

Zaak C-804/25 *

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:

10 december 2025

Verwijzende rechter:

Cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 november 2025

Verzoekende partij:

Belgische Staat

Verwerende partij:

Gegevensbeschermingsautoriteit

Andere partijen in de procedure:

JC, klager

Vereniging zonder winstoogmerk „Accidental Americans Association of Belgium”, klaagster

1. Voorwerp van het hoofdgeding

Door de Belgische Staat (FOD Financiën) ingesteld hoger beroep tegen een beslissing van de Belgische Gegevensbeschermingsautoriteit. Wettigheidstoetsing van het zogenoemde „FATCA-akkoord” (Foreign Account Tax Compliance Act) tussen België en de Verenigde Staten, en meer in het bijzonder van de bepalingen ervan die zien op doorgiften van gegevens naar buiten de Europese Unie.

* Procestaal: Frans.

2. Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Prejudicieel verzoek om uitlegging van richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 en van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 „betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens”.

3. Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

1 Artikel 7 bepaalt:

„Eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven

Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.”

2 Artikel 8 bepaalt:

„Bescherming van persoonsgegevens

1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet toe op de naleving van deze regels.”

3 Artikel 52 luidt als volgt:

„1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden. [...]”

Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens

- 4 Artikelen 6, 25 en 26

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming; hierna: „AVG”)

- 5 Artikelen 5, 12, lid 1, 14, leden 1 en 2, 24, 35, lid 1, 45, lid 3, 46, leden 1 en 2, onder a), 55, 56 en 96

Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1795 van de Commissie van 10 juli 2023 overeenkomstig verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad inzake het passende niveau van bescherming van persoonsgegevens krachtens het EU-VS-kader voor gegevensbescherming

Belgisch recht

Wet van 16 december 2015 tot regeling van de mededeling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen, door de Belgische financiële instellingen en de FOD Financiën, in het kader van een automatische uitwisseling van inlichtingen op internationaal niveau en voor belastingdoeleinden

Wet van 22 december 2016 houdende instemming met de volgende internationale akten: het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika tot verbetering van de internationale naleving van de belastingvoorschriften en tot tenuitvoerlegging van „FATCA”, gedaan te Brussel op 23 april 2014 (Belgisch Staatsblad van 9 januari 2017, blz. 598)

- 6 Artikel 2 bepaalt:

„Verplichtingen inzake het verkrijgen en uitwisselen van inlichtingen met betrekking tot te rapporteren rekeningen

1. Onverminderd de bepalingen van artikel 3 van dit Akkoord, krijgt elke Partij de in paragraaf 2 van dit artikel omschreven inlichtingen met betrekking tot alle te rapporteren rekeningen en worden die inlichtingen jaarlijks automatisch uitgewisseld met de andere Partij volgens de bepalingen van het Verdrag.

2. De inlichtingen die moeten verkregen en uitgewisseld worden zijn:

a) Voor België, met betrekking tot elke Amerikaanse te rapporteren rekening bij elke rapporterende Belgische financiële instelling:

(1) de naam, het adres en het Amerikaans TIN van elke omschreven Amerikaanse persoon die houder is van die rekening en [...];

(2) het rekeningnummer [...];

(3) de naam en het identificatienummer van de rapporterende Belgische financiële instelling;

(4) het saldo of de waarde [...] op het einde van het desbetreffende kalenderjaar [...];

(5) in het geval van een effectenrekening:

(A) het totale brutobedrag van de interest, het totale brutobedrag van de dividenden en het totale brutobedrag van de overige inkomsten, voortgebracht door de op de rekening aangehouden activa, dat voor elk van die bedragen in de loop van het kalenderjaar of van een andere passende rapporteringsperiode op de rekening, of ter zake van de rekening, gestort of gecrediteerd werd; en

(B) de totale bruto-opbrengst uit de verkoop of de afkoop van een goed die in de loop van het kalenderjaar of van een andere passende rapporteringsperiode op de rekening gestort of gecrediteerd werd en ter zake waarvan de rapporterende Belgische financiële instelling opgetreden is als bewaarder, makelaar, naamleener (nominee) of anderszins als een vertegenwoordiger van de rekeninghouder;

(6) in het geval van een depositorekening, het totale brutobedrag van de interest die in de loop van het kalenderjaar of van een andere passende rapporteringsperiode op de rekening gestort of gecrediteerd werd; en

(7) in het geval van een rekening die niet in paragraaf 2, alinea a), (5) of a), (6) van dit artikel omschreven is, het totale brutobedrag dat tijdens het kalenderjaar of tijdens een andere passende rapporteringsperiode aan de rekeninghouder gestort of gecrediteerd werd en waarvan de rapporterende Belgische financiële instelling de schuldenaar is, daaronder begrepen het totale bedrag van alle terugbetalingen die gedurende het kalenderjaar of een andere passende rapporteringsperiode aan de rekeninghouder werden gedaan.

[...]”

Bijlage I

[...] II. Bestaande rekeningen van natuurlijke personen [...]

Rekeningen die niet gecontroleerd, geïdentificeerd of gerapporteerd moeten worden

Tenzij de rapporterende Belgische financiële instelling anders verkiest, [...] moeten de volgende bestaande rekeningen van natuurlijke personen niet gecontroleerd, geïdentificeerd of gerapporteerd worden als Amerikaanse te rapporteren rekeningen:

1. [...], een bestaande rekening van natuurlijke personen waarvan het saldo of de waarde op 30 juni 2014 ten hoogste 50 000 \$ bedraagt. [...]"

4. Beknopte weergave van de feiten en het hoofdgeding

- 7 Op 23 april 2014 vond de ondertekening plaats van het „Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika tot verbetering van de internationale naleving van de belastingvoorschriften en tot tenuitvoerlegging van „FATCA” (hierna: „FATCA-akkoord”, onder verwijzing naar de Amerikaanse Foreign Account Tax Compliance Act).
- 8 Dit akkoord heeft met name tot doel de Amerikaanse fiscus (Internal Revenue Service of IRS) te helpen bij het vergaren van relevante gegevens met het oog op het eventueel belasten van in het buitenland wonende Amerikaanse staatsburgers. De Amerikaanse regering heeft soortgelijke, zo niet identieke akkoorden gesloten met verschillende staten (waaronder lidstaten van de Europese Unie), die voorzien in de doorgifte van financiële gegevens door de nationale financiële instellingen aan de nationale belastingdienst van deze staten, en vervolgens aan de IRS.
- 9 Dit akkoord is in Belgisch recht omgezet bij de wet van 16 december 2015 tot regeling van de mededeling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen, door de Belgische financiële instellingen en de FOD Financiën, in het kader van een automatische uitwisseling van inlichtingen op internationaal niveau en voor belastingdoeleinden.
- 10 Klager JC, die zichzelf omschrijft als „toeval-Amerikaan”, in die zin dat hij de Amerikaanse nationaliteit heeft verkregen vanwege zijn geboorte op Amerikaans grondgebied zonder andere banden met dat land te hebben (een begrip zonder juridische betekenis), is in 2020 door zijn bank verzocht een specifiek formulier van de Amerikaanse autoriteiten in te vullen met informatie hem betreffende.
- 11 Klaagster is een vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht (vzw), opgericht door toeval-Amerikanen en met als doel om de belangen te verdedigen en te vertegenwoordigen van personen met de Belgisch-Amerikaanse nationaliteit, zoals klager JC, die buiten de Verenigde Staten wonen zonder een significante band met dat land te hebben.
- 12 Op 22 december 2020 hebben klager en klaagster (hierna ook: „klagende partijen”) een klacht ingediend bij de Belgische Gegevensbeschermingsautoriteit

over de doorgifte van persoonsgegevens¹ door de FOD Financiën aan de Amerikaanse belastingautoriteiten krachtens het FATCA-akkoord. In wezen vorderen zij op grond van artikel 58, lid 2, onder f) en j), AVG een verbod op, dat wil zeggen een volledige stopzetting van, de doorgifte van gegevens. Klagende partijen baseren hun vordering op de onrechtmatigheid van de doorgifte van persoonsgegevens aan de IRS krachtens het FATCA-akkoord (in strijd met de artikelen 45, 46 en 49 AVG), de niet-eerbiediging van de beginselen van doelbinding [artikel 5, lid 1, onder b), AVG], evenredigheid en minimale gegevensverwerking [artikel 5, lid, onder c), AVG] en opslagbeperking [artikel 5, lid, onder e), AVG], de niet-eerbiediging van het transparantiebeginsel (artikelen 12-14 AVG) en de niet-naleving van de verplichting tot uitvoering van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA – artikel 35 AVG).

- 13 Op 4 oktober 2021 heeft de Belgische staat geweigerd de vorderingen van klagende partijen toe te wijzen. Tegen deze beslissing is beroep ingesteld bij de Raad van State (België).
- 14 Bij beslissing nr. 61/2023 van 24 mei 2023 heeft de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit geconcludeerd tot schending van meerdere bepalingen van de AVG en heeft zij de FOD Financiën verboden om de gegevens van de eerste klager en van de Belgische toeval-Amerikanen krachtens het FATCA-akkoord te verwerken.
- 15 Naar aanleiding van een door de Belgische Staat ingesteld beroep heeft de cour d'appel de Bruxelles (cour des marchés) [hof van beroep Brussel (marktenhof), België] de beslissing van 24 mei 2023 vernietigd, hoofdzakelijk op grond van motiveringsgebreken, en de zaak terugverwezen naar de Geschillenkamer opdat deze in een andere samenstelling een nieuwe en ditmaal naar behoren gemotiveerde beslissing vaststelt.
- 16 Op 24 april 2025 heeft de Geschillenkamer een nieuwe beslissing vastgesteld:

„334. Aangezien deze verwerkingen deel uitmaken van een internationale verbintenis van de Belgische Staat, legt de Geschillenkamer geen verbod op, maar geeft zij er de voorkeur [...] aan om verweerster te bevelen om de door haar verrichte doorgifte van gegevens aan de IRS binnen een termijn van een jaar na datum van deze beslissing in overeenstemming te brengen in het licht van alle overwegingen van de Geschillenkamer met betrekking tot de beginselen van doelbinding en evenredigheid en alle passende waarborgen waarmee voornoemde doorgifte moet worden omringd.

335. De Geschillenkamer stelt vast dat verweerster zich schuldig heeft gemaakt aan schending van artikel 14, leden 1 en 2, juncto artikel 12, lid 1, AVG doordat zij de eerste klager niet toereikend heeft geïnformeerd en de Belgische toeval-Amerikanen en, meer in het algemeen, de personen op wie

¹ Zie artikel 2 van het akkoord, punt 6 van deze samenvatting.

de krachtens het FATCA-akkoord verrichte gegevensverwerkingen betrekking hebben, niet toereikend informeert.

336. De Geschillenkamer stelt vast dat verweerster zich tevens schuldig heeft gemaakt aan schending van 35, lid 1, AVG doordat zij geen gegevensbeschermingseffectbeoordeling („DPIA”) heeft uitgevoerd met betrekking tot de door klagende partijen aan de kaak gestelde verwerkingen.

337. De Geschillenkamer stelt tot slot vast dat verweerster zich tevens schuldig heeft gemaakt aan schending van de artikelen 5, lid 2, en 24 AVG doordat zij de op haar rustende verantwoordingsplicht (accountability) met betrekking tot de aan de kaak gestelde verwerkingen niet is nagekomen.”²

17 Voor deze inbreuken heeft de Geschillenkamer verweerster een berisping gegeven overeenkomstig de artikelen 58, lid 2, onder b), AVG [...], tezamen met een nalevingsbevel teneinde:

- de krachtens het FATCA-akkoord verrichte doorgiften van gegevens binnen een termijn van een jaar in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de AVG inzake de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel in het licht van de doelbinding, alsook met de in hoofdstuk V van de AVG gestelde vereisten (artikel 5, lid 1, onder b) en c), AVG; artikel 46, leden 1 en 2, onder a), AVG);
- binnen een termijn van een jaar na kennisgeving van deze beslissing op haar website volledige, duidelijke en gemakkelijk toegankelijke informatie te verstrekken over de doorgifte van persoonsgegevens aan de IRS krachtens het FATCA-akkoord (artikelen 12, lid 1, en 14 AVG);
- binnen een termijn van een jaar na kennisgeving van deze beslissing een gegevensbeschermingseffectbeoordeling („DPIA”) uit te voeren overeenkomstig artikel 35 AVG.

18 De Belgische Staat heeft bij de cour d’appel de Bruxelles (cour des marchés) beroep ingesteld tot vernietiging van deze beslissing. De Gegevensbeschermingsautoriteit concludeert tot verwerping van dit beroep. Klagende partijen hebben geïntervenieerd ter ondersteuning van de Gegevensbeschermingsautoriteit. De cour d’appel de Bruxelles (cour des marchés) heeft op 26 november 2025 een tussenarrest gewezen waarin de onderhavige prejudiciële vragen aan het Hof worden gesteld.

² De beslissingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit zijn in het Engels, Frans en Nederlands te vinden op het volgende internetadres: <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/publications/decisions>

5. Voornaamste argumenten van partijen

Belgische Staat

- 19 De Belgische Staat voert schending aan van artikel 96 AVG. Hij stelt dat het FATCA-akkoord op het tijdstip van sluiting ervan in overeenstemming was met het Unierecht, zoals duidelijk blijkt uit de analyses van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (adviezen nr.61/2014 van 17 december 2014 en nr. 28/2015 van 1 juli 2015), de beraadslaging van het sectoraal comité voor de Federale Overheid FO nr. 52/2016 van 15 december 2016 tot machtiging van de FOD Financiën tot doorgifte aan de IRS van te rapporteren rekeningen van Amerikaanse belastingplichtigen die hem door de financiële instellingen zijn doorgegeven in het kader van het FATCA-akkoord van 23 april 2014 tussen België en de Verenigde Staten. Bovendien heeft het Grondwettelijk Hof (België) in zijn arrest van 9 maart 2017 geoordeeld dat de wet van 16 december 2015 en dus ook het FATCA-akkoord niet in strijd waren met artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 EVRM of de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Dit arrest van het Grondwettelijk Hof heeft grondwettelijke waarde en kan niet worden betwist op de punten waarover daarin uitspraak is gedaan.
- 20 Bovendien benadrukt de Belgische Staat dat de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) het FATCA-akkoord heeft getoetst op verenigbaarheid met de primairrechtelijke normen inzake gegevensbescherming. Voorts heeft de Commission nationale de l'informatique et des libertés (Franse gegevensbeschermingsautoriteit; hierna: „CNIL”) de klachten van de Franse zustervereniging van klagster afgewezen en is deze afwijzing vervolgens bevestigd door de Conseil d'État (Frankrijk). Er is geen reden om hiervan af te wijken teneinde de coherente toepassing van de AVG in de Europese Economische Ruimte te waarborgen.

Gegevensbeschermingsautoriteit

- 21 De Gegevensbeschermingsautoriteit voert primair aan dat het FATCA-akkoord niet in overeenstemming is met het vóór 24 mei 2016 toepasselijke Unierecht. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet geraadpleegd over het FATCA-akkoord zelf en de wijzigingen van de wet van 16 december 2015 volstaan niet ter verduidelijking van het doel van de doorgiften naar de Verenigde Staten. In zijn arrest van 9 maart 2017 heeft het Grondwettelijk Hof (België) de wet zeer summier onderzocht, zonder te beoordelen of doorgiften naar derden landen rechtmatig zijn of na te gaan of er waarborgen voor de bescherming van grensoverschrijdende stromen van persoonsgegevens worden geboden. In ieder geval kent het Grondwettelijk Hof (België), wanneer het zich over een beroep tot nietigverklaring uitspreekt en dat beroep verwerpt, nooit „grondwettelijke waarde” toe aan de bestreden wet.

- 22 De Gegevensbeschermingsautoriteit is van mening dat het FATCA-akkoord schending oplevert van het vóór 24 mei 2016 toepasselijke Unierecht, met name op de volgende punten:
- artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 95/46/EG, waarin wordt bepaald dat de persoonsgegevens moeten worden verkregen voor „welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden”, een voorwaarde die tevens wordt gesteld in artikel 8, lid 2, van het Handvest van de grondrechten, wordt geschonden door het FATCA-akkoord dat verwijst naar het verbeteren van de naleving van internationale belastingregels, het uitvoeren van de verplichtingen die voortvloeien uit de Amerikaanse „FATCA”-wetgeving of naar „belastingdoeleinden”, bewoordingen die uitdrukking geven aan „een algemene, zij het gerechtvaardigde, doelstelling”, maar niet aan de welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden van voornoemde richtlijn [zoals ook is opgemerkt door de Groep gegevensbescherming „artikel 29” in haar Richtsnoeren voor de lidstaten inzake de criteria voor het waarborgen van de naleving van gegevensbeschermingsvereisten in het kader van de automatische uitwisseling van persoonsgegevens voor belastingdoeleinden, goedgekeurd op 16 december 2015 (document WP 234)];
 - artikel 6, lid 1, onder c), van richtlijn 95/46/EG doordat het bij het FATCA-akkoord ingestelde systeem niet evenredig is, aangezien het een systeem van automatische en jaarlijkse doorgifte van gegevens is op basis van het criterium „Amerikaanse nationaliteit” en te rapporteren rekeningen (artikel 2 van het FATCA-akkoord en artikel 5 van de wet van 16 december 2015), zonder enige aanwijzing dat er een belastingwet zou zijn geschonden, en geen systeem van doorgifte van gegevens op ad-hocbasis op verzoek van de Amerikaanse autoriteiten, gelet op de aanwezigheid van aanwijzingen die voornoemde doorgifte van gegevens vereisen in het licht van de nagestreefde doeleinden, wat door het Hof zou zijn veroordeeld naar analogie van zijn arresten van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 58, en 24 februari 2022, *Valsts ienēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor belastingdoeleinden)*, C-175/20, EU:C:2022:124, punten 74 tot en met 76. In dit verband kan de vrijstelling van rekeningen met een saldo van ten hoogste 50 000 USD niet in aanmerking worden genomen, aangezien deze afhankelijk is van de welwillendheid van de financiële instellingen (bijlage I, punt II, A.1, aangehaald in punt 6 van deze samenvatting);
 - de overige waarborgen die voortvloeien uit de toepassing van richtlijn 95/46/EG met betrekking tot automatische doorgiften van gegevens voor belastingdoeleinden, met name het ontbreken van een bewaringsduur of het ontbreken in het akkoord van informatie in de zin van de artikelen 10 en 11 van voornoemde richtlijn.
- 23 Indien de cour d’appel de Bruxelles (cour des marchés) twijfel koestert over de verenigbaarheid van het FATCA-akkoord met het vóór 24 mei 2016 toepasselijke

Unierecht, dient deze rechterlijke instantie prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

- 24 Wat het arrest van de Conseil d'État (Frankrijk) van 19 juli 2019 betreft, benadrukt de Gegevensbeschermingsautoriteit dat deze rechterlijke instantie geen rekening heeft kunnen houden met latere rechtspraak van het Hof, en met name met het in de bestreden beslissing aangehaalde arrest van 24 februari 2022, Valsts ierēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor belastingdoeleinden), C-175/20, EU:C:2022:124. Hetzelfde geldt voor de beslissingen van de CNIL: die van 2015 is niet bindend voor de Gegevensbeschermingsautoriteit en houdt geen rekening met relevante ontwikkelingen in de rechtspraak, terwijl die van 2022 voorbijgaat aan de lessen van het Hof die in de bestreden beslissing zijn opgenomen. Tot slot heeft het Hof in het arrest Schrems II erop gewezen dat de autoriteiten moeten toezien op de naleving van de AVG bij elke doorgifte naar een derde land en doorgiften die geen gelijkwaardige bescherming bieden, moeten opschorten of verbieden. De Gegevensbeschermingsautoriteit diende dus na te gaan of het FATCA-akkoord in overeenstemming was met de AVG.

Klagende partijen

- 25 Klagende partijen steunen het standpunt van de Gegevensbeschermingsautoriteit en stellen eveneens voor om prejudiciële vragen te stellen.
- 26 Klagende partijen stellen dat het FATCA-akkoord niet in overeenstemming is met het vóór 24 mei 2016 toepasselijke Unierecht. Ter onderbouwing van hun betoog beroepen zij zich op het PETI-verslag van mei 2018, de nota van het Sloveense voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie van 19 oktober 2021, een verklaring van de voorzitter van de IRS van maart 2022, de aanbeveling van het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) en het standpunt van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) in zijn advies nr. 2/2015 van 8 juli 2015.

6. Beoordeling door de verwijzende rechter

- 27 Artikel 96 AVG stelt drie voorwaarden waaraan een internationale overeenkomst moet voldoen om niet in strijd te zijn met de AVG: de overeenkomst moet vóór 24 mei 2016 zijn gesloten, in overeenstemming zijn met het vóór die datum toepasselijke Unierecht en niet zijn gewijzigd, vervangen of ingetrokken.
- 28 Anders dan de Conseil d'État (Frankrijk) heeft geoordeeld, is het voor de toepassing van deze bepaling niet nodig om „in een eerste fase” na te gaan of een vóór 24 mei 2016 gesloten overeenkomst „voldoet aan de bepalingen van de verordening van 27 april 2016, die rechtstreekse werking hebben, en alleen indien dat niet zo is, in een tweede fase na te gaan of deze overeenkomst voldoet aan het Unierecht zoals dat vóór de ondertekening van de verordening van toepassing

was” [arrest nr. 424216 van de Conseil d’État (Frankrijk) van 19 juli 2019, ECLI:FR:CEASS:2019:424216.20190719, punt 19]. In een eerste fase moet integendeel worden nagegaan of een vóór 24 mei 2016 gesloten bilaterale overeenkomst in overeenstemming is met het vóór die datum toepasselijke Unierecht, in welk geval zij niet op grond van de AVG ter discussie kan worden gesteld. In het tegenovergestelde geval moet de vraag of de verenigbaarheid ervan met deze verordening dient te worden nagegaan, aan het Hof worden voorgelegd.

- 29 Partijen zijn het oneens over de vraag of het FATCA-akkoord in overeenstemming is met het vóór 24 mei 2016 toepasselijke Unierecht, en met name met richtlijn 95/46/EG.
- 30 Artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 95/46/EG bepaalt dat de persoonsgegevens moeten worden verkregen voor „welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden”. Artikel 7 ziet op de beginselen betreffende de toelaatbaarheid van gegevensverwerking en preciseert met name in punt e) ervan dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien de verwerking noodzakelijk is „voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt”.

Wat de identieke vereisten van de AVG betreft, heeft het Hof in zijn arrest van 24 februari 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor belastingdoeleinden), C-175/20, EU:C:2022:124, punten 64 tot en met 66, geoordeeld dat het vereiste dat de doeleinden van de verwerking bepaald zijn, impliceert dat deze:

- „uiterlijk bij het verzamelen van de persoonsgegevens moeten vaststaan”;
- uitdrukkelijk omschreven moeten zijn, hetgeen betekent dat zij „duidelijk moeten zijn geformuleerd”, en
- gerechtvaardigd moeten zijn, en derhalve een rechtmatige verwerking moeten waarborgen in de zin van artikel 6 AVG, waarin de voorwaarde wordt herhaald dat de „verwerking [...] noodzakelijk [is] voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen”.

Indien deze doeleinden noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een taak van algemeen belang of een taak die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de belastingautoriteit is opgedragen, volstaat deze omstandigheid om te voldoen aan het vereiste van rechtmatigheid, en dus ook aan het voornoemde vereiste van gerechtvaardigdheid. Bovendien moeten „de inning van de belasting en de bestrijding van belastingfraude [...] worden beschouwd als taken van algemeen belang” [arrest van 24 februari 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor belastingdoeleinden), C-175/20, EU:C:2022:124, punten 69 en 70].

- 31 Artikel 6, lid 1, onder c), van richtlijn 95/46/EG bepaalt dat de persoonsgegevens „toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig moeten zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt”.

Met betrekking tot hetzelfde vereiste dat in artikel 5, lid 1, onder c), AVG is opgenomen, heeft het Hof eraan herinnerd dat „afwijkingen en beperkingen van het beginsel van bescherming van persoonsgegevens [...] binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke moeten blijven” en dat „de verwerkingsverantwoordelijke niet op algemene en ongedifferentieerde wijze persoonsgegevens mag verzamelen en zich dient te onthouden van het verzamelen van gegevens die niet strikt noodzakelijk zijn voor de doeleinden van de verwerking, ook wanneer hij handelt in het kader van de hem opgedragen taak van algemeen belang” [arrest van 24 februari 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor belastingdoeleinden), C-175/20, EU:C:2022:124, punten 73 en 74].

- 32 Artikel 26, lid 2, van voornoemde richtlijn bepaalt bovendien dat een lidstaat „toestemming [kan] geven voor een doorgifte of een categorie doorgiften van persoonsgegevens naar een derde land dat geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau in de zin van artikel 25, lid 2, biedt, indien de voor de verwerking verantwoordelijke voldoende waarborgen biedt ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de fundamentele rechten en vrijheden van personen, alsmede ten aanzien van de uitoefening van de daaraan verbonden rechten [...]”.

- 33 Tot slot heeft het Hof erop gewezen dat artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat „beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden, waaronder met name het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven en het in artikel 8 ervan neergelegde recht op bescherming van persoonsgegevens, bij wet [moeten] worden gesteld, wat met name inhoudt dat de rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat, zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen” en dat „de regeling die een dergelijke inmenging mogelijk maakt, duidelijke en nauwkeurige regels moet bevatten die de reikwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel vastleggen en minimumvereisten opleggen, zodat degenen van wie de persoonsgegevens zijn doorgegeven, over voldoende waarborgen beschikken dat die gegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik” [arrest van 24 februari 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor belastingdoeleinden), C-175/20, EU:C:2022:124, punten 54 en 55].

- 34 Dit arrest van het Hof kan ongetwijfeld een waardevol licht werpen op de aan de verwijzende rechter voorgelegde problematiek, ervan uitgaande dat de lessen ervan volledig kunnen worden toegepast op richtlijn 95/46. Uit de punten 19 en 22 van deze samenvatting volgt echter dat er wezenlijke twijfel bestaat over de uitlegging die moet worden gegeven aan de stand van het vóór 24 mei 2016 toepasselijke Unierecht en over de eerbiediging daarvan door het FATCA-

akkoord, zodat het gerechtvaardigd is om de hieronder geformuleerde prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen.

- 35 De te stellen vragen zullen dus, naast de in punt 28 van deze samenvatting opgeworpen vraag, allereerst betrekking hebben op het voldoende uitdrukkelijk omschreven karakter van de in het FATCA-akkoord opgenomen doeleinden, samen met de in casu daarmee onlosmakelijk verbonden vraag naar de evenredigheid van het bij dit akkoord ingestelde systeem. Volgens de verwijzende rechter kan de mate waarin de doeleinden van een verwerking uitdrukkelijk zijn omschreven, namelijk van invloed zijn op de beoordeling van de evenredigheid ervan.
- 36 Vervolgens moeten aan het Hof, met name in het licht van artikel 26, lid 1, onder d), van richtlijn 95/46, artikel 26, lid 2, ervan en de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten, vragen worden gesteld over het vereiste van daadwerkelijke wederkerigheid en over de informatie die als voldoende waarborg voor een passend beschermingsniveau moet zijn opgenomen in een internationale overeenkomst in de zin van artikel 96 AVG, die voorziet in de doorgifte van persoonsgegevens aan een derde land.
- 37 Ook moet het Hof worden verzocht om verduidelijking over de bewijslast met betrekking tot de voorwaarden van artikel 96 AVG en over de omvang daarvan, met name wat betreft de bepalingen van de AVG die niet gelden voor een vóór 24 mei 2016 gesloten internationale overeenkomst.
- 38 Tot slot vraagt de verwijzende rechter zich af of het Hof moet worden verzocht zich uit te spreken over de in de bestreden beslissing gehanteerde uitlegging van artikel 96 AVG, volgens welke deze bepaling niet inhoudt dat de lidstaten hun met de AVG onverenigbare overeenkomsten ongewijzigd en voor onbepaalde tijd mogen handhaven, op voorwaarde dat deze in overeenstemming zijn met het daarvóór vigerende recht, maar hen in samenhang met het beginsel van loyale samenwerking verplicht om onderhandelingen aan te knopen met de betrokken derde landen teneinde deze overeenkomsten te wijzigen of in te trekken.
- 39 De enkele omstandigheid dat de Conseil d'État (Frankrijk) en de CNIL (Frankrijk) een soortgelijk FATCA-akkoord hebben goedgekeurd in het licht van de AVG, betekent niet noodzakelijkerwijs dat er geen gegronde redenen zijn om het Hof vragen te stellen over de verenigbaarheid van het FATCA-akkoord met de AVG, aangezien:
- deze autoriteiten niet onfeilbaar zijn;
 - hun beslissingen betrekking hebben op een akkoord dat ongetwijfeld vergelijkbaar is met, maar niet noodzakelijkerwijs identiek is aan het met België gesloten akkoord;
 - deze autoriteiten geen rekening hebben kunnen houden met latere elementen zoals het arrest van 24 februari 2022, Valsts ierņemumu dienests (Verwerking

van persoonsgegevens voor belastingdoeleinden), C-175/20, EU:C:2022:124, laat staan met het recente arrest van 3 september 2025, Latombe/Commissie, T-553/23, EU:T:2025:831, waarin het Hof uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1795 van de Commissie van 10 juli 2023 overeenkomstig [de AVG] inzake het passende niveau van bescherming van persoonsgegevens krachtens het EU-VS-kader voor gegevensbescherming heeft bekrachtigd;

- de motivering van het arrest van de Conseil d’État (Frankrijk) van 19 juli 2019 met betrekking tot de vereisten van doelbinding en evenredigheid op zijn zachtst gezegd summier is, wat kennelijk te verklaren valt uit het feit dat de verzoekende vereniging haar klacht op dit punt weinig had onderbouwd.
- 40 Meer nog, de omstandigheid dat andere gegevensbeschermingsautoriteiten, daarin gesteund door hoge rechterlijke instanties zoals de Conseil d’État (Frankrijk) of de Cour administrative (hoogste bestuursrechter, Groothertogdom Luxemburg), de verenigbaarheid van FATCA-akkoorden met de AVG anders beoordelen dan de Gegevensbeschermingsautoriteit, vormt een extra reden om vragen aan het Hof te stellen.
- 41 Het is gerechtvaardigd om deze zaak voor te leggen aan het Hof dat het best geplaatst is om te bepalen of de lessen uit zijn arrest Schrems II (of uit de andere hierboven aangehaalde arresten) op de hier aan de orde zijnde verwerkingen kunnen worden toegepast.

7. Motivering van de verwijzingsbeslissing

- 42 De eerste reden om vragen aan het Hof te stellen, is gelegen in het meningsverschil tussen partijen over de vraag of het FATCA-akkoord al dan niet in overeenstemming is met het vóór 24 mei 2016 toepasselijke Unierecht, en wel teneinde artikel 96 AVG te kunnen doen gelden. Het voornaamste middel dat de Gegevensbeschermingsautoriteit tegen dit akkoord aanvoert, heeft in wezen betrekking op de vage doelstellingen (belastingdoeleinden) ervan en het onevenredige karakter van de reikwijdte ervan (gelet op de door te geven gegevens, zoals vermeld in de hierboven aangehaalde bepalingen van het FATCA-akkoord en in de onderstaande prejudiciële vraag, en het ontbreken van een bewaringsduur), daarbij rekening houdend met artikel 6, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 95/46/EG en de naleving van de andere door deze richtlijn geboden waarborgen (artikel 26), gelezen in het licht van de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten (**eerste tot en met vierde vraag**).
- 43 De tweede reden om vragen aan het Hof te stellen, houdt verband met de betekenis die moet worden gegeven aan artikel 96 AVG, gelet op de door partijen ingenomen standpunten op vier gebieden:
- 1) de toepasselijkheid van sommige bepalingen van de AVG op dergelijke akkoorden (ondanks het bepaalde in artikel 96 ervan), voor zover die bepalingen

zien op aangelegenheden die buiten de werkingssfeer van die akkoorden vallen (**vijfde vraag**);

2) de bewijslast met betrekking tot de voorwaarden van artikel 96 AVG (**zesde vraag**);

3) het doel van artikel 96 AVG om verplichtingen in het leven te roepen voor lidstaten die vóór 24 mei 2016 akkoorden hebben gesloten die in overeenstemming zijn met het vóór die datum toepasselijke Unierecht (**zevende vraag**), en

4) de noodzaak om vóór 24 mei 2016 gesloten akkoorden die niet in overeenstemming zijn met het vóór die datum toepasselijke Unierecht, te toetsen op verenigbaarheid met de AVG (**achtste vraag**).

44 Afhankelijk van het antwoord op deze laatste vraag, acht de verwijzende rechter het om een derde hoofdreden nodig om een vraag aan het Hof te stellen over de naleving van de gelijkwaardige bepalingen van de AVG [artikel 5, lid 1, onder b) en c), AVG] (**negende vraag**). Tevens moeten, met name in het licht van artikel 46 AVG, vragen aan het Hof worden gesteld over de strekking van uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1795 van de Commissie van 10 juli 2023 overeenkomstig [de AVG] inzake het passende niveau van bescherming van persoonsgegevens krachtens het EU-VS-kader voor gegevensbescherming en over de uitlegging die aan dat artikel 46 moet worden gegeven, en bijgevolg ook over artikel 49 ervan, aangezien hoofdstuk V van de AVG, dat ziet op doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties, voorziet in een trapsgewijs systeem dat zich in drie fasen kan onvouwen (artikelen 45, 46 en 49) (**tiende tot en met twaalfde vraag**).

45 De laatste vraag heeft betrekking op de informatieplicht van de verwerkingsverantwoordelijke (**dertiende vraag**).

8. Prejudiciële vragen

46 Om deze redenen beslist de verwijzende rechter om de volgende vragen voor te leggen:

1) Is een door een lidstaat vóór 24 mei 2016 gesloten internationale overeenkomst betreffende de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen in het licht van artikel 96 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (AVG) in overeenstemming met het vóór die datum toepasselijke Unierecht, en meer in het bijzonder met artikel 6, lid 1, onder b), c) en e), van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de

verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, in voorkomend geval gelezen in samenhang met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten, voor zover deze overeenkomst erin voorziet om, voor belastingdoeleinden en met het oog op de naleving van internationale belastingregels en de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Amerikaanse „FATCA”-wetgeving ter bestrijding van belastingontwijking door Amerikaanse staatsburgers, automatisch en met inachtneming van de vertrouwelijkheidsregels aan dat derde land inlichtingen te verstrekken met betrekking tot de rekeningen van alle staatsburgers daarvan (inlichtingen die in de praktijk onder meer de naam, het adres, het door de staat van verblijf aan de rekeninghouder toegekende fiscaal identificatienummer (TIN), de geboortedatum, het rekeningnummer, het saldo of de waarde van de rekening op het einde van het desbetreffende kalenderjaar of van een andere passende rapporteringsperiode en bepaalde gegevens in het geval van een effectenrekening, een depositorekening of een ander type rekening omvatten), zonder voorafgaande selectie van rekeningen die een risico op belastingontduiking inhouden, zonder beperking in de tijd van de in deze overeenkomst vastgestelde bewaring van de gegevens en waarbij de toepassing van het in bijlage I vastgestelde maximumbedrag van 50 000 USD afhangt van de welwillendheid van de financiële instellingen?

- 2) Kan een dergelijke overeenkomst worden gerechtvaardigd op grond van artikel 26, lid 1, onder d), van richtlijn 95/46/EG indien het betrokken derde land geen daadwerkelijke wederkerigheid garandeert?
- 3) Moet artikel 26, lid 2, van voornoemde richtlijn 95/46/EG, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten, aldus worden uitgelegd dat de in deze bepaling bedoelde voldoende waarborgen:
 - met name betrekking hebben op de vermelding van de bewaringsduur van de gegevens in de zin van in artikel 6, lid 1, onder e), van deze richtlijn en op de in de artikelen 11 en 12 ervan bedoelde rechten op informatie?
 - een omschrijving bevatten van de omvang van de beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven en van het recht op bescherming van persoonsgegevens?
 - in het geval van een overeenkomst die in de doorgifte van persoonsgegevens voorziet, uitdrukkelijk in die overeenkomst moeten worden opgenomen?
- 4) Indien deze derde vraag geheel of gedeeltelijk bevestigend wordt beantwoord, is een door een lidstaat vóór 24 mei 2016 gesloten internationale overeenkomst betreffende de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen in het licht van artikel 96 AVG in overeenstemming met

het vóór die datum toepasselijke Unierecht, en meer in het bijzonder met artikel 26, lid 2, van voornoemde richtlijn 95/46/EG, in voorkomend geval gelezen in samenhang met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten, wanneer deze overeenkomst niet uitdrukkelijk voorziet in de door deze bepaling geboden voldoende waarborgen?

- 5) Indien de eerste en/of de tweede en/of de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, moet de krachtens deze overeenkomst verrichte doorgifte van persoonsgegevens desalniettemin met ingang van 24 mei 2024 plaatsvinden in overeenstemming met de bepalingen van de AVG met betrekking tot aangelegenheden die niet specifiek door deze overeenkomst worden bestreken of daarvan zijn uitgesloten, waaronder met name de artikelen 5, lid 2, 12, 14, 24 en 35 van deze verordening?
- 6) Rust de bewijslast met betrekking tot de voorwaarden van artikel 96 AVG op de verwerkingsverantwoordelijke?
- 7)
 - a. Moet artikel 96 AVG, afzonderlijk beschouwd of gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 351 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten, aldus worden uitgelegd dat de lidstaten zich tot het uiterste moeten inspannen om de internationale overeenkomsten waarbij zij partij zijn en die in strijd zijn met de bepalingen van deze verordening, te wijzigen, te vervangen of in te trekken?
 - b. Kan een lidstaat die zich in 2025 niet tot het uiterste heeft ingespannen om een internationale overeenkomst waarbij hij partij is en die in strijd is met de bepalingen van de AVG, te wijzigen, te vervangen of in te trekken, zich beroepen op artikel 96 van deze verordening ter rechtvaardiging van een handelwijze die onverenigbaar is met die verordening?
- 8) Indien de eerste, de tweede of de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord:
 - a. Moet de nationale rechter een dergelijke overeenkomst ambtshalve buiten toepassing laten?
 - b. Moet de nationale rechter een dergelijke overeenkomst toetsen op verenigbaarheid met de AVG?
- 9) Indien de eerste, de tweede of de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord en de achtste vraag, onder b, bevestigend wordt beantwoord, is een internationale overeenkomst zoals omschreven in de eerste vraag in overeenstemming met de AVG, en meer in het bijzonder met artikel 5, lid 1, onder b) en c), ervan, in voorkomend geval gelezen in samenhang met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten?

- 10) Moet uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1795 van de Commissie van 10 juli 2023 overeenkomstig verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad inzake het passende niveau van bescherming van persoonsgegevens krachtens het EU-VS-kader voor gegevensbescherming worden aangemerkt als een adequaatsheidsbesluit in de zin van artikel 45, lid 3, AVG met betrekking tot de betwiste doorgiften van gegevens voor belastingdoeleinden?
- 11) Indien de eerste, de tweede of de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord en de achtste vraag, onder b, bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 46 AVG dan aldus worden uitgelegd dat:
- de daarin genoemde passende waarborgen betrekking hebben op alle of een deel van de volgende waarborgen:
 - (1) de definities van basisbegrippen (daaronder begrepen de volgende begrippen: „persoonsgegevens”, „verwerking van persoonsgegevens”, „verwerkingsverantwoordelijke”, „verwerker”, „ontvanger” en „gevoelige gegevens”;
 - (2) de basisbeginselen op het gebied van gegevensbescherming (daaronder begrepen de beginselen van „doelbinding”, „juistheid en minimale gegevensverwerking” (of evenredigheid) en „opslagbeperking”;
 - (3) de rechten van betrokkenen (namelijk het recht op informatie, het recht op inzage, het recht op rectificatie, het recht op wissing, het recht op beperking van de verwerking of het recht van bezwaar, het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit in de zin van artikel 22 AVG, alsook de wijze van uitoefening van deze rechten);
 - (4) de beperking van de verdere doorgifte en uitwisseling van gegevens;
 - (5) doeltreffende voorzieningen in rechte;
 - (6) controlemechanismen, en
 - (7) het verantwoordingsbeginsel?
 - moeten deze waarborgen uitdrukkelijk zijn opgenomen in het juridisch bindende instrument in de zin van artikel 46, lid 2, onder a), van de AVG?
 - wordt dit juridisch bindende instrument bij het bestaan van een overeenkomst betreffende de doorgifte van persoonsgegevens aan

derde landen uitsluitend gevormd door deze overeenkomst of kan het ook het nationale instrument ter omzetting daarvan omvatten?

- 12) Indien de eerste, de tweede of de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord en de achtste vraag, onder b, bevestigend wordt beantwoord:
- a. Moet artikel 49, lid 1, onder d), AVG aldus worden uitgelegd dat het al dan niet in de weg staat aan een internationale overeenkomst betreffende de doorgifte van persoonsgegevens aan een derde land, die voor belastingdoeleinden voorziet in de automatische doorgifte aan dat derde land van financiële inlichtingen over alle staatsburgers van dat land (zoals nader omschreven in de eerste vraag)?
 - b. Is de mate van wederkerigheid van de uitwisseling van gegevens een relevant criterium voor de beantwoording van deze vraag?
- 13) Indien de eerste, de tweede of de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord en de achtste vraag, onder b, bevestigend wordt beantwoord:
- a. Kan de „informatie” waarvoor de in artikel 14, lid 5, onder a), AVG bedoelde vrijstelling van de informatieplicht geldt, zijn verstrekt door de verwerkingsverantwoordelijken die de persoonsgegevens rechtstreeks bij de betrokkene hebben verzameld?
 - b. Zo ja, op wie rust dan de bewijslast dat de informatie is verstrekt, met name rekening houdend met artikel 5, lid 1, onder a), en artikel 5, lid 2, AVG?