



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

2 maart 2023\*

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Justitiële samenwerking in strafzaken – Richtlijn 2014/41/EU – Europees onderzoeksbevel – Artikel 1, lid 1 – Begrip ‚rechterlijke autoriteit‘ – Artikel 2, onder c) – Begrip ‚uitvaardigende autoriteit‘ – Besluit dat is uitgevaardigd door een belastingdienst zonder validering door een rechter of een officier van justitie – Belastingdienst die de rechten en plichten van het openbaar ministerie uitoefent in het kader van een strafrechtelijk belastingonderzoek”

In zaak C-16/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberlandesgericht Graz (hoogste rechter van de deelstaat Stiermarken, Graz, Oostenrijk) bij beslissing van 21 december 2021, ingekomen bij het Hof op 6 januari 2022, in de procedure inzake de erkenning en tenuitvoerlegging van een Europees onderzoeksbevel jegens

**MS,**

in tegenwoordigheid van:

**Staatsanwaltschaft Graz,**

**Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Düsseldorf,**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe (rapporteur), kamerpresident, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– MS, vertegenwoordigd door J. Herbst, Rechtsanwalt,

\* Procestaal: Duits.

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch, J. Schmoll en M.-T. Rappersberger als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller, P. Busche, M. Hellmann en D. Klebs als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Grünheid en M. Wasmeier als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,  
het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, lid 1, eerste alinea, en artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PB 2014, L 130, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een verzoek tot tenuitvoerlegging in Oostenrijk van een Europees onderzoeksbevel dat door het Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Düsseldorf (dienst voor belastingstrafzaken en fiscale recherche Düsseldorf, Duitsland; hierna: „dienst voor belastingstrafzaken van Düsseldorf”) is uitgevaardigd jegens MS.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 De overwegingen 5 tot en met 8 van richtlijn 2014/41 luiden als volgt:
  - „(5) [...] [Het] is duidelijk geworden dat het bestaande kader voor de bewijsgaring te gefragmenteerd en te ingewikkeld is. Daarom is een nieuwe aanpak nodig.
  - (6) In het programma van Stockholm dat door de Europese Raad van 10 en 11 december 2009 is vastgesteld, heeft de Europese Raad besloten dat verder moet worden gewerkt aan de totstandkoming van een op wederzijdse erkenning gebaseerd alomvattend systeem voor de bewijsverkrijging in zaken met een grensoverschrijdende dimensie. De Europese Raad heeft erop gewezen dat de bestaande instrumenten op dit gebied een fragmentarisch geheel vormden en dat een nieuwe aanpak nodig was, die op het beginsel van wederzijdse erkenning is gestoeld, maar waarbij ook de flexibiliteit van het klassieke stelsel van wederzijdse rechtshulp wordt meegenomen. Daarom wilde de Europese Raad een alomvattend systeem – ter vervanging van alle bestaande instrumenten op dit gebied, waaronder kaderbesluit 2008/978/JBZ [van de Raad van 18 december 2008 betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (PB 2008, L 350, blz. 72)] – dat zo veel mogelijk betrekking heeft op alle soorten bewijsmiddelen, tenuitvoerleggingstermijnen kent en zo weinig mogelijk weigeringsgronden bevat.

- (7) Deze nieuwe aanpak is gebaseerd op één enkel instrument, dat de naam Europees onderzoeksbevel (EOB) zal dragen. Een EOB moet worden uitgevaardigd met het doel één of meer specifieke onderzoeksmaatregelen in de staat die het EOB ten uitvoer legt (,de uitvoerende staat’) ten uitvoer te doen leggen met het oog op bewijsgaring. Daarmee wordt ook het verkrijgen van bewijsmateriaal beoogd dat reeds in het bezit is van de uitvoerende autoriteit.
- (8) Het EOB moet een horizontale werkingssfeer hebben en moet derhalve van toepassing zijn op alle onderzoeksmaatregelen die tot doel hebben bewijs te vergaren. [...]
- 4 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Het Europees onderzoeksbevel en de verplichting tot tenuitvoerlegging ervan”, bepaalt in lid 1, eerste alinea:
- „Een Europees onderzoeksbevel (EOB) is een door een rechterlijke autoriteit van een lidstaat (,de uitvaardigende staat’) uitgevaardigde of erkende rechterlijke beslissing die ertoe strekt in een andere lidstaat (,de uitvoerende staat’) één of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal conform het bepaalde in deze richtlijn.”
- 5 Artikel 2 van deze richtlijn heeft als opschrift „Definities” en bepaalt:
- „In deze richtlijn wordt verstaan onder:
- [...]
- c) ,uitvaardigende autoriteit’:
- i) een in de zaak bevoegde rechter, rechtbank, een onderzoeksrechter of officier van justitie, of
- ii) iedere andere door de uitvaardigende staat aangeduide bevoegde autoriteit, die in de zaak in kwestie optreedt als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit en overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring. Voordat het EOB wordt toegezonden aan de uitvoerende autoriteit, wordt het gevalideerd door een rechter, een rechtbank, een onderzoeksrechter of een officier van justitie in de uitvaardigende staat, na onderzoek of het aan de voorwaarden voor het uitvaardigen van een EOB uit hoofde van deze richtlijn, in het bijzonder de in artikel 6, lid 1, gestelde voorwaarden, voldoet. Indien het EOB door een rechterlijke autoriteit is gevalideerd, kan deze autoriteit in het kader van de verzending van het EOB ook als uitvaardigende autoriteit worden aangemerkt;
- [...]”
- 6 Artikel 4 van deze richtlijn, met als opschrift „Procedures waarvoor een EOB kan worden uitgevaardigd”, bepaalt:
- „Een EOB kan worden uitgevaardigd:
- a) in verband met een strafprocedure die door of bij een rechterlijke autoriteit is of kan worden ingesteld wegens feiten die volgens het nationale recht van de uitvaardigende staat strafbaar zijn;

- b) in een procedure die door een bestuurlijke autoriteit is ingesteld in verband met feiten die volgens het nationale recht van de uitvaardigende staat strafbaar zijn wegens schending van de wetgeving, mits tegen de beslissing beroep mogelijk is bij een in het bijzonder in strafzaken bevoegde rechter;
- c) in een procedure die door een rechterlijke autoriteit is ingesteld wegens feiten die volgens het nationale recht van de uitvaardigende staat strafbaar zijn wegens schending van wetgeving, mits tegen de beslissing beroep mogelijk is bij een met name in strafzaken bevoegde rechter, en
- d) in samenhang met de onder a), b) en c) bedoelde procedures die verband houden met een strafbaar feit of een wetsovertreding waarvoor in de uitvaardigende staat een rechtspersoon aansprakelijk gesteld of gestraft kan worden.”
- 7 Artikel 33 van richtlijn 2014/41, met als opschrift „Kennisgevingen”, bepaalt in de leden 1 en 2:
- „1. Uiterlijk op 22 mei 2017 verstrekt elke lidstaat de [Europese] Commissie de volgende gegevens:
- a) de autoriteit of de autoriteiten die, overeenkomstig hun nationale recht, volgens artikel 2, onder c) en d), bevoegd zijn indien deze lidstaat de uitvaardigende staat of de uitvoerende staat is;
- [...]
2. De lidstaat kan de Commissie tevens opgave doen van de documenten die hij krachtens artikel 22, lid 4, nodig heeft.”
- 8 Het in bijlage A bij deze richtlijn opgenomen formulier met betrekking tot het EOB bevat onder meer een deel K, waarin met name het soort autoriteit moet worden vermeld die het EOB heeft uitgevaardigd, namelijk een rechterlijke autoriteit of een andere bevoegde autoriteit zoals omschreven in het recht van de uitvaardigende staat. Dit formulier bevat tevens een deel L, waarin zo nodig de gegevens moeten worden vermeld van de rechterlijke autoriteit die het EOB heeft gevalideerd.

### ***Duits recht***

- 9 Bij verklaring van 14 maart 2017 van de Permanente Vertegenwoordiging van de Bondsrepubliek Duitsland bij de Europese Unie heeft deze lidstaat overeenkomstig artikel 33, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/41 het volgende medegedeeld:

„Afhankelijk van de toepasselijke bevoegdheidsregels van de deelstaten kunnen in Duitsland uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten zijn: ten eerste alle rechterlijke autoriteiten, en dus onder meer de Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof [(procureur-generaal bij de hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland)], de openbare ministeries, de parketten-generaal en de Zentrale Stelle in Ludwigsburg [(centraal bureau van de ministeries van justitie van de deelstaten dat nationaalsocialistische misdaden onderzoekt, Ludwigsburg, Duitsland)], alsook alle bevoegde strafrechtelijke instanties.

Ten tweede kunnen ook bestuurlijke autoriteiten die naar Duits recht bevoegd zijn voor de vervolging en bestraffing van bestuursrechtelijke overtredingen, uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten zijn.

Wat de verzoeken betreft die Duitse bestuurlijke autoriteiten richten aan een andere lidstaat van de Unie, geldt overeenkomstig artikel 2, onder c), van [richtlijn 2014/41] dat deze in beginsel moeten worden bevestigd door het openbaar ministerie bij de rechtbank van de deelstaat van het rechtsgebied waarin de bestuurlijke autoriteit is gevestigd. In afwijking van het voorgaande kunnen de deelstaten de bevoegdheid voor deze bevestiging toekennen aan een rechterlijke instantie of de territoriale bevoegdheid van het met de bevestiging belaste openbaar ministerie anders regelen [...].

Verzoeken die uitgaan van Duitse belastingautoriteiten die krachtens § 386, lid 2, van de Abgabenordnung [(belastingwetboek), in de op 1 oktober 2002 bekendgemaakte versie (BGBl. 2002 I, blz. 3866; BGBl. 2003 I, blz. 61),] op zelfstandige wijze strafonderzoeken verrichten, hoeven niet door een rechterlijke autoriteit of rechtbank te worden bevestigd. § 399, lid 1, van het belastingwetboek juncto § 77, lid 1, [van het Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (wet inzake internationale rechtshulp in strafzaken), in de op 27 juni 1994 bekendgemaakte versie (BGBl. 1994 I, blz. 1537),] bepalen dat de belastingautoriteiten in een dergelijk geval de rechten en plichten van een openbaar ministerie uitoefenen en dus zelf optreden als rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), van [richtlijn 2014/41].”

### Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 10 De dienst voor belastingstrafzaken van Düsseldorf verricht een onderzoek inzake belastingfraude jegens MS. Als bestuurder van een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid wordt zij ervan verdacht in de periode van 2015 tot en met februari 2020 geen omzetcijfers te hebben aangegeven met betrekking tot de exploitatie van een bordeel, wat een fiscale impact van ongeveer 1,6 miljoen EUR had.
- 11 Met het oog op dat onderzoek heeft de betrokken dienst een EOB uitgevaardigd. Dit EOB werd op 23 juli 2020 toegezonden aan de Staatsanwaltschaft Graz (openbaar ministerie Graz, Oostenrijk). Bij dat bevel heeft die dienst het openbaar ministerie van Graz verzocht om bij een bank in Oostenrijk voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 28 februari 2020 met betrekking tot twee op naam van MS geopende bankrekeningen documenten in te zamelen.
- 12 In deel K van dat bevel is aangegeven dat het is uitgevaardigd door een „rechterlijke autoriteit”. Bijgevolg heeft de bevoegde dienst deel L van het bevel, waarin bij validering van het besluit door een rechterlijke autoriteit de gegevens van die autoriteit moeten worden opgegeven, niet ingevuld.
- 13 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat een bank volgens de Strafprozessordnung (Oostenrijks wetboek van strafvordering) alleen verplicht kan worden om informatie over bankrekeningen te verstrekken en documenten over die bankrekeningen over te leggen indien er sprake is van een onderzoeksmaatregel die door het openbaar ministerie op grond van een rechterlijke machtiging is bevolen.
- 14 Bij beschikking van 5 augustus 2020 heeft de Haft- und Rechtsschutzrichterin (detentie- en rechtsbeschermingsrechter, Oostenrijk) bij het Landesgericht für Strafsachen Graz (rechter in eerste aanleg in strafzaken Graz, Oostenrijk) op verzoek van het openbaar ministerie van Graz verlot verleend tot tenuitvoerlegging van het in punt 11 van het onderhavige arrest bedoelde EOB. Op 7 augustus 2020 heeft het openbaar ministerie van Graz de tenuitvoerlegging van de gevraagde maatregel gelast.

- 15 MS heeft bij het Oberlandesgericht Graz (hoogste rechter van de deelstaat Stiermarken, Graz, Oostenrijk), de verwijzende rechter, beroep ingesteld tegen de beschikking van 5 augustus 2020. Voor deze rechter voert MS aan dat de dienst voor belastingstrafzaken van Düsseldorf noch een „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 2014/41, noch een „uitvaardigende autoriteit” in de zin van artikel 2, onder c), van deze richtlijn is. Deze dienst is dus niet bevoegd om een EOB uit te vaardigen.
- 16 De verwijzende rechter benadrukt dat hij uitspraak moet doen over de rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging van het EOB van de dienst voor belastingstrafzaken van Düsseldorf. Hij merkt op dat dit bevel niet is gevalideerd door een rechterlijke autoriteit zoals is voorgeschreven in artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 wanneer de uitvaardigende autoriteit een andere autoriteit is dan een in de zaak bevoegde rechter, rechtbank, onderzoeksrechter of officier van justitie. Derhalve moet worden nagegaan of de belastingdienst, die naar Duits recht bevoegd is om met betrekking tot bepaalde strafbare feiten de rechten en plichten van het openbaar ministerie uit te oefenen, kan worden gelijkgesteld met een „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 1, lid 1, van deze richtlijn en met een „officier van justitie” in de zin van artikel 2, onder c), i), van die richtlijn.
- 17 Volgens de verwijzende rechter zijn er argumenten die zich verzetten tegen een dergelijke gelijkstelling, welke zijn gebaseerd op de bewoordingen en de ratio van deze bepalingen zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten) (C-584/19, EU:C:2020:1002), en door advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in zijn conclusie in de zaak Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:200).
- 18 In dit verband wijst hij erop dat de institutionele positie van de belastingdienst, die niet als uitvaardigende autoriteit wordt vermeld in de lijst van rechterlijke autoriteiten van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41, duidelijk verschilt van die van het openbaar ministerie, dat wel in die lijst wordt vermeld.
- 19 Anders dan het openbaar ministerie is de belastingdienst immers een bestuurlijke entiteit die deel uitmaakt van de uitvoerende macht en die bevoegd is op fiscaal gebied en geïntegreerd is in de hiërarchische structuur van het Duitse ministerie van Financiën, zonder dat hij enige autonomie, onafhankelijkheid of handelingsvrijheid geniet. De belastingdienst is enkel ten aanzien van bepaalde specifieke strafbare feiten bevoegd om een zelfstandig strafrechtelijk onderzoek in te stellen en alleen zolang hij zich niet zelf uit een dergelijke zaak terugtrekt ten gunste van het openbaar ministerie of die laatste entiteit de zaak niet naar zich toetrekt, hetgeen te allen tijde en zonder bijzondere reden mogelijk is. Wanneer het openbaar ministerie het onderzoek verricht, heeft de belastingdienst slechts dezelfde rechten en plichten als die welke aan de politiediensten zijn toegekend. Wanneer de belastingdienst het onderzoek autonoom verricht, is het zo dat zij slechts tijdelijk de rechten en plichten „uitoefent” die in het strafrechtelijk onderzoek aan het openbaar ministerie zijn toegekend, zonder deze zelf te bezitten.
- 20 De institutionele positie van een openbaar ministerie wordt daarentegen gekenmerkt door het feit dat die entiteit voor de rechter optreedt als hoeder van de wettigheid, daadwerkelijk deelneemt aan de rechtsbedeling, en het algemeen belang bij de naleving van de wet dient.

- 21 De verwijzende rechter erkent echter dat ook kan worden geoordeeld dat de belastingdienst, door de rechten en plichten van het openbaar ministerie uit te oefenen, moet worden gelijkgesteld met een „rechterlijke autoriteit” en een „uitvaardigende autoriteit” in de zin van respectievelijk artikel 1, lid 1, en artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41.
- 22 Uit het arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punten 51 en 56-73), blijkt immers dat de enige voorwaarde voor de kwalificatie van een entiteit als bedoeld in artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 als „uitvaardigende autoriteit” erin bestaat dat die entiteit bevoegd is in de betrokken zaak en dat het uitvaardigen van het EOB gebeurt met inachtneming van de waarborgen van die richtlijn.
- 23 In die omstandigheden heeft het Oberlandesgericht Graz de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten artikel 1, lid 1, [eerste alinea], en artikel 2, onder c), i), van [richtlijn 2014/41] aldus worden uitgelegd dat ook een Duits Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung (dienst voor belastingstrafzaken en fiscale recherche) dat volgens de nationale wetgeving bevoegd is om met betrekking tot bepaalde strafbare feiten de rechten en plichten van het openbaar ministerie uit te oefenen, kan worden aangemerkt als ‚rechterlijke autoriteit’ en ‚uitvaardigende autoriteit’ als bedoeld in deze bepalingen?”

#### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 24 Met zijn enige vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 1, eerste alinea, en artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 aldus moeten worden uitgelegd dat de belastingdienst van een lidstaat die weliswaar tot de uitvoerende macht van die lidstaat behoort, maar die overeenkomstig het nationale recht autonoom strafrechtelijke onderzoeken op belastinggebied verricht in de plaats van het openbaar ministerie en daarbij de aan dat openbaar ministerie verleende rechten en plichten uitoefent, kan worden gekwalificeerd als „rechterlijke autoriteit” respectievelijk „uitvaardigende autoriteit” in de zin van deze bepalingen.
- 25 Bij de uitlegging van deze bepalingen moet niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context van die bepalingen en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaken [zie in die zin arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten), C-584/19, EU:C:2020:1002, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 26 Wat in de eerste plaats de letterlijke uitlegging betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2014/41 het Europees onderzoeksbevel omschrijft als een door een rechterlijke autoriteit van een lidstaat uitgevaardigde of erkende rechterlijke beslissing die ertoe strekt in een andere lidstaat één of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal conform het bepaalde in die richtlijn.
- 27 Het in deze bepaling gebruikte begrip „rechterlijke autoriteit” wordt daarin niet gedefinieerd. Deze bepaling moet dus worden gelezen in samenhang met de andere bepalingen van richtlijn 2014/41, en in het bijzonder met artikel 2, onder c), ervan.

- 28 Deze laatste bepaling omschrijft wat in het kader van deze richtlijn moet worden begrepen onder „uitvaardigende autoriteit”. Zo is volgens artikel 2, onder c), i), van die richtlijn een uitvaardigende autoriteit „een in de zaak bevoegde rechter, rechtbank, een onderzoeksrechter of officier van justitie”. Volgens artikel 2, onder c), ii), van deze richtlijn is ook een uitvaardigende autoriteit „iedere andere door de uitvaardigende staat aangeduide bevoegde autoriteit, die in de zaak in kwestie optreedt als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit en overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring”. Uit laatstgenoemde bepaling volgt bovendien dat een EOB dat wordt uitgevaardigd door een dergelijke „andere autoriteit” moet worden gevalideerd door een rechterlijke autoriteit, namelijk een rechter, een rechtbank, een onderzoeksrechter of een officier van justitie in de uitvaardigende staat, alvorens te worden toegezonden aan de uitvoerende autoriteit.
- 29 Uit de duidelijke bewoordingen van artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 volgt dus dat die bepaling een onderscheid maakt tussen twee categorieën van uitvaardigende autoriteiten, respectievelijk bedoeld in de punten i) en ii) van dat artikel.
- 30 Zo wijst artikel 2, onder c), i), van deze richtlijn uitdrukkelijk rechters, rechtbanken, onderzoeksrechters of officieren van justitie als „uitvaardigende autoriteiten” aan, met als enige voorwaarde dat zij bevoegd zijn in de betrokken zaak [zie in die zin arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten), C-584/19, EU:C:2020:1002, punten 50 en 51].
- 31 Deze vier autoriteiten delen het kenmerk dat zij allen aan de rechtsbedeling kunnen deelnemen [zie naar analogie arrest van 27 mei 2019, OG en PI (Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau), C-508/18 en C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punt 60]. Overeenkomstig deze beoordeling worden zij overigens, zoals blijkt uit artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41, gekwalificeerd als „rechterlijke autoriteiten” in de zin van deze richtlijn.
- 32 Zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 zelf, in het bijzonder het gebruik van het nevenschikkend voegwoord „of”, geeft deze bepaling bovendien een uitputtende opsomming van deze vier autoriteiten.
- 33 Deze uitlegging vindt steun in artikel 2, onder c), ii), van deze richtlijn, waarin wordt bepaald dat een tweede categorie autoriteiten valt onder het begrip „uitvaardigende autoriteit”. Deze categorie omvat iedere „andere” autoriteit dan die bedoeld in artikel 2, onder c), i), van die richtlijn, op voorwaarde dat een dergelijke autoriteit bevoegd is om op te treden als onderzoeksautoriteit op strafrechtelijk gebied [zie in die zin arrest van 16 december 2021, Spetsializirana prokuratura (Verkeers- en locatiegegevens), C-724/19, EU:C:2021:1020, punt 29]. Een door een dergelijke autoriteit uitgevaardigd EOB moet, voordat het aan de uitvoerende autoriteit wordt toegezonden, worden gevalideerd door een „rechterlijke autoriteit” die valt onder artikel 2, onder c), i), van die richtlijn.
- 34 Bijgevolg geeft de verwijzing naar „iedere andere autoriteit” in artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 duidelijk aan dat iedere autoriteit die geen rechter, rechtbank, onderzoeksrechter of officier van justitie als bedoeld in artikel 2, onder c), i), van deze richtlijn is, moet worden onderzocht in het licht van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn. Een niet-rechterlijke autoriteit, zoals een bestuurlijke autoriteit, kan dus onder het begrip „uitvaardigende autoriteit” in de zin van artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 vallen mits is voldaan aan de in punt 33 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden.



- 35 Hieruit volgt dat artikel 2, onder c), van deze richtlijn in de punten i) en ii) het onderscheid uitdrukt tussen de rechterlijke macht en de uitvoerende macht, dat inherent is aan het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten. Traditioneel gezien zijn rechterlijke autoriteiten immers autoriteiten die aan de rechtsbedeling deelnemen, in tegenstelling tot met name bestuurlijke autoriteiten of politiediensten die onderdeel zijn van de uitvoerende macht (zie in die zin arrest van 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punt 35).
- 36 Gelet op het voorgaande volgt uit de bewoordingen van artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 dat een onderscheid wordt gemaakt tussen twee categorieën van uitvaardigende autoriteiten die elkaar uitsluiten. De situatie van elke autoriteit die niet uitdrukkelijk wordt genoemd in de opsomming in punt i) van deze bepaling, moet worden onderzocht in het kader van punt ii) ervan.
- 37 De belastingdiensten van de lidstaten behoren niet tot de in punt i) van die bepaling op limitatieve wijze opgesomde autoriteiten. Zij moeten dus worden beschouwd als uitvaardigende autoriteiten in de zin van artikel 2, onder c), ii), van deze richtlijn, mits aan de in die bepaling genoemde voorwaarden is voldaan.
- 38 In de tweede plaats bieden ook de context van artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 en de doelstelling van deze richtlijn steun aan de in punt 36 van het onderhavige arrest uiteengezette letterlijke uitlegging van die bepaling.
- 39 Wat de contextuele uitlegging betreft, moet immers ten eerste worden opgemerkt dat artikel 4 van richtlijn 2014/41, waarin wordt bepaald voor welke procedures een EOB kan worden uitgevaardigd, zowel procedures aanwijst die worden ingeleid door een „rechterlijke autoriteit” als procedures die worden ingeleid door „bestuurlijke autoriteiten”. Dit artikel bevestigt aldus de relevantie van het onderscheid tussen deze twee soorten autoriteiten in het door deze richtlijn vastgestelde wettelijke kader en meer in het bijzonder in artikel 2, onder c), van de richtlijn.
- 40 Ten tweede blijkt uit een gezamenlijke lezing van artikel 1, lid 1, eerste alinea, en artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 dat voor het uitvaardigen van een EOB – dat een rechterlijke beslissing is – hoe dan ook de tussenkomst van een rechterlijke autoriteit nodig is. Een dergelijk bevel moet immers ofwel worden uitgevaardigd door een dergelijke autoriteit zelf, ofwel door haar worden gevalideerd wanneer dat bevel is uitgevaardigd door een „andere autoriteit” in de zin van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn.
- 41 Net als de bewoordingen van deze bepalingen leidt de context ervan tot een duidelijk onderscheid tussen de rechterlijke autoriteiten en de andere autoriteiten die een EOB kunnen uitvaardigen.
- 42 Wat de doelstelling van richtlijn 2014/41 betreft, zij eraan herinnerd dat deze richtlijn, zoals blijkt uit de overwegingen 5 tot en met 8 ervan, tot doel heeft om het gefragmenteerde en ingewikkelde kader zoals het tot de vaststelling van deze richtlijn bestond op het gebied van de bewijsgeving in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie te vervangen en om, via een vereenvoudigde en efficiëntere regeling met één instrument genaamd „Europees onderzoeksbevel”, de justitiële samenwerking te vergemakkelijken en te bespoedigen, en daardoor bij te dragen tot de verwezenlijking van de opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te worden die berust op de hoge mate van vertrouwen die tussen de lidstaten moet bestaan [arrest van 16 december 2021, Spetsializirana prokuratura (Verkeers- en locatiegegevens), C-724/19, EU:C:2021:1020, punt 36 en de daarin aangehaalde rechtspraak].

- 43 In dat verband verlangt de doelstelling van een vereenvoudigde en efficiëntere regeling tussen de lidstaten dat de autoriteit die een EOB heeft uitgevaardigd op eenvoudige en onmiskenbare wijze kan worden geïdentificeerd, zodat kan worden bepaald of een dergelijk bevel overeenkomstig artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 door een rechterlijke autoriteit moet worden gevalideerd of niet. De in punt 36 van het onderhavige arrest gehanteerde uitlegging, volgens welke de twee categorieën van uitvaardigende autoriteiten in de zin van artikel 2, onder c), van deze richtlijn elkaar uitsluiten, draagt ertoe bij dat deze doelstelling wordt bereikt, aangezien deze uitlegging het mogelijk maakt om onmiskenbaar vast te stellen of een uitvaardigende autoriteit valt onder punt i) dan wel onder punt ii) van deze bepaling.
- 44 Uit het voorgaande volgt dat zowel de bewoordingen van artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 als de context van deze bepaling en de door deze richtlijn nagestreefde doelstelling zich verzetten tegen de door de Oostenrijkse en de Duitse regering aangevoerde functionele uitlegging volgens welke een belastingdienst die krachtens het nationale recht tijdelijk de aan de officier van justitie toekomende rechten en plichten uitoefent, met die officier moet worden gelijkgesteld en dus moet worden gekwalificeerd als „uitvaardigende autoriteit” in de zin van artikel 2, onder c), i), van die richtlijn.
- 45 Deze uitlegging zou immers tot gevolg hebben dat een belastingdienst, afhankelijk van het wettelijke kader waarbinnen die dienst zijn bevoegdheden uitoefent, zowel onder de in artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 bedoelde uitvaardigende autoriteiten als onder die bedoeld in artikel 2, onder c), ii) kan vallen. Bovendien zou door die uitlegging het duidelijk door deze richtlijn gemaakte onderscheid tussen rechterlijke en bestuurlijke autoriteiten vervagen. Een ander gevolg zou zijn dat de belastingdienst die behoort tot de uitvoerende macht en die onder de werkingssfeer van de eerste van deze bepalingen valt, een EOB zou kunnen uitvaardigen, zonder dat er sprake is van enige tussenkomst van een rechterlijke autoriteit. Een dergelijke benadering zou aldus tot rechtsonzekerheid leiden en het stelsel van de uitvoering van het EOB ingewikkelder kunnen maken, en daarmee de invoering van een vereenvoudigde en efficiëntere regeling voor samenwerking tussen de lidstaten op strafrechtelijk gebied in gevaar kunnen brengen.
- 46 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 1, lid 1, eerste alinea, en artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 aldus moeten worden uitgelegd dat
- de belastingdienst van een lidstaat die weliswaar tot de uitvoerende macht van die lidstaat behoort, maar overeenkomstig het nationale recht autonoom strafrechtelijke onderzoeken op belastinggebied verricht in de plaats van het openbaar ministerie en daarbij de aan dat openbaar ministerie verleende rechten en plichten uitoefent, niet kan worden gekwalificeerd als „rechterlijke autoriteit” respectievelijk „uitvaardigende autoriteit” in de zin van deze bepalingen;
  - een dergelijke dienst daarentegen onder het begrip „uitvaardigende autoriteit” in de zin van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn kan vallen, mits aan de in die bepaling genoemde voorwaarden is voldaan.

## Kosten

- 47 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 1, lid 1, eerste alinea, en artikel 2, onder c), i) van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken**

**moeten aldus worden uitgelegd dat**

- **de belastingdienst van een lidstaat die weliswaar tot de uitvoerende macht van die lidstaat behoort, maar overeenkomstig het nationale recht autonoom strafrechtelijke onderzoeken op belastinggebied verricht in de plaats van het openbaar ministerie en daarbij de aan dat openbaar ministerie verleende rechten en plichten uitoefent, niet kan worden gekwalificeerd als „rechterlijke autoriteit” respectievelijk „uitvaardigende autoriteit” in de zin van deze bepalingen;**
- **een dergelijke dienst daarentegen onder het begrip „uitvaardigende autoriteit” in de zin van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn kan vallen, mits aan de in die bepaling genoemde voorwaarden is voldaan.**

ondertekeningen