



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

13 september 2018\*

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Richtlijn 2004/39/EG – Artikel 54, leden 1 en 3 – Omvang van de verplichting van nationale autoriteiten die financieel toezicht uitoefenen om het beroepsgeheim te eerbiedigen – Besluit waarbij wordt vastgesteld dat er niet langer sprake is van toereikende beroepsintegriteit – Gevallen die onder het strafrecht vallen – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 47 en 48 – Rechten van de verdediging – Toegang tot het dossier”

In zaak C-358/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Cour administrative (hoogste bestuursrechter, Luxemburg) bij beslissing van 21 juni 2016, ingekomen bij het Hof op 24 juni 2016, in de procedure

**UBS Europe SE**, voorheen UBS (Luxembourg) SA,

**Alain Hondequin e.a.**

in tegenwoordigheid van:

**DV,**

**EU,**

**Commission de surveillance du secteur financier (commissie voor toezicht op de financiële sector; hierna: „CSSF”),**

**Orde van advocaten bij de balie te Luxemburg,**

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), kamerpresident, A. Tizzano, vicepresident van het Hof, E. Levits, M. Berger en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 juni 2017,

\* Procestaal: Frans.

gelet op de opmerkingen van:

- UBS Europe SE, vertegenwoordigd door M. Elvinger en L. Arpetti, avocats,
- Hondequin e.a., vertegenwoordigd door V. Hoffeld en P. Urbany, avocats, alsmede E. Fronczak, advocate,
- DV en EU, vertegenwoordigd door J.-P. Noesen, avocat,
- de Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), vertegenwoordigd door A. Rodesch en P. Sondhi, avocats,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller en D. Klebs als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Georgiadis en Z. Chatzipavlou als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Di Bucci, J. Rius en I.V. Rogalski als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 juli 2017,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 54, leden 1 en 3, van richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten, tot wijziging van de richtlijnen 85/611/EEG en 93/6/EEG van de Raad en van richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad en houdende intrekking van richtlijn 93/22/EEG van de Raad (PB 2004, L 145, blz. 1), gelezen in samenhang met de artikelen 41, 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van derdenverzet, ingesteld door UBS Europe SE, voorheen UBS (Luxembourg) SA (hierna: „UBS”), alsmede Alain Hondequin e.a. tegen het arrest van 16 december 2014 van de Cour administrative (Luxembourg) (hoogste bestuursrechter, Luxemburg) waarin uitspraak is gedaan in het hoger beroep van DV en EU tegen het arrest van 5 juni 2014 van de tribunal administratif (bestuursrechter in eerste aanleg, Luxemburg) inzake de weigering van de Commission de surveillance du secteur financier (commissie voor toezicht op de financiële sector; hierna: „CSSF”) om in het kader van gedingen tussen DV en de CSSF die volgden op het besluit om de beroepsintegriteit van DV als vervallen aan te merken, bepaalde stukken over te leggen.

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

3 In de overwegingen 2 en 63 van richtlijn 2004/39 is bepaald:

„(2) [...] [Er] moet een zodanige harmonisatie worden bewerkstelligd dat beleggers een hoog niveau van bescherming wordt geboden en dat beleggingsondernemingen in staat zijn overal in de Gemeenschap, die een eengemaakte markt vormt, diensten te verrichten, op basis van toezicht door de lidstaat van herkomst. [...]

[...]

(63) [...] Wegens de toenemende grensoverschrijdende activiteiten dienen de bevoegde autoriteiten elkaar alle gegevens te verschaffen die dienstig zijn voor de uitoefening van hun taken, teneinde een effectieve toepassing van deze richtlijn ook te garanderen in situaties waarin inbreuken of vermoedelijke inbreuken op de richtlijn autoriteiten in twee of meer lidstaten kunnen betreffen. Bij de uitwisseling van gegevens is een strikte inachtneming van het beroepsgeheim evenwel onontbeerlijk om een vlotte uitwisseling van deze informatie en de eerbiediging van de rechten van de betrokken personen te waarborgen.”

4 Artikel 8 van richtlijn 2004/39 is opgenomen onder titel II inzake „Voorwaarden voor de vergunningverlening aan en de bedrijfsuitoefening van beleggingsondernemingen”. In dit artikel met als opschrift „Intrekking van vergunningen” staat onder c) vermeld dat de bevoegde autoriteit de vergunning die aan een beleggingsonderneming is verleend, mag intrekken indien deze beleggingsonderneming niet meer voldoet aan de voorwaarden waarop de vergunning is verleend.

5 Artikel 9 van deze richtlijn valt onder dezelfde titel II. Het heeft als opschrift „Personen die daadwerkelijk het beleid bepalen” en luidt als volgt:

„1. De lidstaten schrijven voor dat de personen die het beleid van de beleggingsonderneming werkelijk bepalen, als voldoende betrouwbaar bekend moeten staan en over de vereiste ervaring moeten beschikken teneinde de gezonde en prudente bedrijfsvoering van de beleggingsonderneming te garanderen.

[...]

3. De bevoegde autoriteit verleent geen vergunning indien zij er niet van overtuigd is dat de personen die het bedrijf van de beleggingsonderneming feitelijk zullen leiden, als voldoende betrouwbaar bekend staan en over voldoende ervaring beschikken, dan wel indien er objectieve en aantoonbare redenen zijn om aan te nemen dat eventuele voorgenomen wijzigingen in het bestuur van de onderneming een bedreiging vormen voor de gezonde en prudente bedrijfsvoering ervan.

[...]”

6 In artikel 17 van deze richtlijn, met als opschrift „Algemene verplichtingen in verband met het doorlopend toezicht”, wordt in lid 1 bepaald:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde autoriteiten de werkzaamheden van beleggingsondernemingen controleren om na te gaan of deze de in deze richtlijn vastgestelde voorwaarden voor de bedrijfsuitoefening in acht nemen. De lidstaten dragen er zorg voor dat passende maatregelen zijn getroffen opdat de bevoegde autoriteiten de informatie kunnen verkrijgen die nodig is om na te gaan of beleggingsondernemingen deze verplichtingen nakomen.”

7 Artikel 50 van richtlijn 2004/39, met als opschrift „Aan de bevoegde autoriteiten te verlenen bevoegdheden”, luidt:

„1. Aan de bevoegde autoriteiten worden alle controle- en onderzoekbevoegdheden verleend die nodig zijn voor de vervulling van hun taken.

[...]

2. Onverminderd het bepaalde in lid 1 worden deze bevoegdheden uitgeoefend in overeenstemming met de nationale wetgeving, en omvatten ze ten minste het recht om:

- a) toegang te verkrijgen tot ieder document, in enigerlei vorm, en een afschrift hiervan te ontvangen;
- b) aanvullende inlichtingen te verlangen van iedere persoon en zo nodig een persoon op te roepen en te ondervragen om inlichtingen te verkrijgen;

[...]

l) strafrechtelijke vervolgingsprocedures in te leiden;

[...]”

8 Artikel 51, lid 1, van deze richtlijn, met als opschrift „Administratieve sancties”, bepaalt:

„Onverminderd de voor de intrekking van de vergunning geldende procedures en onverminderd het recht van de lidstaten tot het opleggen van strafrechtelijke sancties dragen de lidstaten er zorg voor dat overeenkomstig hun nationale wetgeving passende administratieve maatregelen of administratieve sancties kunnen worden opgelegd aan de verantwoordelijke personen indien de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde bepalingen niet worden nageleefd. De lidstaten zien erop toe dat deze maatregelen doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

9 In artikel 52, lid 1, van deze richtlijn, met als opschrift „Rechtsmiddelen”, staat te lezen:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat elk besluit dat is genomen op grond van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die overeenkomstig deze richtlijn zijn vastgesteld, naar behoren gemotiveerd is en dat daartegen beroep openstaat bij de rechter. [...]”

10 Artikel 54 van richtlijn 2004/39, met als opschrift „Beroepsgeheim”, is als volgt verwoord:

„1. De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde autoriteiten, alle personen die werkzaam zijn of zijn geweest voor de bevoegde autoriteiten of voor entiteiten waaraan overeenkomstig artikel 48, lid 2, taken zijn gedelegeerd, alsmede accountants of deskundigen die in opdracht van de bevoegde autoriteiten handelen, aan het beroepsgeheim gebonden zijn. De vertrouwelijke gegevens waarvan deze personen beroepshalve kennis krijgen, mogen aan geen enkele persoon of autoriteit bekend worden gemaakt, behalve in een samengevatte of geaggregeerde vorm, zodat individuele beleggingsondernemingen, marktexploitanten, gereguleerde markten of andere personen niet herkenbaar zijn, onverminderd de gevallen die onder het strafrecht of onder de overige bepalingen van deze richtlijn vallen.

2. Indien een beleggingsonderneming, marktexploitant of gereguleerde markt failliet is verklaard of op grond van een rechterlijke uitspraak moet worden geliquideerd, mogen vertrouwelijke gegevens die geen betrekking hebben op derden, in het kader van civiele of handelsrechtelijke procedures openbaar worden gemaakt indien dat nodig is voor de afwikkeling van de procedure.

3. Onverminderd zaken die onder het strafrecht vallen mogen de bevoegde autoriteiten, of instanties of natuurlijke of rechtspersonen, anders dan de bevoegde autoriteiten, die uit hoofde van deze richtlijn vertrouwelijke informatie ontvangen, deze uitsluitend gebruiken bij de uitoefening van hun taken en voor de uitoefening van hun functies (in het geval van de bevoegde autoriteiten) binnen de werkingssfeer van deze richtlijn of (in het geval van andere autoriteiten, instanties of natuurlijke of rechtspersonen) voor het doel waarvoor die informatie aan hen verstrekt was en/of in het kader van bestuursrechtelijke of gerechtelijke procedures die specifiek met de uitoefening van deze functies verband houden. Wanneer de bevoegde autoriteit of andere autoriteit, instantie of persoon die de gegevens heeft verstrekt daarin toestemt, mag de ontvangende autoriteit de gegevens evenwel voor andere doeleinden gebruiken.

4. Alle uit hoofde van deze richtlijn ontvangen, uitgewisselde of doorgegeven vertrouwelijke informatie valt onder het in dit artikel bedoelde beroepsgeheim. Dit artikel belet evenwel niet dat de bevoegde autoriteiten vertrouwelijke gegevens uitwisselen of doorgeven, in overeenstemming met deze richtlijn en andere op beleggingsondernemingen, kredietinstellingen, pensioenfondsen, icbe's [instellingen voor collectieve belegging in effecten], verzekerings- en herverzekeringstussenpersonen en verzekeringsondernemingen, gereguleerde markten of marktexploitanten toepasselijke richtlijnen, dan wel met instemming van de bevoegde autoriteit of een andere autoriteit of instantie of natuurlijke of rechtspersoon die deze gegevens heeft meegedeeld.

5. Dit artikel belet niet dat de bevoegde autoriteiten overeenkomstig het nationale recht vertrouwelijke gegevens uitwisselen of doorgeven die niet van een bevoegde autoriteit van een andere lidstaat zijn ontvangen."

11 In artikel 56, lid 1, van de richtlijn, met als opschrift „Verplichting tot samenwerking”, staat te lezen:

„De bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten werken onderling samen wanneer dat voor de vervulling van hun taken uit hoofde van deze richtlijn nodig is, waartoe zij gebruikmaken van de bevoegdheden waarover zij hetzij uit hoofde van deze richtlijn, hetzij ingevolge nationale wetgeving beschikken.

De bevoegde autoriteiten verlenen assistentie aan de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten. Zij wisselen met name informatie uit en werken samen bij onderzoek- of toezichtactiviteiten.

[...]"

### ***Luxemburgs recht***

12 In artikel 19 van de wet van 5 april 1993 inzake de financiële sector (*Mémorial* A 1993, blz. 462), met als opschrift „Beroepsintegriteit en beroepservaring”, wordt in lid 1 het volgende bepaald:

„Natuurlijke personen en, in geval van rechtspersonen, de leden van de uitvoerende, bestuurs- en toezichtsorganen alsook de in het vorige artikel bedoelde aandeelhouders of vennoten, moeten voor het verkrijgen van goedkeuring hun beroepsintegriteit aantonen. De integriteit wordt beoordeeld aan de hand van de justitiële documentatie en alle gegevens waarmee kan worden aangetoond dat de bedoelde personen van goed gedrag zijn en de onberispelijkheid van hun werkzaamheden volledig is gewaarborgd.”

- 13 In artikel 32 van de wet van 13 juli 2007 inzake de markt voor financiële instrumenten houdende de omzetting van met name richtlijn 2004/39 (*Mémorial* A 2007, blz. 2076), met als opschrift „Beroepsgeheim van de CSSF”, staat het volgende vermeld:

„(1) Iedereen die werkzaamheden voor de [CSSF] uitvoert of heeft uitgevoerd, alsook de accountants van toegelaten ondernemingen of deskundigen die in opdracht van de [CSSF] handelen, zijn onderworpen aan het beroepsgeheim bedoeld in artikel 16 van de gewijzigde wet van 23 december 1998 omtrent de oprichting van een toezichthouder voor de financiële sector. Dit houdt in dat de vertrouwelijke gegevens waarvan deze personen beroepshalve kennis krijgen, aan geen enkele persoon of autoriteit mogen worden doorgegeven, behalve in een samengevatte of geaggregeerde vorm, zodat welke marktexploitant, gereguleerde markt [multilaterale handelsfaciliteit (multilateral trading facility – MTF)] of andere betrokken persoon of faciliteit dan ook, niet kan worden geïdentificeerd, onverminderd de gevallen die onder het strafrecht of onder de overige bepalingen van deze titel vallen.

[...]

(3) Onverminderd zaken die onder het strafrecht vallen, kan de [CSSF] uitsluitend gebruikmaken van de krachtens deze titel ontvangen vertrouwelijke informatie bij de uitvoering van de taken die haar krachtens deze titel zijn opgedragen en in het kader van administratieve en gerechtelijke procedures die speciaal betrekking hebben op de uitoefening van deze taken.

[...]”

### Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 14 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat de CSSF bij besluit van 4 januari 2010 heeft bepaald dat DV al zijn functies zo spoedig mogelijk moest neerleggen omdat hij niet langer vertrouwen verdiende en derhalve niet langer geschikt was om binnen een onder toezicht staande entiteit een bestuurs- of andere functie te vervullen die alleen met goedkeuring kan worden uitgeoefend. Ter motivering van haar besluit heeft de CSSF onder meer verwezen naar de rol die DV heeft gespeeld bij de oprichting en werking van de vennootschap Luxalpha Sicav (hierna: „Luxalpha”).
- 15 Bij op 26 februari en 31 maart 2010 voor de tribunal administratif neergelegde verzoekschriften heeft DV beroep ingesteld tot wijziging of, subsidiair, nietigverklaring van het bovengenoemde besluit van de CSSF.
- 16 Op 11 november 2010 heeft DV de CSSF in het kader van deze momenteel nog lopende gedingen verzocht om een op 27 januari 2009 door UBS aan de CSSF geadresseerde brief over te leggen die UBS had gestuurd in vervolg op een verzoek om inlichtingen dat de CSSF in het kader van de „zaak Madoff” op 31 december 2008 tot haar had gericht. Bij brief van 13 december 2010 heeft de CSSF deze aanvraag afgewezen. Op 10 januari 2011 heeft DV beroep ingesteld tot wijziging of, subsidiair, nietigverklaring van dit besluit van de CSSF. Op 15 december 2011 heeft de tribunal administratif de CSSF gelast DV de genoemde brief te verstrekken. Bij uitspraak van 18 juli 2012 heeft de tribunal administratif het beroep van DV gedeeltelijk gegrond verklaard. Het besluit van de CSSF van 13 december 2010 waarbij werd geweigerd om de bovenbedoelde brief van 27 januari 2009, afgezien van bepaalde informatie daaruit, te verstrekken, werd derhalve nietig verklaard.
- 17 Nog altijd in het kader van de hoofdprocedures, heeft DV de CSSF op 26 februari 2013 verzocht diverse stukken over te leggen, waaronder de „brief van de CSSF van 31 december 2008 aan [UBS] met de bijbehorende vragenlijst” alsook „alle stukken van de onderzoeken die de CSSF heeft gevoerd in het kader van de zaak Madoff, onderdeel Luxalpha, en de door haar in het kader daarvan ontvangen

stukken”. Volgens DV viel uit deze stukken op te maken welke rol UBS had gespeeld bij de vestiging en instelling van Luxalpha. Daarom waren zij onmisbaar om de rol te begrijpen van diverse personen die betrokken waren bij de oprichting van deze vennootschap.

- 18 Bij besluit van 9 april 2013 heeft de CSSF geweigerd de gevraagde documenten over te leggen, met in het bijzonder als argument dat ze ten eerste geen deel uitmaakten van het administratieve dossier over DV, ten tweede vielen onder de op de CSSF rustende verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, dat ten derde de CSSF de gevraagde stukken op geen enkel moment in de administratieve procedure tegen DV had aangevoerd en dat ten vierde het verzoek van DV niet voldoende was uitgewerkt.
- 19 Op 5 juni 2013 heeft DV beroep ingesteld tot primair nietigverklaring en subsidiair wijziging van het bovenbedoelde besluit van de CSSF. EU heeft bij een op 7 juni 2013 bij de tribunal administratif neergelegd verzoekschrift verklaard vrijwillig in het geding te willen interveniëren omdat hij, net als DV, het voorwerp uitmaakte van een administratieve procedure waarbij hij onder meer werd bestraft voor zijn rol bij de oprichting en werking van Luxalpha. EU heeft eveneens uiteengezet dat hij een beroep in rechte heeft ingesteld tegen het besluit van de CSSF waarbij wordt vastgesteld dat hij zijn beroepsintegriteit verloren was en in het kader van welke rechtszaak het noodzakelijk was te beschikken over verschillende documenten die de CSSF weigerde aan hem over te leggen.
- 20 Na EU te hebben toegestaan vrijwillig in het geding te interveniëren, heeft de tribunal administratif bij vonnis van 5 juni 2014 de CSSF gelast hem de brief te verstrekken die op 31 december 2008 in het kader van de „zaak Madoff” aan UBS werd gericht en het beroep tot nietigverklaring van DV voor het overige verworpen.
- 21 Bij op 26 juni 2014 neergelegd verzoekschrift hebben DV en EU bij de Cour administrative hoger beroep aangekondigd tegen dit vonnis van de tribunal administratif.
- 22 Bij arrest van 16 december 2014 heeft de Cour administrative het hoger beroep van DV en EU gedeeltelijk gegrond verklaard en de CSSF ertoe veroordeeld om in het kader van de hoofdgedingen de door de CSSF in verband met de „zaak Madoff” verrichte onderzoeken in hun geheel over te leggen, meer in het bijzonder waar die betrekking hadden op Luxalpha, en tevens de stukken te verstrekken die de CSSF hierbij had ontvangen.
- 23 In dit arrest heeft de Cour administrative in het bijzonder vastgesteld dat met name wanneer een op een administratieve sanctie betrekking hebbende procedure vergelijkbaar is met een strafrechtelijke procedure zoals bedoeld in het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), zoals het geval is met de procedure in deze zaak, in beginsel aan de persoon die zich verdedigt tegen de beschuldiging of die een beroep instelt tegen de tegen hem gewezen sanctie, geen enkele geheimhouding kan worden tegengeworpen. Indien het bestuur zich heeft gebaseerd op een stuk dat ook een derde betreft, kan zij haar beroepsgeheim dan ook slechts binnen zeer strikte grenzen aan de burger tegenwerpen. Anders schendt zij diens rechten van de verdediging. De Cour administrative heeft voorts benadrukt dat het bestuur – dat in beginsel het gehele administratieve dossier met alle stukken inzake de bestreden handeling aan het bij hem berustende dossier moet toevoegen – uiteen dient te zetten op welke gronden een door de verdediging gevorderd stuk niet relevant is. De CSSF heeft zich er in de onderhavige zaak toe beperkt het beroepsgeheim aan te voeren zonder gedetailleerd uiteen te zetten op grond van welke dwingende redenen het haar verboden was om DV alle documenten ter beschikking te stellen die op het eerste gezicht nuttig leken ter verdediging tegen de jegens hem vastgestelde sanctie.
- 24 Bij op 23 oktober 2015 en 3 maart 2016 voor de Cour administrative neergelegde verzoekschriften hebben Alain Hondequin e.a., handelend in hun hoedanigheid van voormalig lid van de raad van bestuur van Luxalpha, en UBS derdenverzet aangekondigd tegen het genoemde arrest. UBS verwijt de Cour administrative in wezen geen rekening te hebben gehouden met artikel 54 van richtlijn 2004/39.

- 25 In deze omstandigheden meent de verwijzende rechterlijke instantie te maken te hebben met twee soorten vragen die betrekking hebben op de uitlegging van artikel 54 van richtlijn 2004/39. Zij vraagt zich in de eerste plaats af wat, rekening houdend met artikel 41 van het Handvest, valt onder de uitzondering „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen” die is opgenomen in leden 1 en 3 van dit artikel 54. In de tweede plaats stelt zij zich de vraag hoe de vereisten en garanties uit de artikelen 47 en 48 van het Handvest alsook uit de artikelen 6 en 13 van het EVRM in overeenstemming zijn te brengen met de verplichting het beroepsgeheim uit artikel 54 van deze richtlijn in acht te nemen.
- 26 Daarop heeft de Cour administrative de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Is de uitzondering voor ‚gevallen die onder het strafrecht [...] vallen’, die zowel is opgenomen in artikel 54, lid 1, in fine, van richtlijn 2004/39 als in lid 3 van ditzelfde artikel – meer in het bijzonder tegen de achtergrond van artikel 41 van het Handvest, waarin het beginsel van behoorlijk bestuur is verankerd – van toepassing op een geval waarin een sanctie is opgelegd die volgens het nationale recht administratief van aard is maar uit het oogpunt van het EVRM moet worden geacht onder het strafrecht te vallen, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sanctie, die door de nationale regelgevende instantie (de toezichthouder) is opgelegd en die bestaat in een verbod voor een lid van de nationale balie om binnen een onder het toezicht van deze regelgevende instantie staande entiteit nog langer een bestuursfunctie of een andere aan goedkeuring onderworpen functie uit te oefenen alsook in een bevel aan diezelfde persoon om al zijn functies van dien aard zo snel mogelijk neer te leggen?
- 2) Voor zover de voornoemde sanctie, die in het nationale recht wordt aangemerkt als administratieve sanctie, in het kader van een administratieve procedure is opgelegd, in welke mate wordt de verplichting tot bewaring van het beroepsgeheim waarop een nationale toezichthouder zich kan beroepen uit hoofde van artikel 54 van de voornoemde richtlijn 2004/39, dan beïnvloed door de vereisten van een eerlijk proces (met inbegrip van een doeltreffende voorziening in rechte), zoals deze voortvloeien uit artikel 47 van het Handvest, bezien in de verhouding tot de vereisten die parallel voortvloeien uit de artikelen 6 en 13 EVRM inzake een eerlijk proces en daadwerkelijke rechtsmiddelen, alsook tot alle waarborgen van artikel 48 van het Handvest, meer in het bijzonder in het licht van de volledige toegang van de bestrafte burger – met het oog op de verdediging van zijn belangen en burgerrechten – tot het administratieve dossier van de instantie die een administratieve sanctie heeft opgelegd en die tevens de nationale toezichthouder is?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 27 Met haar vragen, die samen moeten worden onderzocht, vraagt de verwijzende rechterlijke instantie in wezen of artikel 54, leden 1 en 3, van richtlijn 2004/39, gelezen in samenhang met artikel 41 van het Handvest, aldus dient te worden uitgelegd dat de in deze bepaling vastgelegde uitzondering op de verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen voor „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen”, van toepassing is op een situatie waarin de door de lidstaten voor de vervulling van de in deze richtlijn vastgelegde functies aangewezen autoriteiten (hierna: „bevoegde autoriteiten”) een maatregel of zelfs een sanctie aannemen die onder het nationale bestuursrecht valt. Indien dit niet het geval is, wenst zij te vernemen in hoeverre deze verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen in ieder geval beperkt wordt door de eisen die voortvloeien uit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces alsook uit de eerbiediging van de rechten van de verdediging uit de artikelen 47 en 48 van het Handvest, gelezen in het licht van de artikelen 6 en 13 van het EVRM.
- 28 In de eerste plaats moet met betrekking tot de situaties waarop wordt geduid met de woorden „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen” in de zin van artikel 54, leden 1 en 3, van richtlijn 2004/39, gelezen in samenhang met artikel 41 van het Handvest, worden opgemerkt dat duidelijk uit de bewoordingen van deze laatste bepaling volgt dat dit artikel 41 niet is gericht tot de lidstaten, maar



uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie (arresten van 17 december 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, punt 83, en 9 maart 2017, *Doux*, C-141/15, EU:C:2017:188, punt 60). Hieruit volgt dat artikel 41 van het Handvest niet relevant is voor de zaak in het hoofdgeding.

- 29 Evenzo moet worden opgemerkt dat noch artikel 54 van richtlijn 2004/39 noch enige andere bepaling hiervan een definitie bevat van de woorden „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen” in de leden 1 en 3 van dit artikel.
- 30 Volgens vaste rechtspraak moet dus rekening worden gehouden met de context van artikel 54 van richtlijn 2004/39 alsook met de doelstellingen van de richtlijn (zie in die zin arrest van 22 april 2015, *Drukarnia Multipress*, C-357/13, EU:C:2015:253, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 In herinnering moet worden gebracht dat blijkens overweging 2 van de genoemde richtlijn met die richtlijn wordt beoogd een zodanige harmonisatie te bewerkstelligen dat beleggers een hoog niveau van bescherming wordt geboden en dat beleggingsondernemingen in staat zijn overal in de Unie diensten te verrichten, op basis van het toezicht dat wordt uitgeoefend door de lidstaat van herkomst (arrest van 19 juni 2018, *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 26).
- 32 Voorts blijkt uit overweging 63, tweede volzin, van richtlijn 2004/39 dat de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten elkaar, gelet op de toenemende grensoverschrijdende activiteiten, alle gegevens dienen te verschaffen die dienstig zijn voor de uitvoering van hun taken, teneinde een effectieve toepassing van die richtlijn te garanderen (arrest van 19 juni 2018, *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 27).
- 33 De lidstaten moeten dan ook volgens artikel 17, lid 1, van richtlijn 2004/39 ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten de werkzaamheden van beleggingsondernemingen permanent controleren om na te gaan of deze hun verplichtingen nakomen (arrest van 19 juni 2018, *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 28).
- 34 Artikel 50, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalt dat de bevoegde autoriteiten moeten beschikken over alle controle- en onderzoeksbevoegdheden die nodig zijn voor de vervulling van hun taken, daaronder begrepen het recht om toegang te verkrijgen tot elk document en om van iedere persoon aanvullende inlichtingen te verlangen (arrest van 19 juni 2018, *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 29).
- 35 Voorts moeten de bevoegde autoriteiten volgens artikel 56, lid 1, van richtlijn 2004/39 assistentie verlenen aan de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten. Met name zijn zij gehouden informatie uit te wisselen en samen te werken bij onderzoeken of bij de uitoefening van toezicht (arrest van 19 juni 2018, *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 30).
- 36 Voor een doeltreffende werking van het in de vorige punten kort beschreven systeem van controle op de activiteiten van beleggingsondernemingen – dat gebaseerd is op het toezicht dat binnen een lidstaat wordt uitgeoefend en op de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten van verschillende lidstaten – is derhalve vereist dat zowel de onder toezicht staande ondernemingen als de bevoegde autoriteiten er zeker van kunnen zijn dat de verstrekte vertrouwelijke inlichtingen in beginsel vertrouwelijk blijven (arrest van 19 juni 2018, *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 31).
- 37 Zoals onder meer blijkt uit de laatste volzin van overweging 63 van richtlijn 2004/39, zou het ontbreken van een dergelijk vertrouwen de vlotte overdracht van de voor de uitoefening van het toezicht benodigde vertrouwelijke gegevens in gevaar kunnen brengen (arrest van 19 juni 2018, *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 32).

- 38 Het is dus bij niet alleen ter bescherming van de specifieke belangen van de rechtstreeks betrokken ondernemingen maar ook ter bescherming van het algemene belang bij de normale werking van de markten voor financiële instrumenten van de Unie dat artikel 54, lid 1, van richtlijn 2004/39 de verplichting om het beroepsgeheim te eerbiedigen, oplegt als algemene regel (arrest van 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 33).
- 39 In dat verband heeft het Hof onderstreept dat in artikel 54 van richtlijn 2004/39 een algemene regel is geformuleerd volgens welke het verboden is om bij de bevoegde autoriteiten berustende vertrouwelijke gegevens openbaar te maken en dat in die bepaling uitputtend de specifieke gevallen zijn vermeld waarin dat algemene verbod bij wijze van uitzondering niet eraan in de weg staat dat die gegevens worden doorgegeven of gebruikt (arrest van 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 38).
- 40 In casu moet erop worden gewezen dat in artikel 54, leden 1 en 3, van richtlijn 2004/39 wordt bepaald dat de op de bevoegde autoriteiten rustende verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen van toepassing is „onverminderd de gevallen die onder het strafrecht [...] vallen”.
- 41 Aangezien het hier gaat om een uitzondering op het algemene verbodsbeginsel dat vertrouwelijke informatie waarover de bevoegde autoriteiten beschikken niet mag worden verspreid, moeten de in artikel 54, leden 1 en 3, van richtlijn 2004/39 gebruikte bewoordingen „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen” eng worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 22 april 2010, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-346/08, EU:C:2010:213, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de bevoegde autoriteiten overeenkomstig artikel 50, lid 2, onder l), van richtlijn 2004/39 het recht moeten hebben om strafrechtelijke vervolgingsprocedures in te leiden.
- 43 Bovendien wordt in artikel 51, lid 1, van deze richtlijn bepaald dat de lidstaten, onverminderd de voor de intrekking van de vergunning geldende procedures en onverminderd hun recht tot het opleggen van strafrechtelijke sancties, er zorg voor dragen dat overeenkomstig hun nationale wetgeving passende administratieve maatregelen of administratieve sancties kunnen worden opgelegd aan de verantwoordelijke personen indien de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde bepalingen niet worden nageleefd.
- 44 In dit verband moet worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 47 en 48 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, artikel 54, leden 1 en 3, van richtlijn 2004/39, waarin is bepaald dat in „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen” de verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen bij wijze van uitzondering buiten toepassing kan worden gelaten, betrekking heeft op de doorgifte of het gebruik van vertrouwelijke gegevens met het oog op overeenkomstig het nationale strafrecht ingestelde vervolgingen dan wel dienovereenkomstig opgelegde sancties.
- 45 Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door artikel 76, leden 1 en 3, van richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van richtlijn 2002/92/EG en richtlijn 2011/61/EU (PB 2014, L 173, blz. 349), waarbij richtlijn 2004/39 werd herschikt. In dit artikel 76, leden 1 en 3, wordt inmiddels nader aangegeven dat de verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen van toepassing is „onverminderd de voorschriften van het nationale strafrecht”.
- 46 Opgemerkt moet verder worden dat ongeacht hun kwalificatie in het nationale recht waarnaar de verwijzende rechterlijke instantie verwijst, de maatregelen die de bevoegde autoriteiten moeten nemen nadat zij hebben vastgesteld dat een persoon niet langer de in artikel 9 van richtlijn 2004/39 bedoelde voorwaarden inzake de betrouwbaarheid vervult, deel uitmaken van de „voor de intrekking van de

vergunning geldende procedures” bedoeld in artikel 51, lid 1, van deze richtlijn, maar evenwel geen sancties in de zin van deze bepaling vormen en hun toepassing evenmin verband houdt met gevallen die onder het strafrecht vallen in de zin van artikel 54, leden 1 en 3, van de genoemde richtlijn.

- 47 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de uitzondering op het algemene beginsel dat het verboden is om vertrouwelijke informatie waarover de bevoegde autoriteiten beschikken, openbaar te maken, welke uitzondering betrekking heeft op „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen”, in een situatie als die in het hoofdgeding niet van toepassing is.
- 48 In de tweede plaats moet evenwel worden onderzocht in hoeverre de in artikel 54, lid 1, van richtlijn 2004/39 vastgelegde verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, in ieder geval beperkt wordt door de artikelen 47 en 48 van het Handvest, gelezen in het licht van de artikelen 6 en 13 van het EVRM, welke artikelen zijn gewijd aan de eisen die voortvloeien uit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces alsook aan de eerbiediging van de rechten van de verdediging.
- 49 Voor zover de verwijzende rechterlijke instantie eveneens van de artikelen 6 en 13 van het EVRM gewaagt, moet er om te beginnen aan worden herinnerd dat de door het EVRM gewaarborgde grondrechten, zoals in artikel 6, lid 3, VEU wordt bevestigd, als algemene beginselen weliswaar deel uitmaken van het recht van de Unie en dat artikel 52, lid 3, van het Handvest weliswaar bepaalt dat rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend, maar dat het EVRM, zolang de Europese Unie er geen partij bij is, geen formeel in haar rechtsorde opgenomen rechtsinstrument is (arrest van 20 maart 2018, *Garlsson Real Estate e.a.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 Uit de bij het Handvest behorende toelichtingen, die volgens artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest bij de uitlegging ervan in acht moeten worden genomen (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 47), volgt dat de artikelen 47 en 48 van het Handvest verzekeren dat de bescherming die de artikelen 6 en 13 EVRM verlenen, wordt gewaarborgd in het Unierecht. Dientengevolge kan uitsluitend een beroep worden gedaan op de genoemde artikelen van het Handvest.
- 51 Overigens moet in herinnering worden geroepen dat uit vaste rechtspraak volgt dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst en dat toepasselijkheid van het Unierecht de toepasselijkheid van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten impliceert (arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 In de zaak in het hoofdgeding volgt uit de aan het Hof overgelegde gegevens dat de betreffende besluiten van de CSSF gebaseerd zijn op nationale bepalingen waarmee wordt beoogd het recht van de Unie ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Hieruit volgt dat de bepalingen van het Handvest in een dergelijke zaak van toepassing zijn.
- 53 Daarenboven moet in herinnering worden gebracht dat een handeling van de Unie volgens een algemeen uitleggingsbeginsel zo veel mogelijk aldus moet worden uitgelegd, dat de geldigheid ervan niet wordt aangetast en deze handeling in overeenstemming is met het gehele primaire recht en met name de bepalingen van het Handvest (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 48).
- 54 In de eerste plaats is in dit verband in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest vastgelegd dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

- 55 Om ervoor te zorgen dat dit grondrecht in de Unie wordt geëerbiedigd, verplicht artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren (arrest van 26 september 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, punt 78).
- 56 Wat meer bepaald het vereiste van een door het recht van de Unie gewaarborgd recht in de zin van artikel 47, eerste alinea, van het Handvest betreft, moet eraan worden herinnerd dat de bescherming tegen ingrepen van het openbaar gezag in de privésfeer van een natuurlijke of rechtspersoon die willekeurig of onredelijk zouden zijn, volgens vaste rechtspraak een algemeen beginsel van het Unierecht vormt. Deze bescherming kan door een justitiabele worden ingeroepen tegen een voor hem bezwarende handeling (zie in die zin arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punten 51 en 52).
- 57 Afgezien daarvan moet worden opgemerkt dat in richtlijn 2004/39 zelf het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in artikel 52, lid 1, eerste volzin, herbevestigd wordt. Deze bepaling luidt dat „de lidstaten [er zorg voor dragen] dat elk besluit dat is genomen op grond van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die overeenkomstig deze richtlijn zijn vastgesteld, naar behoren gemotiveerd is en dat daartegen beroep openstaat bij de rechter”.
- 58 Eveneens moet worden opgemerkt dat de besluiten van de CSSF in de zaak in het hoofdgeding het voorwerp uitmaakten van een gerechtelijke beroepsprocedure strekkende tot toetsing van hun rechtmatigheid.
- 59 In de tweede plaats moet er, wat het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest gewaarborgde recht op een eerlijk proces betreft, op worden gewezen dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging een specifiek onderdeel vormt van het recht op een eerlijk proces (zie in die zin EHRM, 1 juni 2010, *Gäfgen tegen Duitsland*, CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, § 169, en arrest van 6 november 2012, *Otis e.a.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punt 48). De eerbiediging van de rechten van de verdediging is eveneens verankerd in artikel 48, lid 2, van het Handvest.
- 60 Het Hof heeft benadrukt dat de rechten van de verdediging moeten worden geëerbiedigd in elke procedure die tegen iemand wordt ingesteld en die tot een voor hem bezwarende handeling kan leiden (zie in die zin arresten van 13 februari 1979, *Hoffmann-La Roche/Commissie*, 85/76, EU:C:1979:36, punt 9; 2 oktober 2003, *ARBED/Commissie*, C-176/99 P, EU:C:2003:524, punt 19, en 26 september 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, punt 83).
- 61 Het recht op toegang tot het dossier vloeit op zijn beurt noodzakelijkerwijs voort uit de doeltreffende uitoefening van de rechten van de verdediging (zie in die zin arresten van 15 oktober 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punt 316, en 1 juli 2010, *Knauf Gips/Commissie*, C-407/08 P, EU:C:2010:389, punt 22).
- 62 Niettemin volgt uit vaste rechtspraak dat grondrechten geen absolute gelding hebben, maar beperkingen kunnen bevatten, mits deze werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, geen onevenredige en onduldbare ingreep tot gevolg hebben waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arresten van 18 maart 2010, *Alassini e.a.*, C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punt 63, en 26 september 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, punt 84).
- 63 Dergelijke beperkingen kunnen met name ertoe strekken de toepassing te verzekeren van de inzake vertrouwelijkheid of het beroepsgeheim geldende vereisten, die door de toegang tot bepaalde informatie en documenten mogelijk niet worden nageleefd (zie in die zin arrest van 9 november 2017, *Ispas*, C-298/16, EU:C:2017:843, punt 36).

- 64 In dit verband is het van belang om in herinnering te brengen dat, zoals in punt 38 van dit arrest wordt opgemerkt, de krachtens artikel 54, lid 1, van richtlijn 2004/39 aan de bevoegde autoriteiten opgelegde verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen er niet alleen toe strekt de specifieke belangen van de rechtstreeks betrokken ondernemingen te beschermen. Zij strekt ook tot bescherming van het algemene belang bij de normale werking van de markten voor financiële instrumenten van de Unie.
- 65 Het Hof heeft in dat verband geoordeeld dat het in artikel 54, lid 1, van richtlijn 2004/39 neergelegde algemene verbod om vertrouwelijke gegevens openbaar te maken betrekking heeft op bij de bevoegde autoriteiten berustende gegevens die, ten eerste, niet openbaar zijn en waarvan, ten tweede, de openbaarmaking afbreuk dreigt te doen aan de belangen van de natuurlijke of rechtspersoon die de gegevens heeft verstrekt, aan de belangen van derden of aan de goede werking van het door de Uniewetgever met de vaststelling van richtlijn 2004/39 ingevoerde systeem van controle op de activiteiten van beleggingsondernemingen (arrest van 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 35).
- 66 Uit vaste rechtspraak volgt bovendien dat specifiek het recht tot toegang tot het dossier impliceert dat de persoon tegen wie een bezwarende handeling is gericht, de mogelijkheid heeft alle voor zijn verdediging mogelijk relevante documenten in het onderzoeksdossier te bestuderen. Daartoe behoren zowel de belastende als de ontlastende stukken, met uitzondering van de documenten die zakengeheimen van andere personen bevatten, interne documenten van de autoriteit die de handeling heeft vastgesteld en andere vertrouwelijke informatie (zie in die zin arrest van 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, EU:C:2004:6, punt 68, en 25 oktober 2011, Solvay/Commissie, C-110/10 P, EU:C:2011:687, punt 49).
- 67 Wat betreft de documenten die moeten worden opgenomen in het onderzoeksdossier, moet worden opgemerkt dat eveneens uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de autoriteit die haar bezwaren kenbaar maakt en het besluit neemt een sanctie op te leggen weliswaar niet alleen, zonder anderen, kan bepalen welke documenten voor het verweer van de betrokken persoon van nut kunnen zijn, maar wel mag uitsluiten dat in de administratieve procedure gegevens worden gebruikt die geen verband houden met de bij het kenbaar maken van de bezwaren geuite beweringen van zowel feitelijke als juridische aard en die derhalve niet relevant zijn voor het onderzoek (zie in die zin arrest van 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, EU:C:2004:6, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 Blijkens de voorgaande overwegingen is het recht op de openbaarmaking van documenten die relevant zijn voor de verdediging niet onbegrensd en absoluut. Zoals de advocaat-generaal in punt 90 van haar conclusie in wezen heeft aangegeven, moet juist worden gewaarborgd dat de vertrouwelijkheid van informatie die valt onder de overeenkomstig artikel 54, lid 1, van richtlijn 2004/39 op de bevoegde autoriteiten rustende verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, beschermd wordt en moet deze bescherming zodanig ten uitvoer worden gelegd dat de verdedigingsrechten op hiermee verenigbare wijze in acht worden genomen.
- 69 Indien enerzijds het belang van de persoon tegen wie een bezwarende handeling is gericht om te beschikken over de noodzakelijke informatie waarmee zijn verdedigingsrechten ten volle kunnen worden uitgeoefend, en anderzijds belangen verbonden aan de handhaving van de vertrouwelijkheid van informatie die valt onder de verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, met elkaar in botsing komen, staat het bijgevolg aan de bevoegde autoriteiten of rechterlijke instanties om, gelet op de omstandigheden van het geval, een evenwicht tussen deze tegengestelde belangen te zoeken (zie in die zin arrest van 14 februari 2008, Varec, C-450/06, EU:C:2008:91, punten 51 en 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 70 Wanneer een bevoegde autoriteit op grond van de in artikel 54, lid 1, van richtlijn 2004/39 vastgelegde verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, weigert bij haar berustende informatie door te geven die niet is opgenomen in het dossier betreffende de persoon tegen wie een bezwarende handeling is gericht, moet de bevoegde nationale rechterlijke instantie in omstandigheden zoals in het hoofdgeding derhalve toetsen of deze informatie objectief verband houdt met de tegen deze persoon geuite beschuldigingen en, indien dit zo is, de in het vorige punt van dit arrest genoemde belangen afwegen alvorens een besluit te nemen over de doorgifte van elk van de gevraagde gegevens.
- 71 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 54 van richtlijn 2004/39 aldus moeten worden uitgelegd dat:
- de in artikel 1 en 3 van dit artikel opgenomen woorden „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen” niet zien op een situatie waarin de bevoegde autoriteiten een maatregel vaststellen waarmee zij, zoals het geval is bij de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, een persoon verbieden om binnen een onder toezicht staande onderneming een bestuurs- of andere functie te vervullen die alleen met goedkeuring kan worden uitgeoefend en hem bevelen om al zijn functies zo snel mogelijk neer te leggen, omdat deze persoon niet langer voldoet aan de voorwaarden inzake beroepsintegriteit van artikel 9 van deze richtlijn, welke maatregel behoort tot de maatregelen die de bevoegde autoriteiten moeten nemen bij de uitoefening van de bevoegdheden waarover zij krachtens de bepalingen van titel II van deze richtlijn beschikken. Voornoemde bepaling, waarin is bepaald dat de verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen bij wijze van uitzondering in een dergelijk geval buiten toepassing kan worden gelaten, heeft immers betrekking op de doorgifte of het gebruik van vertrouwelijke gegevens met het oog op overeenkomstig het nationale strafrecht ingestelde vervolgingen dan wel dienovereenkomstig opgelegde sancties;
  - de nakoming van de in lid 1 van dit artikel, gelezen in samenhang met de artikelen 47 en 48 van het Handvest, vastgelegde verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, zodanig moet worden gewaarborgd en deze verplichting zodanig ten uitvoer moet worden gelegd dat de verdedigingsrechten op hiermee verenigbare wijze in acht worden genomen. Bijgevolg staat het aan de bevoegde nationale rechterlijke instantie om, wanneer een bevoegde autoriteit op grond van de genoemde verplichting weigert bij haar berustende informatie door te geven die niet is opgenomen in het dossier over de persoon tegen wie een bezwarende handeling is gericht, te toetsen of deze informatie objectief verband houdt met de tegen deze persoon geuite beschuldigingen en, indien dit zo is, het belang van de betrokken persoon om te beschikken over de noodzakelijke informatie waarmee zijn verdedigingsrechten ten volle kunnen worden uitgeoefend en de belangen verbonden aan de handhaving van de vertrouwelijkheid van informatie die valt onder de verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, tegen elkaar af te wegen alvorens een besluit te nemen over de doorgifte van elk van de gevraagde gegevens.

## Kosten

- 72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 54 van richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten, tot wijziging van de richtlijnen 85/611/EEG en 93/6/EEG van de Raad en van richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad en houdende intrekking van richtlijn 93/22/EEG van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat:**

- de in artikel 1 en 3 van dit artikel opgenomen woorden „gevallen die onder het strafrecht [...] vallen” niet zien op een situatie waarin de door de lidstaten voor de vervulling van de in deze richtlijn vastgelegde taken aangewezen autoriteiten een maatregel vaststellen waarmee zij, zoals het geval is bij de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, een persoon verbieden om binnen een onder toezicht staande onderneming een bestuurs- of andere functie te vervullen die alleen met goedkeuring kan worden uitgeoefend en hem bevelen om al zijn functies zo snel mogelijk neer te leggen, omdat deze persoon niet langer voldoet aan de voorwaarden inzake beroepsintegriteit van artikel 9 van deze richtlijn, welke maatregel behoort tot de maatregelen die de bevoegde autoriteiten moeten nemen bij de uitoefening van de bevoegdheden waarover zij krachtens de bepalingen van titel II van deze zelfde richtlijn beschikken. Voornoemde bepaling, waarin is bepaald dat de verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen bij wijze van uitzondering in een dergelijk geval buiten toepassing kan worden gelaten, heeft immers betrekking op de doorgifte of het gebruik van vertrouwelijke gegevens met het oog op overeenkomstig het nationale strafrecht ingestelde vervolgingen dan wel dienovereenkomstig opgelegde sancties;
- de nakoming van de in lid 1 van dit artikel, gelezen in samenhang met de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, vastgelegde verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, zodanig moet worden gewaarborgd en deze verplichting zodanig ten uitvoer moet worden gelegd dat de verdedigingsrechten op hiermee verenigbare wijze in acht worden genomen. Bijgevolg staat het aan de bevoegde nationale rechterlijke instantie om, wanneer een bevoegde autoriteit op grond van de genoemde verplichting weigert bij haar berustende informatie door te geven die niet is opgenomen in het dossier over de persoon tegen wie een bezwarende handeling is gericht, te toetsen of deze informatie objectief verband houdt met de tegen deze persoon geuite beschuldigingen en, indien dit zo is, het belang van de betrokken persoon om te beschikken over de noodzakelijke informatie waarmee zijn verdedigingsrechten ten volle kunnen worden uitgeoefend en de belangen verbonden aan de handhaving van de vertrouwelijkheid van informatie die valt onder de verplichting het beroepsgeheim te eerbiedigen, tegen elkaar af te wegen alvorens een besluit te nemen over de doorgifte van elk van de gevraagde gegevens.

ondertekeningen