

Zaak C-185/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

22 maart 2023

Verwijzende rechter:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slowakije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 februari 2023

Verzoekende partij:

BONUL s.r.o.

Verwerende partij:

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Rechterlijke toetsing van een besluit van een commissie van het nationale parlement strekkende tot bevestiging van een besluit van de nationale beveiligingsinstantie waarbij de aan verzoekster verleende machtiging tot toegang tot gerubriceerde informatie aan verzoekster is ontnomen

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vragen

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Prejudiciële vragen

1. Moet artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden **uitgelegd** dat **een lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt** wanneer een rechterlijke instantie van die lidstaat een rechtmatigheidsbeoordeling verricht van een besluit van een bijzondere commissie van het parlement van die staat die als bezwaarautoriteit heeft ingestemd met een bestuurlijk besluit van de nationale beveiligingsinstantie waarbij ten aanzien van een rechtspersoon

- eerst een veiligheidsmachtiging voor een vestiging die toegang geeft tot gerubriceerde informatie overeenkomstig het nationale recht

is ingetrokken (aan die rechtspersoon is ontnomen) en tegelijkertijd, en uitsluitend als gevolg van de intrekking van die machtiging, tevens

- een dergelijke machtiging die aan die rechtspersoon is afgegeven met het oog op toegang tot informatie die is gerubriceerd als „SECRET UE/EU SECRET” in de zin van artikel 11 van het besluit van de Raad van 23 september 2013 betreffende de beveiligingsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie (2013/488/EU) en bijlage V daarbij, zoals gewijzigd,

is ingetrokken (aan die rechtspersoon is ontnomen)?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

moet artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest aldus worden uitgelegd dat **het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling en een nationale praktijk** volgens welke

- a) in een besluit van de nationale beveiligingsinstantie strekkende tot intrekking (ontneming) van de genoemde machtigingen geen melding wordt gemaakt van de gerubriceerde informatie die deze autoriteit ertoe heeft gebracht aan te nemen dat aan de voorwaarden voor intrekking (ontneming) is voldaan en in een dergelijk besluit slechts wordt verwezen naar het betreffende in het dossier van deze autoriteit opgenomen stuk dat die gerubriceerde informatie bevat,
- b) de belanghebbende rechtspersoon geen toegang heeft tot het dossier van de nationale beveiligingsinstantie en tot de verschillende stukken die de gerubriceerde informatie bevatten die deze autoriteit ertoe hebben gebracht te concluderen dat het gerechtvaardigd is om de genoemde machtigingen in te trekken (te ontnemen),
- c) toegang tot een dergelijk dossier en dergelijke stukken kan worden verkregen door de advocaat van de belanghebbende rechtspersoon, zij het uitsluitend wanneer het hoofd van de nationale beveiligingsinstantie of, in voorkomend geval, een andere autoriteit die deze stukken aan de nationale beveiligingsinstantie heeft overgelegd daarmee heeft ingestemd, maar de advocaat, ook nadat een dergelijke toegang is verkregen, verplicht is om de inhoud van het dossier en de stukken geheim te houden,
- d) de rechterlijke instantie die de rechtmatigheidsbeoordeling ten aanzien van het in de eerste vraag beschreven besluit verricht evenwel volledige toegang tot het dossier en de stukken heeft?

3. **Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:**

moet artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest aldus worden **uitgelegd** dat het **de rechterlijke instantie** die de rechtmatigheid van het in de eerste vraag beschreven besluit beoordeelt, rechtstreeks **toestaat (of, eventueel, aan haar opdraagt)** om de wettelijke regeling en de praktijk beschreven in de tweede vraag niet toe te passen en aan de belanghebbende rechtspersoon of aan zijn advocaat toegang te verlenen tot het dossier van de nationale beveiligingsinstantie en, eventueel, tot de stukken die de gerubriceerde informatie bevatten, indien deze rechterlijke instantie dat noodzakelijk acht om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een procedure op tegenspraak te waarborgen?

4. **Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord:**

moet artikel 51, leden 1 en 2, van het Handvest aldus worden **uitgelegd** dat de bevoegdheid van de rechterlijke instantie om toegang te verlenen tot het dossier en, eventueel, tot de stukken in de zin van de derde vraag alleen geldt

- voor de delen van het dossier of de stukken die informatie bevatten die relevant is voor de beoordeling van de industriële beveiliging in de zin van artikel 11 van besluit 2013/488/EU van de Raad en bijlage V daarbij,

of dat deze bevoegdheid ook geldt

- voor de delen van het dossier of de stukken die informatie bevatten die uitsluitend relevant is voor de beoordeling van de industriële beveiliging in de zin van het nationale recht, dat wil zeggen op een gebied dat verder reikt dan de werkingssfeer van de voorwaarden van besluit 2013/488/EU van de Raad?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 240, lid 3, artikelen 267 tot en met 276, artikel 288, lid 4, artikel 291, lid 1, en artikel 346, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”)

Artikelen 47, 51 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Overweging 3, artikelen 1 en 11, artikel 15, lid 3, en artikel 16, lid 3, van het besluit van de Raad van 23 september 2013 betreffende de beveiligingsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie (2013/488/EU) (PB 2013, L 274, blz. 1; hierna: „besluit 2013/488”) en bijlage V daarbij

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (wet nr. 215/2004 betreffende de bescherming van gerubriceerde informatie en tot wijziging en aanvulling van bepaalde wetten), zoals gewijzigd (hierna: „wet nr. 215/2004”)

Overeenkomstig § 2, onder a), is „**gerubriceerde informatie**” informatie die of materiaal dat is aangeduid door een opsteller van gerubriceerde informatie, die in het belang van de Slowaakse Republiek dient te worden beschermd tegen openbaarmaking, misbruik, beschadiging, ongeoorloofde reproductie, vernietiging, verlies of diefstal.

Overeenkomstig § 2, onder e), is een „**opsteller van gerubriceerde informatie**” een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die bevoegd is om te besluiten dat informatie of materiaal gerubriceerde informatie vormt. Overeenkomstig § 2, onder f), is een „**bevoegde persoon**” een natuurlijke persoon of een rechtspersoon aan wie wordt toegestaan om kennis te nemen van gerubriceerde informatie of wiens bevoegdheid om kennis van dergelijke informatie te nemen voortvloeit uit de wet.

Overeenkomstig § 10, lid 1, onder h), **kan een machtiging tot kennisname van gerubriceerde informatie worden verkregen mits daartoe een geldig**

certificaat wordt verkregen van de Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky (nationale beveiligingsdienst van de Slowaakse Republiek; hierna: „Nbú”).

Overeenkomstig § 26, lid 2, besluit de Nbú krachtens de resultaten van de door deze autoriteit verrichte screening dat de persoon op wie een ingediend verzoek betrekking heeft niet voldoet aan de voorwaarden om een machtiging overeenkomstig § 10, lid 1, te verkrijgen. Overeenkomstig § 26, lid 3, dient in dit besluit melding te worden gemaakt van de bepaling op grond waarvan de Nbú heeft besloten dat de betrokken persoon geen kennis van de gerubriceerde informatie mag nemen, alsmede de omstandigheden waarop het besluit is gebaseerd en de overwegingen aan de hand waarvan de dienst het bewijsmateriaal heeft beoordeeld. Daarnaast dient het besluit aanwijzingen over de beroepswegen te bevatten.

Overeenkomstig § 6, lid 8, slaat het begrip „**industriële beveiliging**” op het geheel van maatregelen die door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon worden getroffen ter bescherming van gerubriceerde informatie die aan hem is meegedeeld of door hem is opgesteld. Overeenkomstig § 8, lid 1, **berust de verplichting om ervoor te zorgen dat gerubriceerde informatie wordt beschermd in het geval van een rechtspersoon bij de statutaire autoriteit van deze rechtspersoon** (hierna: „beheerder”).

Overeenkomstig § 34, lid 1, onder f), is de bevoegde persoon die een bijzondere status heeft op het gebied van de door hem uitgeoefende functie een rechter.

Overeenkomstig § 35, lid 3, is ook een advocaat een gemachtigde persoon, die in het kader van een procedure voor een overheidsinstantie, en wanneer het voor de betreffende gerubriceerde informatie bevoegde hoofd van deze instantie daarmee heeft ingestemd, eenmaal kennis van de gerubriceerde informatie neemt voor zover dat voor de procedure vereist is en nadat hij een geheimhoudingsverklaring heeft ondertekend. Overeenkomstig § 35, lid 4, stelt de overheidsinstantie waarbij de procedure aanhangig is de Nbú en de opsteller van de gerubriceerde informatie onverwijld schriftelijk in kennis van de persoon van de advocaat en van de mate waarin deze kennis heeft genomen van gerubriceerde informatie met de rubriceringsgraad „Prísne tajné” (strikt geheim), „Tajné” (geheim) of „Dôverné” (vertrouwelijk).

Overeenkomstig § 38, onder a), is de advocaat als gemachtigde persoon verplicht tot geheimhouding van de informatie en het materiaal dat gerubriceerde informatie bevat.

Overeenkomstig § 43 is een ondernemer, in het geval van het bestaan van een rechtmatig vermoeden dat een overheidsinstantie hem zal verzoeken gerubriceerde informatie op te stellen of gerubriceerde informatie aan hem zal verstrekken, verplicht om de Nbú te verzoeken om afgifte van **een veiligheidsmachtiging voor een vestiging**. Overeenkomstig § 45, lid 1, bepaalt de Nbú in het kader van de

screening of de ondernemer voldoet aan de voorwaarden inzake industriële beveiliging en met name of de ondernemer **vanuit het oogpunt van de beveiliging betrouwbaar** is¹ in de zin van § 46, onder c).

Overeenkomstig § 50, leden 1 en 3, verleent de Nbú aan de ondernemer, indien uit de screening volgt dat deze voldoet aan de voorwaarden van § 46, een **veiligheidsmachtiging voor een vestiging** voor een periode van ten hoogste vijf jaar. Overeenkomstig § 50, lid 4, kan de ondernemer kennisnemen van gerubriceerde informatie tot op het niveau van de veiligheidsrubricering waarvoor hem een veiligheidsmachtiging voor een vestiging is afgegeven.

Overeenkomstig § 50, lid 5, trekt de Nbú de geldigheid van de verleende **veiligheidsmachtiging voor een vestiging** in wanneer deze autoriteit met name vaststelt dat **de ondernemer niet langer betrouwbaar is vanuit het oogpunt van de beveiliging** in de zin van § 46, onder c), of zijn verplichtingen inzake de bescherming van gerubriceerde informatie hetzij in ernstige mate hetzij bij herhaling niet is nagekomen. Overeenkomstig § 52, lid 1, onder c), verliest de veiligheidsmachtiging voor een vestiging haar geldigheid zodra de Nbú een kennisgeving overeenkomstig § 50, lid 5, heeft verricht.

Overeenkomstig § 60, lid 7, wordt door de Nbú vanuit het oogpunt van de beveiliging een screening verricht ten aanzien van een natuurlijke persoon die in verband met de uitoefening van zijn taken in het kader van een internationale overeenkomst die bindend is voor de Slowaakse Republiek kennis van gerubriceerde informatie moet nemen en verstrekt deze autoriteit aan deze persoon een **persoonlijke veiligheidsmachtiging**.

Overeenkomstig § 30, lid 1, kunnen personen tot wie de genoemde besluiten van de Nbú zijn gericht, binnen 15 dagen na de betekening daarvan schriftelijk **bezwaar** tegen dergelijke besluiten maken. Het bezwaar heeft schorsende werking en kan overeenkomstig § 30, lid 2, door de Nbú zelf worden toegewezen.

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného

¹ Een ondernemer van wie is vastgesteld dat hij een risico van een beveiligingsinbreuk vormt, wordt niet geacht vanuit het oogpunt van de beveiliging betrouwbaar te zijn overeenkomstig § 49, lid 1. Overeenkomstig § 49, lid 2, wordt onder „risico van een beveiligingsinbreuk” verstaan: (a) een handeling die ingaat tegen de belangen van de Slowaakse Republiek op het gebied van de landsverdediging, de staatsveiligheid, de internationale betrekkingen, de economische belangen van de staat of het functioneren van een overheidsinstantie dan wel een handeling die ingaat tegen de belangen die de Slowaakse Republiek heeft toegezegd te beschermen; b) een buitenlandse, commerciële of vermogensrechtelijke band die de belangen van de Slowaakse Republiek kan schaden op het gebied van het buitenlands beleid of de veiligheid; c) het bestaan van economische, financiële of vermogensrechtelijke banden met personen uit het milieu van de georganiseerde misdaad; d) corrupt gedrag van de verkoper; e) persoonlijke instabiliteit bij de uitoefening van leidinggevende functies of functies in het kader van de bij de verkoper werkzame organen; of f) intrekking van de geldigheid van het certificaat van de voor de ondernemer werkzame beheerder.

úradu (constitutionele wet nr. 254/2006 inzake de instelling en de werkzaamheden van de commissie van het nationale parlement van de Slowaakse Republiek die bevoegd is voor de toetsing van de besluiten van de nationale beveiligingsdienst), zoals gewijzigd

Overeenkomstig de artikelen 2 en 3 onderzoekt een uit elf afgevaardigden bestaande **commissie** van het nationale parlement van de Slowaakse Republiek (hierna: „commissie”) de overeenkomstig wet nr. 215/2004 vastgestelde besluiten van de Nbú. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, verklaart de commissie een bestreden besluit nietig indien het bezwaar gegrond is en verwijst zij de zaak terug naar de Nbú met het oog op de vaststelling van een nieuw besluit. Anders wijst zij het ingediende bezwaar af. Het besluit van de commissie bevat een dispositief, een motivering en aanwijzingen over de openstaande rechtsmiddelen.

Overeenkomstig artikel 5 is het besluit van de commissie onderworpen aan toetsing door de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (hoogste bestuursrechter van de Slowaakse Republiek; hierna: „Nss”).

Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (wet nr. 162/2015 houdende het wetboek bestuursrechtelijke procedure), zoals gewijzigd (hierna: „Ssp”)

Overeenkomstig § 81, leden 1 en 3, kunnen de deelnemers aan een procedure en hun vertegenwoordigers een gerechtelijk dossier dat gerubriceerde informatie bevat alsmede de bijlagen daarbij inzien en kunnen zij daar in strikte overeenstemming met de bepalingen inzake de bescherming van gerubriceerde informatie uittreksels uit nemen en afschriften van maken.

Overeenkomstig § 82, leden 1 en 2, geeft een bestuurlijke overheidsinstantie bij de overlegging van een bestuurlijk dossier steeds aan welke delen van het dossier gerubriceerde informatie bevatten. Het hoofd van de bevoegde afdeling sluit deze delen van het dossier uit van inzage. De delen van een bestuurlijk dossier op grond waarvan een procedure van bewijsvergaring bij een bestuursrechtelijke instantie aanhangig is alsmede de delen die door een deelnemer aan een procedure voor een bestuurlijke autoriteit konden worden ingezien kunnen evenwel niet van inzage worden uitgesloten.

Overeenkomstig § 119 kan een bestuursrechtelijke instantie de nodige bewijzen verzamelen om de rechtmatigheid van een bestreden besluit te toetsen.

Overeenkomstig § 120, onder a), is een bestuursrechtelijke instantie niet gebonden door de door een bestuurlijke autoriteit vastgestelde feiten en kan deze instantie zelf bewijsmateriaal verzamelen indien zij dat nodig acht voor de beslechting van de betreffende zaak.

Vyhláška [Národného bezpečnostného úradu] č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (besluit van de nationale beveiligingsdienst nr. 134/2016 inzake de persoonlijke veiligheid; hierna: „besluit nr. 134/2016”)

Overeenkomstig § 5, lid 1, onder d) en g), gelezen in samenhang met lid 6, vermelden de **persoonlijke veiligheidsmachtiging** van een natuurlijke persoon en de aan een ondernemer verleende **veiligheidsmachtiging voor een vestiging** de hoogste rubriceringsgraad van de gerubriceerde EU-informatie waartoe de houder van deze machtigingen toegang heeft en wordt daarin melding gemaakt van de relevante Unierechtelijke bepalingen krachtens welke de natuurlijke persoon toegang heeft tot de gerubriceerde informatie, alsmede van de begin- en einddatum van de geldigheid van de machtiging.

Overeenkomstig § 5, lid 4, onder a), gelezen in samenhang met lid 6, worden voornoemde machtigingen in beginsel **ten hoogste voor de geldigheidsduur van de certificaat** afgegeven.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster is een Slowaakse vennootschap met beperkte aansprakelijkheid en heeft op 6 september 2018 van de Nbú een **veiligheidsmachtiging voor een vestiging** verworven krachtens welke zij gerechtigd is om kennis te nemen van gerubriceerde informatie met de rubriceringsgraad „Prísne tajné” (strikt geheim), alsmede om materiële en elektronische gerubriceerde informatie met de rubriceringsgraad „Tajné” (geheim) over te dragen en om dergelijke informatie met de rubriceringsgraad „Tajné” (geheim) op te stellen. Op 15 november 2018 heeft de Nbú een veiligheidsmachtiging voor een vestiging met betrekking tot informatie met de rubriceringsgraad SECRET UE/EU SECRET afgegeven.
- 2 Vervolgens heeft de Nbú uit verschillende bronnen van niet-gerubriceerde informatie vernomen dat (i) jegens verzoekster of jegens leden van haar raad van bestuur een onderzoek naar verschillende strafbare feiten is ingesteld, (ii) verzoekster overeenkomsten heeft gesloten met entiteiten die ervan worden verdacht criminele activiteiten te hebben verricht en dat zij atypische geldbedragen aan deze entiteiten heeft betaald en (iii) verzoekster ervan werd verdacht banden te onderhouden met een andere entiteit, waarmee zij gezamenlijk zou hebben deelgenomen aan aanbestedingen van economische aard zonder te hebben bekendgemaakt dat zij onder gemeenschappelijke zeggenschap staan. De Nbú heeft door eigen toedoen of van andere overheidsinstanties nadere informatie verkregen. Deze informatie is vervat in stukken die door de Nbú zelf of door andere overheidsinstanties, als de opstellers ervan, als gerubriceerde bewijsstukken zijn aangeduid. De Nbú heeft verzoekster in de gelegenheid gesteld om een standpunt in te nemen over een deel van deze informatie, maar niet over de verschillende gerubriceerde bewijsstukken of de daarin vervatte informatie. Verzoekster heeft alleen toelichting gegeven op de informatie die door de Nbú aan haar is doorgegeven.
- 3 Op 25 augustus 2020 heeft de Nbú bij besluit vastgesteld dat verzoekster niet kan worden aangemerkt als een entiteit die vanuit het oogpunt van de beveiliging betrouwbaar is, aangezien zij een veiligheidsrisico vormt uit hoofde van (i)

commerciële banden die mogelijk schadelijk zijn voor de belangen van de Slowaakse Republiek op het gebied van de veiligheid² en [(ii)] handelingen die ingaan tegen de economische belangen van de Slowaakse Republiek³. Op die grondslag heeft de Nbú de veiligheidsmachtiging voor een vestiging van 6 september 2018 en bijgevolg⁴ ook die van 15 november 2018 ingetrokken.

- 4 In de motivering van zijn besluit heeft de Nbú verwezen naar niet-gerubriceerde en andere informatie, die door deze autoriteit zonder nadere details is omschreven als „*informatie op specifieke bladzijden, in specifieke paragrafen of in specifieke bijlagen bij een gerubriceerd bewijsstuk met een specifiek nummer en een specifieke datum*”.
- 5 Verzoekster heeft bij de commissie bezwaar tegen het besluit van de Nbú gemaakt en heeft daarbij aangevoerd dat zij niet in de gelegenheid is gesteld om het dossier van de Nbú in te zien en om kennis van de inhoud van de gerubriceerde bewijsstukken te nemen. Verzoekster heeft tevens vraagtekens geplaatst bij de feitelijke vaststellingen en de juridische beoordelingen die door de Nbú zijn verricht op grond van de niet-gerubriceerde informatie. De commissie heeft dit bezwaar afgewezen bij besluit van 4 november 2020 (hierna: „bestreden besluit”).
- 6 Verzoekster heeft tegen het besluit van de commissie beroep bij een bestuursrechter ingesteld. Dit beroep wordt onderzocht door de Nss. De Nbú heeft aan deze rechterlijke instantie een volledig dossier overgelegd, waarin ook gerubriceerde bewijsstukken zijn opgenomen.
- 7 Bij besluit van 4 oktober 2022 heeft de president van de bevoegde kamer van de nationale rechterlijke instantie deze gerubriceerde delen van het dossier krachtens § 82, lid 1, Ssp van inzage uitgesloten. Diezelfde dag heeft verzoeksters advocaat verzocht om inzage in het dossier. Op 5 oktober 2022 heeft de president van de kamer dit verzoek afgewezen krachtens § 82, lid 1, Ssp maar de Nbú tegelijkertijd verzocht wel inzage te verlenen.
- 8 Bij brief van 25 november 2022 heeft de Nbú aan de nationale rechterlijke instantie meegedeeld dat hij slechts inzage in het dossier kan verlenen met betrekking tot twee gerubriceerde bewijsstukken, maar niet ten aanzien van de overige bewijsstukken. De Nbú heeft zijn standpunt gerechtvaardigd met het argument dat de gerubriceerde bewijsstukken informatie bevatten waarvan de openbaarmaking tot de onthulling van informatiebronnen zou kunnen leiden en de doeltreffendheid van de door de Nbú en andere overheidsinstanties jegens verzoekster verrichte handelingen in gevaar zou kunnen brengen. Bij brief van 16 januari 2023 heeft verzoeksters advocaat de nationale rechterlijke instantie opnieuw verzocht om inzage in de gerubriceerde bewijsstukken, waarbij deze

² Overeenkomstig § 49, lid 1 en lid 2, onder b), van wet nr. 215/2004.

³ Overeenkomstig § 49, lid 1 en lid 2, onder a), van wet nr. 215/2004.

⁴ Overeenkomstig artikel 50, lid 5, van wet nr. 215/2004.

advocaat zich heeft beroepen op artikel 47 van het Handvest, uitgelegd in overeenstemming met het arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Verzoekster voert in de eerste plaats aan dat zij het dossier van de Nbú niet heeft kunnen inzien en geen kennis van de inhoud van de gerubriceerde bewijsstukken heeft kunnen nemen. Haar advocaat heeft pas na de betekening van het besluit van de Nbú om instemming met de terbeschikkingstelling van deze stukken kunnen verzoeken. De directeur van de Nbú heeft het verzoek om terbeschikkingstelling van de stukken evenwel afgewezen op grond van een volgens verzoekster bijzonder vage motivering. Verzoekster betwist ook de feitelijke en juridische conclusies die door de Nbú zijn getrokken uit de niet-gerubriceerde informatie. In het door verzoekster ingestelde beroep bij de bestuursrechter voert zij aan dat haar procedurele rechten om kennis te nemen van de inhoud van het dossier niet op onvoorwaardelijke wijze kunnen worden ingeperkt louter op grond van de vage motivering dat het gerubriceerde informatie betreft. Volgens verzoekster volstaat het vanuit het oogpunt van de waarborging van haar recht van verdediging niet dat de gerubriceerde informatie door de rechter kan worden ingezien. Wat betreft de grond van de zaak betwist verzoekster dat in haar geval sprake is van een risico van een beveiligingsinbreuk waardoor de intrekking van haar veiligheidsmachtigingen gerechtvaardigd is.
- 10 Verzoekster verwijst uitdrukkelijk naar het Handvest en voert aan dat haar recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht overeenkomstig artikel 47 van het Handvest is geschonden, hoewel uit het verzoek om een prejudiciële beslissing niet volgt dat verzoekster uitdrukkelijk heeft betoogd dat de toepasselijke nationale bepalingen moeten worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen.
- 11 Verweerster is het niet eens met verzoeksters beweringen. Zij benadrukt dat het bestreden besluit door de rechter kan worden getoetst en dat de rechter daartoe kennis neemt van alle stukken, met inbegrip van de gerubriceerde bewijsstukken.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Eerste prejudiciële vraag

- 12 De verwijzende rechter is als enige rechterlijke autoriteit bevoegd om het bestreden besluit te toetsen en geeft een beslissing die onherroepelijk is. Hij acht het antwoord van het Hof op de gestelde prejudiciële vragen noodzakelijk voor de oplossing van het geschil maar twijfelt over de vraag of de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling moet worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen en of in deze zaak bijgevolg het Handvest van toepassing is. Hij merkt op dat verzoekster zelf niet aangeeft waarom dit het geval zou zijn.

- 13 De verwijzende rechter onderzoekt de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de uitdrukking „ten uitvoer brengen van het Unierecht” onder verwijzing naar punt 34 van het arrest van 19 april 2018, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi*, C-152/17, EU:C:2018:264, alsmede de punten 40 en 41 van de beschikking van 24 september 2019, *Spetsializirana prokuratura (Vermoeden van onschuld)*, C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, punt 25 van het arrest van 6 maart 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, en punt 28 van het arrest van 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.
- 14 De verwijzende rechter stelt vast dat de rechtsgrondslag van zowel het litigieuze besluit van de Nbu als het bestreden besluit van de commissie uitsluitend nationale [rechtshandelingen] zijn. Uit besluit nr. 134/2016 volgt evenwel dat een veiligheidsmachtiging voor een vestiging een aanduiding omvat van de hoogste rubriceringsgraad van de gerubriceerde EU-informatie waartoe de houder van deze machtigingen toegang heeft. Het nationale recht bevat evenwel geen nadere regeling ten aanzien van procedures waarin gerubriceerde EU-informatie aan de orde is of ten aanzien van de bijzonderheden van de toegang tot dergelijke informatie.
- 15 De verwijzende rechter merkt op dat artikel 1, lid 1, van besluit 2013/488 bepaalt dat bij dit besluit de grondbeginselen en minimumnormen inzake beveiliging ter bescherming van EUCI [gerubriceerde EU-informatie] worden vastgesteld. Overeenkomstig overweging 3 en artikel 1, lid 2, van dit besluit moeten die beginselen en normen door de lidstaten overeenkomstig hun nationale recht worden nageleefd. Overeenkomstig artikel 15, lid 3, onder c) en d), van besluit 2013/488 nemen de lidstaten in overeenstemming met hun nationale recht passende maatregelen om ervoor te zorgen dat dit besluit bij de verwerking of de opslag van EUCI tevens wordt nageleefd door eenieder die in de lidstaten naar behoren gemachtigd is om toegang te krijgen tot EUCI alsmede door hun contractanten. Krachtens artikel 16, lid 3, onder a), iii), van dit besluit moeten de lidstaten een NSA [nationale beveiligingsinstantie (National Security Authority)] aanwijzen die ervoor verantwoordelijk is dat alle personen die werkzaam zijn bij een contractant passend zijn gescreend of naar behoren zijn gemachtigd. Artikel 11, lid 5, van besluit 2013/488 verplicht de nationale beveiligingsinstantie van een lidstaat uitdrukkelijk om ervoor te zorgen dat alle in de betrokken lidstaat geregistreerde contractanten of subcontractanten die deelnemen aan gerubriceerde opdrachten en voor wie toegang vereist is tot informatie met de rubricering CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL of SECRET UE/EU SECRET beschikken over een veiligheidsmachtiging voor een vestiging [Facility Security Clearance (FSC)]. De details van deze machtiging zijn geregeld in bijlage V bij het besluit (zie artikel 11, lid 7).
- 16 De verwijzende rechter concludeert daaruit dat besluit 2013/488 ertoe strekt aan de lidstaten specifieke verplichtingen met betrekking tot de screening van contractanten op te leggen. Aangezien dit besluit overeenkomstig artikel 288, lid 4, VWEU in zijn geheel bindend is voor alle lidstaten, zijn de nationale autoriteiten verplicht om bij de afgifte en de intrekking van

veiligheidsmachtigingen voor een vestiging rekening te houden met de uit dit besluit voortvloeiende verplichtingen. Naar het oordeel van de verwijzende rechter is het in dit verband niet relevant dat besluit 2013/488 verwijst naar de toepasselijke nationale bepalingen volgens welke de Nbu dient op te treden. De verwijzende rechter is van oordeel dat dit een gevolg is van de keuze van de vorm van de rechtshandeling (een besluit) alsook van het feit dat een dergelijk besluit de lidstaten en niet de justitiabelen bindt. Overeenkomstig artikel 291, lid 1, VWEU nemen de lidstaten alle maatregelen en procedures waarin het nationale recht voorziet om de betreffende rechtshandeling ten uitvoer te brengen

- 17 De verwijzende rechter merkt op dat het Slowaakse nationale recht niet voorziet in specifieke procedures inzake de afgifte van een veiligheidsmachtiging voor een vestiging voor de doeleinden van besluit 2013/488. Een screening wordt volgens de nationale procedureregels verricht met het oog op de afgifte van een veiligheidsmachtiging voor een vestiging overeenkomstig het nationale recht. Krachtens een dergelijke machtiging wordt aan de betrokken ondernemer een veiligheidsmachtiging voor een vestiging met de passende rubriceringsgraad voor EU-informatie afgegeven. De geldigheid daarvan is afhankelijk van de geldigheid van de veiligheidsmachtiging naar nationaal recht. Uitgaande van het arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, is de verwijzende rechter evenwel van oordeel dat de omstandigheid dat de nationale regeling niet specifiek is vastgesteld met het oog op de tenuitvoerlegging van de betreffende rechtshandeling van de Unie niet betekent dat de toepassing van die regeling niet kan worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen.
- 18 De verwijzende rechter neigt naar de opvatting dat zijn toetsing van het bestreden besluit aanleiding kan geven tot een situatie waarin de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest het Unierecht ten uitvoer brengt zodat het Handvest op deze situatie van toepassing is.
- 19 De verwijzende rechter vraagt zich af wat de rechtsgrondslag is van besluit 2013/488, dat hij in beginsel onduidelijk vindt. Het in dit verband aangehaalde artikel 240, lid 3, VWEU heeft enkel betrekking op de wijze waarop de Raad besluit over procedurekwesties en zijn reglement van orde. Naar het oordeel van de verwijzende rechter dient dat besluit rechtens niet te berusten op de hoofdstukken 4 of 5 van titel V van het derde deel van het VWEU (justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking), waardoor de bevoegdheid van het Hof in de zin van artikel 276 VWEU in het onderhavige geval zou worden beperkt. Voorts is de verwijzende rechter niet van oordeel dat dit een geval is waarin een lidstaat krachtens artikel 346, onder a), VWEU niet door de bepalingen van het Handvest gebonden is. Naar het oordeel van de verwijzende rechter strekt de loutere aard of inhoud van besluit 2013/488 er niet toe dat toepassing van de Verdragen of het Handvest in de onderhavige zaak slechts beperkt toelaatbaar is en kan de uitleggingsbevoegdheid van het Hof in deze zaak derhalve evenmin worden beperkt.

Tweede prejudiciële vraag

- 20 Uit de toepasselijke nationale bepalingen volgt dat de Nbu en de commissie de feiten waarop zij hun besluiten baseren en hun beoordeling van die feiten in hun besluiten dienen te vermelden. In de praktijk wordt specifieke gerubriceerde informatie niet in besluiten vermeld. Deze besluiten bevatten slechts een verwijzing naar de aanduiding van de relevante bewijsstukken waarin gerubriceerde informatie is opgenomen. De rechtspraak van de Nss en de Ústavný súd (grondwettelijk Hof, Slowakije) staat een dergelijke werkwijze toe. Bewijsstukken die gerubriceerde informatie bevatten zijn niet toegankelijk voor personen die aan een screening worden onderworpen. Wanneer een beroep bij een bestuursrechter tot toetsing van een besluit tot ontneming (intrekking) van een veiligheidsmachtiging voor een vestiging wordt ingesteld, zijn de rechters van de Nss onbeperkt bevoegd om alle gerubriceerde informatie in het dossier van de betreffende zaak te onderzoeken. De advocaat van een gescreende persoon kan slechts kennis van de gerubriceerde informatie nemen wanneer het hoofd van de autoriteit die de betreffende gerubriceerde informatie heeft vastgesteld en deze aan de Nbu heeft toegezonden daarmee instemt. Volgens de nationale rechtspraak kan een besluit om aan een advocaat toegang tot gerubriceerde informatie te verlenen niet afzonderlijk worden getoetst. In elk geval dient de advocaat de gerubriceerde informatie geheim te houden, met als gevolg dat hij de inhoud van deze informatie niet eens aan zijn cliënt mag medelen.
- 21 Volgens de rechtspraak van het Hof is het recht op een eerlijk proces er niet alleen op gebaseerd dat kennis kan worden genomen van de redenen voor een gegeven bestuurlijk besluit, maar tevens dat toegang wordt verschaft tot alle informatie in het dossier waarop de betrokken bestuurlijke autoriteit zich heeft gebaseerd. Deelnemers moeten kennis kunnen nemen van alle bewijzen en adviezen die aan de rechter zijn voorgelegd teneinde invloed uit te oefenen op zijn beslissing en standpunten over de ingeroepen bewijzen uit te wisselen. Volgens de rechtspraak van het Hof kan het recht op toegang tot het dossier niettemin worden afgewogen tegen belangen die verband houden met de nationale veiligheid maar mag een dergelijke afweging niet tot gevolg hebben dat het recht van verdediging elk nuttig effect verliest doordat aan de belanghebbende of zijn raadsman zelfs de wezenlijke inhoud van de overwegingen waarop het betreffende besluit is gebaseerd wordt onthouden. Het volstaat niet dat de belanghebbende of zijn raadsman slechts na daartoe toestemming te hebben gekregen toegang tot die gegevens kan verkrijgen, zonder dat aan hen zelfs maar de kern van de gronden waarop het betreffende besluit is gebaseerd wordt meegedeeld, zodat zij de gegevens waartoe zij toegang krijgen hoe dan ook niet mogen gebruiken in het kader van een administratieve of gerechtelijke procedure.⁵ Tegelijkertijd kan de mogelijkheid voor de bevoegde rechter om toegang te krijgen tot het dossier niet in de plaats komen van deze rechten van de belanghebbende.⁶

⁵ Zie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a. C-159/21, EU:C:2022:708, punten 50 en 51 en dictum.

⁶ Ibidem, punt 57.

- 22 De verwijzende rechter is van oordeel dat het antwoord op de tweede prejudiciële vraag in het licht van het voorgaande duidelijk zou kunnen zijn (*acte éclairé*), maar dat de zaak *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708*, anders dan de onderhavige zaak, niet alleen betrekking had op de uitlegging van artikel 47 van het Handvest maar tevens op de uitlegging van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32⁷. Daarin wordt uitdrukkelijk voorzien in een specifiek recht van toegang door de belanghebbende tot informatie of bronnen waarvan de openbaarmaking een bedreiging voor de nationale veiligheid zou vormen.
- 23 De verwijzende rechter vraagt zich af of de regeling van artikel 11 van besluit 2013/488 en bijlage V daarbij aan verzoekster een door het Unierecht gewaarborgd recht verleent waarvan zij de bescherming kan invoeren krachtens artikel 47, [eerste alinea], van het Handvest, dat wil zeggen of zij aan besluit 2013/488 het recht kan ontleen dat haar veiligheidsmachtiging voor een vestiging niet wordt ingetrokken of dat de *Nbú* bij de intrekking van die machtiging bepaalde procedurele minimumnormen in acht dient te nemen. De verwijzende rechter onderschrijft het standpunt dat besluit 2013/488 niet rechtstreeks rechten aan verzoekster verleent, maar twijfelt omdat hij uit artikel 11, leden 2 en 3, van dat besluit afleidt dat bij de sluiting van gerubriceerde opdrachten door het secretariaat-generaal van de Raad (zie [aanhangsel] A) de deelname van een contractant aan een aanbestedingsprocedure voor het sluiten van een dergelijke opdracht ervan afhankelijk is dat overeenkomstig artikel 11, leden 4 en 5, van dat besluit een screening wordt verricht. De intrekking (ontneming) van een veiligheidsmachtiging voor een vestiging heeft een wezenlijke invloed op de mogelijkheid voor verzoekster om te verzoeken om de sluiting van een dergelijke gerubriceerde opdracht. Daaruit zou kunnen volgen dat besluit 2013/488 bepaalde rechten aan de contractanten toekent.
- 24 Voorts wijst de verwijzende rechter onder verwijzing naar artikel 52, lid 3, van het Handvest op de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: „EHRM”) inzake de rechterlijke toetsing van besluiten die zijn gegeven op grond van gerubriceerde informatie. Het EHRM acht het van cruciaal belang dat de rechterlijke instantie waar de procedure aanhangig is volledige toegang tot dergelijke informatie heeft.⁸ Volgens een dergelijke uitlegging zou het in het onderhavige geval volstaan dat alleen de nationale rechter bij wie de procedure aanhangig is kennis van de gerubriceerde informatie kan nemen. Het Hof heeft in zijn rechtspraak evenwel benadrukt dat dit in het licht van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest niet volstaat.⁹ De verwijzende rechter acht het derhalve

⁷ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

⁸ Arrest van het EHRM van 19 september 2017, *Regner tegen Tsjechië*, verzoekschrift nr. 35289/11, CE:ECHR:2015:1126JUD003528911.

⁹ Arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 100, of 13 september 2018, *UBS Europe e.a.*, C-358/16, EU:C:2018:715, punt 70.

noodzakelijk om ten aanzien van de onderhavige zaak van het Hof een nauwkeuriger uitlegging van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest te verkrijgen.

Derde prejudiciële vraag

- 25 In de gerechtelijke procedure waarbij verzoekster en de Nbú als deelnemer betrokken zijn, mag de nationale rechter aan verzoekster of haar advocaat geen inzage verlenen in de delen van het dossier die gerubriceerde informatie bevatten zonder dat de Nbú daarmee heeft ingestemd. Aangezien de delen van het dossier die gerubriceerde informatie bevatten door de Nbú aan de rechter worden overgelegd, heeft in de praktijk alleen verzoekster een beperkt recht van inzage in het dossier. Hoewel krachtens § 82, lid 2, Ssp inzage kan worden verleend in de delen van een dossier die voorwerp van bewijsvergaring zijn, wordt de kennisneming door de rechter van een door een bestuurlijke autoriteit overgelegd dossier in het kader van de nationale praktijk niet als bewijsvergaring beschouwd.
- 26 Overeenkomstig § 82, leden 2 en 3, Ssp hangt de inzage in delen van een dossier die gerubriceerde informatie bevatten ervan af of de raadplegende persoon voldoet aan de voorwaarden van wet nr. 215/2004. In de praktijk heeft verzoekster derhalve een geldige veiligheidsmachtiging voor een vestiging nodig, en haar advocaat een veiligheidsmachtiging of een goedkeuring van de bevoegde autoriteit overeenkomstig wet nr. 215/2004.
- 27 Voor het geval dat de verwijzende rechter het nationale recht en de nationale praktijk beschreven in de tweede prejudiciële vraag in de onderhavige zaak niet toepast, vraagt deze rechter zich af hoe en in welke mate hij ervoor dient te zorgen dat verzoekster inzage in de gerubriceerde informatie krijgt. Bijgevolg wenst de rechter te vernemen of in dat verband een specifieke handelwijze of verplichting van de nationale rechter rechtstreeks uit artikel 47, tweede alinea, van het Handvest kan worden afgeleid. In zijn rechtspraak lijkt het Hof te hebben benadrukt dat de rechter verplicht is om aan een deelnemer aan een procedure toegang te verlenen tot de specifieke informatie die hij van de bij de zaak betrokken bestuurlijke autoriteit heeft ontvangen maar niet tot het volledige dossier waarin deze informatie is opgenomen.¹⁰ Gelet op de onduidelijkheden omtrent besluit 2013/488, die hebben geleid tot de eerste en de tweede prejudiciële vraag, acht de verwijzende rechter het van belang dat het Hof artikel 47, tweede alinea, van het Handvest ook uitlegt met betrekking tot de bij dat besluit geregelde kwestie van de gerubriceerde informatie.

Vierde prejudiciële vraag

¹⁰ Arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 100, of arrest van 13 september 2018, *UBS Europe e.a.*, C-358/16, EU:C:2018:715, punt 70.

- 28 Een intrekking van een veiligheidsmachtiging voor een vestiging in de zin van besluit 2013/488 is slechts het rechtstreekse gevolg van de intrekking van een dergelijke machtiging krachtens de nationale bepalingen.
- 29 Uit een vergelijking van de voorwaarden inzake industriële beveiliging in de nationale bepalingen en die van besluit 2013/488 volgt evenwel dat deze niet identiek zijn, maar dat het bestaan van een risico van een beveiligingsinbreuk naar nationaal recht ruimer wordt opgevat. Overeenkomstig punt 9 van bijlage V bij besluit 2013/488 is het risico van een beveiligingsinbreuk namelijk uitsluitend in punt b) opgenomen met betrekking tot „de verantwoordelijkheid [...] evenals de controle of de ontvankelijkheid voor ongewenste invloed”. Wet nr. 215/2004 beschouwt ten aanzien van een ondernemer zowel een handeling die ingaat tegen de belangen van de Slowaakse Republiek op specifieke gebieden (defensie, veiligheid, internationale betrekkingen) als een specifieke buitenlandse, commerciële of vermogensrechtelijke band die de belangen van de Slowaakse Republiek zou kunnen schaden als een risico van een beveiligingsinbreuk. Bijlage V bij besluit 2013/488 gaat niet op dergelijke risico's in. Overeenkomstig artikel 11, lid 5, van besluit 2013/488 treedt de nationale beveiligingsinstantie op overeenkomstig de nationale wetgeving, waarin de criteria voor de erkenning als risico van een beveiligingsinbreuk mogelijk ruimer zijn geregeld. Naar het oordeel van de verwijzende rechter berusten het bestreden besluit van de commissie evenals het litigieuze besluit van de Nbu in de onderhavige zaak op risico's van een beveiligingsinbreuk die uitsluitend zijn geregeld bij wet nr. 215/2004.
- 30 Aangezien de bepalingen van het Handvest slechts tot de lidstaten zijn gericht wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, is bij de verwijzende rechter twijfel gerezen over de vraag of in de onderhavige zaak sprake is van een dergelijk geval.
- 31 Indien uit artikel 47 van het Handvest een recht (en, eventueel, een verplichting) voortvloeit om aan verzoekster of haar advocaat toegang tot de betreffende gerubriceerde informatie te verlenen, moet worden vastgesteld of dit ook geldt ten aanzien van gerubriceerde informatie die verband houdt met een risico van een beveiligingsinbreuk in de zin van het nationale recht, maar niet in de zin van besluit 2013/488. Gerubriceerde informatie over handelingen van verzoekster die ingaan tegen de belangen van de Slowaakse Republiek overeenkomstig artikel 49, lid 2, onder a), van wet nr. 215/2004 is bijvoorbeeld niet relevant voor de uitkomst vanuit het oogpunt van de criteria van punt 9 van bijlage V bij besluit 2013/488. In een dergelijk geval is de verwijzende rechter van oordeel dat artikel 51, lid 2, van het Handvest aldus kan worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het optreden van de nationale rechter met betrekking tot dergelijke gerubriceerde informatie rechtstreeks op artikel 47 van het Handvest en op de niet-toepassing van het nationale recht berust.
- 32 Anderzijds hebben zowel de Nbu als de verwerende commissie besloten de betreffende veiligheidsmachtiging in de zin van artikel 11 van besluit 2013/488 en bijlage V daarbij in te trekken (aan de betrokken rechtspersoon te ontnemen) op de enkele grond dat zij tegelijkertijd de machtiging in de zin van § 50 van wet

nr. 215/2004 hebben ingetrokken (ontnomen). Hoewel die nationaalrechtelijke machtiging uitsluitend is ingetrokken wegens het bestaan van een beveiligingsinbreuk dat niet uitdrukkelijk is vermeld in punt 9 van bijlage V bij besluit 2013/488, is de verwijzende rechter niettemin van oordeel dat een uitlegging mogelijk is dat de vereisten van artikel 47 van het Handvest onverkort van toepassing zijn op alle soorten gerubriceerde informatie die voor de intrekking (ontneming) van de betreffende veiligheidsmachtiging relevant zijn geweest, ongeacht of deze informatie betrekking heeft op de omstandigheden bedoeld in punt 9 van bijlage V bij besluit 2013/488.

WERKDOCUMENT