Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 13 februari 2025 [1]

Zaak C-635/23

WBS GmbH
Strafzaak
in tegenwoordigheid van:
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

[verzoek van het Kammergericht Berlin (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Berlijn, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2014/41/EU – Justitiële samenwerking in strafzaken – Europees onderzoeksbevel – Artikel 2, onder c), ii) – Begrippen ‚uitvaardigende autoriteit' en ‚andere bevoegde autoriteit die optreedt als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit' – Bevoegdheid om opdracht te geven tot bewijsgaring overeenkomstig de nationale wetgeving – Doorzoekingsmaatregelen die de toestemming van een onderzoeksrechter vereisen – Artikel 6, leden 1 en 2 – Voorwaarden voor de uitvaardiging van een Europees onderzoeksbevel"

Inleiding

1. Kan een administratieve autoriteit die naar nationaal recht niet bevoegd is om in het kader van een binnenlandse strafprocedure een onderzoeksmaatregel te bevelen, een dergelijke maatregel bevelen ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming door een Europees onderzoeksbevel (hierna: „EOB") uit te vaardigen overeenkomstig richtlijn 2014/41/EU [2], en zo ja, onder welke voorwaarden kan een dergelijk EOB worden uitgevaardigd? Dat is in wezen de vraag die het Kammergericht Berlin (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Berlijn, Duitsland) in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing stelt over de uitlegging van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn.

2. Er zij aan herinnerd dat artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41, waarin het begrip „uitvaardigende autoriteit" van een EOB wordt gedefinieerd, een onderscheid maakt tussen twee categorieën autoriteiten: enerzijds rechterlijke autoriteiten, namelijk „een in de zaak bevoegde rechter, rechtbank, een onderzoeksrechter of officier van justitie", als bedoeld in artikel 2, onder c), i), van die richtlijn (hierna: „rechterlijke autoriteit"), en anderzijds niet-rechterlijke autoriteiten, namelijk „iedere andere door de uitvaardigende staat aangeduide bevoegde

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PB 2014, L 130, blz. 1).

autoriteit, die […] optreedt als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit en overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring", zoals bedoeld in artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn (hierna: „niet-rechterlijke autoriteit").

3. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een verzoek om tenuitvoerlegging in Duitsland van een EOB dat door de Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (bureau voor de preventie en bestrijding van corruptie, Letland; hierna: „KNAB") is uitgevaardigd met betrekking tot de in Duitsland gevestigde onderneming WBS GmbH (hierna: „bestreden EOB"). Nadat op grond van dat EOB een doorzoeking was verricht, heeft die onderneming bij de verwijzende rechter aangevoerd dat het op grond van dat EOB verzamelde bewijsmateriaal niet kon worden toegelaten omdat het EOB niet door een „uitvaardigende autoriteit" in de zin van richtlijn 2014/41 was uitgevaardigd. Meer in het bijzonder is de KNAB volgens die onderneming geen uitvaardigende autoriteit omdat de KNAB niet optreedt als rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), i), van die richtlijn, en niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn, op basis waarvan de KNAB zou kunnen worden aangemerkt als een „andere bevoegde autoriteit", omdat de KNAB niet bevoegd is „overeenkomstig de nationale wetgeving […] opdracht te geven tot bewijsgaring", aangezien de vaststelling van doorzoekingsmaatregelen in het kader van binnenlandse zaken naar Lets recht uitsluitend is voorbehouden aan de rechterlijke autoriteiten.

4. Hoewel het Hof reeds de gelegenheid heeft gehad om de contouren van het begrip „uitvaardigende autoriteit" in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 te preciseren en het onderscheid tussen „rechterlijke autoriteiten" en „andere bevoegde autoriteiten" in de zin van die bepaling te verduidelijken[3], wordt het Hof in de context van de onderhavige zaak voor het eerst gevraagd naar de reikwijdte van de tweede categorie van dergelijke autoriteiten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

5. De overwegingen 5, 7 en 11 van richtlijn 2014/41 luiden als volgt:

„(5) Na de vaststelling van kaderbesluit 2003/577/JBZ[4] en kaderbesluit 2008/978/JBZ[5] is duidelijk geworden dat het bestaande kader voor de bewijsgaring te gefragmenteerd en te ingewikkeld is. Daarom is een nieuwe aanpak nodig.

[…]

[3] Zie in dat verband arresten van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten) (C-584/19, EU:C:2020:1002; hierna: „arrest Staatsanwaltschaft Wien"); 16 december 2021, Spetsializirana prokuratura (Verkeers- en locatiegegevens) (C-724/19, EU:C:2021:1020; hierna: „arrest Spetsializirana prokuratura"); 2 maart 2023, Staatsanwaltschaft Graz (Dienst voor strafzaken in belastingzaken Düsseldorf) (C-16/22, EU:C:2023:148; hierna: „arrest Staatsanwaltschaft Graz"), en 30 april 2024, M.N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372; hierna: „arrest EncroChat").

[4] Kaderbesluit van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken (PB 2003, L 196, blz. 45).

[5] Kaderbesluit 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).

(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 een 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.

[…]

(11) Het EOB is het geschikte instrument in het geval dat de tenuitvoerlegging van een onderzoeksmaatregel evenredig, passend en toepasbaar lijkt. De uitvaardigende autoriteit moet derhalve nagaan of het verlangde bewijsmateriaal noodzakelijk is voor de procedure, en in verhouding staat tot het doel ervan, of de gekozen onderzoeksmaatregel noodzakelijk en proportioneel is voor het verkrijgen van het bewijs in kwestie, en of een andere lidstaat door middel van de uitvaardiging van het EOB bij de bewijsgaring moet worden betrokken. Hetzelfde geldt in de valideringsprocedure, wanneer een EOB volgens deze richtlijn moet worden gevalideerd. […]"

6. Artikel 1 van die richtlijn, met het opschrift „Het Europees onderzoeksbevel en de verplichting tot tenuitvoerlegging ervan", bepaalt het volgende:

„1. Een [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') een of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal conform het bepaalde in [richtlijn 2014/41].

Het EOB kan tevens worden uitgevaardigd om bewijsmateriaal te verkrijgen dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat.

2. De lidstaten verbinden zich ertoe om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, een EOB ten uitvoer te leggen.

[…]"

7. Artikel 2 van voornoemde richtlijn, met het opschrift „Definities", bepaalt onder c) het volgende:

„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."

8. Artikel 6 van dezelfde richtlijn, met het opschrift „Voorwaarden voor het uitvaardigen en toezenden van een EOB", luidt als volgt:

„1. De uitvaardigende autoriteit kan een EOB alleen uitvaardigen indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) het uitvaardigen van het EOB is noodzakelijk voor en staat in verhouding tot het doel van de in artikel 4 bedoelde procedure, daarbij rekening houdend met de rechten van de verdachte of beschuldigde persoon, en

b) de in het EOB aangegeven onderzoeksmaatregel(en) had(den) in dezelfde omstandigheden in een vergelijkbare binnenlandse zaak bevolen kunnen worden.

2. De uitvaardigende autoriteit beoordeelt per geval of aan de in lid 1 bedoelde voorwaarden is voldaan.

3. Indien de uitvoerende autoriteit redenen heeft om aan te nemen dat niet is voldaan aan de in lid 1 bedoelde voorwaarden, kan zij met de uitvaardigende autoriteit in overleg treden over het belang van de tenuitvoerlegging van het EOB. Na dat overleg kan de uitvaardigende autoriteit besluiten het EOB in te trekken."

9. Artikel 9 van richtlijn 2014/41, met het opschrift „Erkenning en tenuitvoerlegging", bepaalt in de leden 1 tot en met 3 het volgende:

„1. De uitvoerende autoriteit erkent het overeenkomstig deze richtlijn toegezonden EOB zonder verdere formaliteiten en zorgt voor de tenuitvoerlegging ervan op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als waren de betrokken onderzoeksmaatregelen bevolen door een autoriteit van de uitvoerende staat, tenzij die autoriteit beslist zich te beroepen op een van de gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging of een van de gronden voor uitstel, zoals bepaald in deze richtlijn.

2. Tenzij in deze richtlijn anders is bepaald, neemt de uitvoerende autoriteit de door de uitvaardigende autoriteit uitdrukkelijk aangegeven vormvoorschriften en procedures in acht, mits deze niet strijdig zijn met de fundamentele rechtsbeginselen van de uitvoerende staat.

3. Indien een uitvoerende autoriteit een EOB ontvangt dat niet door een uitvaardigende autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), is uitgevaardigd, stuurt de uitvoerende autoriteit het EOB terug naar de uitvaardigende staat."

Lets recht

10. Het Letse rechtskader voor de vaststelling van een EOB is vastgelegd in de artikelen 887[1] tot en met 887[3] van de Kriminālprocesa likums (wetboek van strafvordering) van 11 mei 2005.[6] Overeenkomstig artikel 887[1], lid 1, van dat wetboek beoordeelt de verantwoordelijke voor de procedure, wanneer het in het kader van een strafprocedure noodzakelijk is om voorafgaand aan de vervolging een proceshandeling te verrichten op het grondgebied van een andere lidstaat van de Unie, bij het opstellen van een EOB de evenredigheid en de noodzakelijkheid ervan met betrekking tot het strafbare feit waarnaar een onderzoek is ingesteld, waarna de officier van justitie die met de leiding van het onderzoek is belast, ook nagaat of de van de lidstaat van de Unie gevraagde proceshandeling in overeenstemming is met de voorschriften van de wet en de noodzakelijkheid en de evenredigheid ervan beoordeelt met betrekking tot het strafbare feit waarnaar een onderzoek is ingesteld. Alvorens een EOB uit te vaardigen, neemt de verantwoordelijke voor de procedure alle maatregelen die nodig zouden zijn indien de procedurehandeling in Letland werd verricht.

11. Op doorzoekingen zijn de artikelen 179 tot en met 185 van het wetboek van strafvordering van toepassing. Artikel 179, lid 1, van het wetboek definieert een „doorzoeking" als een „onderzoeksmaatregel met als doel het gedwongen onderzoeken van een gebouw, een terrein, een voertuig of een persoon teneinde het gezochte voorwerp te lokaliseren en te bevriezen wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het zich op de doorzochte plaats bevindt".

12. Artikel 180, lid 1, van hetzelfde wetboek bepaalt dat een doorzoeking wordt uitgevoerd bij beslissing van een onderzoeksrechter of een rechtbank. De onderzoeksrechter baseert zijn beslissing op een voorstel van de verantwoordelijke voor de procedure en de daarbij gevoegde documenten.

Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

13. Op 5 april 2019 heeft de KNAB een strafprocedure ingeleid op verdenking van grootschalige oplichting, grootschalige wederrechtelijke verkwisting van andermans eigendom en valsheid in geschrifte ten opzichte van bepaalde medewerkers van een stichting in Riga (Letland). In het kader van zijn onderzoek heeft de KNAB het noodzakelijk geacht om doorzoekingen van de bedrijfsruimten van de ondernemingen FF GmbH en WBS GmbH in Berlijn (Duitsland) te verrichten en heeft de KNAB de onderzoeksrechter van de Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas tiesa (rechter in eerste aanleg van de stad Riga, arrondissement Vidzeme, Letland) overeenkomstig de artikelen 179 en 180 van het Letse wetboek van strafvordering verzocht om toestemming voor die onderzoeksmaatregelen.

14. Die onderzoeksrechter heeft bij beschikkingen van 24 april 2019 het verzoek van de KNAB toegewezen op grond dat redelijkerwijs kon worden aangenomen dat in die ruimten documenten, informatiedragers en voorwerpen aanwezig waren die relevant waren voor de procedure, en dat de doorzoekingen, waarvan het doel bestond uit het vinden en bevriezen van die documenten, informatiedragers en voorwerpen, noodzakelijk en evenredig waren.

15. Op 25 april 2019 heeft de KNAB als „bevoegde autoriteit" in de zin van artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 het bestreden EOB uitgevaardigd, waarbij de Bondsrepubliek Duitsland werd verzocht om twee getuigen te horen en voornoemde bevelen tot doorzoeking ten uitvoer te leggen.

6 *Latvijas Vēstnesis*, 2005, nr. 74.

De Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (openbaar ministerie van de Republiek Letland; hierna: „openbaar ministerie van de Republiek Letland") heeft dat EOB gevalideerd en het doen toekomen aan de Staatsanwaltschaft Berlin (openbaar ministerie Berlijn, Duitsland; hierna: „openbaar ministerie Berlijn").

16. Naar aanleiding van het daartoe strekkende verzoek van het openbaar ministerie Berlijn heeft het Amtsgericht Berlin-Tiergarten (rechter in eerste aanleg Berlijn-Tiergarten, Duitsland) de doorzoeking van de bedrijfsruimten van de ondernemingen FF en WBS bevolen. Die doorzoekingen hebben plaatsgevonden op 13 mei 2019 en hebben geleid tot de bevriezing van talrijke bewijsstukken.

17. In het hoofdgeding heeft WBS bij het Kammergericht Berlin, de verwijzende rechter, onder meer gevorderd vast te stellen dat de overdracht aan de Republiek Letland van het op grond van het bestreden EOB in Duitsland verzamelde bewijsmateriaal niet kan worden toegelaten.

18. Ter ondersteuning van haar vordering heeft WBS zich met name beroepen op het arrest Spetsializirana prokuratura, waarin het Hof heeft geoordeeld dat een EOB met betrekking tot een onderzoeksmaatregel waarvan de vaststelling volgens het recht van de uitvaardigende staat is voorbehouden aan rechters, alleen kan worden uitgevaardigd door een rechter. In casu is het bestreden EOB evenwel uitgevaardigd door de KNAB, die geen rechter is, terwijl naar Lets recht de vaststelling van maatregelen van doorzoeking die leiden tot de bevriezing van bewijsmateriaal in het kader van een binnenlandse zaak, uitsluitend is voorbehouden aan rechters. In die context had de validering van dat EOB door het openbaar ministerie van de Republiek Letland betrekking op een door een onbevoegde autoriteit vastgesteld EOB.

19. Het openbaar ministerie Berlijn heeft het openbaar ministerie van de Republiek Letland gevraagd of het bestreden EOB opnieuw kon worden uitgevaardigd, maar ditmaal door een rechter. Het openbaar ministerie van de Republiek Letland heeft ontkennend geantwoord op grond dat daarvoor naar Lets recht geen rechtsgrond bestaat. Tegen die achtergrond heeft de verwijzende rechter de opschorting gelast van de overdracht van het verzamelde bewijsmateriaal.

20. Alvorens zich uit te spreken over de toelaatbaarheid van de maatregel van justitiële samenwerking wenst die rechter te vernemen of, zoals WBS betoogt, de uit het arrest Spetsializirana prokuratura voortvloeiende beginselen moeten worden toegepast in het hoofdgeding, hetgeen hem tot de conclusie zou kunnen brengen dat de overdracht van bewijsmateriaal ter uitvoering van het bestreden EOB niet mag worden toegelaten[7], of, zoals de KNAB betoogt, de voorafgaande validering van onderzoeksmaatregelen door een rechter van de uitvaardigende staat, overeenkomstig de in richtlijn 2014/41 neergelegde verificatie- en motiveringsplicht, voldoende is voor de overdracht van dat bewijsmateriaal.

21. Daarop heeft het Kammergericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Kan een [EOB] betreffende een maatregel die volgens het recht van de uitvaardigende staat enkel door de rechter kan worden bevolen, in samenwerking met een niet-rechterlijke validerende autoriteit door een andere bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), ii), van richtlijn

[7] Het openbaar ministerie Berlijn zou dan overeenkomstig artikel 9, lid 3, van richtlijn 2014/41 het EOB moeten terugsturen naar de Republiek Letland.

[2014/41] worden uitgevaardigd, indien een rechter van de uitvaardigende staat de onderzoeksmaatregel vooraf heeft goedgekeurd en daarmee aan de verificatie- en motiveringsplicht uit hoofde van richtlijn 2014/41 heeft voldaan?”

22. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door WBS, door de Duitse, de Estse, de Letse, de Poolse en de Portugese regering alsmede door de Europese Commissie. Met uitzondering van de Estse en de Portugese regering hebben die partijen en de Zweedse regering eveneens deelgenomen aan de mondelinge behandeling tijdens de terechtzitting van 13 november 2024.

Analyse

23. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 aldus moet worden uitgelegd dat een niet-rechterlijke autoriteit die overeenkomstig haar nationale recht specifieke onderzoeksmaatregelen vaststelt die, alvorens in een andere lidstaat ten uitvoer te worden gelegd, door een rechterlijke autoriteit worden gevalideerd, kan worden aangemerkt als een „uitvaardigende autoriteit” in de zin van die bepaling, terwijl de vaststelling van dergelijke onderzoeksmaatregelen in het kader van zuiver binnenlandse procedures tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechterlijke autoriteiten behoort.

24. Naar mijn mening moet deze vraag om de volgende redenen bevestigend worden beantwoord.

Opmerkingen vooraf

25. Allereerst zij eraan herinnerd dat richtlijn 2014/41 het vorige gefragmenteerde en ingewikkelde kader voor de bewijsgaring in zaken met een grensoverschrijdende dimensie heeft vervangen door de invoering van een vereenvoudigde en efficiëntere regeling met één instrument, namelijk het EOB. Die regeling is bedoeld om 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.[8] Het EOB is derhalve een instrument dat onder de in artikel 82, lid 1, VWEU bedoelde justitiële samenwerking in strafzaken valt, die berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. Dat beginsel, dat de „hoeksteen” van de justitiële samenwerking in strafzaken vormt, berust op zijn beurt op wederzijds vertrouwen en het weerlegbaar vermoeden dat de andere lidstaten het Unierecht en met name de grondrechten naleven.[9]

26. In dat verband wordt een „Europees onderzoeksbevel” in artikel 1, lid 1, van richtlijn 2014/41 gedefinieerd als een door een rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende staat uitgevaardigde of erkende „rechterlijke beslissing” die ertoe strekt in de uitvoerende lidstaat een of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal, waaronder bewijsmateriaal dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van die lidstaat.[10]

[8] Zie met name de overwegingen 5-8, 21 en 38 van richtlijn 2014/41, alsook de arresten Staatsanwaltschaft Wien (punt 39); Spetsializirana prokuratura (punt 36); Staatsanwaltschaft Graz (punt 42), en het arrest EncroChat (punt 86).

[9] Zie met name de overwegingen 2, 6 en 19 van richtlijn 2014/41, alsook het arrest Staatsanwaltschaft Wien (punt 40), arrest van 11 november 2021, Gavanozov II (C-852/19, EU:C:2021:902, punt 54; hierna: „arrest Gavanozov II”), en het arrest EncroChat (punt 99).

[10] Zie het arrest Staatsanwaltschaft Wien (punt 41), arrest van 2 september 2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, punt 39), en het arrest EncroChat (punt 71).

27. Volgens artikel 1, lid 2, van richtlijn 2014/41 verbinden de lidstaten zich ertoe om op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van die richtlijn een EOB ten uitvoer te leggen. Op grond van artikel 9, lid 1, van die richtlijn erkent de uitvoerende autoriteit een EOB zonder verdere formaliteiten en zorgt zij voor de tenuitvoerlegging ervan op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als waren de betrokken onderzoeksmaatregelen bevolen door een autoriteit van de uitvoerende staat. Krachtens diezelfde bepaling kan die autoriteit beslissen om het EOB niet ten uitvoer te leggen door zich te beroepen op een van de gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging of een van de gronden voor uitstel, zoals bepaald in diezelfde richtlijn. Bovendien bepaalt artikel 9, lid 3, van richtlijn 2014/41 dat indien een uitvoerende autoriteit een EOB ontvangt dat niet is uitgevaardigd door een uitvaardigende autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), van die richtlijn, die uitvoerende autoriteit het onderzoeksbevel terugstuurt naar de uitvaardigende staat. [11]

28. In dat verband definieert artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 voor de toepassing van die richtlijn het begrip „uitvaardigende autoriteit". Zo geeft die bepaling aan dat een dergelijke autoriteit hetzij, onder i), „een in de zaak bevoegde rechter, rechtbank, een onderzoeksrechter of officier van justitie" kan zijn [12], hetzij, onder ii), eerste zin, waarvan de uitlegging het voorwerp uitmaakt van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, „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". [13]

29. Voorts volgt uit artikel 2, onder c), ii), tweede zin, van die richtlijn dat wanneer een EOB door een niet-rechterlijke autoriteit wordt uitgevaardigd, dat bevel, alvorens aan de uitvoerende autoriteit te worden toegezonden, moet worden gevalideerd door een rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), i), van die richtlijn, die dient na te gaan of die beslissing voldoet aan de in richtlijn 2014/41 vastgestelde uitvaardigingsvoorwaarden, met name de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van die richtlijn. [14] Ten slotte bepaalt de derde zin van dezelfde bepaling dat de rechterlijke autoriteit die een dergelijk EOB heeft gevalideerd „ook" kan worden aangemerkt als een uitvaardigende autoriteit in het kader van de verzending van het EOB.

30. Uit het voorgaande volgt dat een niet-rechterlijke autoriteit, zoals een administratieve autoriteit, in beginsel onder het begrip „uitvaardigende autoriteit" in de zin van artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 kan vallen, onder de voorwaarden die in het vorige punt van deze conclusie in herinnering zijn gebracht, namelijk, ten eerste, dat zij bevoegd is om op te treden als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit [15] en, ten tweede, dat haar EOB wordt gevalideerd door een rechterlijke autoriteit voordat het aan de uitvoerende staat wordt toegezonden. [16]

[11] Zie arrest van 2 september 2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, punt 40).

[12] Die vier autoriteiten, die limitatief worden opgesomd, worden aangemerkt als „rechterlijke autoriteiten" in de zin van richtlijn 2014/41 aangezien zij aan de rechtsbedeling kunnen deelnemen [zie het arrest Staatsanwaltschaft Graz (punten 30-32 en 37)].

[13] De verwijzing in artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 naar „iedere andere autoriteit" geeft aan dat iedere andere autoriteit dan de in artikel 2, onder c), i), van die richtlijn bedoelde rechterlijke autoriteiten moet worden onderzocht in het licht van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn. Die uitdrukking moet dus worden begrepen als een verwijzing naar iedere autoriteit die tot de uitvoerende macht behoort [zie artikel 4, onder b), van diezelfde richtlijn en het arrest Staatsanwaltschaft Graz (punten 34 en 35)].

[14] Zie in die zin het arrest Staatsanwaltschaft Graz (punten 27 en 28).

[15] Zie de arresten Spetsializirana prokuratura (punt 29) en Staatsanwaltschaft Graz (punten 33 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Zie bijvoorbeeld het arrest Staatsanwaltschaft Wien (punt 46). Op basis van het verslag van het Europees justitieel netwerk (EJN) van 20 september 2021, dat beschikbaar is op de website van het EJN (op het volgende adres: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_RegistryDoc/EN/3115/0/0), hebben veel lidstaten, naast de Republiek Letland, administratieve autoriteiten aangewezen als „uitvaardigende autoriteiten", waaronder het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, Hongarije, de Republiek Oostenrijk en de Republiek Polen.

31. In casu staat vast dat de KNAB, die geen rechterlijke autoriteit is, naar Lets recht is opgetreden als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit.[17] Evenzo is het bestreden EOB vóór de toezending ervan aan de uitvoerende staat gevalideerd door het openbaar ministerie van de Republiek Letland, waarvan de hoedanigheid van „rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 2, onder c), i), van die richtlijn geen enkele twijfel lijdt.[18]

32. De door de verwijzende rechter geuite twijfels betreffen daarentegen in wezen de vraag of de KNAB voldoet aan de in artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn gestelde en in punt 28 van deze conclusie genoemde voorwaarde dat het gaat om een autoriteit die „*overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring*", aangezien naar Lets recht[19], in het kader van binnenlandse strafprocedures, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde onderzoeksmaatregelen, te weten doorzoekingen, hoewel gebaseerd op een voorstel van de bevoegde onderzoeksautoriteit, zoals de KNAB, moeten worden uitgevoerd bij beslissing van een onderzoeksrechter of een rechtbank, en derhalve tot de exclusieve bevoegdheid van de rechterlijke autoriteiten behoren.

33. Die vraag rijst volgens de verwijzende rechter te meer daar het Hof in het arrest Spetsializirana prokuratura heeft geoordeeld dat artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een officier van justitie bevoegd is om een EOB ter verkrijging van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie uit te vaardigen, wanneer in het kader van een binnenlandse zaak de vaststelling van een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van toegang tot dergelijke gegevens tot de bevoegdheid van de rechter behoort.

34. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van die bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context van die bepaling en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt en, met name, de ontstaansgeschiedenis van die regeling.[20]

Letterlijke uitlegging

35. Wat in de eerste plaats *de bewoordingen* van artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 betreft, waarnaar in punt 28 van deze conclusie wordt verwezen, zij opgemerkt dat die bepaling niet voorschrijft dat een administratieve autoriteit, om onder het begrip „uitvaardigende autoriteit" te vallen, noodzakelijkerwijs de bevoegde autoriteit moet zijn voor de vaststelling van diezelfde maatregelen in het kader van een binnenlandse procedure.

36. Die bepaling vereist namelijk niet dat de uitvaardiging van een EOB noodzakelijkerwijs wordt verricht door de autoriteit die daadwerkelijk bevoegd zou zijn geweest om opdracht te geven tot bewijsgaring „in een soortgelijke binnenlandse zaak", zoals WBS en de Commissie in wezen betogen, maar stelt slechts dat die autoriteit bevoegd moet zijn om opdracht te geven tot

[17] Overeenkomstig artikel 386, lid 6, van het wetboek van strafvordering is de KNAB een onderzoeksautoriteit die op grond van artikel 27 van dat wetboek kan optreden als „verantwoordelijke voor de procedure" die een strafprocedure voert.

[18] Zie artikel 1, lid 1, van de Prokuratūras likums (wet inzake het openbaar ministerie) van 19 mei 1994 (*Latvijas Vēstnesis*, 2004, nr. 65). De „officier van justitie" is een van de in artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 bedoelde „rechterlijke autoriteiten" die gemachtigd zijn om een EOB te valideren [zie het arrest Staatsanwaltschaft Wien (punt 53)].

[19] Zie artikel 180, lid 1, van het wetboek van strafvordering.

[20] Zie in die zin met name arrest van 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punt 44); het arrest Staatsanwaltschaft Wien (punt 49); arrest van 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Uitlevering en ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punt 67), en het arrest Staatsanwaltschaft Graz (punt 25).

bewijsgaring „overeenkomstig de nationale wetgeving". Die twee uitdrukkingen kunnen niet als synoniem worden beschouwd, aangezien de bewoordingen „overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring" geen enkele verwijzing bevatten naar enige gelijkwaardigheid met een soortgelijke binnenlandse zaak. Bovendien verzet die bepaling zich er niet tegen dat een EOB wordt uitgevaardigd door een autoriteit die naar het recht van de uitvaardigende staat bevoegd is om als onderzoeksautoriteit op te treden, maar die niet de autoriteit zou zijn die dezelfde maatregel zou hebben bevolen in een binnenlandse situatie.

37. Zoals in punt 25 van deze conclusie is opgemerkt, is de bij richtlijn 2014/41 ingevoerde regeling gebaseerd op wederzijds vertrouwen en op het weerlegbaar vermoeden dat de andere lidstaten het Unierecht naleven. Om die reden laat artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn het aan de uitvaardigende staat over om de bevoegde niet-rechterlijke autoriteiten „aan te duiden" en verwijst het daartoe uitdrukkelijk naar het nationale recht, waarbij het de verschillende materiële voorwaarden specificeert die dat recht moet stellen. Bijgevolg staat het uitsluitend aan de uitvaardigende staat om te bepalen welke niet-rechterlijke autoriteiten bevoegd zijn om een EOB uit te vaardigen, mits daarbij wordt voldaan aan de criteria van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn. Een andersluidende uitlegging kan niet worden aanvaard, aangezien zij die bepaling en met name het beginsel van wederzijdse erkenning elk nuttig effect zou ontnemen. [21]

38. Derhalve dient uitsluitend aan de hand van de criteria van artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41, die in punt 30 van deze conclusie in herinnering zijn gebracht, te worden beoordeeld of een administratieve autoriteit, zoals de KNAB, kan worden aangemerkt als „uitvaardigende autoriteit" in de zin van die richtlijn. Dat lijkt in casu het geval te zijn.

39. Het lijdt namelijk geen twijfel dat aan de KNAB verantwoordelijkheden zijn toevertrouwd op grond waarvan de KNAB kan optreden als „onderzoeksautoriteit" in de zin van artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41, aangezien de KNAB naar nationaal recht optreedt als „verantwoordelijke voor de procedure" tijdens de inleidende fase van strafprocedures in de strijd tegen corruptie, ongeacht of het gaat om strafprocedures met een nationale of grensoverschrijdende dimensie. In dat verband blijkt uit zowel de schriftelijke als de mondelinge opmerkingen van de Letse regering dat de KNAB volgens artikel 27 van het wetboek van strafvordering als „verantwoordelijke voor de procedure": „1) het verloop van de strafprocedure en het beheer van de bijbehorende documenten organiseert; 2) beslissingen neemt over de richting van de strafprocedure; 3) zelf of via andere functionarissen het openbaar gezag uitoefent in de relevante fase van de strafprocedure; 4) van alle personen nakoming eist van hun verplichtingen met betrekking tot de strafprocedure en de procedureregels; 5) ervoor zorgt dat de personen die betrokken zijn bij de strafprocedure de rechten kunnen uitoefenen waarin de wet voorziet".

40. Aan die vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat naar Lets recht de KNAB geen onderzoeksmaatregelen kan vaststellen die kunnen leiden tot inmenging in het leven van een persoon, zoals doorzoekingen, maar deze slechts kan voorstellen aan de onderzoeksrechter, die als enige bevoegd is om dergelijke maatregelen vast te stellen. Zoals de Letse regering heeft uitgelegd, bestaat de beslissing van de onderzoeksrechter namelijk uit een „toestemming" voor de door de KNAB voorgestelde doorzoeking, en niet uit een onafhankelijke beslissing die is gebaseerd op een autonome beoordeling van de feitelijke elementen van het betrokken onderzoek door de

[21] Bij wijze van voorbeeld heeft het Hof reeds geoordeeld dat de belastingdienst van een lidstaat die weliswaar tot de uitvoerende macht van die lidstaat behoort, maar overeenkomstig het nationale recht strafrechtelijke onderzoeken op belastinggebied verricht in de plaats van het openbaar ministerie, onder het begrip „uitvaardigende autoriteit" in de zin van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn kan vallen [zie het arrest Staatsanwaltschaft Graz (punt 46)].

onderzoeksrechter. Meer in het bijzonder volgt uit de opmerkingen van de Letse regering dat de onderzoeksrechter in het Letse strafprocesrecht primair toetst of de mensenrechten in de strafprocedure worden geëerbiedigd en niet of de verschillende onderzoeksmaatregelen passend zijn. Bijgevolg betekent het feit dat de onderzoeksrechter de autoriteit is die de doorzoeking beveelt, volgens die regering niet dat het nationale recht hem in de plaats van de „verantwoordelijke voor de procedure" de verantwoordelijkheid toekent voor het voeren van het onderzoek in strafprocedures. De KNAB blijft dus de „verantwoordelijke voor de procedure" die tot taak heeft onderzoeksmaatregelen voor te stellen en te beoordelen of dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn om het doel van het onderzoek te bereiken.

41. Daarnaast lijdt het evenmin twijfel dat is voldaan aan de in artikel 2, onder c), ii), tweede zin, van richtlijn 2014/41 gestelde voorwaarde dat een EOB door een rechterlijke autoriteit wordt gevalideerd. Zoals blijkt uit de gebruikelijke betekenis van de term „validering", vereist die procedure dat de rechterlijke autoriteit de rechtmatigheid van een EOB bevestigt. Overeenkomstig het Letse recht werd het bestreden EOB gevalideerd door het openbaar ministerie van de Republiek Letland, dat, na te hebben vastgesteld dat het gezochte bewijs en de gekozen onderzoeksmaatregelen noodzakelijk en evenredig waren voor het onderzoek, het EOB heeft toegezonden aan het openbaar ministerie Berlijn voor de tenuitvoerlegging ervan in Duitsland. Het is die valideringshandeling die de grondslag vormt van dat EOB en het de kwalificatie „rechterlijke beslissing" verleent die door artikel 1, lid 1, van die richtlijn wordt vereist. Het komt mij dan ook irrelevant voor dat die onderzoeksmaatregelen in het kader van een soortgelijke binnenlandse zaak door een rechterlijke autoriteit hadden moeten worden vastgesteld, aangezien de validering van het betrokken EOB door het openbaar ministerie het mogelijk maakt om het openbaar ministerie als de opsteller van dat bevel aan te merken. [22] Dat is precies de reden waarom artikel 2, onder c), ii), derde zin, van die richtlijn bepaalt dat wanneer het onderzoeksbevel door een rechterlijke autoriteit is gevalideerd, die autoriteit in het kader van de verzending van het EOB ook als „uitvaardigende autoriteit" „kan" worden aangemerkt, waarbij de Uniewetgever deze mogelijkheid aan de lidstaten heeft overgelaten.

42. Uit het voorgaande volgt dat artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41, gelet op de bewoordingen ervan, er niet aan in de weg staat dat een niet-rechterlijke autoriteit die overeenkomstig haar nationale recht specifieke onderzoeksmaatregelen vaststelt die, alvorens in een andere lidstaat ten uitvoer te worden gelegd, door een rechterlijke autoriteit worden gevalideerd, kan worden aangemerkt als een „uitvaardigende autoriteit" in de zin van die bepaling, zelfs indien de vaststelling van dergelijke onderzoeksmaatregelen in het kader van zuiver binnenlandse procedures tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechterlijke autoriteiten zou hebben behoord.

Contextuele uitlegging

43. In de tweede plaats wordt die uitlegging geenszins ontkracht door *de context* van artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de tweede zin van die bepaling uitdrukkelijk bepaalt dat de rechterlijke autoriteit in het kader van de validering van het EOB dient na te gaan of dat bevel voldoet aan de in die richtlijn vastgestelde uitvaardigingsvoorwaarden, met name de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van die richtlijn. Geen van die uitvaardigingsvoorwaarden lijkt echter eraan in de weg te staan dat een niet-rechterlijke

[22] Zie naar analogie arresten van 10 november 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, punt 30), betreffende de procedure voor de bekrachtiging door het openbaar ministerie van een door de politiedienst uitgevaardigd nationaal aanhoudingsbevel, en 9 oktober 2019, NJ (Openbaar ministerie Wenen) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, punt 46), betreffende de procedure voor de goedkeuring van een bevel tot aanhouding bij wege van een door het openbaar ministerie van de Republiek Oostenrijk uitgevaardigd aanhoudingsbevel.

autoriteit, zoals de KNAB, die door een rechterlijke autoriteit gevalideerde onderzoeksmaatregelen vaststelt, als „uitvaardigende autoriteit" wordt aangemerkt wanneer de vaststelling van dergelijke maatregelen in het kader van een binnenlandse zaak tot de bevoegdheid van de rechterlijke autoriteiten zou hebben behoord.

44. Ten eerste moet immers volgens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2014/41, gelezen in samenhang met artikel 2, onder c), en overweging 11 van die richtlijn, voor de validering van een EOB, net als voor de uitvaardiging ervan, aan twee cumulatieve voorwaarden zijn voldaan, namelijk, ten eerste, krachtens dat artikel 6, lid 1, onder a), dat de uitvaardiging van het EOB noodzakelijk is en in verhouding staat tot het doel van de in artikel 4 van die richtlijn bedoelde procedure, met name de strafprocedure, daarbij rekening houdend met de rechten van de verdachte of beschuldigde persoon [23], en, ten tweede, krachtens dat artikel 6, lid 1, onder b), dat de in het EOB aangegeven onderzoeksmaatregelen in dezelfde omstandigheden hadden kunnen worden bevolen in een vergelijkbare binnenlandse zaak [24]. Overeenkomstig artikel 6, lid 2, van diezelfde richtlijn beoordeelt de uitvaardigende autoriteit per geval of is voldaan aan die twee voorwaarden.

45. Hoewel die bepalingen niet specificeren hoe en in welke fase van de strafprocedure de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2014/41 moeten worden vervuld, aangezien die regels noodzakelijkerwijs onder de procedurele autonomie van de uitvaardigende staat vallen, volgt uit een gecombineerde lezing van artikel 2, onder c), ii), artikel 6, leden 1 en 2, en overweging 11 van die richtlijn dat de naleving van die voorwaarden moet worden geverifieerd zowel door de niet-rechterlijke autoriteit, in de fase van het opstellen van het EOB en met name van het voorstellen van specifieke onderzoeksmaatregelen, als door de rechterlijke autoriteit, in de fase van het valideren van het EOB. Die vaststelling wordt bovendien bevestigd door het feit dat het EOB moet worden „gevalideerd" door een rechterlijke autoriteit, waarbij de term „validering" noodzakelijkerwijs de bevestiging impliceert van een eerste verificatie door de niet-rechterlijke autoriteit. Die vaststelling pleit voor een uitlegging volgens welke de richtlijn, wanneer er sprake is van een dergelijke validering, niet vereist dat de uitvaardigende autoriteit ook bevoegd is om de betrokken maatregelen in een binnenlandse procedure te bevelen. Het EOB moet namelijk worden opgevat als een verwijzing naar de handeling in de vorm die deze heeft bij de tenuitvoerlegging ervan, dat wil zeggen na validering door de rechterlijke autoriteit, aangezien zij vóór die fase geen rechtsgevolgen sorteert en niet kan worden overgelegd. [25]

46. In casu wijst niets erop dat die voorwaarden van artikel 6 van richtlijn 2014/41 niet zouden zijn vervuld in het hoofdgeding.

47. Wat de eerste voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder a), van die richtlijn betreft, die in de eerste plaats betrekking heeft op de noodzakelijkheid voor en de evenredigheid tot de doeleinden van de procedures, moet worden vastgesteld dat de KNAB, zoals blijkt uit de opmerkingen van de Letse regering, voor de in het onderzoeksbevel genoemde doorzoekingsmaatregelen de nodige rechterlijke toestemmingen van de Letse rechter heeft verkregen voordat het bestreden EOB werd uitgevaardigd. Wat in de tweede plaats de inachtneming van de rechten van de verdachte of beschuldigde persoon betreft, wijst niets in het aan het Hof overgelegde dossier erop dat de rechterlijke toetsing van het bestreden EOB een dergelijke eerbiediging van de grondrechten niet kon waarborgen. Integendeel, het betrokken EOB lijkt in het kader van de overeenkomstige binnenlandse procedure onderworpen te zijn geweest aan een dubbele rechterlijke toetsing, in de

[23] Zie de arresten Spetsializirana prokuratura (punt 32) en EncroChat (punt 88).

[24] Zie de arresten Staatsanwaltschaft Wien (punt 57) en EncroChat (punt 87).

[25] Zie naar analogie arrest van 9 oktober 2019, NJ (Openbaar ministerie Wenen) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, punten 42 en 43).

eerste plaats door de onderzoeksrechter en in de tweede plaats door het openbaar ministerie van de Republiek Letland, en die toetsing lijkt te zijn gebaseerd op alle door de niet-rechterlijke autoriteit verstrekte informatie.

48. Wat de tweede voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 2014/41 betreft, blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier eveneens dat dezelfde in het bestreden EOB aangegeven onderzoeksmaatregelen in een vergelijkbare binnenlandse zaak hadden kunnen worden bevolen, in die zin dat de KNAB diezelfde maatregelen had kunnen voorstellen met het oog op de vaststelling ervan door de onderzoeksrechter. Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 6, lid 1, onder b), van die richtlijn, door het gebruik van de bewoordingen „in dezelfde omstandigheden" en „in een vergelijkbare binnenlandse zaak", de vaststelling van de precieze voorwaarden voor uitvaardiging van een EOB uitsluitend afhankelijk maakt van het recht van de uitvaardigende staat.[26] Die bepaling heeft tot doel te voorkomen dat de door het recht van de uitvaardigende staat vastgestelde regels en waarborgen worden omzeild.[27] Het feit dat het EOB door een niet-rechterlijke autoriteit is vastgesteld, kan echter geen risico op omzeiling inhouden wanneer het vervolgens wordt gevalideerd door een rechterlijke autoriteit.

49. Ten tweede moet de uitvaardigende autoriteit, bovenop de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2014/41 vastgestelde voorwaarden, bij bepaalde specifieke onderzoeksmaatregelen aanvullende rechtvaardigingen verstrekken. Zo moet de uitvaardigende autoriteit volgens lid 5 van artikel 26 van die richtlijn – betreffende inlichtingen over bankrekeningen en andere financiële rekeningen – de redenen geven waarom zij van mening is dat de gevraagde inlichtingen vermoedelijk van wezenlijk belang zijn voor de strafprocedure in kwestie. Ook lid 4 van artikel 27 – betreffende inlichtingen over bancaire en andere financiële operaties – en lid 3 van artikel 28 – betreffende onderzoeksmaatregelen waarbij rechtstreeks, doorlopend en gedurende een bepaalde tijdspanne bewijsmateriaal wordt verzameld – eisen dat de uitvaardigende autoriteit de redenen opgeeft waarom zij de gevraagde inlichtingen van belang acht voor de betrokken strafprocedure.[28] Een dergelijke aanvullende motivering kan worden verstrekt door een niet-rechterlijke autoriteit, ongeacht het feit dat, in voorkomend geval, in het kader van binnenlandse zaken beslissingen waarbij de overlegging van dergelijke inlichtingen wordt bevolen, door een rechterlijke autoriteit zouden worden genomen.

50. Ten derde legt artikel 14, lid 1, van richtlijn 2014/41, gelezen in het licht van overweging 22 van die richtlijn, de lidstaten de algemene verplichting op om ervoor te zorgen dat op de in het EOB aangegeven onderzoeksmaatregelen rechtsmiddelen toepasselijk zijn die minstens gelijkwaardig zijn met die welke in een vergelijkbare binnenlandse zaak mogelijk zijn. Volgens artikel 14, lid 3, van de richtlijn moet de uitvaardigende autoriteit er verder voor zorgen dat de personen op wie een dergelijk bevel betrekking heeft, voldoende informatie krijgen over de in het nationale recht openstaande rechtsmiddelen en termijnen, zodat zij daadwerkelijk een rechtsmiddel kunnen aanwenden.[29] Tot slot bepaalt artikel 14, lid 7, van die richtlijn dat wanneer de erkenning of tenuitvoerlegging van een EOB met succes is aangevochten, daar in de uitvaardigende staat rekening mee wordt gehouden in overeenstemming met het eigen nationale recht. Zo moeten de lidstaten, onverminderd de nationale procedurele voorschriften, ervoor zorgen dat tijdens de strafprocedure in de uitvaardigende staat de rechten van de verdediging en het eerlijke verloop van de procedure worden gewaarborgd bij het beoordelen van het middels het

[26] Zie het arrest EncroChat (punten 90-93).

[27] Zie het arrest EncroChat (punt 97).

[28] Zie het arrest Spetsializirana prokuratura (punt 33).

[29] Zie het arrest Staatsanwaltschaft Wien (punten 60 en 61).

EOB verkregen bewijsmateriaal.[30] Naar mijn mening kunnen die verplichtingen om informatie te verstrekken en de eerbiediging van de rechten van de verdediging echter net zo goed worden gewaarborgd door een niet-rechterlijke autoriteit, onder toezicht van een rechterlijke autoriteit, ongeacht of de niet-rechterlijke autoriteit gelijkwaardige onderzoeksmaatregelen kan bevelen in een vergelijkbare binnenlandse zaak.

Teleologische uitlegging

51. Wat in de derde plaats het met richtlijn 2014/41 *nagestreefde doel* betreft, komt het mij voor dat de in punt 42 van deze conclusie voorgestelde uitlegging bovendien ook de volledige verwezenlijking van dat doel, zoals in punt 25 van deze conclusie in herinnering gebracht, kan waarborgen, te weten de invoering van een vereenvoudigde en efficiëntere regeling op basis van het EOB teneinde de justitiële samenwerking te vereenvoudigen en te bespoedigen en daardoor bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te worden op basis van de beginselen van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning.[31]

52. In dit verband vooronderstelt de doelstelling van een vereenvoudigde en efficiënte regeling tussen de lidstaten dat op eenvoudige en onmiskenbare wijze kan worden vastgesteld welke autoriteit een EOB heeft uitgevaardigd, teneinde te kunnen bepalen of een dergelijk bevel overeenkomstig artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 al dan niet moet worden gevalideerd door een rechterlijke autoriteit. Een uitlegging die alleen is gebaseerd op de vaststelling dat een niet-rechterlijke autoriteit door de uitvaardigende staat werd „aangeduid" als bevoegd om op te treden als onderzoeksautoriteit in de zin van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn, maakt het mogelijk dat ondubbelzinnig kan worden vastgesteld of een autoriteit onder punt ii) van die bepaling valt, louter op basis van de keuze van de uitvaardigende staat en niet op basis van de aard van het betrokken bewijsmateriaal. Een tegenovergestelde uitlegging zou leiden tot een „fragmentatie" van de regeling, in die zin dat verschillende „uitvaardigende autoriteiten" bevoegd zouden kunnen zijn in het kader van een en hetzelfde onderzoek, afhankelijk van de aard van de verschillende onderzoeksmaatregelen en het procesrecht dat daarop van toepassing is in binnenlandse zaken, en zou 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.[32]

53. Vervolgens zij er in dit verband aan herinnerd dat volgens overweging 10 van richtlijn 2014/41 de uitvaardigende autoriteit „de meest aangewezen autoriteit [is] om op basis van haar kennis van de nadere gegevens betreffende het betrokken onderzoek te beslissen welke onderzoeksmaatregel moet worden gekozen".[33] Het lijdt dus geen twijfel dat wanneer een lidstaat ervoor kiest om een niet-rechterlijke autoriteit de bevoegdheid te verlenen om als onderzoeksautoriteit op te treden, die autoriteit in de specifieke context van de interne organisatie van de strafprocedure „de meest aangewezen autoriteit" is om een betere kennis te hebben van de nadere gegevens betreffende het onderzoek, waardoor zij de onderzoeksmaatregelen kan vaststellen die het best geschikt zijn voor het doel van dat onderzoek en snel kan reageren op de verschillende procedurele situaties die zich kunnen voordoen. In die context kan niet worden aangevoerd, zoals WBS doet, dat de vaststelling van het EOB veel efficiënter of eenvoudiger zou zijn als de onderzoeksrechter, als uitvaardigende

30 Zie het arrest Staatsanwaltschaft Wien (punt 62).

31 Zie arrest van 24 oktober 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892, punt 35). Zie ook punt 25 van deze conclusie.

32 Zie naar analogie het arrest Staatsanwaltschaft Graz (punten 43 en 45).

33 Zie in die zin het arrest Spetsializirana prokuratura (punt 37).

autoriteit, zelf het bestreden EOB zou hebben vastgesteld, overeenkomstig artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41. Wanneer bijvoorbeeld een EOB door een belanghebbende partij in de uitvoerende staat wordt betwist met betrekking tot de materiële gronden die ten grondslag liggen aan de uitvaardiging van dat EOB, moet de met het onderzoek belaste niet-rechterlijke autoriteit de informatie betreffende de betwisting kunnen ontvangen, hetgeen efficiënter zal zijn dan wanneer die toezending gebeurt via een andere autoriteit die niet degene is die het onderzoek verricht.[34] Evenzo, wanneer de tenuitvoerlegging van een EOB uitzonderlijk hoge kosten meebrengt voor de uitvoerende staat, zoals die in verband met complexe deskundigenadviezen, grootscheepse politiële actie of surveillance gedurende een lange periode, kunnen de kosten onderwerp van overleg worden tussen de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat. Bij dat overleg verkeert de met het onderzoek belaste niet-rechterlijke autoriteit ongetwijfeld in de beste positie om te beoordelen of het nuttig is een EOB te handhaven en wat de reikwijdte ervan is, met name in het licht van de voortgang van het onderzoek.[35]

54. Ten slotte moet dienaangaande worden opgemerkt dat de onderzoeksrechter in sommige lidstaten geen centrale rol speelt in de onderzoeksprocedure en slechts op ad-hocbasis optreedt, met name om toestemming te verlenen voor bepaalde onderzoeksmaatregelen die door het openbaar ministerie worden gevraagd.[36] Bijgevolg zou die rechter alleen toegang hebben tot het procesdossier op het moment dat hij zijn beslissing neemt en zou hij dus slechts een beperkte kennis van het onderzoek hebben. De onderzoeksrechter zou geen kennis kunnen nemen van de aspecten van het onderzoek waarop zijn beslissing geen betrekking heeft of van de ontwikkelingen die zich voordoen nadat de beslissing is genomen. Eisen dat die rechter de uitvaardigende autoriteit van het EOB is, zou leiden tot een vertraging van de procedure van de wederzijdse rechtshulp, met name in het geval van een verzoek van de uitvoerende autoriteit op grond van artikel 6, lid 3, eerste zin, van richtlijn 2014/41. Zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt, zal de onderzoeksrechter, indien alleen hij als „uitvaardigende autoriteit" wordt beschouwd en de uitvoerende autoriteit bij hem terugkomt met een verzoek om nadere gegevens op grond van artikel 6, lid 3, eerste zin, van die richtlijn, verplicht zijn om het dossier op te vragen bij de met het onderzoek belaste niet-rechterlijke autoriteit en zal hij zich ook (opnieuw) vertrouwd moeten maken met het onderzoek en het verloop ervan. Er zouden zich ook ingewikkelde situaties kunnen voordoen wanneer, zoals in het onderhavige geval, de onderzoeksmaatregelen niet uitsluitend onder de bevoegdheid van de rechter vallen en door andere autoriteiten kunnen worden vastgesteld, zodat de uitvoerende autoriteit met betrekking tot dezelfde zaak geconfronteerd zou kunnen worden met twee Europese onderzoeksbevelen van twee verschillende instanties.

Ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2014/41

55. In de vierde plaats wordt de letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging bevestigd door *de ontstaansgeschiedenis* van richtlijn 2014/41. Ter herinnering: bij het opstellen van het ontwerp van wetgevingshandeling na het oorspronkelijke voorstel voor de richtlijn dat door zeven lidstaten was ingediend[37], had de Raad opgemerkt dat verschillende lidstaten zich hadden verzet tegen de bepaling die de verplichting invoerde om Europese onderzoeksbevelen van niet-rechterlijke autoriteiten te erkennen, maar dat „met inachtneming van de gekozen rechtsgrondslag van dit

[34] Zie in dat verband overweging 22 van richtlijn 2014/41.

[35] Zie in dat verband overweging 23 van richtlijn 2014/41.

[36] Zie met name de Bondsrepubliek Duitsland, en in tegenstelling tot andere rechtstradities, zoals in Frankrijk, waar de onderzoeksrechter de algehele verantwoordelijkheid draagt voor het onderzoek.

[37] Zie met name artikel 2, onder a), ii), van het initiatief van het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Republiek Estland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Slovenië en het Koninkrijk Zweden voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende het [EOB] in strafzaken (PB 2010, C 165, blz. 22).

voorstel" een compromis werd bereikt op basis van de invoering van een verplichte valideringsprocedure om na te gaan of het EOB voldoet aan de voorwaarden voor de uitvaardiging van een EOB wanneer het wordt uitgevaardigd door een andere bevoegde autoriteit dan een rechter, officier van justitie of onderzoeksmagistraat.[38] Die keuze werd dus gemaakt met het oog op de procedurele autonomie van de lidstaten en de diversiteit van de nationale stelsels, en met name het feit dat in sommige lidstaten de onderzoeksprocedure niet door de rechter, maar door het openbaar ministerie of door administratieve autoriteiten wordt gevoerd.[39]

56. Gelet op alle voorgaande overwegingen ben ik van mening dat het antwoord op de gestelde vraag moet luiden dat artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41 zich er niet tegen verzet dat een niet-rechterlijke autoriteit die overeenkomstig haar nationale recht specifieke onderzoeksmaatregelen vaststelt, kan worden aangemerkt als een „uitvaardigende autoriteit" van een EOB in de zin van die bepaling, zelfs indien de vaststelling van dergelijke onderzoeksmaatregelen in een binnenlandse zaak tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechterlijke autoriteiten zou behoren, mits die onderzoeksmaatregelen vóór de uitvaardiging van het EOB worden gevalideerd door een rechterlijke autoriteit die zich ervan heeft vergewist dat alle in die richtlijn voor de uitvaardiging en toezending van een EOB gestelde voorwaarden zijn vervuld.

Draagwijdte van het arrest Spetsializirana prokuratura

57. In de vijfde en laatste plaats merk ik op dat aan die conclusie, anders dan WBS en de Commissie in wezen betogen, niet wordt afgedaan door het arrest Spetsializirana prokuratura, waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een officier van justitie bevoegd is om een EOB ter verkrijging van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie uit te vaardigen, wanneer in het kader van een vergelijkbare binnenlandse zaak de vaststelling van een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van toegang tot dergelijke gegevens tot de exclusieve bevoegdheid van de rechter behoort.

58. Zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt, was om te beginnen in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, de autoriteit die het EOB had uitgevaardigd een „uitvaardigende autoriteit" in de zin van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41, namelijk het Bulgaarse openbaar ministerie, terwijl in de onderhavige zaak de uitvaardigende autoriteit een „andere bevoegde autoriteit" is in de zin van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn. Dat onderscheid impliceert dat de werkingssfeer van de beginselen die het Hof met name heeft vastgesteld in de punten 29 en 30 van dat arrest, waarin het Hof de bewoordingen van artikel 2, onder c), i), van die richtlijn heeft geanalyseerd, logischerwijs beperkt is tot rechterlijke autoriteiten, en dat die beginselen niet kunnen worden toegepast op niet-rechterlijke autoriteiten. Met andere woorden, dat arrest vereist een „parallellisme", wat hun hiërarchische rang betreft, tussen de autoriteit die bevoegd is om het EOB vast te stellen en de autoriteit die bevoegd is om dezelfde onderzoeksmaatregelen vast te stellen in binnenlandse zaken, maar dit alleen wanneer die twee autoriteiten rechterlijke autoriteiten zijn.

[38] Zie het voortgangsverslag van de Raad van 26 november 2010 (16868/10 COPEN 266 EUROJUST 135 EJN 68 CODEC 1369), blz. 5.

[39] Zie in dat verband voetnoot 16 van deze conclusie, en Bachmaier Winter, L., „Further Mutual Assistance: The European Investigation Order", in Ambos, K., en Rackow, P. (eds.), *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, Cambridge University Press, 2023, blz. 292 en 293, en Gogorza, A., „Décision d'enquête européenne – La relativité de la notion européenne d'autorité judiciaire", Droit pénal – Lexis Nexis, nr. 2, 2021, blz. 44.

59. Vervolgens merk ik net als de verwijzende rechter op dat de onderhavige zaak verschilt van de zaak die tot het arrest Spetsializirana prokuratura heeft geleid, in die zin dat de doorzoeking waarover het hier gaat, waarvan de vaststelling naar Lets recht uitsluitend aan de rechter is voorbehouden, voorafgaand aan de uitvaardiging ervan is toegestaan door een onderzoeksrechter en vervolgens is gevalideerd door het openbaar ministerie van die lidstaat, dat die maatregel noodzakelijk en evenredig achtte. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Spetsializirana prokuratura had het Bulgaarse openbaar ministerie daarentegen, als uitvaardigende autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41, vier Europese onderzoeksbevelen uitgevaardigd betreffende het verzamelen van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie, zonder eerst de tussenkomst van een Bulgaarse rechter te vragen, terwijl het Bulgaarse openbaar ministerie in het kader van vergelijkbare binnenlandse zaken dergelijke maatregelen alleen had kunnen bevelen met toestemming van een dergelijke rechter. Die omstandigheid leidt dan ook tot de conclusie dat de door het Hof in de punten 32 tot en met 38 van dat arrest gegeven motivering, waarin de context en de met die richtlijn nagestreefde doelstellingen worden geanalyseerd, niet van toepassing is op of relevant is in de onderhavige zaak.

60. Wat ten eerste de contextuele analyse betreft die het Hof in de punten 32 tot en met 35 van het arrest Spetsializirana prokuratura heeft verricht met betrekking tot artikel 6, lid 1, van richtlijn 2014/41, moet worden opgemerkt, zoals in de punten 44 tot en met 48 van deze conclusie is uiteengezet, dat de in die bepaling genoemde voorwaarden in de onderhavige zaak niet relevant lijken te zijn. In casu heeft de KNAB, die optreedt als „verantwoordelijke voor de onderzoeksprocedure” en derhalve de autoriteit is die naar nationaal recht bevoegd is om de onderzoeksmaatregel te bevelen, voldaan aan de in artikel 6, lid 1, onder a), van die richtlijn neergelegde verificatieverplichtingen met betrekking tot de noodzakelijkheid en evenredigheid van die maatregel, aangezien de bevoegde onderzoeksrechter in zijn beslissing heeft aangegeven dat de in Berlijn te verrichten doorzoekingen noodzakelijk en evenredig waren. Anders dan in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Spetsializirana prokuratura, hoefde in dit geval dus niet te worden voldaan aan enige bijzondere eis van rechtvaardiging van de maatregel door de autoriteit zelf. Bovendien heeft de KNAB het bestreden EOB uitgevaardigd in omstandigheden waarin in een vergelijkbare binnenlandse procedure een onderzoeksmaatregel had kunnen worden bevolen, aangezien de onderzoeksrechter vóór de uitvaardiging van dat EOB is tussengekomen om de doorzoekingsmaatregel toe te staan.

61. Ten tweede kan evenmin lering worden getrokken uit de analyse van de doelstellingen van richtlijn 2014/41 in de punten 36 tot en met 38 van het arrest Spetsializirana prokuratura, op grond waarvan het Hof in het kader van de uitlegging van artikel 2, onder c), i), van die richtlijn tot de slotsom is gekomen dat indien er een onderscheid zou zijn tussen de uitvaardigende autoriteit van het EOB en de autoriteit die bevoegd is om onderzoeksmaatregelen te bevelen in die strafprocedure, het risico zou bestaan dat het samenwerkingssysteem wordt bemoeilijkt en de invoering van een vereenvoudigde, efficiënte regeling daardoor wordt ondermijnd. Veeleer zou bij de uitlegging van artikel 2, onder c), ii), van die richtlijn, zoals in de punten 52 tot en met 54 van deze conclusie is uiteengezet, de eis dat de uitvaardigende autoriteit van het EOB noodzakelijkerwijs de autoriteit is die naar nationaal recht bevoegd is om de betrokken onderzoeksmaatregel te bevelen, dit samenwerkingssysteem juist bemoeilijken wanneer die autoriteit een niet-rechterlijke autoriteit is.

Conclusie

62. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Kammergericht Berlin te beantwoorden als volgt:

„Artikel 2, onder c), ii), van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich er niet tegen verzet dat een niet-rechterlijke autoriteit die overeenkomstig haar nationale recht specifieke onderzoeksmaatregelen vaststelt, kan worden aangemerkt als een ‚uitvaardigende autoriteit' van een Europees onderzoeksbevel in de zin van die bepaling, zelfs indien de vaststelling van dergelijke onderzoeksmaatregelen in een binnenlandse zaak tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechterlijke autoriteiten zou behoren, mits die onderzoeksmaatregelen vóór de uitvaardiging van het Europees onderzoeksbevel worden gevalideerd door een rechterlijke autoriteit die zich ervan heeft vergewist dat alle in die richtlijn voor de uitvaardiging en toezending van een Europees onderzoeksbevel gestelde voorwaarden zijn vervuld."