CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 27 oktober 2016[1]

Zaak C-551/15

Pula Parking d.o.o.
tegen
Sven Klaus Tederahn

[verzoek van de Općinski sud u Puli-Pola (rechter in eerste aanleg, Pula, Kroatië) om een prejudiciële beslissing]

„Toepassing ratione temporis van het recht van de Unie — Dienstenovereenkomst — Overeenkomst tussen een in eigendom aan de overheid toebehorende entiteit en een particulier — Acta iure imperii — Werkingssfeer van verordening nr. 1215/2012 — Notariële en rechterlijke taken — Begrip ‚gerecht'"

I – Inleiding

1. Sven Klaus Tederahn (hierna: „verweerder") woont in Duitsland. In 2010 parkeert hij zijn auto op een parkeerplaats in de gemeente Pula, Kroatië, zonder het verschuldigde parkeergeld te betalen. Vijf jaar later verzoekt de aan de gemeente in eigendom toebehorende onderneming Pula Parking d.o.o. (hierna: „Pula Parking" of „verzoekster"), die met het beheer van de parkeerplaats is belast, een notaris in Kroatië om een dwangbevel tegen verweerder uit te vaardigen. Verweerder tekent verzet aan tegen het dwangbevel. Daarop is de zaak volgens de gewone nationale procedure overgedragen aan de bevoegde nationale rechter, de Općinski sud u Puli-Pola (rechter in eerste aanleg, Pula, Kroatië), de verwijzende rechter in deze zaak.

2. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de zaak onder de werkingssfeer valt van verordening (EU) nr. 1215/2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (hierna: „verordening")[2]. Hij legt het Hof met name twee vragen voor. Ten eerste, gelet op het feit dat verzoekster in handen is van de overheid en in haar opdracht handelt: valt de zaak onder het begrip burgerlijke en handelszaken? Ten tweede, vallen de Kroatische notarissen in het kader van de uitvaardiging van dwangbevelen onder de verordening, die betrekking heeft op „beslissingen" van „gerechten"?

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 (PB 2012, L 351, blz. 1).

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Verordening nr. 1215/2012

3. In de considerans van de verordening wordt overwogen:

„(10) Het is van belang dat alle belangrijke burgerlijke en handelszaken onder de werkingssfeer van deze verordening worden gebracht, met uitzondering van bepaalde duidelijk omschreven aangelegenheden [...].

[...]

(15) De bevoegdheidsregels moeten in hoge mate voorspelbaar zijn, waarbij als beginsel geldt dat de bevoegdheid in het algemeen gegrond wordt op de woonplaats van de verweerder. [...]

(16) Naast de woonplaats van de verweerder moeten er alternatieve bevoegdheidsgronden mogelijk zijn, gebaseerd op de nauwe band tussen het gerecht en de vordering of de noodzaak een goede rechtsbedeling te vergemakkelijken."

4. Artikel 1, lid 1, van de verordening luidt:

„1. Deze verordening wordt toegepast in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken en administratiefrechtelijke zaken, noch op de aansprakelijkheid van de staat wegens een handeling of nalaten in de uitoefening van het openbaar gezag (acta jure imperii)."

5. Artikel 1, lid 2, sluit een aantal gebieden uit van de werkingssfeer van de verordening, zoals het faillissement, de sociale zekerheid, arbitrage, onderhoudsverplichtingen en testamenten en erfenissen.

6. Artikel 2 bevat een reeks definities, waaronder:

„a) ‚beslissing', elke door een gerecht van een lidstaat gegeven beslissing, ongeacht de daaraan gegeven benaming, zoals arrest, vonnis, beschikking of rechterlijk dwangbevel, alsmede de vaststelling van het bedrag van de proceskosten door de griffier.

Voor de toepassing van hoofdstuk III omvat het begrip ‚beslissing' voorlopige en bewarende maatregelen die zijn gelast door een gerecht dat overeenkomstig deze verordening bevoegd is om van het bodemgeschil kennis te nemen. Het omvat niet een voorlopige of een bewarende maatregel die door een dergelijk gerecht wordt bevolen zonder dat de verweerder is opgeroepen te verschijnen, tenzij de beslissing die de maatregel bevat vóór de tenuitvoerlegging aan de verweerder is betekend; [...]"

7. Artikel 3 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening omvat ‚gerecht' de volgende autoriteiten, voor zover zij bevoegd zijn voor binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallende zaken:

a) in Hongarije, in het kader van een summiere procedure betreffende een aanmaning tot betaling (‚fizetési meghagyásos eljárás'): notarissen (‚közjegyző');

b) in Zweden, in het kader van een summiere procedure betreffende een aanmaning tot betaling (‚betalningsföreläggande') en bijstandszaken (‚handräckning'): gerechtsdeurwaarderinstanties (‚Kronofogdemyndigheten')."

8. Artikel 4 stelt als hoofdregel, dat de gerechten van de lidstaat op het grondgebied waarvan de verweerder woonplaats heeft, bevoegd is.

9. Ingevolge artikel 7, punt 1, onder a), kan een verweerder ten aanzien van verbintenissen uit overeenkomst ook worden opgeroepen voor het gerecht van de plaats waar de verbintenis die aan de eis ten grondslag ligt, is uitgevoerd of moet worden uitgevoerd. Artikel 7, punt 1, onder b), bepaalt dat de plaats van uitvoering van de verbintenis die aan de eis ten grondslag ligt, voor de koop en verkoop van roerende lichamelijke zaken, de plaats is waar de zaken volgens de overeenkomst geleverd werden of geleverd hadden moeten worden. Voor de verstrekking van diensten, is het de plaats in een lidstaat waar de diensten volgens de overeenkomst verstrekt werden of verstrekt hadden moeten worden. Volgens artikel 7, punt 1, onder c), is in alle andere gevallen de algemene regel van artikel 7, punt 1, onder a), van toepassing.

10. Artikel 24, punt 1, tweede alinea, bepaalt dat voor huur en verhuur, pacht en verpachting van onroerende goederen voor ten hoogste zes maanden ook de gerechten van de lidstaat waar het onroerend goed gelegen is bevoegd zijn.

11. Artikel 66 bepaalt dat de verordening van toepassing is op rechtsvorderingen die zijn ingesteld op of na 10 januari 2015.

B – *Nationale bepalingen*

1. Wet op de gedwongen tenuitvoerlegging

12. Volgens artikel 278 van de Kroatische wet op de gedwongen tenuitvoerlegging (Ovršni zakon; hierna: „executiewet")[3] beslissen de notarissen over verzoeken om verlof tot tenuitvoerlegging die zijn gebaseerd op een authentieke akte in de zin van die wet.

13. Overeenkomstig artikel 279, leden 1 en 3, van de executiewet is de notaris die kantoor houdt in het ambtsgebied (de regio) waar de geëxecuteerde woont of is gevestigd, territoriaal bevoegd voor de afgifte van executoriale titels en wijst de rechter een verzoek om verlof tot tenuitvoerlegging dat aan een territoriaal onbevoegde notaris is gericht, af.

14. Blijkens de verwijzingsbeslissing draagt de notaris bij wie tijdig en ontvankelijk gemotiveerd verzet wordt aangetekend tegen een door hem uitgevaardigd dwangbevel, overeenkomstig artikel 282, lid 3, van de executiewet het dossier over aan de voor de behandeling van het verzet bevoegde rechter. De rechter doet uitspraak op dat verzet overeenkomstig de artikelen 57 en 58 van die wet.

2. Parkeerverordening

15. Blijkens de verwijzingsbeslissing is het parkeren in Pula geregeld bij de verordening van 16 december 2009[4] inzake de inning van parkeergeld en het toezicht op het parkeren op openbare parkeerterreinen en de verordening van 11 februari 2015 (hierna: „parkeerverordening")[5].

3 — *Narodne novine* (Kroatisch staatsblad) nrs. 112/12, 25/13, 93/14.

4 — *Službene novine Grada Pule* (gemeenteblad van Pula, nr. 21/09).

5 — *Službene novine Grada Pule* (gemeenteblad van Pula, nr. 03/15).

16. Artikel 1, lid 2, van de parkeerverordening bepaalt dat taken van technische en organisatorische aard, het innen van parkeergeld, het toezicht op het parkeren van voertuigen, het onderhoud en de schoonmaak alsook andere met de exploitatie van openbare terreinen voor betaald parkeren verband houdende taken, worden verricht door Pula Parking, een aan de gemeente Pula in eigendom toebehorende onderneming.

17. De parkeerverordening bepaalt voorts dat de gebruikers van de parkeerterreinen een overeenkomst aangaan met Pula Parking, een parkeerkaart krijgen die 24 uur geldig is en de geldende algemene voorwaarden aanvaarden. De gebruikers hebben acht dagen de tijd om het parkeerticket te betalen, waarna wettelijke rente en kosten worden berekend.

III – Feiten, procedure en prejudiciële vragen

18. Op 8 september 2010 had verweerder zijn auto geparkeerd op een openbaar parkeerterrein in Pula aan de Kroatische kust. Hij reed weg zonder het verschuldigde dagtarief van 100 HRK (circa 13 EUR) te betalen. Hij betaalde het bedrag ook niet binnen de acht dagen waarbinnen hij dat moest doen, zodat de wettelijke rente erop begon te lopen.

19. Op 1 juli 2013 is Kroatië toegetreden tot de Europese Unie.

20. Op 27 februari 2015 heeft verzoekster, Pula Parking, een onderneming van de gemeente Pula en bij gemeentelijk besluit belast met het beheer van het betrokken parkeerterrein, een procedure ingeleid tot invordering van de schuld. Verzoekster heeft die dag een notaris te Pula verzocht om een dwangbevel tegen verweerder uit te vaardigen voor het bedrag van 100 HRK op basis van een „authentieke akte". Die akte was een uittreksel uit de boekhouding van verweerder, waarin het door verweerder verschuldigde bedrag was opgenomen.

21. Op 25 maart 2015 is het dwangbevel uitgevaardigd. Verweerder heeft op 21 april 2015 verzet aangetekend tegen dat bevel, waarop de zaak overeenkomstig artikel 282, lid 3, van de executiewet is overgedragen aan de Općinski sud u Puli-Pola (rechter in eerste aanleg, Pula, Kroatië), de verwijzende rechter. Verweerder heeft voor die rechter betoogd dat de notaris noch ratione materiae noch ratione loci bevoegd was om een dwangbevel op basis van een authentieke akte uit te vaardigen tegen burgers van andere lidstaten van de Europese Unie.

22. Daarop heeft de rechter te Pula de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is verordening (EU) nr. 1215/2012, gelet op de aard van de rechtsverhouding tussen de partijen in het geding, in casu van toepassing?

2) Heeft verordening (EU) nr. 1215/2012 ook betrekking op de bevoegdheid van de notarissen in Kroatië?"

23. Verzoekster, verweerder en de Kroatische, de Duitse en de Zwitserse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de Duitse en de Zwitserse regering hebben de voornoemde partijen die aan de schriftelijke procedure hebben deelgenomen, ter terechtzitting van 14 juli 2016 hun standpunt mondeling toegelicht.

IV – Beoordeling

A – *Ontvankelijkheid*

1. Overeenstemming van het prejudiciële verzoek met het Kroatische recht

24. Verweerder betoogt dat het prejudiciële verzoek niet-ontvankelijk moet worden verklaard op grond dat de verwijzing niet aan de vereisten van het Kroatische recht voldoet. Hij wijst er in dit verband met name op dat het verzoek is ingediend per brief en niet bij rechterlijke beslissing. Hij stelt voorts dat hij bij de nationale rechter hoger beroep heeft ingesteld tegen het prejudiciële verzoek.

25. Volgens vaste rechtspraak staat het niet aan het Hof te onderzoeken „of de verwijzingsbeschikking is vastgesteld met inachtneming van de nationale regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesgang. Het Hof dient zich te houden aan de door een rechterlijke instantie van een lidstaat gegeven verwijzingsbeschikking, zolang deze niet in het kader van de eventueel in het nationale recht bestaande rechtsmiddelen is ingetrokken.”[6]

26. Voor zover het derhalve de specifieke vorm van het prejudiciële verzoek betreft, bevestigt de hierboven aangehaalde rechtspraak dat een en ander uitsluitend ter beoordeling van de nationale rechter staat. Bovendien is het Hof niets meegedeeld over een vernietiging van de betrokken prejudiciële verwijzingsbeslissing naar aanleiding van een eventueel daartegen ingesteld hoger beroep bij de nationale rechter. Het heeft ook geen formele kennisgeving van een hoger beroep ontvangen. Tenzij en totdat het Hof er door de verwijzende rechter van op de hoogte wordt gesteld dat hij zijn verwijzing wenst in te trekken[7], blijft de zaak derhalve geldig aanhangig bij het Hof.

27. Om deze redenen kan geen van de hierboven vermelde argumenten van verweerder tot een niet-ontvankelijkverklaring van het prejudiciële verzoek van de verwijzende rechter leiden.

2. Toepasselijkheid van het Unierecht ratione temporis

28. De litigieuze verbintenis uit overeenkomst dateert van 8 september 2010. Kroatië is op 1 juli 2013 toegetreden tot de Europese Unie. Verordening nr. 1215/2012 is in werking getreden op 10 januari 2015. In deze omstandigheden rijst de vraag of verordening nr. 1215/2012 ratione temporis van toepassing is.

29. Volgens artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden van Kroatië (hierna: „Toetredingakte”)[8], werd het recht van de Unie in Kroatië onmiddellijk verbindend op 1 juli 2013.[9]

30. Artikel 66 van de verordening bepaalt dat zij van toepassing is „op rechtsvorderingen die zijn ingesteld [...] op of na 10 januari 2015”.

6 — Arrest van 11 juli 1996, SFEI e.a. (C-39/94, EU:C:1996:285, punt 24). Zie ook arresten van 14 januari 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, punt 7), en 11 april 2000, Deliège (C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199, punt 29).

7 — Dus nadrukkelijk de beslissing van de *verwijzende* rechter, en niet noodzakelijkerwijs de *appelrechter*. Volgens de rechtspraak van het Hof is het aan de verwijzende rechter om conclusies te trekken uit een eventuele uitspraak in hoger beroep tegen de beslissing waarbij de prejudiciële verwijzing wordt gelast – zie arrest van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punten 93 en 97).

8 — Akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van de Republiek Kroatië en de aanpassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2012, L 112, blz. 21).

9 — Tenzij in de Toetredingsakte of de bijlagen erbij in een andere termijn is voorzien. In het onderhavige geval zijn geen uitzonderingen van dien aard van toepassing.

31. In casu is de executieprocedure ingeleid op 27 februari 2015. Op 21 april 2015 is verzet tegen die procedure ingesteld.

32. Hieruit volgt dat de bevoegdheids- en tenuitvoerleggingsregels van de verordening volledig van toepassing waren in Kroatië op het relevante tijdstip, dit wil zeggen het tijdstip waarop de procedure werd ingesteld, ongeacht of die datum nu 27 februari 2015 of 21 april 2015 is.

33. Dat de onderhavige executieprocedure betrekking heeft op feiten van vóór de toetreding van Kroatië is irrelevant. Zoals ik elders heb trachten uit te leggen, laat het beginsel van onmiddellijke toepassing van het recht van de Unie op bestaande rechtsbetrekkingen toe dat die rechtsbetrekkingen voor de toekomst worden gewijzigd.[10] Van meer belang in het kader van de onderhavige verwijzing is dat de toepasselijkheid van nieuwe regels van Unierecht ook op sommige feiten die dateren van vóór de toetreding, een natuurlijke consequentie is in het geval van executiezaken en procedureregels. Het is gebruikelijk dat de executie van opeisbare schuldvorderingen onderworpen is aan de ten tijde van de inleiding van de executie geldende regels en niet aan de proceduregels die van kracht waren toen de oorspronkelijke overeenkomst werd gesloten.

34. Deze conclusie wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof over de toepassing in de tijd van de regels van de Unie inzake de rechterlijke bevoegdheid en de executie. Zo werd het Hof bijvoorbeeld in de zaak Collin[11] een situatie voorgelegd betreffende een vóór de inwerkingtreding van het Executieverdrag, de voorloper van de verordening, gesloten en beëindigde arbeidsovereenkomst.[12] De procedure werd na de inwerkingtreding ervan ingesteld. Het Hof heeft bevestigd dat de enige noodzakelijke en tevens voldoende voorwaarde voor de toepasselijkheid van de bevoegdheids -en executieregels „is [...] dat de rechtsvordering na [het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening] is ingesteld."[13]

35. Verweerder beroept zich ter betwisting van de toepasselijkheid ratione temporis van het Unierecht op de beschikking van het Hof in de zaak VG Vodoopskrba.[14] In die zaak heeft het Hof zich onbevoegd verklaard, echter op grond dat de verwijzende rechter had verzocht om uitlegging van het Unierecht met betrekking tot de materiële bepalingen van een vóór de toetreding van Kroatië tot de Europese Unie gesloten en blijkbaar gedeeltelijk uitgevoerde overeenkomst. Dat had kunnen leiden tot een herbeoordeling van gebeurtenissen die voor de toetreding hadden plaatsgevonden. De onderhavige zaak heeft daarentegen alleen betrekking op de (lopende en naar haar aard toekomstige) executie van een kennelijk verschuldigd bedrag, waarvoor de procedure duidelijk na de toetreding is ingeleid.

36. Om deze redenen meen ik dat het Hof ratione temporis bevoegd is om de vragen van de verwijzende rechter over de uitlegging van verordening nr. 1215/2012 te beantwoorden.

10 — Zie mijn conclusie in de zaak Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, punten 25-44).

11 — Arrest van 13 november 1979, Sanicentral (25/79, EU:C:1979:255, punt 6). De in het kader van verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2001, L12, blz. 1) en het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 1972, L 299, blz. 32; hierna: „Executieverdrag"), de voorlopers van verordening nr. 1215/2012, ontwikkelde rechtspraak, is eveneens van toepassing op verordening nr. 1215/2012 wanneer de relevante bepalingen „als gelijkwaardig kunnen worden aangemerkt". Op de noodzaak om de continuïteit in de uitlegging van deze teksten te waarborgen wordt ook gewezen in overweging 34 van verordening nr. 1215/2012. Zie bijvoorbeeld arrest van 11 april 2013, Sapir e.a. (C-645/11, EU:C:2013:228, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

12 — De zaak Collin had betrekking op het Executieverdrag, maar de rechtspraak is voor bredere toepassing vatbaar. Artikel 54 van dat verdrag voorzag ook uitdrukkelijk in de toepassing ervan op vorderingen die na de inwerkingtreding ervan (zie voetnoot 11 hierboven) werden ingesteld. Zie meer recent, in het bijzonder in verband met de toepassing in de tijd van verordening nr. 2015/2012 en de toetreding van nieuwe lidstaten, de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Kostanjevec (C-185/15, EU:C:2016:397, punten 24 e.v.).

13 — In een verder doorgetrokken analogie is deze benadering ook gevolgd in het kader van de invordering na de toetreding van vóór de toetreding opgelegde (administratieve) rechten – zie arrest van 14 januari 2010, Kyrian (C-233/08, EU:C:2010:11).

14 — Beschikking van 5 november 2014, Vodoopskrba (C-254/14, EU:C:2014:2354).

3. Hypothetische aard van de tweede vraag

37. De mogelijk hypothetische aard van de tweede vraag van de verwijzende rechter waarvan sprake zou kunnen zijn, komt hieronder in het kader van de globale beoordeling van die vraag in de punten 56 tot en met 61 van deze conclusie aan de orde.

B – *Ten gronde*

1. Eerste vraag

38. De nationale rechter vraagt of de zaak onder de werkingssfeer van de verordening valt. Hij verwijst dienaangaande naar de „aard van de rechtsverhouding tussen de partijen". Hiermee wenst hij mijns inziens te vernemen of de zaak onder het begrip „burgerlijke en handelszaken" valt, gelet op het feit dat verzoekster in handen is van de overheid en in haar opdracht handelt alsmede op het soort overeenkomst waarom het gaat.

39. Om de hieronder uiteen te zetten redenen is dat mijns inziens duidelijk het geval.

40. Het begrip „burgerlijke en handelszaken" is een autonoom begrip van het Unierecht.[15] Het wordt „in wezen [...] afgebakend aan de hand van factoren die kenmerkend zijn voor de aard van de tussen de procespartijen bestaande rechtsbetrekkingen of van het voorwerp van het geschil."[16]

41. In het onderhavige geval heeft verzoekster parkeerruimte verhuurd aan verweerder.

42. Verweerder betoogt in zijn memories dat de overeenkomst tussen partijen in het hoofdgeding een huurovereenkomst is en geen dienstenovereenkomst. Door deze kwalificatie zou volgens hem ook de verjaringstermijn voor de vorderingen uit de overeenkomst korter zijn. Op deze basis betwist hij de bevoegdheid van de Kroatische notaris naar nationaal recht en betoogt dat volgens Kroatisch recht de rechter de bevoegde instantie is ter zake van huurovereenkomsten.

43. Wat er ook zij van de juistheid van deze argumenten, dat is een vraag voor de nationale rechter. Zij heeft geen effect op de vraag die aan het Hof wordt voorgelegd, namelijk of de overeenkomst onder het begrip „burgerlijke en handelszaken" van de verordening valt.[17]

44. Principieel kunnen zowel overeenkomsten van huur en verhuur als dienstenovereenkomsten onder het begrip „burgerlijke en handelszaken" vallen, die „onder de werkingssfeer van deze verordening [moeten] worden gebracht, met uitzondering van bepaalde duidelijk omschreven aangelegenheden."[18] De uitzonderingen moeten strikt worden uitgelegd.[19]

45. Een overeenkomst tussen twee private partijen voor de verhuur van parkeerruimte valt normalerwijze onder het begrip burgerlijke en handelszaken. Dit staat in casu echter ter discussie, aangezien verzoekster in handen is van de overheid en haar bevoegdheid ontleent aan een overheidsbesluit.[20]

15 — Arrest van 15 februari 2007, Lechouritou e.a. (C-292/05, EU:C:2007:102, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 — Arrest van 11 april 2013, Sapir e.a. (C-645/11, EU:C:2013:228, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 — Zij kan wel effect hebben op de specifieke bevoegdheidsgrondslag in de verordening (artikel 7 heeft betrekking op dienstenovereenkomsten en artikel 24 op de huur en verhuur van onroerende goederen), maar dat verandert niets aan de hieronder uiteengezette analyse.

18 — Zie overweging 10 van de verordening.

19 — Zie bijvoorbeeld arrest van 23 oktober 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, punt 27).

20 — Zie de punten 15 e.v. hierboven.

46. Derhalve rijst de vraag of dit de tussen partijen gesloten overeenkomst buiten de werkingssfeer van de verordening brengt.

47. Mijns inziens is dat om de volgende redenen niet het geval.

48. Artikel 1, lid 1, van de verordening sluit uitdrukkelijk „fiscale zaken, douanezaken en administratiefrechtelijke zaken [...] [of] de aansprakelijkheid van de staat wegens een handeling of nalaten in de uitoefening van het openbaar gezag (acta jure imperii)" uit van de werkingssfeer ervan. Die uitzondering is bevestigd en afgebakend door de rechtspraak, volgens welke „geschillen tussen een overheidsinstantie en een particulier enkel buiten de werkingssfeer van [de verordening] [vallen] wanneer de overheidsinstantie krachtens overheidsbevoegdheid handelt". [21]

49. In casu wijst niets erop dat de parkeerovereenkomst in deze zaak een „acta iure imperii" zou zijn, dit wil zeggen een krachtens overheidsbevoegdheid verrichte handeling. Verzoekster oefent weliswaar een activiteit uit waarmee zij bij overheidsbesluit is belast, maar die activiteit, de verhuur van parkeerruimte, is een reguliere commerciële activiteit. Het loutere feit dat de machtiging tot uitoefening van die activiteit is verleend bij een handeling van de overheid maakt haar niet automatisch tot een „acta iure imperii". Niets in het dossier wijst erop dat verzoekster bij het uitvoeren van haar taak bevoegdheden uitoefent die buiten het bestek vallen van de op betrekkingen tussen particulieren toepasselijke regels van gemeen recht. [22] Volgens de verwijzingsbeslissing is de facto door een uitspraak van het Ustavni sud (constitutioneel hof, Kroatië) bevestigd dat dit soort overeenkomsten niet buiten dat bestek valt.

50. Bovendien lijkt het bedrag waarvan verzoekster de betaling van verweerder vordert de tegenprestatie te vormen voor de door verzoekster verleende dienst. Niets in het dossier wijst erop dat het een straf of sanctie zou zijn.

51. Deze conclusie wordt niet op losse schroeven gezet door het feit dat verzoekster volledig in eigendom toebehoort aan een overheid. Die eigendom op zich kan niet gelijkgesteld worden met de situatie waarin die lidstaat openbaar gezag zou uitoefenen. Dit geldt te meer wanneer een entiteit in handen van de overheid zich gedraagt als een willekeurige marktdeelnemer die op een bepaalde markt opereert. [23]

52. Om de hierboven uiteengezette redenen geef ik het Hof in overweging de eerste vraag van de nationale rechter als volgt te beantwoorden: Verordening nr. 1215/2012 is van toepassing in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een overeenkomst voor het gebruik van een parkeerplaats is gesloten tussen een particulier en een entiteit in handen van een overheid, indien de laatste niet haar overheidsbevoegdheid uitoefent.

2. Tweede vraag

53. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verordening ook betrekking heeft op de „bevoegdheid van de notarissen in Kroatië".

54. De verwijzende rechter noemt de bepalingen van de verordening waarop hij specifiek het oog heeft met deze vraag niet uitdrukkelijk. De vraag waarom het uiteindelijk gaat is echter of de Kroatische notarissen in het kader van de uitvaardiging van dwangbevelen kunnen worden aangemerkt als „gerechten" die „beslissingen" geven in de zin van de verordening.

21 — Arrest van 1 oktober 2002, Henkel (C-167/00, EU:C:2002:555, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — Arrest van 1 oktober 2002, Henkel (C-167/00, EU:C:2002:555, punt 30).

23 — Arrest van 23 oktober 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, punt 37).

55. Om de hieronder uiteen te zetten redenen meen ik dat de notarissen geen „gerechten” in deze zin zijn.

a) Ontvankelijkheid

56. Alvorens inhoudelijk op de zaak in te gaan moet eerst de ontvankelijkheidsvraag worden beantwoord.

57. Verweerder in het hoofdgeding heeft verzet aangetekend tegen het door de notaris uitgevaardigde dwangbevel. Als gevolg daarvan is de bevoegdheid overgegaan op de Kroatische rechter. Maakt het feit dat de notaris niet meer bevoegd is voor het geschil de tweede vraag van de nationale rechter zuiver hypothetisch en derhalve niet-ontvankelijk?

58. Ik meen van niet.

59. Volgens vaste rechtspraak rust er een vermoeden van relevantie op de door de nationale rechter voorgelegde vragen.[24] Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.

60. In de onderhavige zaak wordt dat vermoeden van relevantie mijns inziens niet ondubbelzinnig weerlegd. Het is niet duidelijk wat voor gevolgen een negatief antwoord van het Hof op de tweede vraag zou hebben voor de nationale procedure. Aan de ene kant is het mogelijk dat een dergelijk antwoord uiteindelijk geen enkel gevolg heeft, aangezien de zaak nu niet meer bij de notaris maar bij de nationale rechter aanhangig is. Aan de andere kant kan het antwoord op de tweede vraag, zeker wanneer het negatief is, mogelijk ook de gehele nationale procedure aantasten. Dat zijn vragen van nationaal recht. Zij staan ter beoordeling van de nationale rechter en niet van het Hof.

61. Ik geef het Hof derhalve in overweging de tweede vraag ontvankelijk te verklaren.

b) Ten gronde

i) Opmerkingen betreffende de aanpassing van verordening nr. 1215/2012 in verband met de toetreding van Kroatië

62. Het begrip „gerecht” wordt in de verordening niet gedefinieerd. Artikel 3 van de verordening bepaalt echter dat het begrip „gerecht” met name ook de Hongaarse notarissen omvat in het kader van een summiere procedure betreffende een aanmaning tot betaling, en de Zweedse gerechtsdeurwaarderinstanties in het kader van een summiere procedure betreffende een aanmaning tot betaling en bijstandszaken. Er is geen vergelijkbare bepaling opgenomen met betrekking tot de Kroatische notarissen in het kader van de uitvaardiging van dwangbevelen.

63. De verordening is vastgesteld op 12 december 2012, enkele maanden vóór de toetreding van Kroatië tot de Europese Unie op 1 juli 2013, maar na de bekendmaking van de Toetredingsakte op 24 april 2012, waarin een lijst is opgenomen van technische aanpassingen van het afgeleide recht.[25]

24 — Zie recent arrest van 11 november 2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 — Zie bijlage III bij de Toetredingsakte.

64. Men zou kunnen zeggen dat de verordening tussen twee stoelen valt: te laat voor technische aanpassingen in het kader van het toetredingsproces en te vroeg voor Kroatië om als lidstaat van de Unie invloed op de inhoud ervan te kunnen uitoefenen.

65. Op die basis stelt de Kroatische regering dat het voor haar eenvoudigweg onmogelijk was de notarissen in artikel 3 van de verordening te doen opnemen.

66. Hoewel ik oog heb voor de praktische punten die ten aanzien van het tijdstip van de verordening aan de orde zijn gesteld, ben ik van mening dat die overwegingen niet van invloed mogen zijn op de uitlegging van de werkingssfeer van de verordening. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de uitlegging van bepalingen van Unierecht wordt gebaseerd op de tekst van die bepalingen. Indien de tekst dubbelzinnig is, moeten die dubbelzinnigheden worden opgelost op basis van de context en de doelstellingen van de bepaling.

67. Ongewone omstandigheden rechtvaardigen niet dat die algemene regels voor de uitlegging van wetsbepalingen opzijgezet worden. Uitzonderlijke gevallen leiden tot slechte algemene regels. Vermeende bedoelingen van een lidstaat die door een tijdskwestie zouden zijn doorkruist, mogen niet leiden tot een verdraaiing van de uitlegging van het Unierecht, die tenslotte in alle lidstaten eenvormig moet zijn. [26]

ii) Zijn de Kroatische notarissen in het kader van de uitvaardiging van dwangbevelen „gerechten" die beslissingen geven?

– Ontbreken van een vaste definitie van „gerecht"

68. In de verordening wordt het begrip „beslissingen" [in het Engels „judgments"] zeer ruim omschreven. De definitie staat duidelijk los van de nationale kwalificaties van „beslissing" door het gebruik van de zinsnede: „ongeacht de daaraan gegeven benaming". [27] Bovendien gebruiken andere taalversies dan de Engelse doorgaans een algemenere term die dichter bij het ruimere Engelse „decision" ligt (bijvoorbeeld „décision" (Frans), „Entscheidung" (Duits) en „rozhodnutí" (Tsjechisch). De in de verordening gegeven voorbeelden van dergelijke „beslissingen" zijn divers: „arrest, vonnis, beschikking of rechterlijk dwangbevel, [...] vaststelling van het bedrag van de proceskosten". „Dwangbevelen" vallen hier derhalve uitdrukkelijk onder.

69. Beslissingen zijn echter uitsluitend „beslissingen" in de zin van de verordening wanneer zij door een „gerecht" zijn gegeven. [28] Het woord „gerecht" [29] is niet gedefinieerd in de verordening.

26 — Ik wijs erop dat niets een lidstaat belet dergelijke bedoelingen om te zetten in bindende wetgeving, via de gebruikelijke wetgevingsprocedures op het niveau van de Unie.

27 — Arrest van 15 november 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung e.a. (C-456/11, EU:C:2012:719, punt 26 e.v.).

28 — In het begrip „judgment" in het Engels (en „sudska odluka" in het Kroatisch) zelf ligt het soort entiteit dat de handeling moet vaststellen besloten. Het andere vereiste van artikel 2, onder a), van de verordening, dat beslissingen door gerechten „van een lidstaat" moeten worden gegeven, is in casu niet aan de orde.

29 — De Engelse taalversie van de verordening gebruikt de woorden „court" en „court or tribunal" door elkaar. Ik doe dat in deze conclusie ook. Andere taalversies zijn consequenter en houden het bij één enkel woord.

70. Vanuit een meer *institutioneel* oogpunt ziet de natuurlijke betekenis van het begrip „gerecht” niet op notarissen, die geen „rechterlijke instantie” zijn [30], dit wil zeggen, geen deel uitmaken van de rechterlijke organisatie. [31] Vanuit een meer *functioneel* oogpunt erkent het Unierecht zelf „fundamentele verschillen” tussen de notariële en de rechterlijke taak in de rechtsstelsels. [32] Hoewel notarissen soms rechterlijke taken verrichten in specifieke gevallen, is dat niet hun reguliere en/of primaire rol. Als gevolg daarvan zijn notarissen, zelfs vanuit een meer functioneel oogpunt, geen gerechten „in de werkelijke [gebruikelijke] betekenis van het woord”. [33]

71. Niettemin moet aan de natuurlijke betekenis van het woord „gerecht” in dit geval wellicht minder gewicht worden toegekend door de verscheidenheid van de vertalingen van het ermee corresponderende woord in andere taalversies. Zo verwijst de Kroatische taalversie bijvoorbeeld naar „sud” (gerechten), de Franse naar „juridiction” (rechterlijke instanties), de Spaanse naar „órgano jurisdiccional” (rechterlijke organen), de Duitse naar „Gericht” (gerechten), de Tsjechische naar „gerechten” (soud), en de Italiaanse naar „autorità giurisdizionale” (rechterlijke autoriteiten).

72. Aangezien de natuurlijke betekenis van deze termen niet eenduidig is, bespreek ik hieronder twee wezenlijke aspecten van de context en het doel van de verordening alvorens een oplossing in deze zaak voor te stellen.

73. Ten eerste biedt artikel 3 van de verordening enige verheldering. Het classificeert de Hongaarse notarissen en de Zweedse gerechtsdeurwaarderinstanties (in het kader van de vaststelling van bepaalde handelingen) met zoveel woorden als „gerechten” „voor de toepassing van deze verordening”.

74. Uit die benadering blijkt duidelijk dat de wetgever de Hongaarse notarissen en de Zweedse gerechtsdeurwaarderinstanties niet automatisch als onder het begrip „gerecht” vallend heeft beschouwd. [34] Had hij dit wel gedaan, dan zou het weinig zin hebben hen expliciet te noemen. Artikel 3 is duidelijk te zien als een soort uitzondering op of uitbreiding van de natuurlijke betekenis van „gerecht”.

75. Anders dan de Kroatische regering betoogt, moet artikel 3 mijns inziens niet als een loutere verheldering van grensgevallen worden gelezen, onder meer omdat, zoals hierboven vermeld, notarissen (en gerechtsdeurwaarderinstanties) [35] geen „gerechten” zijn in de gewone betekenis van dat woord. Bovendien, wanneer notarissen als regel „gerechten” waren, quod non, is het niet duidelijk waarom dat uitdrukkelijk zou moeten worden vermeld en alleen met betrekking tot een specifieke door Hongaarse notarissen verrichte taak, en niet met betrekking tot andere taken of notarissen van andere lidstaten. [36]

76. De opzet en de bewoordingen van de artikelen 2 en 3 van de verordening lijken de uitsluiting van notarissen van het begrip „gerecht” derhalve te bevestigen.

30 — Arresten van 2 juni 1994, Solo Kleinmotoren (C-414/92, EU:C:1994:221, punt 17), en 14 oktober 2004, Mærsk Olie & Gas (C-39/02, EU:C:2004:615, punt 45).

31 — Onder het begrip „beslissing” vallen ook bepaalde handelingen die door “de griffier” worden vastgesteld. Dergelijke ambtenaren kunnen dus als onderdeel van het „gerecht” worden beschouwd (zie arrest van 2 juni 1994, Kleinmotoren [C-414/92, EU:C:1994:221, punten 16 en 17]). In het onderhavige geval is het uitvaardigen van dwangbevelen echter *extern* gedelegeerd, aan de notarissen, dat wil zeggen buiten de institutionele gerechtsstructuren, en niet *intern*, binnen de structuur van een gerecht.

32 — Arrest van 1 oktober 2015, ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, punt 47).

33 — Zie overweging 20 van verordening (EU) nr. 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring (PB 2012, L 201, blz. 107).

34 — Uit de wetgevingsstukken blijkt niet waarom artikel 3 is ingevoegd.

35 — Die alleen al door hun naam gemakkelijk zouden kunnen worden beschouwd als onderdeel van de uitvoerende macht en niet van de rechterlijke macht. In parallelle regelingen worden zij als „administratieve instantie” aangeduid (zie voetnoot 41 hieronder).

36 — Ik wijs er ook op dat de Hongaarse notarissen niet worden vermeld in het overeenkomstige artikel 4, lid 7, van verordening (EG) nr. 805/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen (PB 2004, L 143, blz. 15). Zie ook de a-contrariovoetnoot 33 hierboven, over overweging 20 van verordening nr. 650/2012.

77. Ten tweede is parallelle wetgeving inzake de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging op specifieke gebieden (en in ruimere zin in burgerlijke en handelszaken) [37] eveneens van belang. Die regelingen geven een reeks verschillende benaderingen te zien. Sommige ervan bevatten expliciete definities van „gerecht", die ruim en divers zijn [38] (soms worden er ook verschillende begrippen in gebruikt en gedefinieerd). [39] Andere definiëren het basisbegrip zelf niet, maar gaan vergezeld van specificaties, bijvoorbeeld een opsomming van bepaalde entiteiten die in elk geval als „gerecht" moeten worden beschouwd. [40] Dat is het geval bij verordening nr. 1215/2012. [41]

78. Er is in dit verband dus weinig horizontale overeenstemming, laat staan uniformiteit, tussen de afzonderlijke teksten op het gebied van de burgerlijke rechtsvordering in de Europese Unie. Een systematische benadering helpt ons dus niet veel verder. Het begrip „gerecht" is duidelijk sterk afhankelijk van het normatieve kader en het doel van de betrokken regeling. In sommige gevallen wordt er duidelijk naar gestreefd een specifieke en ad-hocdefinitie te geven, terwijl in andere gevallen een meer algemeen, ongedefinieerd begrip wordt gebruikt (vergezeld van specificaties).

79. Wij moeten ons daarom hoeden voor ongenuanceerde rechtstreekse toepassing van wat kennelijk contextspecifieke definities zijn. De vaststelling van één enkel alomvattend Unierechtelijk begrip „gerecht" lijkt ook niet eenvoudig.

80. Tegelijkertijd is, zoals de Commissie en de Kroatische regering hebben opgemerkt, in de Engelse taalversies het begrip „court or tribunal" van artikel 2, onder a), van de verordening hetzelfde als dat in artikel 267 VWEU. Het lijkt erop dat het in de verordening gebruikte begrip in de meeste taalversies identiek is aan het begrip waarmee traditioneel de entiteiten worden aangeduid die prejudiciële verzoeken kunnen indienen bij het Hof.

81. Er bestaat een uitgebreide rechtspraak over artikel 267 VWEU. Een ongenuanceerde rechtstreekse toepassing van de rechtspraak over artikel 267 VWEU lijkt echter moeilijk doenlijk. Tot op een bepaalde hoogte is zij zeker mogelijk [42], maar daarbij moet altijd in het oog worden gehouden dat de definitie voor artikel 267 VWEU in een andere context en met andere doeleinden is ontwikkeld. Dit vooropgesteld biedt de benadering in het kader van artikel 267 VWEU toch een bruikbaar uitgangspunt. Zij bevat in elk geval de basiskenmerken van een als „gerecht" te kwalificeren instelling.

37 — Zie bijvoorbeeld verordening nr. 805/2004 (Europese executoriale titel); verordening nr. 650/2012 (erfopvolging); Verdrag van Lugano van 16 september 1988 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2007, L 339, blz. 3); verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB 2003, L 338, blz. 1-29); verordening nr. 1896/2006 van de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (PB 2006, L 399, blz. 1); verordening nr. 4/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen (PB 2009, L 7, blz. 1); verordening nr. 606/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken (PB 2013, L 181, blz. 4), en verordening nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (PB 2007, L 199, blz. 1).

38 — Het begrip „gerecht" kan bijvoorbeeld zijn gedefinieerd aan de hand van de werkingssfeer van de verordening, zoals in artikel 2, punt 1, van verordening nr. 2201/2003 en artikel 3, lid 2, van verordening nr. 650/2012. In beide gevallen rusten op de lidstaten bepaalde verplichtingen om de Commissie op de hoogte te stellen van (niet-rechterlijke) instanties die onder de definitie van „gerecht" vallen (verordening nr. 650/2012, artikel 79; verordening nr. 2201/2003, artikel 68). In een andere benadering worden de definities van de lidstaat rechtstreeks gevolgd (dit wil zeggen gerechten zijn de als zodanig door elke rechtsorde aangewezen autoriteiten]). Dat is het geval bij artikel 62 van het Verdrag van Lugano, waarnaar de Duitse en de Zwitserse regering uitdrukkelijk hebben verwezen.

39 — Zie bijvoorbeeld artikel 3, punt 4, van verordening nr. 606/2013, waarin „instantie van afgifte" wordt gedefinieerd als „rechterlijke instantie" en voorts bepaalde andere instanties die maatregelen vaststellen die „voor rechterlijke toetsing vatbaar [zijn] en dezelfde werking [hebben] als een beslissing van een rechterlijke instantie aangaande dezelfde aangelegenheid".

40 — Verordening nr. 861/2007 volgt weer een andere benadering. Die verordening bevat geen definitie van „gerecht" maar geeft in de considerans aan dat er bijvoorbeeld een gekwalificeerde rechter zitting in moet hebben en het recht op een eerlijk proces en het beginsel van hoor en wederhoor moeten worden geëerbiedigd (overwegingen 9 en 27).

41 — Zoals blijkt uit artikel 3 ervan. Zie ook verordening nr. 805/2004. Verordening nr. 4/2009 definieert „gerecht" niet, maar vermeldt dat „gerecht" ook „administratieve autoriteiten" omvat – die worden genoemd in bijlage X (in die lijst zijn de Zweedse gerechtsdeurwaarderinstanties vermeld).

42 — Zie arrest van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punten 47 en 48), waarin de voor artikel 267 VWEU ontwikkelde definitie is overgenomen voor de uitlegging van afgeleid recht.

– *Voorgestelde tweeledige definitie*

82. Hoe moet het begrip „gerecht” in het kader van verordening nr. 1215/2012 dan worden gedefinieerd? Hoe moeten nationale gerechten waarbij een verzoek om erkenning en tenuitvoerlegging van door buitenlandse entiteiten uitgevaardigde akten wordt ingediend, vaststellen of die entiteiten „gerechten” zijn?

83. Met het oog op de bijzondere doelstellingen van verordening nr. 1215/2012 stel ik een benadering in twee stappen voor van het begrip „gerecht”, bestaande in:

— een *institutionele* standaarddefinitie (gebaseerd op een eenvoudige aanknoping bij de erkende gerechtelijke structuren van de lidstaten),

— in uitzonderlijke gevallen gecorrigeerd door een *functionele* Unierechtelijke definitie (bestaande in de criteria geldend voor artikel 267 VWEU, echter strikt toegepast).

84. Een dergelijke tweestapsbenadering, die ook eenvoudig kan worden aangeduid als „institutionele definitie met een veiligheidsklep”, voldoet mijns inziens het beste aan de doeleinden van verordening nr. 1215/2012. Ten eerste kan daardoor het merendeel van de gewone gevallen snel worden afgehandeld. Voorts zorgt zij er ook voor dat moeilijkere gevallen kunnen worden opgelost op basis van de bestaande rechtspraak van het Hof, zij het in een enigszins aangepaste vorm.

85. De standaarddefinitie van het begrip „gerecht” moet eenvoudig zijn en zijn gebaseerd op een institutionele benadering: een „gerecht” is een rechterlijke instantie van een lidstaat. Het is een entiteit die deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie van de lidstaat en als zodanig is erkend. [43]

86. Deze institutionele benadering van de definitie van „gerecht” vindt steun in de bestaande rechtspraak van het Hof. [44] In ’s Hofs rechtspraak is het feit dat de in het geding zijnde entiteit een „gerecht” is in het algemeen zelfs geen voorwerp van discussie. Bij wijze van voorbeeld uit de rechtspraktijk: de Engelse High Court of Justice [45], de Nederlandse arrondissementsrechtbank [46] of het Franse Tribunal de Grande Instance (arrondissementsrechtbank) [47] zijn *natuurlijk* „gerechten”.

87. De discussie richt zich in die gevallen veeleer op het soort procedure dat wordt gevolgd en op de vraag of de daaruit voortvloeiende handeling een „beslissing” is in de zin van het huidige artikel 2, onder a), van de verordening. Dit kan twijfelachtig zijn door bijvoorbeeld het niet-contradictoire of voorlopige karakter van de procedure. Met andere woorden, het „functionele” of „procedurele” onderzoek is vooral gereserveerd voor de beoordeling van de *handeling* en niet van de *instelling* die haar vaststelt.

43 — Hoewel in casu niet aan de orde, mag die definitie in beginsel de gemeenschappelijke gerechten van verschillende lidstaten, zoals het Benelux-Gerechtshof (zie overweging 11 van de verordening) niet uitsluiten.

44 — Zie arresten van 2 juni 1994, Solo Kleinmotoren (C-414/92, EU:C:1994:221, punt 17), en 14 oktober 2004, Mærsk Olie & Gas (C-39/02, EU:C:2004:615, punt 45). In die gevallen gebruikt het Hof „rechterlijke instantie” kennelijk als synoniem voor „gerecht”.

45 — Arrest van 2 april 2009, Gambazzi (C-394/07, EU:C:2009:219).

46 — Arrest van 14 oktober 2004, Mærsk Olie & Gas (C-39/02, EU:C:2004:615).

47 — Arrest van 21 mei 1980, Denilauler (125/79, EU:C:1980:130).

88. Het belangrijkste is wellicht dat een institutionele standaarddefinitie van „gerecht” niet alleen aansluit bij de natuurlijke betekenis van het begrip maar ook het beste het doel van de verordening weergeeft. Dat doel is wederzijdse erkenning en snelheid en voorzienbaarheid van de rechtsbedeling. Dat doel vraagt om eenvoud. Een onderzoek van geval tot geval is duidelijk niet geschikt om dat te bereiken. Het vereist ook vertrouwen. Wanneer de entiteit duidelijk deel uitmaakt (of juist niet) van de rechterlijke instanties van de lidstaat van afgifte van de akte, waarom zou de uitvoerende lidstaat dat feit dan, anders dan in volstrekt uitzonderlijke gevallen, onderzoeken? [48]

89. Dit algemene doel heeft een operationele consequentie: indien de standaarddefinitie van „gerecht” voor de toepassing van verordening nr. 1215/2012 een autonome Unierechtelijke definitie was, zou het Hof dan van de nationale rechters verwachten dat zij in elk concreet geval waarin om erkenning volgens die verordening wordt verzocht, nagingen of aan alle criteria van die definitie is voldaan? Zou elke rechter in eerste aanleg in lidstaat X die om verlof tot tenuitvoerlegging van een beslissing wordt verzocht, moeten controleren of een rechter in eerste aanleg in lidstaat Y, die de beslissing heeft gegeven, al dan niet een onafhankelijke en onpartijdige instantie van rechterlijke aard was, die bij de wet is ingesteld, een permanent karakter heeft en uitspraak doet na een procedure op tegenspraak?

90. Het redelijke antwoord is „neen”. De standaardbenadering moet derhalve een institutionele zijn: van gerechten die deel uitmaken van de reguliere rechterlijke organisatie van een lidstaat kan eenvoudigweg worden aangenomen dat het „gerechten” in de zin van verordening nr. 1215/2012 zijn, zonder dat verdere afzonderlijke controles nodig zijn. Dat is opnieuw een uitdrukking van wederzijds vertrouwen: tot het uitdrukkelijke en duidelijke bewijs van het tegendeel, is wat een gerecht is voor de een, een gerecht voor de ander.

91. De institutionele standaarddefinitie heeft nog een andere belangrijke praktische consequentie: zij laat *interne delegatie* toe tussen de nationale gerechten, met name de gerechten van eerste aanleg. Het feit dat een namens de instelling vastgestelde handeling wordt ondertekend door een daartoe naar nationaal recht naar behoren gemachtigde griffier, gerechtssecretaris of andere gerechtelijk ambtenaar, veelal in summiere, niet op tegenspraak gevoerde procedures en procedures over geringe vorderingen, doet niet af aan de kwalificatie van de instelling als „gerecht”. Wie precies beslist of tekent kan een rol gaan spelen bij de vaststelling of de handeling een „beslissing” is, maar dat is een andere kwestie.

92. Wanneer een lidstaat er daarentegen voor kiest zelfs een rechterlijke taak *extern*, dus buiten de rechterlijke organisatie, te delegeren, is de entiteit waaraan deze taak is gedelegeerd niet louter door die delegatie automatisch een „gerecht”.

93. Miskenning van dit verschil zou mijns inziens zowel in strijd zijn met de natuurlijke betekenis van het begrip „gerecht” als met de opzet van de artikelen 2 en 3 van de verordening. Het zou ook zeer ongewenste en onpraktische gevolgen hebben.

94. Hoewel standaardregels de beste praktische oplossing zijn voor de aanpak van het merendeel van de gevallen [49] is de kwestie daarmee niet afgedaan. Er kunnen zich altijd onverwachte en uitzonderlijke situaties voordoen. Bovendien zou de vaststelling van een zuiver nationale institutionele definitie van „gerecht” uiteindelijk geheel worden beheerst door de lidstaten en hun keuzes voor een gerechtelijk bestel. Dat zou een miskenning zijn van de Unierechtelijke oorsprong van het begrip. [50] Tegelijkertijd

48 — Dit laat natuurlijk de kwalificatie van de relevante handeling als „beslissing” onverlet.

49 — Hetgeen wordt bevestigd door het feit dat de specifieke betekenis van „gerecht” in deze context vanaf de inwerkingtreding van het Executieverdrag meer dan 40 jaar geleden nooit diepgaand door het Hof is behandeld.

50 — Een aanwijzing dat dit niet de bedoeling was bij verordening nr. 1215/2012 is het feit dat het oorspronkelijke verordeningsvoorstel van de Commissie een definitie bevatte van „gerecht” als „alle autoriteiten die door een lidstaat zijn aangewezen” [Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, COM/2010/0748 definitief - COD 2010/0383, artikel 2, onder c)]. Die definitie is echter niet overgenomen.

is de formulering van een nieuw op zichzelf staand volledig autonoom Unierechtelijk begrip „gerecht" niet passend, gezien het doel. Om de hierboven uiteengezette redenen zou dat een aantal praktische moeilijkheden met zich brengen. De definitie dient dus nationale en Unierechtelijke dimensies te hebben, in overeenstemming met de eerste en de tweede stap van de hier voorgestelde benadering.

95. Met betrekking tot de tweede stap van de voorgestelde benadering kan ik mij (ten minste) twee situaties voorstellen waarin de institutionele standaarddefinitie *bij uitzondering* op bezwaar kan stuiten en een genuanceerdere beoordeling nodig kan maken van de vraag of een orgaan al dan niet een gerecht is.

96. Ten eerste kunnen beslissingen in burgerlijke en handelszaken die in beginsel binnen de materiële werkingssfeer van de verordening vallen, *intern* binnen de rechterlijke organisatie van de lidstaat gedelegeerd worden, maar op een wijze die tot ernstige en evidente constitutionele bedenkingen in andere lidstaten kan leiden. Er zijn in deze categorie twee scenario's denkbaar: een lidstaat zou als „gewone gerechten" in zijn rechterlijke organisatie instellingen en/of personen kunnen aanwijzen die ondanks hun formele classificatie voor andere lidstaten eenvoudigweg onaanvaardbaar zijn in die hoedanigheid.[51] In het tweede scenario, weer in werkelijk uitzonderlijke omstandigheden, is het denkbaar dat gewone gerechten van een lidstaat tekortkomingen vertonen die automatische wederzijdse erkenning problematisch maken.[52] In beide scenario's moet een op een autonome Unierechtelijke definitie gebaseerde beoordeling voor een noodzakelijke correctie zorgen.

97. Ten tweede kan een activiteit die als een rechterlijke taak kan worden beschouwd *extern* gedelegeerd zijn aan een instantie die op het eerste gezicht geen deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie van de lidstaat. Dit tweede scenario zou wel eens aanzienlijk waarschijnlijker kunnen zijn dan het eerste. Het heeft er in elk geval de schijn van dat dit in het hoofdgeding aan de orde is. Ook hier zou het weer mogelijk moeten zijn terug te vallen op een zuiver op het Unierecht gebaseerde genuanceerdere definitie van „gerecht".

98. Wat voor definitie moet dat zijn? Om de hierboven uiteengezette redenen komt het mij niet zinvol voor pasklare definities te introduceren die in verschillende contexten of andere instrumenten van afgeleid recht zijn ontwikkeld.

99. Tegelijkertijd wordt in verordening nr. 1215/2012, zoals reeds vermeld (punt 80 van deze conclusie), letterlijk dezelfde terminologie gebruikt als in artikel 267 VWEU [in hun Engelse taalversie].

100. Er zijn goede normatieve en praktische redenen om ervan af te zien het wiel opnieuw uit te vinden, dit wil zeggen volledig nieuwe definities te ontwikkelen. Vanuit normatief oogpunt is coherentie van wetgeving een belangrijke factor voor voorzienbaarheid en rechtmatigheid. Zoals in de punten 77 en 78 hierboven is uiteengezet, wordt dit gebied toch al gekenmerkt door een hoge mate van particularisme waar het de definities betreft. De meest aangewezen handelwijze lijkt bijgevolg veeleer te trachten de afzonderlijke teksten geleidelijk aan meer te harmoniseren dan weer een nieuwe andere definitie uit de hoge hoed te toveren. Praktisch gezien bestrijkt de artikel 267 VWEU-toets reeds vrij goed de essentiële kenmerken van een orgaan van rechterlijke aard dat als „gerecht" kan worden aangemerkt.

51 — Ter illustratie hiervan zou een aantal duidelijk bizarre voorbeelden kunnen worden gegeven. Relevanter is echter wellicht het doel van een autonome definitie van de Unie in dergelijke gevallen te benadrukken, dat misschien niet primair in het belang van de Unie maar vooral in dat van de andere lidstaten is.

52 — Zie voor een verder doorgetrokken analogie arrest van 5 april 2016, Aranyosi en *Căldăraru* (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punten 98 e.v.).

101. Gelet op een en ander stel ik voor dat in gevallen als het onderhavige, waarin de institutionele standaarddefinitie van een orgaan op bezwaren stuit, die kwalificatie opnieuw kan worden beoordeeld op basis van de kenmerken die worden gebruikt om vast te stellen of er sprake is van een „rechterlijke instantie" in het kader van de rechtspraak van het Hof over artikel 267 VWEU. Dat betekent dat moet worden vastgesteld of het betrokken nationale orgaan over alle individuele, traditioneel in die definitie begrepen kenmerken beschikt, namelijk: de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, dit wil zeggen, een contradictoire rechterlijke procedure, het toepassen van de regelen van het recht door het orgaan, alsmede de onafhankelijkheid ervan. [53]

102. Ervan afzien het wiel geheel opnieuw uit te vinden betekent echter niet dat het gebruik ervan niet zou kunnen worden gewijzigd of aangepast. De aanpassing bestaat er in het onderhavige geval niet in *welke* criteria moeten worden gebruikt, maar veeleer in *hoe* zij moeten worden gebruikt in het specifieke kader van verordening nr. 1215/2012.

103. De hier door mij voorgestelde aanpassing houdt rekening met de verschillende doeleinden van het mechanisme van de prejudiciële verwijzing aan de ene kant en van de verordening aan de andere kant. Het eerste zet aan tot een dialoog tussen rechters en bevordert de eenheid van het Unierecht. De tweede is een instrument voor de wederzijdse erkenning en het vrije verkeer van beslissingen, en omvat doeleinden van snelheid, eenvoud en voorzienbaarheid [54], maar gebaseerd op wederzijds vertrouwen in adequate normen van rechterlijke bescherming.

104. Dat verschil in doelstelling moet natuurlijk tot uiting komen in een verschillende benadering wat betreft de wijze waarop die criteria worden toegepast. In het kader van de ontvankelijkheid van prejudiciële verzoeken kan de praktijk wellicht worden aangemerkt als een relatief coulante „bij twijfel ontvankelijkheid"-benadering. In eerdere beschrijvingen van deze flexibiliteit, van meer literaire aard, is gezinspeeld op de mogelijkheid dat zelfs Sancho Panza een prejudiciële vraag zou kunnen stellen als gouverneur van het eiland Barataria. [55]

105. Gelet op de sterk verschillende context en doelstelling van de verordening, moeten deze criteria mijns inziens echter *strikt* worden toegepast. Wederzijds vertrouwen vereist immers duidelijkheid en de verzekering dat in grensgevallen de handelingen van het orgaan waarvan een lidstaat om tenuitvoerlegging wordt verzocht, voldoende waarborgen bieden wat betreft onafhankelijkheid, onpartijdigheid, een contradictoire procedure en de algemene eerbiediging van de rechten van verdediging. De hierboven genoemde factoren (punt 101) moeten derhalve niet als facultatief of als meer of minder belangrijke onderdelen van een algemene beoordeling worden behandeld. Ik zou ze eerder als checklist willen zien.

106. Met andere woorden, in het specifieke kader van verordening nr.1215/2012 moet de benadering in de tweede stap van de potentieel functionele beoordeling van de aard van een nationaal orgaan *strikt* zijn: aan alle criteria moet zijn voldaan, zonder de mogelijkheid van compensatie of globale beoordeling. [56]

53 — Zie bijvoorbeeld arrest van 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punt 23), recent bevestigd bij arrest van 24 mei 2016, MT Højgaard en Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, punt 23).

54 — Arrest van 15 november 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung e.a. (C-456/11, EU:C:2012:719, punt 26).

55 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, punt 14).

56 — Uiteraard met de vrijheid (en soms de verplichting) voor de nationale rechter om het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU in grensgevallen te raadplegen.

107. Kort samengevat en afsluitend met de hierboven aangehaalde quijoteske metafoor: men zou de definitie van rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU kunnen oprekken en een door Sancho Panza als gouverneur van het eiland Barataria ingediende vraag kunnen aanvaarden. De beantwoording van vragen om de uniformiteit en de duidelijkheid van het recht te bevorderen moet tenslotte in het algemeen als positief worden gezien. De tenuitvoerlegging van door gouverneur Sancho Panza jegens mensen op verschillende eilanden gegeven beslissingen is echter een geheel ander verhaal.

– *Toepassing op het onderhavige geval*

108. In het onderhavige geval en op basis van de verwijzingsbeslissing en de bij het Hof ingediende opmerkingen lijken de Kroatische notarissen niet aan de institutionele standaarddefinitie van „*gerecht*" te voldoen.

109. Kunnen zij niettemin worden aangemerkt als „rechterlijke instantie" als bedoeld in de tweede stap van de voorgestelde benadering, dit wil zeggen door de toepassing van de „checklist van artikel 267"?

110. Aan een aantal van die factoren is in het onderhavige geval mogelijkerwijs voldaan, zoals met name de Kroatische regering heeft gesteld. Of dit al dan niet het geval is, staat uiteindelijk ter beoordeling van de nationale rechter.

111. Mijns inziens wekt de in het prejudiciële verzoek beschreven procedure voor de Kroatische notarissen, zoals door de Commissie is opgemerkt en ter terechtzitting verder is onderzocht, echter sterk de indruk dat het geen procedure *op tegenspraak* betreft. Dat lijkt zelfs per definitie niet het geval te zijn, aangezien de bevoegdheid voor een geschil ter zake op de rechter overgaat krachtens artikel 282, lid 3, van de executiewet.

112. Bij de toepassing van de definitie van „rechterlijke instantie" van artikel 267 VWEU is het contradictoire karakter van de procedure geen conditio sine qua non. Om de hierboven uiteengezette redenen meen ik echter dat het voor de definitie van „gerecht" in de zin van de verordening als een noodzakelijke voorwaarde moet worden beschouwd.

113. Al kan een procedure tot een procedure op tegenspraak worden (zelfs gemakkelijk) door de overdracht ervan aan een andere instantie, dit volstaat mijns inziens niet om het overdragende orgaan te herkwalificeren als „gerecht" in de zin van de verordening. Het is logisch waarom: het werkelijk contradictoire deel van de procedure van gerechtelijke aard wordt gevoerd voor de rechter, niet voor de notaris.

iii) Conclusie met betrekking tot de tweede vraag

114. Om de hierboven uiteengezette redenen geef ik het Hof in overweging de tweede vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden: Om als „gerecht" in de zin van verordening nr. 1215/2012 te worden aangemerkt, moet een entiteit een rechterlijke instantie van een lidstaat zijn die deel uitmaakt van zijn rechterlijke organisatie. In twijfelgevallen kan een dergelijke entiteit niettemin onder de definitie van „gerecht" vallen wanneer zij voldoet aan de volgende criteria: i) zij heeft een wettelijke grondslag, ii) een permanent karakter, iii) verplichte rechtsmacht, iv) doet uitspraak na een procedure op tegenspraak, v) past de regelen des rechts toe, en vi) is onafhankelijk.

V – Conclusie

115. Ik geef het Hof in overweging de vragen van de Općinski sud u Puli-Pola als volgt te beantwoorden:

„Eerste vraag

Verordening nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, is van toepassing in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een overeenkomst voor het gebruik van een parkeerplaats is gesloten tussen een particulier en een entiteit in handen van een overheid, wanneer de laatste niet haar overheidsbevoegdheid uitoefent.

Tweede vraag

Om als ‚gerecht' in de zin van verordening nr. 1215/2012 te worden aangemerkt, moet een entiteit een rechterlijke instantie van een lidstaat zijn die deel uitmaakt van zijn rechterlijke organisatie. In twijfelgevallen kan een dergelijke entiteit niettemin onder de definitie van ‚gerecht' vallen wanneer zij voldoet aan de volgende criteria: i) zij heeft een wettelijke grondslag, ii) een permanent karakter, iii) verplichte rechtsmacht, iv) doet uitspraak na een procedure op tegenspraak, v) past de regelen des rechts toe, en vi) is onafhankelijk."