang tot de rechter die andere vormen van beroep onverlet laat.

43. Hiermee is echter nog niet verduidelijkt of de uitputting van de mogelijkheden van een andere vorm van beroep als voorwaarde mag worden gesteld voor de instelling van een voorziening in rechte. Uit artikel 79 van de algemene verordening gegevensbescherming volgt in zoverre enkel dat de voorziening in rechte doeltreffend moet zijn. Een verplichting om vóór instelling van een voorziening in rechte een andere vorm van beroep uit te putten, zal daarom onrechtmatig zijn indien hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de voorziening in rechte.

44. Artikel 22 van de richtlijn gegevensbescherming heeft weliswaar enkel betrekking op een specifieke vorm van beroep en vereist ook niet uitdrukkelijk de doeltreffendheid van de voorziening in rechte, maar dat deze gewaarborgd moet zijn, spreekt vanzelf.<sup>16</sup> En dat het recht op een voorziening in rechte geen afbreuk mag doen aan andere vormen van beroep, ligt reeds voor de hand aangezien artikel 22 geen regeling ter zake bevat.

<sup>15</sup> Zie arresten van 9 maart 2010, Commissie/Duitsland (C-518/07, EU:C:2010:125, punten 17 e.v.); 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-614/10, EU:C:2012:631, punten 36 e.v.), en 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punten 38 e.v.).

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld arresten van 9 juli 1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, punt 17); 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 45); 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 47), en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 65).

45. Ook het in het hoofdgeding geldende beroepsrecht van de richtlijn gegevensbescherming impliceert derhalve dat slechts kan worden geëist dat een precontentieuze procedure wordt uitgeput indien hierdoor geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de voorziening in rechte. Het gaat daarbij om dezelfde beperking als die welke uit hoofde van het doeltreffendheidsbeginsel wordt opgelegd aan de nationale procedurele autonomie.

### ***3. Doeltreffendheidsbeginsel en recht op een doeltreffende voorziening in rechte***

46. Volgens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten is het een zaak van hun interne rechtsorde om de procesregels vast te stellen voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, voor zover bepalingen van het Unierecht op het betrokken gebied ontbreken.

47. Die autonomie wordt traditioneel beperkt door het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel, waarbij in casu alleen het laatstgenoemde een rol speelt. Het doeltreffendheidsbeginsel houdt in dat de nationale procesregels de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken.<sup>17</sup>

48. Het Hof heeft bij herhaling geoordeeld dat in ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procesregel de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden gekeken naar de plaats van die regel in de gehele procedure en naar het verloop en de bijzonderheden van die procedure voor de verschillende nationale instanties. In dat opzicht moet in voorkomend geval rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtsbescherming ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure.<sup>18</sup>

49. Recentelijk wordt het doeltreffendheidsbeginsel echter ook in toenemende mate geassocieerd met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47, eerste alinea, van het Handvest.<sup>19</sup> De afgelopen maanden heeft het Hof zelfs twee arresten in die materie gewezen die niet meer gebaseerd zijn op het doeltreffendheidsbeginsel, maar uitsluitend op artikel 47, eerste alinea.<sup>20</sup>

50. De verwijzing naar artikel 47, eerste alinea, van het Handvest structureert de noodzakelijke toetsing van de betrokken maatregel, aangezien hierdoor automatisch de aandacht wordt gevestigd op het aspect van beperkingen van de grondrechten volgens artikel 52, lid 1, ervan.<sup>21</sup> Volgens die bepaling is een beperking van grondrechten slechts gerechtvaardigd indien deze bij wet wordt gesteld en de wezenlijke inhoud van het betrokken recht wordt geëerbiedigd. Bovendien kunnen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en

17 Zie bijvoorbeeld arresten van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punt 5); 9 november 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, punt 12); 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punt 12); 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 67); 20 oktober 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punt 29), en 21 december 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

18 Arresten van 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punt 14); 10 april 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, punt 66), en 20 oktober 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punt 42).

19 Zie bijvoorbeeld arresten van 22 december 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punten 28 en 31); 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 33); 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punt 52), en 13 oktober 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, punt 23 en 24), en mijn conclusies in de zaken Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punt 28); Alassini (C-317/08–C-320/08, EU:C:2009:720, punt 42), en Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, punt 99).

20 Arresten van 15 september 2016, Star Storage e.a. (C-439/14 en C-488/14, EU:C:2016:688, punt 46), en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 65).

21 Zie bijvoorbeeld arresten van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 51); 17 september 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, punten 67 e.v.), en 15 september 2016, Star Storage e.a. (C-439/14 en C-488/14, EU:C:2016:688, punten 49 e.v.).

daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden. Het evenredigheidsbeginsel is overigens ook bestanddeel van het doeltreffendheidsbeginsel, namelijk voor zover de toepassing van het Unierecht niet *uiterst moeilijk* mag worden gemaakt.

51. Dat betekent dat in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest en in het doeltreffendheidsbeginsel in wezen hetzelfde rechtsbeginsel tot uiting komt en dat zij derhalve gezamenlijk, onder toepassing van de criteria van artikel 47, eerste alinea, en artikel 52, lid 1, van het Handvest, kunnen worden getoetst.

#### ***4. Verenigbaarheid van een verplichte precontentieuze procedure met een doeltreffende voorziening in rechte***

52. Derhalve moet thans worden onderzocht of de verplichte uitputting van een administratief beroep voordat een voorziening in rechte mag worden ingesteld, verenigbaar is met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest en het doeltreffendheidsbeginsel.

53. Een dergelijke procesregel vertraagt in elk geval de toegang tot de rechter. Bovendien kunnen hierdoor bijkomende kosten ontstaan. Mogelijkerwijs verlangen de administratieve autoriteiten voor de behandeling van het beroep een vergoeding. Ook zou het zinvol of zelfs noodzakelijk kunnen zijn dat de betrokkene een advocaat in de arm neemt of expertises overlegt.

54. De verplichting om vóór instelling van een voorziening in rechte een administratief beroep uit te putten, raakt derhalve aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

55. Een dergelijke procesregel kan echter volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest gerechtvaardigd zijn.

56. Blijkens de prejudiciële verwijzing is een dergelijke verplichting in Slowakije bij wet vastgelegd. Het is onwaarschijnlijk dat die verplichting afbreuk doet aan de wezenlijke inhoud van het recht op doeltreffende rechtsbescherming, aangezien de kring van personen die in beginsel aanspraak kunnen maken op bescherming in rechte, hierdoor niet wordt ingeperkt.<sup>22</sup> Zij worden alleen maar geconfronteerd met een bijkomende procedurele stap.

57. Doorslaggevend is derhalve of het verplichte administratieve beroep als evenredig kan worden beschouwd.

58. Het evenredigheidsbeginsel verlangt dat een maatregel „voor het daarmee nagestreefde doel geschikt en noodzakelijk alsook aan dit doel evenredig”<sup>23</sup> moet zijn.<sup>24</sup> Zoals artikel 52, lid 1, van het Handvest benadrukt, moet het hierbij gaan om een doel van algemeen belang dat door de Unie is erkend of dat noodzakelijk is ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

59. In de visie van de Najvyšší súd verhoogt de uitputting van het administratief beroep de doeltreffendheid, doordat de administratie de gelegenheid wordt geboden de gelaakte onrechtmatige maatregel te verhelpen en haar een onverhoopte gerechtelijke procedure bespaard blijft. Bovendien wordt in een dergelijke precontentieuze procedure helderheid verkregen omtrent de stand van zaken

22 Zie arresten van 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 95), en 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 161).

23 Aangaande de formulering, zie mijn conclusie in zaak G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, punt 98), in navolging van de Franse Conseil constitutionnel (grondwettelijk hof, Frankrijk), beslissingen nr. 2015-527 QPC van 22 december 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, punten 4 en 12) en nr. 2016-536 QPC van 19 februari 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, punten 3 en 10); in soortgelijke zin de Franse Conseil d'État (raad van state, Frankrijk), arrest nr. 317827 van 26 oktober 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); zie ook het Duitse Bundesverfassungsgericht (grondwettelijk hof, Duitsland), BVerfGE 120, 274, 318 en 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, punt 218).

24 Zie bijvoorbeeld arrest van 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

tussen partijen, waardoor de verdere behandeling van het geding door de rechter wordt vergemakkelijkt. Hier komt nog bij dat het administratief beroep de rechterlijke instanties beschermt tegen onnodige procedures en de ook rechtsvrede kan bevorderen doordat de betrokkene de maatregel bijvoorbeeld op grond van een overtuigendere motivering ook zonder een gerechtelijke procedure aanvaardt. Verder is een administratief beroep over het algemeen voor alle betrokkenen duidelijk goedkoper dan een beroep in rechte.

60. Dat doel wordt door het Unierecht erkend, hetgeen blijkt uit vergelijkbare precontentieuze procedures, bijvoorbeeld op het vlak van het ambtenarenrecht<sup>25</sup> of van het recht op toegang tot documenten<sup>26</sup>. Ook de beroepsinstanties van bijvoorbeeld het EUIPO<sup>27</sup> of het Europees Agentschap voor chemische stoffen<sup>28</sup> zijn met dit doel opgericht. En niet te vergeten moet ook voordat een klacht bij de Europese Ombudsman kan worden ingediend, een administratieve beroepsprocedure worden doorlopen.<sup>29</sup>

61. Ik wil hieraan toevoegen dat ook de Duitse rechtsorde dat doel erkent. In de Duitse administratieve procedure is het instellen van administratief beroep volgens § 68 van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek bestuursprocesrecht) voorwaarde voor het instellen van een gerechtelijk beroep. Het nut van dit vereiste wordt over het algemeen<sup>30</sup> niet betwist. Veeleer zagen rechterlijke instanties zich reeds met de vraag geconfronteerd of de gedeeltelijke afschaffing van het administratief beroep verenigbaar is met recht van hogere rang.<sup>31</sup>

62. Een verplichte precontentieuze procedure is ongetwijfeld geschikt om de in punt 59 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Kennelijk bestaat er ook geen minder ingrijpende maatregel waarmee die doelstellingen op dezelfde wijze zouden kunnen worden bereikt.

63. Dan blijft nog de vraag over of het verplichte administratieve beroep evenredig respectievelijk passend is in verhouding tot het daarmee nagestreefde doel. Het antwoord hangt af van de concrete vorm waarin het administratieve beroep is gegoten en kan uiteindelijk alleen door de nationale rechters definitief worden beoordeeld.

64. Dit geldt in het bijzonder voor een door Puškár aangevoerd punt, namelijk de vermeende onzekerheid over de vraag of de beroepstermijn reeds begint te lopen voordat op een administratief beroep is beslist. Mochten de nationale rechters vaststellen dat op het relevante tijdstip daadwerkelijk sprake was van een dergelijke onzekerheid, dan kan de ontvankelijkheid van een beroep in wezen niet afhankelijk wordt gesteld van de uitputting van het administratieve beroep.

65. Overigens heeft het Hof op het vlak van het consumentenrecht vastgesteld dat een verplichte bemiddelingsprocedure vóór het instellen van beroep bij de rechter rechtmatig was, omdat deze onder meer de instelling van beroep niet wezenlijk vertraagde en voor de consument geen of slechts zeer geringe kosten met zich bracht.<sup>32</sup>

25 Zie artikelen 90 en 91 van het Ambtenarenstatuut.

26 Artikel 8 van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

27 Artikelen 58 e.v. van verordening (EG) nr. 207/2009 van de Raad van 26 februari 2009 inzake het Gemeenschapsmerk (PB 2009, L 78, blz. 226).

28 Artikelen 89 e.v. van verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) (PB 2006, L 396, blz. 1).

29 Artikel 2, lid 4, tweede volzin, van het besluit van het Europees Parlement van 9 maart 1994 inzake het statuut van de Europese Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt (PB 1994, L 113, blz. 15).

30 Zie echter de beslissing van het Bundesverfassungsgericht van 28 oktober 1975 (2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 [36 en 37]).

31 Beslissing van het Bundesverfassungsgericht van 9 mei 1973 (2 BvL 43 en 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) en beslissingen van het Bayerische Verfassungsgerichtshof (hoogste rechterlijke instantie van Beieren) van 15 november 2006, R. R. en K. N. (6-VII-05 en 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219 en 23 oktober 2008, A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

32 Arrest van 18 maart 2010, Alassini e.a. (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punten 55 en 57).

66. Die twee aspecten zijn ook relevant voor de beoordeling van een verplicht administratief beroep. Wezenlijke vertragingen of buitensporige kosten voor de indiener van het beroep zouden zeker twijfel opwerpen omtrent de adequaatheid van die procesregel.

67. Wat vertragingen betreft, bepaalt reeds artikel 47, tweede alinea, van het Handvest dat iedere persoon het recht heeft op behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. Weliswaar gaat het hier om een recht in het kader van de gerechtelijke procedure, maar ook dat mag uiteraard niet door een voorwaarde voor de instelling van beroep worden ondermijnd. Derhalve neemt het EHRM bij de toetsing van de duur van gerechtelijke procedures de duur van verplichte administratieve beroepen in aanmerking.<sup>33</sup> Ook zouden, zelfs bij ontkenning van de toepasbaarheid van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, uit een algemeen beginsel van Unierecht vergelijkbare eisen voortvloeien.<sup>34</sup>

68. Met betrekking tot de kosten vereist artikel 47, lid 3, van het Handvest slechts dat rechtsbijstand wordt verleend wanneer dit noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen. In beginsel kan evenmin bezwaar worden gemaakt tegen het heffen van adequate vergoedingen voor de uitvoering van administratieve procedures.<sup>35</sup>

69. Met betrekking tot het heffen van vergoedingen voor een verplicht administratief beroep moeten echter strengere grenzen gelden, aangezien die precontentieuze procedure een belemmering vormt voor de uitoefening van het door artikel 47 van het Handvest gegarandeerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de kosten nog eens boven op de kosten voor de voorziening in rechte komen.<sup>36</sup> Het aan het recht op rechtsbijstand ten grondslag liggende beginsel is derhalve ook van toepassing op de kosten van een verplicht administratief beroep. Bovendien is de met het administratief beroep gepaard gaande zelfcontrole van bestuurslichamen in een Unie van het recht niet alleen in het belang van de betrokkene, maar ook in het algemeen belang.

## **5. Tussenconclusie**

70. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte volgens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en het doeltreffendheidsbeginsel verzetten zich dus niet tegen de vóór de instelling van een beroep verplichte uitputting van een administratief beroep, voor zover de modaliteiten daarvan niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de voorziening in rechte. Het verplichte administratieve beroep mag derhalve met name de gehele procedure van de voorziening in rechte niet op onredelijke wijze vertragen of buitensporige kosten veroorzaken.

71. Volledigheidshalve wijs ik evenwel erop dat de verenigbaarheid van een verplicht administratief beroep met het Unierecht niet uitsluit dat een dergelijke procesregel inzake de bescherming in rechte in strijd is met nationaal constitutioneel recht.

## **C. Derde vraag – weigering van de lijst als bewijsmiddel**

72. Met de derde vraag, die vóór de tweede vraag moet worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de litigieuze lijst als bewijsmiddel kan worden geweigerd omdat zij zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten in het bezit van Puškár is geraakt.

<sup>33</sup> EHRM, arresten van 28 juni 1978, König tegen Duitsland (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, § 98); 20 december 2001, Janssen tegen Duitsland (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, §§ 13 en 40), en 2 december 2014, Siermiński tegen Polen (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, § 65).

<sup>34</sup> Arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 50).

<sup>35</sup> Arrest van 9 november 2006, Commissie/Ierland (C-216/05, EU:C:2006:706, punt 33). Zie ook EHRM, arresten van 19 juni 2001, Kreuz tegen Polen (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, § 59), en 24 mei 2006, Weissman e.a. tegen Roemenië (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, § 35).

<sup>36</sup> Zie arrest van 12 december 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, punt 29), inzake de kosten voor de verstrekking van inlichtingen over de verwerking van persoonsgegevens.

## **1. Ontvankelijkheid van de vraag**

73. Volgens Slowakije en Puškár is deze vraag niet-ontvankelijk, omdat zij bij gebreke van bepalingen van het Unierecht ter zake alleen betrekking heeft op de uitlegging van het nationale recht.

74. Dat argument gaat echter voorbij aan het feit dat, in soortgelijke wijze als een verplicht administratief beroep, ook bewijsregels procesregels zijn die afbreuk kunnen doen aan de doeltreffendheid van de bescherming in rechte bij de handhaving van door het Unierecht toegekende rechten. Het Unierecht kan de procedurele autonomie van de lidstaten derhalve ook op dit gebied beperken.

75. Tsjechië betwijfelt daarentegen dat deze vraag relevant is voor de beslechting van het geding, aangezien één van de bij het hoofdgeding betrokken instanties, namelijk de fiscale opsporingsdienst, heeft erkend dat de lijst bestaat en dat deze is opgesteld door de andere betrokken instantie, de directie financiën. Derhalve zou kunnen worden aangenomen dat er geen verder bewijs ter zake vereist is en de vraag hypothetisch van aard is.

76. Met name ter terechtzitting is echter gebleken dat de andere betrokken instantie, de directie financiën, in het hoofdgeding heeft ontkend de lijst te hebben opgesteld of hiervan op de hoogte te zijn. Bovendien is in elk geval onduidelijk of de Puškár betreffende informatie op die lijst voorkomt. Ten slotte kan niet worden uitgesloten dat de Najvyšší súd los van de uitkomst van het geding toch nog moet beslissen over de ontvankelijkheid van de lijst als bewijsmiddel.

77. Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat een beantwoording van deze vraag vereist is voor de beslechting van het hoofdgeding.

## **2. Beantwoording van de vraag**

78. Net als in het kader van de eerste vraag, speelt ook met betrekking tot de bewijsregels de procedurele autonomie van de lidstaten een rol. Overeenkomstig het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel staat het namelijk aan de lidstaten om bij gebreke van een Unierechtelijke regeling vast te leggen met welke middelen het vereiste bewijs kan worden geleverd.<sup>37</sup>

79. Ook met betrekking tot deze vraag duidt niets op een schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Dat betekent dat opnieuw uitsluitend het doeltreffendheidsbeginsel relevant is, dat moet worden toegepast in het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte van artikel 47 van het Handvest.

80. Een beperking van de middelen waarmee bewijs kan worden geleverd voor een schending van een door het Unierecht verleend recht, raakt aan het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte. Derhalve is hiervoor volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest een rechtvaardiging vereist is.

81. Aangezien het alleen maar om een denkbaar bewijsmiddel gaat, wordt de wezenlijke inhoud van de doeltreffende voorziening in rechte niet geraakt. Derhalve dient ook hier weer de evenredigheid te worden getoetst.

<sup>37</sup> Arresten van 9 februari 1999, Dilexport [C-343/96, EU:C:1999:59, punt 48 (spreekt alleen van het doeltreffendheidsbeginsel)]; 10 april 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, punt 63); 28 januari 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, punten 33 en 34); 23 oktober 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, punt 27); 4 juni 2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, punt 64); 15 oktober 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, punten 27 en 28), en 6 oktober 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, punt 44).

82. Het Hof heeft reeds principieel erkend dat het gebruik van interne documenten in gerechtelijke procedures moet worden voorkomen.<sup>38</sup> De Najvyšší súd benadrukt terecht dat dat streven deel uitmaakt van het beginsel van een eerlijk proces, in het bijzonder de idee van de procedurele gelijkheid van wapens van artikel 47 van het Handvest<sup>39</sup>, aangezien de illegale toegang tot interne informatie aanzienlijke nadelen kan opleveren voor de betrokken partij. Ook overheidsinstanties kunnen zich op die beginselen beroepen voor zover zij partij zijn in een geding.<sup>40</sup> Dat doel kan worden bereikt door een zonder toestemming overgelegd intern document niet toe te laten als bewijsmiddel.

83. De onvoorwaardelijke weigering van dergelijke bewijsmiddelen is echter niet de minst ingrijpende maatregel. Veeleer zou moeten worden onderzocht of de betrokkene een recht heeft op toegang tot de informatie in kwestie. In dat geval kan het voorkomen van ongeoorloofd gebruik geen beschermenswaardig belang meer zijn.

84. Het Hof acht het namelijk bij de afwijzing van zonder toestemming gebruikte documenten denkbaar dat het zelf de overlegging ervan kan gelasten.<sup>41</sup> Voorts benadrukt het Hof dat de bescherming tegen ongeoorloofd gebruik verband houdt met het feit dat de betrokken documenten niet openbaar zijn.<sup>42</sup> Ten slotte blijkt uit de rechtspraak van het Hof inzake de toegang tot documenten dat voor het achterhouden van interne documenten een rechtvaardiging vereist kan zijn.<sup>43</sup> Derhalve biedt het recht op toegang tot documenten sterke aanwijzingen waar het gaat om de afweging of zonder toestemming gebruikte interne documenten al dan niet moeten worden geweigerd.<sup>44</sup>

85. In het hoofdgeding mag niet buiten beschouwing blijven dat eenieder volgens artikel 8, lid 2, tweede volzin, van het Handvest van de grondrechten en artikel 12 van de richtlijn gegevensbescherming het recht heeft op toegang tot de over hem verzamelde gegevens. Dit geldt principieel ook voor de vermelding op de litigieuze lijst. Bovendien hadden de betrokken personen uit hoofde van hetzij artikel 10, hetzij artikel 11 van de richtlijn gegevensbescherming naar aanleiding van de verzameling van de gegevens op de hoogte moeten worden gesteld van het gebruik ervan.

86. Nu mag dit recht op informatie volgens artikel 13, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming worden ingeperkt, in het bijzonder wanneer dit noodzakelijk is met het oog op het voorkomen, het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten [onder d)] of met het oog op een belangrijk economisch en financieel belang van een lidstaat met inbegrip van fiscale aangelegenheden [onder e)] en de daarmee verband houdende taken op het gebied van controle, inspectie en regelgeving [onder f)]. Artikel 13 bepaalt echter uitdrukkelijk dat voor dergelijke beperkingen wettelijke maatregelen vereist zijn.<sup>45</sup>

38 Beschikkingen van 23 oktober 2002, Oostenrijk/Raad (C-445/00, EU:C:2002:607, punt 12); 23 maart 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, punt 19), en 29 januari 2009, Donnici/Parlement (C-9/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:40, punt 13).

39 Arresten van 6 november 2012, Otis e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punt 48), en 30 juni 2016, Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punten 36 en 47).

40 Arresten van 9 juni 2005, Spanje/Commissie (C-287/02, EU:C:2005:368, punt 37, aangaande de rechten van verdediging van de lidstaten); 2 december 2009, Commissie/Ierland e.a. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punt 53, aangaande de instellingen van de Unie), en 18 februari 2016, Raad/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, punt 49, betreffende een Iraanse instantie).

41 Beschikkingen van 23 oktober 2002, Oostenrijk/Raad (C-445/00, EU:C:2002:607, punt 12); 23 maart 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, punt 19), en 29 januari 2009, Donnici/Parlement (C-9/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:40, punt 13).

42 Beschikking van 23 maart 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, punt 19).

43 Zie arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374), en 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punten 77 e.v.).

44 Beschikking van 29 januari 2009, Donnici/Parlement (C-9/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:40, punt 17).

45 Arrest van 1 oktober 2015, Bara e.a. (C-201/14, EU:C:2015:638, punt 39).



87. Indien dergelijke bepalingen bestaan, is het denkbaar dat een inperking van de rechten op informatie van de betrokkenen noodzakelijk is. Mogelijkerwijs bestaat het risico dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de op basis van de lijst verrichte controle- en inspectietaken wanneer bekend wordt, wie erop voorkomt.

88. Voordat de bevoegde rechters de litigieuze lijst als bewijsmiddel kunnen weigeren, moeten zij derhalve nagaan of een dergelijke beperking van het recht op informatie is voorzien en in voorkomend geval gerechtvaardigd is. In de procedure voor het Hof is echter op geen van die aspecten ingegaan.

89. Zelfs indien er aanwijzingen zijn voor een gerechtvaardigd belang bij een eventueel wettelijk vastgelegde geheimhouding van de litigieuze lijst, moeten de nationale rechters bovendien onderzoeken of dat belang in het specifieke geval zwaarder weegt dan het belang van de individuele persoon bij rechtsbescherming.

90. Op het vlak van het douanerecht heeft het Hof vastgesteld dat de uitoefening van de rechten van de betrokkene buitensporig wordt bemoeilijkt wanneer hij gegevens moet overleggen waarover hij niet kan beschikken.<sup>46</sup> Die toetsing van de evenredigheid kan op andere gebieden, waarop grotere belangen dan de douane-inkomsten een rol spelen, wellicht tot een andere uitkomst leiden.<sup>47</sup> Dat belastinginkomsten zwaarder zouden wegen dan douane-inkomsten, lijkt echter niet zonder meer voor de hand te liggen.

91. Overigens speelt de vertrouwelijkheid van de lijst in het hoofdgeding al lang niet meer zo'n grote rol aangezien zij reeds door derden bekend is gemaakt en de fiscale opsporingsdienst het bestaan ervan heeft erkend. Derhalve kan ervan worden uitgegaan dat de eventuele schade reeds is aangericht.

92. Nu zou het denkbaar zijn dat een betrokkene de mogelijkheid wordt ontzegd om zich op de lijst te beroepen wanneer hij zelf de hand heeft gehad in de onrechtmatige openbaarmaking ervan teneinde te voorkomen dat een partij in een geding profijt heeft van zijn eigen onrechtmatige gedrag. Maar het valt in wezen niet te rechtvaardigen dat een betrokkene als Puškár het gedrag van derden wordt verweten.

93. Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord dat het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest verankerde fundamentele recht op een eerlijk proces zich er in beginsel niet tegen verzet dat interne documenten van een bij de procedure betrokken instantie die een andere partij bij het geding zonder toestemming van die instantie heeft verkregen, als ongeoorloofd bewijsmiddel worden geweigerd. Weigering is echter niet mogelijk wanneer het gaat om een lijst van een financiële instantie van een lidstaat die persoonsgegevens van de verzoeker bevat welke die instantie volgens de artikelen 12 en 13 van de richtlijn gegevensbescherming aan verzoeker moet meedelen.

#### **D. Tweede vraag – toelaatbaarheid van de lijst vanuit het oogpunt van het gegevensbeschermingsrecht**

94. De tweede vraag heeft betrekking op de materiële kern van het hoofdgeding. De verwijzende rechter vraagt of de fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven en op gegevensbescherming alsook de richtlijn gegevensbescherming een lidstaat verbieden om zonder toestemming van de betrokkene lijsten met persoonsgegevens ten behoeve van de belastingadministratie op te stellen. In de visie van de Najvyšší súd zou in het onderhavige geval reeds de loutere verkrijging van de beschikkingsbevoegdheid over persoonsgegevens door een instantie ter bestrijding van belastingfraude een risico inhouden.

<sup>46</sup> Arrest van 23 oktober 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, punt 28).

<sup>47</sup> Zie bijvoorbeeld arresten van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punten 64-68), en 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 128 en 129).

95. Met betrekking tot het hoofdgeding behoeft de algemene vraag of belastingautoriteiten zonder toestemming van de betrokken personen persoonsgegevens mogen vergaren, echter niet te worden beantwoord. Dit wordt door geen van de betrokken partijen betwijfeld. Het gaat in casu veeleer om de vraag of de belastingdienst met het oog op de bestrijding van belastingfraude een lijst mag aanhouden van personen die fictief leidinggevende functies bekleden bij bepaalde rechtspersonen en die niet hebben ingestemd met hun vermelding op die lijst. Die vraag dient primair in het licht van de richtlijn gegevensbescherming te worden beantwoord, aangezien de fundamentele rechten op eerbiediging van de het privéleven en van de bescherming van persoonsgegevens daarin nader zijn uitgewerkt. Aangezien, met name op het vlak van de strafvervolgning binnen de werkingsfeer van het Unierecht, alleen de grondrechten van toepassing zijn, dient nogmaals te worden onderzocht of daaruit een ander resultaat voortvloeit.

96. De betrokkenen zijn het er terecht over eens dat de vermelding van een persoon op een dergelijke lijst en het leggen van een verbinding tussen de betrokkene en bepaalde rechtspersonen, moet worden beschouwd als verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder b), van de richtlijn gegevensbescherming.

97. Overeenkomstig het bepaalde in afdeling II van die richtlijn („Beginselen betreffende de toelaatbaarheid van gegevensverwerking”) moet iedere verwerking van persoonsgegevens – de in artikel 13 vermelde uitzonderingen daargelaten – voldoen aan de in artikel 6 vastgelegde beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens en aan één van de in artikel 7 genoemde beginselen betreffende de toelaatbaarheid van de gegevensverwerking.<sup>48</sup>

98. Zoals de prejudiciële vraag reeds aanduidt, komt voor het opstellen van de litigieuze lijst zowel artikel 7 (zie punt 1) als artikel 13 van de richtlijn gegevensbescherming (zie punt 2) in aanmerking.

### ***1. Artikel 7 van de richtlijn gegevensbescherming***

99. Volgens artikel 7 van de richtlijn gegevensbescherming mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien is voldaan aan één van de zes in die bepaling genoemde voorwaarden. In de prejudiciële vraag wordt gewag gemaakt van de gevallen die worden genoemd onder e), en f), namelijk de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang en de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of een derde. Ook zou nog kunnen worden gedacht aan artikel 7, onder c), dat betrekking heeft op gevallen waarin de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen.

100. Ik wil echter van meet af aan duidelijk maken dat ik in casu een toetsing op basis van artikel 7, onder c), of f), overbodig acht. Zoals alle betrokken partijen erkennen, gaat het bij de heffing van belastingen en de bestrijding van belastingfraude namelijk om taken van algemeen belang in de zin van artikel 7, onder e), van de richtlijn gegevensbescherming.

101. Puškár is echter van opvatting dat voor het opstellen van de lijst door de directie financiën een rechtsgrondslag ontbreekt, aangezien enkel de fiscale opsporingsdienst hiertoe bevoegd is. Hij verwijst te dien einde naar § 5, lid 3, onder b), van wet nr. 333/2011, die de fiscale opsporingsdienst de bevoegdheid verleent om gegevens over overtredingen dan wel verdenkingen van overtredingen te verzamelen.

102. Bij de toetsing van artikel 7, onder e), van de richtlijn gegevensbescherming zou die argumentatie aldus kunnen worden begrepen dat in Puškárs ogen de directie financiën niet is belast met de taak om op te treden tegen stromannen.

<sup>48</sup> Arresten van 16 december 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punt 48), en 1 oktober 2015, Bara e.a. (C-201/14, EU:C:2015:638, punt 30).

103. Slowakije brengt hier tegenin dat reeds § 164 van wet nr. 563/2009 een toereikende rechtsgrondslag vormt. Volgens die bepaling zijn de belastingdienst, de directie financiën en het ministerie (van Financiën) bevoegd om ten behoeve van de belastingadministratie persoonsgegevens van belastingplichtigen, hun vertegenwoordigers en andere personen te verwerken.

104. Welke taken volgens die bepalingen in Slowakije door welke instantie worden uitgeoefend, kan alleen door de nationale rechters worden beoordeeld. Dat geldt ook voor de vraag of een van de twee dan wel beide regelingen aldus moet(en) worden uitgelegd dat zij de telkens genoemde instanties toestaan de litigieuze lijst op te stellen.

105. Het Hof kan zich echter uitspreken over de vraag aan welke Unierechtelijke eisen de volgens artikel 7, onder e), van de richtlijn gegevensbescherming vereiste overdracht van de betrokken taak moet voldoen.

106. Ofschoon artikel 7, onder e), van de richtlijn gegevensbescherming geen aanwijzingen ter zake bevat, moet die bepaling worden gelezen in samenhang met de beginselen van artikel 6. Volgens artikel 6, lid 1, onder b), moeten persoonsgegevens worden verkregen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Binnen de werkingssfeer van artikel 7, onder e), is het doel van de gegevensverwerking onlosmakelijk verbonden met de overgedragen taken. Dat betekent dat bij de overdracht van de taken duidelijk moet worden vastgelegd welk doel met de betrokken verwerking wordt nagestreefd.

107. Aangezien de prejudiciële verwijzing geen nadere informatie bevat omtrent het doel van de litigieuze lijst, staat het aan de Najvyšší súd om dieper op die vraag in te gaan. Echter kan niet bij voorbaat worden uitgesloten dat de lijst van nut is voor „de belastingadministratie” in de zin van § 164 van wet nr. 563/2009. Alhoewel in die paragraaf niet uitdrukkelijk sprake is van het opslaan van persoonsgegevens bij verdenking van overtredingen, moeten betrokken personen ermee rekening houden dat de belastingautoriteiten dergelijke gegevens bewaren om te weten welke personen bijzonder nauwlettend in het oog moeten worden gehouden. Veel duidelijker is daarentegen het nut van de betrokken informatie voor de taken van de fiscale opsporingsdienst in de zin van § 5, lid 3, onder b), van wet nr. 333/2011. Dat die instantie dergelijke gegevens zal opslaan, valt in ieder geval te verwachten.

108. Vervolgens zal de Najvyšší súd moeten nagaan of het opstellen en het gebruik van de aan de orde zijnde lijst en in het bijzonder de vermelding van Puškár daarop noodzakelijk zijn in het licht van het aangevoerde algemene belang. De bescherming van het in artikel 7 van het Handvest verankerde grondrecht op eerbiediging van het privéleven verlangt namelijk dat uitzonderingen en beperkingen met betrekking tot de bescherming van de persoonsgegevens worden beperkt tot hetgeen absoluut noodzakelijk is.<sup>49</sup> Dat betekent dat het evenredigheidsbeginsel in aanmerking moet worden genomen<sup>50</sup>, met andere woorden dat de gegevensverwerking „voor het daarmee nagestreefde doel geschikt en noodzakelijk alsook aan dit doel evenredig” moet zijn.

109. De Najvyšší súd zal daarom in detail moeten toetsen of de vermelding van Puškár geschikt is om de verschillende gebruiksdoeleinden van de lijst te verwezenlijken, of er wellicht minder ingrijpende, maar even doeltreffende maatregelen bestaan, maar vooral of zijn vermelding evenredig is aan de betrokken doelstellingen.

<sup>49</sup> Arresten van 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punt 56); 7 november 2013, IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, punt 39); 11 december 2014, Ryněš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 28), en 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 92).

<sup>50</sup> Arrest van 21 december 2016, Tele2 Sverige en Watson e.a. (C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punt 96).

110. Ofschoon concrete informatie over het doel van de lijst ontbreekt, staat toch buiten kijf dat de vermelding van een persoon op die lijst een aanzienlijke inbreuk op zijn rechten impliceert. Deze vermelding is schadelijk voor de goede naam van de betrokkene en kan ook ernstige praktische nadelen opleveren in zijn relaties met de belastingautoriteiten. Tegelijkertijd raakt de vermelding op de lijst aan het in artikel 48, lid 1, van het Handvest verankerde vermoeden van onschuld.<sup>51</sup> Bovendien worden de met de betrokkenen in verbinding gebrachte rechtspersonen geraakt in hun vrijheid van ondernemerschap in de zin van artikel 16 van het Handvest.

111. Een dergelijke ernstige ingreep kan slechts gerechtvaardigd zijn indien er *voldoende aanwijzingen* zijn voor de verdenking dat de betrokkene voor de schijn leidinggevende posities bekleedt bij de met hem in verbinding gebrachte rechtspersonen en daardoor afbreuk doet aan het algemene belang van de heffing van belastingen en de bestrijding van belastingfraude.<sup>52</sup>

## **2. Artikel 13 van de richtlijn gegevensbescherming**

112. Artikel 13 van de richtlijn gegevensbescherming biedt de lidstaten de mogelijkheid om om bepaalde redenen af te wijken van een aantal bepalingen ervan. Artikel 7 wordt daar echter niet genoemd. Daarom kan artikel 13 niet tornen aan de uitkomst betreffende de uitlegging van artikel 7, onder e).

113. Zoals reeds uiteengezet<sup>53</sup>, is artikel 13 daarentegen wel van belang voor de vraag of de litigieuze lijst op vertrouwelijke basis mag worden behandeld, ofschoon uit de artikelen 10, 11 en 12 van de richtlijn gegevensbescherming volgt dat de betrokkenen normaliter op de hoogte moeten worden gesteld van de gegevensverwerking. Die informatie vormt de noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening door de betrokkene van zijn rechten die voortvloeien uit de richtlijn gegevensbescherming en de fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens.<sup>54</sup> Maar in wezen kan de vraag of de litigieuze lijst terecht vertrouwelijk is behandeld, niet van invloed zijn op de vraag of Puškár daarop terecht wordt vermeld.

## **3. Grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens**

114. De grondrechten op eerbiediging van het privéleven volgens artikel 7 van het Handvest en op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van artikel 8 ervan, die in het bijzonder relevant zijn voor strafrechtelijke maatregelen binnen de werkingssfeer van het Unierecht, leiden tot hetzelfde resultaat als de toepassing van artikel 7, onder e), van de richtlijn gegevensbescherming.

115. De vermelding van een persoon op de litigieuze lijst zou aan beide grondrechten raken. Dergelijke inbreuken zijn volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest slechts gerechtvaardigd indien zij bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van beide rechten eerbiedigen en voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.

116. Tot dusver is van deze aspecten enkel de wezenlijke inhoud nog niet besproken. Ofschoon uit de vermelding op de litigieuze lijst beperkingen voortvloeien, zijn deze beperkingen echter nog niet van een dusdanig niveau dat daarmee de wezenlijke inhoud wordt aangetast, voor zover voor het overige het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.

51 Zie EHRM, arresten van 4 december 2008, S. en Marper tegen Verenigd Koninkrijk (30562/04 en 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 122), en 18 oktober 2011, Khelili tegen Zwitserland (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, § 68).

52 Zie arresten van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 58 en 59), en 21 december 2016, Tele2 Sverige en Watson e.a. (C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punten 105 en 106), alsmede EHRM, arrest van 18 oktober 2011, Khelili tegen Zwitserland (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 66-68).

53 Zie punten 86 e.v. van deze conclusie.

54 Arresten van 7 mei 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, punt 49), en 17 juli 2014, Y.S. (C-141/12 en C-372/12, EU:C:2014:2081, punt 44).

#### 4. *Tussenconclusie*

117. Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord dat de belastingadministratie volgens artikel 7, onder e), van de richtlijn gegevensbescherming voor haar doeleinden een lijst mag aanhouden van personen die fictief leidinggevende posities in bepaalde rechtspersonen bekleden en die niet hebben ingestemd met hun vermelding op die lijst. Voorwaarde is dat die taak bij wet is overgedragen aan de belastingadministratie, dat het gebruik van de lijst voor de doeleinden van de belastingadministratie daadwerkelijk geschikt en noodzakelijk is en dat er voldoende aanwijzingen zijn voor de verdenking dat de betrokken personen terecht op de lijst staan vermeld. Ook de fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven volgens artikel 7 van het Handvest en op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van artikel 8 ervan zouden zich in dat geval niet verzetten tegen de opstelling en het gebruik van de lijst.

#### E. Vierde vraag – verhouding tussen Hof en EHRM

118. Met de vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale rechter de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie mag volgen wanneer deze in tegenspraak is met de rechtspraak van het EHRM.

119. Zoals verschillende partijen opmerken, moet worden betwijfeld of de vraag in deze vorm ontvankelijk is, met name omdat de Najvyšší súd niet aangeeft met betrekking tot welk vraagstuk de twee Europese rechterlijke instanties elkaar tegenspreken en in hoeverre een dergelijke tegenspraak relevant zou zijn voor het te beslechten geding. Een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft namelijk niet tot doel dat adviezen worden uitgebracht over algemene of hypothetische vraagstukken.<sup>55</sup>

120. Desalniettemin bevat de vierde vraag een element dat voor de definitieve beslechting van het hoofdgeding van belang kan zijn. Blijkens de prejudiciële verwijzing is in casu sprake van een verschil van mening tussen het grondwettelijk hof (Ústavný súd) van Slowakije en de hoogste rechterlijke instantie (Najvyšší súd) van die lidstaat, waarbij de Ústavný súd zich op de rechtspraak van het EHRM beroept, maar niet ingaat op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Bovendien komt uit de andere prejudiciële vragen naar voren dat de verwijzende rechter zich afvraagt of de rechtspraak van het Hof tot dezelfde uitkomst leidt als die van de Ústavný súd. Daarom is het zinvol om aan te tonen welke stappen moeten worden genomen wanneer de verwijzende rechter – mogelijksterwijs in het licht van een uitspraak van de Ústavný súd – tot de conclusie komt dat de twee Europese rechterlijke instanties elkaar met betrekking tot een voor de beslechting van het hoofdgeding relevante vraag tegenspreken.

121. Overigens heeft ook het Hof zich reeds in soortgelijke zin uitgesproken naar aanleiding van verzoeken om precisering van de reikwijdte van de bevoegdheid dan wel de verplichting tot prejudiciële verwijzing overeenkomstig artikel 267 VWEU.<sup>56</sup> Vaak bevatten de prejudiciële verzoeken reeds de concrete vragen waarvan de beantwoording met het oog op de beslechting van het betrokken hoofdgeding vereist is. Niettemin geeft het Hof ook een antwoord op de algemenere vraag betreffende artikel 267 VWEU. Het zou anders namelijk zeer onwaarschijnlijk zijn dat het de gelegenheid zou krijgen zich over dergelijke vraagstukken uit te spreken. En tegelijkertijd zou moeten worden gevreesd dat nationale rechters blijven twijfelen over hun bevoegdheid of verplichting tot prejudiciële verwijzing en diensgevolge vermijdbare fouten maken bij de toepassing van het Unierecht.

<sup>55</sup> Arrest van 21 december 2016, Tele2 Sverige en Watson e.a. (C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punt 130 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>56</sup> Zie arresten van 27 juni 1991, Mecanarte (C-348/89, EU:C:1991:278, punten 42 e.v.); 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punten 80 e.v.), en 18 juli 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punten 21 e.v.).

122. Met betrekking tot de geherformuleerde prejudiciële vraag bepaalt artikel 52, lid 3, eerste volzin, van het Handvest dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door dat verdrag aan worden toegekend. Volgens de toelichtingen op die bepaling worden de inhoud en reikwijdte van de gewaarborgde rechten niet alleen bepaald door de tekst van het EVRM, maar met name ook door de rechtspraak van het EHRM.<sup>57</sup> Volgens artikel 52, lid 3, tweede volzin, van het Handvest mag het recht van de Unie echter een ruimere bescherming bieden.

123. Dat betekent dat het Hof volgens het Unierecht slechts van de rechtspraak van het EHRM mag afwijken voor zover het aan bepaalde grondrechten een ruimere bescherming toekent dan het EHRM. Ook is die afwijking slechts toegestaan indien zij niet tegelijkertijd tot gevolg heeft dat een ander grondrecht van het Handvest dat correspondeert met een recht uit hoofde van het EVRM, in mindere mate wordt beschermd dan door de rechtspraak van het EHRM. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin een evenwicht tussen bepaalde grondrechten tot stand moet worden gebracht.<sup>58</sup>

124. Indien de rechtspraak van het Hof een rechtmatige ruimere grondrechtenbescherming tot gevolg heeft, dan zijn de nationale rechters op grond van de voorrang van het Unierecht verplicht binnen de werkingsfeer van het Unierecht de rechtspraak van het Hof te volgen en die bescherming toe te kennen.

125. Mocht de nationale rechter echter concluderen dat de rechtspraak van het Hof met betrekking tot een bepaald grondrecht dat zowel in het Handvest als in het EVRM is vastgelegd, een mindere mate van bescherming toekent dan de rechtspraak van het EHRM, dan vloeit hieruit automatisch een vraag voort inzake uitlegging van het Unierecht, namelijk met betrekking tot het betrokken grondrecht en artikel 52, lid 3, van het Handvest. Deze opvatting van de nationale rechter komt er namelijk op neer dat de uitlegging van het grondrecht in kwestie strijdig zou zijn met artikel 52, lid 3.

126. Voor zover een dergelijke vraag relevant is voor de beslechting van een bij een nationale rechter aanhangig geding, kan die rechter het Hof volgens artikel 267, lid 2, VWEU verzoeken over die vraag uitspraak te doen. Indien de beslissing van de nationale rechter niet meer vatbaar is voor hoger beroep, is hij volgens artikel 267, lid 3, VWEU zelfs *gehouden* zich tot het Hof te wenden.

127. De vierde vraag dient derhalve als volgt te worden beantwoord: wanneer een nationale rechter van oordeel is dat de beslechting van een bij hem aanhangig geding zou worden beïnvloed door rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, op grond waarvan rechten van het Handvest die corresponderen met door het EVRM gewaarborgde rechten in mindere mate worden beschermd dan door de rechtspraak van het EHRM, dan kan hij zich tot het Hof van Justitie van de Europese Unie wenden met een verzoek om uitlegging van het Unierecht ten aanzien van het betrokken geval. Wanneer de beslissingen van de nationale rechter zelf naar nationaal recht niet meer vatbaar zijn voor hoger beroep, dan is hij gehouden zich tot het Hof te wenden.

## VI. Conclusie

128. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Het gebruik van persoonsgegevens is in het kader van de belastingheffing onderworpen aan 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

<sup>57</sup> Arresten van 22 december 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punten 35 en 37), en 30 juni 2016, Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punt 41).

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld arrest van 29 januari 2008, Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, punt 68).

betreffende het vrije verkeer van die gegevens, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, alsook aan de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, terwijl op strafrechtelijk gebied alleen de artikelen 7 en 8 van het Handvest van toepassing zijn voor zover het gaat om door het Unierecht geregelde vraagstukken.

- 2) Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte volgens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en het doeltreffendheidsbeginsel verzetten zich niet tegen de vóór de instelling van een beroep verplichte uitputting van een administratief beroep, voor zover de modaliteiten daarvan niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de voorziening in rechte. Het verplichte administratieve beroep mag derhalve met name de gehele procedure van de voorziening in rechte niet op onredelijke wijze vertragen of buitensporige kosten veroorzaken.
- 3) De belastingadministratie mag volgens artikel 7, onder e), van richtlijn 95/46 voor haar doeleinden een lijst aanhouden van personen die fictief leidinggevende posities in bepaalde rechtspersonen bekleden en die niet hebben ingestemd met hun vermelding op die lijst. Voorwaarde is dat die taak bij wet is overgedragen aan de belastingadministratie, dat het gebruik van de lijst voor de doeleinden van de belastingadministratie daadwerkelijk geschikt en noodzakelijk is en dat er voldoende aanwijzingen zijn voor de verdenking dat de betrokken personen terecht op de lijst staan vermeld. Ook de fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven volgens artikel 7 van het Handvest en op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van artikel 8 ervan, zouden zich in dat geval niet verzetten tegen de opstelling en het gebruik van de lijst.
- 4) Het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest verankerde fundamentele recht op een eerlijk proces verzet zich er in beginsel niet tegen dat interne documenten van een bij de procedure betrokken instantie die een andere partij bij het geding zonder toestemming van die instantie heeft verkregen, als ongeoorloofd bewijsmiddel worden geweigerd. Weigering is echter uitgesloten wanneer het gaat om een lijst van een financiële instantie van een lidstaat die persoonsgegevens van de verzoeker bevat welke die instantie volgens de artikelen 12 en 13 van de richtlijn gegevensbescherming aan de verzoeker moet meedelen.
- 5) Wanneer een nationale rechter van oordeel is dat de beslechting van een bij hem aanhangig geding zou worden beïnvloed door rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, op grond waarvan rechten van het Handvest die corresponderen met door het EVRM gewaarborgde rechten in mindere mate worden beschermd dan door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dan kan hij zich tot het Hof van Justitie van de Europese Unie wenden met een verzoek om uitlegging van het Unierecht ten aanzien van het betrokken geval. Wanneer de beslissingen van de nationale rechter zelf naar nationaal recht niet meer vatbaar zijn voor hoger beroep, dan is hij gehouden zich tot het Hof te wenden.”