ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

1 februari 2017 *

„Niet-nakoming — Artikel 49 VWEU — Vrijheid van vestiging — Notarissen — Nationaliteitsvereiste — Artikel 51 VWEU — Deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag”

In zaak C-392/15,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 20 juli 2015,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Støvlbæk en K. Talabér-Ritz als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en M. M. Tátrai als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en D. Hadroušek als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (rapporteur) en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: X. Lopez Bancalari, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 september 2016,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Hongaars.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat Hongarije, door voor de toegang tot het beroep van notaris een nationaliteitsvereiste te stellen, zijn verplichtingen krachtens artikel 49 VWEU niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Algemene organisatie van het beroep van notaris in Hongarije

2 Naar Hongaars recht oefenen notarissen hun werkzaamheden uit in het kader van een vrij beroep. De organisatie van het notariaat wordt geregeld door de közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (wet nr. XLI van 1991 inzake notarissen, *Magyar Közlöny* 1991/109; hierna: „notariswet").

3 Volgens § 1, lid 1, van deze wet zijn notarissen bevoegd om authentieke akten te verlijden teneinde op onpartijdige wijze juridische diensten aan partijen te verlenen om geschillen te vermijden.

4 Volgens § 1, lid 4, van deze wet zorgt de notaris binnen zijn wettelijke bevoegdheden voor de toepassing van het recht als onderdeel van de overheidstaak om recht te bedelen.

5 § 2, lid 1, van deze wet bepaalt dat de notaris in het kader van zijn activiteiten slechts aan de wet is onderworpen en geen instructies mag ontvangen.

6 § 10 van de notariswet bepaalt dat de notaris overeenkomstig het burgerlijk wetboek aansprakelijk is voor de schade die hij veroorzaakt. Hij moet tevens voor de gehele duur van zijn activiteit gedekt zijn door een verzekering voor de eventueel veroorzaakte schade.

7 Volgens § 31/A, lid 1, van de wet kunnen notarissen hun activiteit individueel uitoefenen of in kantoorverband. § 31/E bepaalt dat de oprichting en het drijven van een kantoor geen afbreuk doen aan het persoonlijke juridische statuut van notarissen, zoals vastgelegd in de notariswet, met name aan hun verplichting om hun ambt persoonlijk uit te oefenen en aan hun deontologische en materiële aansprakelijkheid.

8 De honoraria van notarissen zijn vastgesteld bij de közjegyzői díjszabásról szóló 14/1991. IM rendelet (besluit nr. 14 van de minister van Justitie tot vaststelling van de honoraria van notarissen) van 26 november 1991 (*Magyar Közlöny* 1991/130).

9 Wat de toegang tot het notarisambt betreft, bepaalt § 17, lid 1, onder a), van de notariswet dat enkel Hongaarse burgers tot notaris kunnen worden benoemd.

De notariële werkzaamheden in Hongarije

10 § 1, lid 1 van de fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (wet nr. L van 2009 betreffende de betalingsbevelprocedure, *Magyar Közlöny* 2009/85; hierna: „wet betreffende de betalingsbevelprocedure") bepaalt dat de procedure ter aflevering van betalingsbevelen een niet-contentieuze vereenvoudigde civielrechtelijke procedure is die ertoe strekt geldvorderingen te innen, wat onder de bevoegdheid van de notaris valt.

11 Volgens § 2 van deze wet heeft deze procedure dezelfde gevolgen als een gerechtelijke procedure.

12 § 9, lid 1, van de wet betreffende de betalingsbevelprocedure bepaalt dat langs elektronische weg ingediende verzoeken tot afgifte van een betalingsbevel, onder voorbehoud van de vrijstellingen, krachtens het systeem van de Nationale kamer van notarissen van Hongarije automatisch en gelijkelijk tussen de notarissen worden verdeeld.

13 Volgens § 18, leden 1 en 3, van de wet betreffende de betalingsbevelprocedure is het in het kader van de procedure tot afgifte van betalingsbevelen niet nodig om de partij te horen of om een bewijsprocedure te voeren.

14 Krachtens de relevante bepalingen van deze wet en van de bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (wet nr. LIII van 1994 betreffende de gerechtelijke executieprocedure, *Magyar Közlöny* 1994/51), verklaart de notaris op verzoek van de schuldeiser het betalingsbevel uitvoerbaar, zonder dat de schuldenaar wordt gehoord, wanneer het betrokken bevel bij gebreke van bezwaar bindend is geworden. De uitvoerbaarverklaring is noodzakelijk om dwangmaatregelen tegen de schuldenaar ten uitvoer te leggen met het oog op de inning van een schuldvordering.

15 § 52, lid 2, van de wet betreffende de betalingsbevelprocedure bepaalt dat de notaris die een betalingsbevel afgeeft, bevoegd is om dit bevel uitvoerbaar te verklaren.

16 Wat de erfopvolgingsprocedure betreft, bepaalt § 2, lid 1, van de hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (wet nr. XXXVIII van 2010 betreffende de erfopvolgingsprocedure, *Magyar Közlöny* 2010/35; hierna: „wet betreffende de erfopvolgingsprocedure") dat het gaat om een niet-contentieuze civielrechtelijke procedure.

17 Volgens § 2, lid 2, van deze wet heeft de door de notaris gevoerde procedure dezelfde gevolgen als een procedure voor de rechter in eerste aanleg.

18 Uit § 1 juncto § 3, lid 1, van deze wet blijkt dat de erfopvolgingsprocedure inhoudt dat de notaris bij besluit vaststelt welke persoon op welke grond aan het einde van de procedure welke rechten en verplichtingen zal hebben ten aanzien van de nalatenschap, een deel ervan of een specifiek goed.

19 Volgens § 10 van deze wet regelt de notaris vragen die tijdens de erfopvolgingsprocedure rijzen bij formele besluiten.

20 Volgens § 13, lid 1, van de wet betreffende de erfopvolgingsprocedure wordt er, behoudens bepaalde uitzonderingen, geen hoorzitting voor het onderzoek van het bewijsmateriaal gehouden, maar kunnen de belanghebbenden in het kader van de afhandeling van de nalatenschap en de deelnemers aan de procedure stukken overleggen ter ondersteuning van de aanspraken van derden.

21 In het kader van de erfopvolgingsprocedure kan de notaris onder de met name in de §§ 32 tot en met 34 van deze wet gestelde voorwaarden bewarende maatregelen treffen.

22 Volgens § 43 van deze wet kan de notaris met name voorbereidende maatregelen treffen met het oog op de organisatie van de bijeenkomst van de erfgenamen. Voorts kan hij onderzoeken of het nodig is om de erfopvolgingsprocedure te onderbreken, of hij zich dient terug te trekken dan wel of hij territoriaal onbevoegd is. De notaris kan tevens maatregelen nemen om gebreken in de inventaris van de nalatenschap te verhelpen.

23 Volgens § 46, lid 1, van deze wet moet de notaris, wanneer er aanwijzingen zijn dat de decujus een testament heeft opgesteld, de administratieve dienst of de persoon die dit testament in zijn bezit heeft, verzoeken om dit stuk mee te delen.

24 Bovendien kan de notaris, indien hij ter uitvoering van de erfopvolgingsprocedure gegevens of documenten nodig heeft die in het bezit zijn van een rechterlijke instantie, een administratieve dienst, een ander overheidsorgaan, een lokale overheid of een instantie of een andere persoon die dergelijke informatie beheert, overeenkomstig § 16, lid 1, van de wet betreffende erfopvolgingsprocedure verzoeken dat deze gegevens of deze documenten worden verstrekt. Volgens § 16, lid 2, van deze wet kan het verzoek van de notaris slechts worden afgewezen indien de toegang tot deze gegevens of documenten in strijd zou zijn met een wet of een besluit.

25 De notaris draagt de nalatenschap definitief of voorlopig over. § 81, lid 1, van de wet betreffende de erfopvolgingsprocedure bepaalt dat wanneer de erfgenamen en legatarissen het niet eens zijn over de vraag welke roerende goederen tot de nalatenschap behoren, de notaris de niet-litigieuze roerende goederen overdraagt, met de vermelding dat geschillen over de aanspraken op de litigieuze roerende goederen door de rechter kunnen worden beslecht.

26 Volgens § 83, lid 1, van deze wet draagt de notaris de nalatenschap definitief over wanneer er geen wettelijke beletselen zijn en er ofwel slechts één erfgenaam is die aanspraak maakt op de nalatenschap en volgens de beschikbare informatie geen andere personen als erfgenaam of op grond van een schenking wegens overlijden, een legaat of een openbare gift aanspraak kunnen maken op de nalatenschap, ofwel in het kader van de erfopvolgingsprocedure geen, of slechts een ondergeschikt, juridisch geschil over de overdracht van de goederen van de nalatenschap bestaat.

27 Volgens § 85, lid 1, van de wet betreffende de erfopvolgingsprocedure draagt de notaris de nalatenschap voorlopig over indien het onmogelijk is om haar definitief over te dragen. § 86 van deze wet bepaalt de volgorde van overdracht die in dat geval van toepassing is.

28 Het formele besluit tot voorlopige overdracht van de nalatenschap wordt krachtens § 88 van de wet betreffende de erfopvolgingsprocedure definitief, indien de rechthebbende niet verklaart een erfrechtelijke vordering bij de rechter in te stellen om aanspraken die in het formele besluit tot voorlopige overdracht niet in aanmerking zijn genomen en waarover een erfrechtelijk geschil bestaat, te laten erkennen, indien de rechter deze vordering niet-ontvankelijk of ongegrond verklaart of de contentieuze procedure beëindigt, of wanneer de rechter de contentieuze procedure afsluit zonder zich uit te spreken over de grond van de zaak.

29 Tegen het formele besluit van de notaris waarbij de erfopvolgingsprocedure ten gronde wordt afgesloten, alsook tegen zijn besluit waarbij de procedurekosten worden vastgesteld en de betrokkenen worden gelast om deze te dragen, en tegen zijn besluit om een geldboete op te leggen kan een beroep in rechte worden ingesteld onder de voorwaarden van de artikelen 109 tot en met 113 van de wet betreffende de erfopvolgingsprocedure.

30 Uit § 1, leden 2 en 3, van de közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet (besluit nr. 15 van de minister van Justitie van 26 november 1991 betreffende het aantal notarisposten en de vestigingsplaats van de notaris, *Magyar Közlöny* 1991/130) blijkt dat de bevoegdheid van notarissen te Boedapest (Hongarije) in erfopvolgingszaken wordt bepaald door het gebied waar zij hun activiteiten verrichten. Indien meerdere notarissen in hetzelfde gebied actief zijn, treden zij volgens een maandelijkse beurtrol op in erfopvolgingszaken, waarbij de procedure wordt verzorgd door de notaris die bevoegd is op het tijdstip van overlijden van de decujus.

31 Wat de rol van de notaris op het gebied van het notariële depot betreft, bepaalt de egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény (wet nr. XLV van 2008 betreffende niet-contentieuze notariële procedures, *Magyar Közlöny* 2008/94; hierna: „wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures") dat de tenuitvoerlegging van een schuldvordering via een notarieel depot dezelfde gevolgen heeft als de tenuitvoerlegging van een schuldvordering via een gerechtelijk depot. Volgens de relevante bepalingen van deze wet plaatst de notaris de aanvaardingsformule op het verzoek indien hij het depot aanvaardt. De notaris wijst het verzoek af of

weigert het in ontvangst te nemen indien niet aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. Hij stelt dan een formeel besluit vast. De notaris geeft ook een formeel besluit over de toewijzing van het depot. De afgifte van het depot kan pas plaatsvinden nadat dit besluit van kracht is geworden.

32 De notaris maakt tevens authentieke akten op. Deze akten zijn uitvoerbaar wanneer de notaris het van de formule van tenuitvoerlegging heeft voorzien. Volgens § 112 van de notariswet brengt de notaris de formule van tenuitvoerlegging op de notariële akte aan indien hierop de verbintenis tot uitvoering van de prestatie en de tegenprestatie of de eenzijdige verbintenis, de naam van de schuldeiser en de schuldenaar, het voorwerp van de verbintenis, de omvang of het bedrag ervan, alsook de uitvoeringswijze en -termijn zijn aangegeven.

33 Om een in een notariële akte opgenomen schuldvordering te innen, verklaart de notaris op verzoek van de schuldeiser en zonder de schuldenaar te horen deze akte uitvoerbaar. De uitvoerbaarverklaring geschiedt door het aanbrengen van een formule op de akte. De rechtmatigheid hiervan kan in rechte worden betwist.

34 § 195 van wetboek van burgerlijke rechtsvordering regelt de bewijskracht van de authentieke akte. Uit de leden 6 en 7 van deze bepaling blijkt dat het door authentieke akten geleverde bewijs in beginsel kan worden weerlegd. Voorts kan de rechter de persoon die de akte heeft afgegeven verzoeken om zich over de authenticiteit ervan uit te spreken. Verder heeft de rechter krachtens § 206 van bovengenoemd wetboek een discretionaire beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de bewijzen.

35 Wat de werkzaamheden van de notaris op het gebied van de voorafgaande bewijsvergaring betreft, bepaalt § 17 van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures dat de notaris hierom kan worden verzocht onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, wanneer de verzoeker een juridisch belang heeft bij het verkrijgen van een bewijs, met name bij de vaststelling van een bijzonder belangrijk feit of een bijzonder belangrijke situatie. Volgens de relevante bepalingen van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures is de voorafgaande bewijsvergaring niet mogelijk indien een civiel geding of een strafprocedure aanhangig is in de betrokken zaak. Indien de notaris van mening is dat naar alle waarschijnlijkheid niet is voldaan aan de voorwaarden om voorafgaandelijk bewijs te vergaren, neemt hij een afwijzend besluit, waarvan de rechtmatigheid in rechte kan worden betwist.

36 De notaris treedt ook op in het kader van de precontentieuze procedure tot voorafgaande aanstelling van een gerechtsdeskundige. Volgens § 21 van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures kan de notaris worden verzocht om een gerechtsdeskundige aan te stellen wanneer bijzondere technische competenties vereist zijn voor de vaststelling of de beoordeling van een feit dat, of enige andere omstandigheid die, van belang is voor de verzoeker. De notaris kan niet om de aanstelling van een gerechtsdeskundige worden verzocht indien met betrekking tot de betrokken kwestie een gerechtelijke procedure aanhangig is waarin de verzoeker verzoekende of verwerende partij is, of indien een strafrechtelijke procedure tegen deze verzoeker aanhangig is. Volgens de relevante bepalingen van deze wet neemt de notaris, indien hij van mening is dat niet is voldaan aan de voorwaarden om een gerechtsdeskundige te kunnen aanstellen, een afwijzend besluit, waarvan de rechtmatigheid in rechte kan worden betwist.

37 De notaris speelt overeenkomstig de §§ 28 tot en met 36 van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures ook een rol in het kader van de procedure tot nietigverklaring van verloren, gestolen of vernietigde verhandelbare effecten en certificaten. De nietigverklaring van deze effecten en certificaten door de notaris heeft tot gevolg dat de daarin vastgestelde rechten niet kunnen worden uitgeoefend of dat de nakoming van de daarin vastgestelde verplichtingen niet kan worden afgedwongen. § 29 van deze wet bepaalt dat elke notaris bevoegd is om op te treden naar aanleiding van een verzoek tot nietigverklaring.

38 Volgens de relevante bepalingen van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures gelast de notaris desgevraagd de persoon of de instantie die gehouden is tot betaling op grond van het verloren, gestolen of vernietigde effect om niet tot betaling over te gaan en, in voorkomend geval, het inmiddels opeisbare bedrag in gerechtelijk depot te plaatsen. Het formele besluit van de notaris tot nietigverklaring van een verloren, gestolen of vernietigd verhandelbaar effect of certificaat heeft dezelfde gevolgen als een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing.

39 De notaris is ook bevoegd om het geregistreerde partnerschap tussen twee personen van hetzelfde geslacht die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, te ontbinden. Deze procedure wordt geregeld door de §§ 36/A tot en met 36/D van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures. Volgens de relevante bepalingen van deze wet kan het geregistreerde partnerschap door de notaris worden ontbonden op voorwaarde dat de geregistreerde partners samen en vrijelijk hierom verzoeken, dat geen van de geregistreerde partners een kind heeft ten aanzien waarvan de partners een gezamenlijke alimentatieverplichting hebben, en dat de geregistreerde partners in een notariële akte of een mede door een advocaat ondertekende onderhandse akte een overeenkomst hebben bereikt over de wettelijke alimentatieverplichting van de ene ten aanzien van de andere, over het gebruik van de gemeenschappelijke woning en over de verdeling van het gemeenschappelijke vermogen van de partners. Het formele besluit tot homologatie van de overeenkomst tussen de partijen heeft dezelfde gevolgen als de homologatie van een overeenkomst door een rechterlijke instantie, en een formeel besluit tot ontbinding van een geregistreerde partnerschap heeft dezelfde gevolgen als een rechterlijke beslissing. Indien deze overeenkomst niet kan worden gehomologeerd of indien niet is voldaan aan de voorwaarden om het geregistreerde partnerschap voor de notaris te ontbinden, weigert de notaris om deze overeenkomst te homologeren en wijst hij het verzoek tot ontbinding van het partnerschap af.

40 De §§ 36/E tot en met 36/G van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures regelen de bevoegdheid van de notaris inzake het beheer van het register van partnerschapsverklaringen. Dit register bevat een vermelding van elke verklaring betreffende het bestaan of de ontbinding van een partnerschap in de zin van het burgerlijk wetboek. Deze verklaring wordt ingeschreven op gezamenlijk verzoek van de partners of, in geval van verklaring over de ontbinding van het partnerschap, op verzoek van een van hen. De notaris gaat na of aan de voorwaarden van de inschrijvingsprocedure is voldaan. Het formele besluit van de notaris tot inschrijving in het register van partnerschapsverklaringen heeft dezelfde gevolgen als een rechterlijke beslissing.

41 Het nationale register van huwelijksovereenkomsten en het nationale register van samenlevingsovereenkomsten vormen, tot bewijs van het tegendeel, het officiële bewijs van het bestaan van de daarin ingeschreven overeenkomsten. Volgens § 4:65, lid 2, en § 6:515, lid 3, van het burgerlijk wetboek kan een huwelijks- of samenlevingsovereenkomst slechts tegenover derden worden ingeroepen indien zij is geregistreerd of indien de echtgenoten of de samenwonenden aantonen dat de betrokken derde kennis had of moest hebben van het bestaan en de inhoud ervan.

42 Krachtens § 36/H, lid 2, van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures staat de Nationale kamer van notarissen van Hongarije in voor de exploitatie van het registratiesysteem, terwijl de notarissen via de daarvoor bedoelde IT-toepassingen de inschrijvingen verrichten in het nationale register van huwelijksovereenkomsten en in het nationale register van samenlevingsovereenkomsten. Krachtens § 36/J, lid 2, van deze wet gaat de notaris, alvorens de overeenkomst in die registers in te schrijven, na of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.

43 Voorts regelt de notaris in het kader van een niet-contentieuze procedure de nalatenschap of de opvolging in geval van overlijden van natuurlijke personen of van ontbinding van rechtspersonen die verklaringen hebben afgelegd in het register van roerende zekerheden.

44 Krachtens § 162 van de notariswet is de notaris bevoegd om alle soorten documenten, speciën, waardevolle objecten en openbaar uitgegeven verhandelbare effecten in bewaring te ontvangen. Volgens deze wet is hij eveneens bevoegd om op verzoek van een partij dergelijke waarden aan een derde over te dragen of ze tijdens de voorbereiding van een notariële akte en in het kader daarvan aan een rechterlijke instantie of een andere autoriteit in depot te geven.

45 Krachtens § 171/A van de notariswet is de notaris bevoegd om op verzoek van een partij een authentieke elektronische versie van een document in zijn elektronische archieven op te nemen. Hij bewaart dit document gedurende ten minste drie jaar.

Precontentieuze procedure

46 Bij brief van 18 oktober 2006 heeft de Commissie Hongarije aangemaand om haar binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen kenbaar te maken over de verenigbaarheid van het nationaliteitsvereiste voor de toegang tot het beroep van notaris in Hongarije met de artikelen 49 en 51 VWEU.

47 Hongarije heeft op deze aanmaningsbrief geantwoord bij brief van 20 december 2006.

48 Aangezien de Commissie niet overtuigd was door de argumenten van Hongarije, heeft zij bij brief van 23 oktober 2007 een met redenen omkleed advies tot deze lidstaat gericht, waarop deze heeft geantwoord bij brief van 12 februari 2008.

49 Op 24 mei 2011 heeft het Hof in de arresten Commissie/België (C-47/08, EU:C:2011:334), Commissie/Frankrijk (C-50/08, EU:C:2011:335), Commissie/Luxemburg (C-51/08, EU:C:2011:336), Commissie/Oostenrijk (C-53/08, EU:C:2011:338), Commissie/Duitsland (C-54/08, EU:C:2011:339) en Commissie/Griekenland (C-61/08, EU:C:2011:340) geoordeeld dat het nationaliteitsvereiste dat respectievelijk door het Koninkrijk België, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Oostenrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en de Helleense Republiek voor de toegang tot het beroep van notaris wordt gesteld, een door artikel 49 VWEU verboden discriminatie op grond van nationaliteit vormt. Hongarije had voor het Hof geïntervenieerd aan de zijde van de eerste vijf hierboven genoemde lidstaten.

50 De Commissie heeft in een brief van 9 november 2011 Hongarije gewezen op de in het vorige punt van dit arrest genoemde arresten en verzocht om aan te geven welke maatregelen het op basis van die arresten had genomen of van plan was te nemen om zijn wetgeving in overeenstemming te brengen met het Unierecht.

51 Hongarije heeft bij schrijven van 13 januari 2012 op die brief geantwoord dat de functies die notarissen in de Hongaarse rechtsorde uitoefenen, ook andere activiteiten omvatten als die welke het Hof heeft onderzocht in de zaken waarin de in punt 49 van het onderhavige arrest genoemde arresten zijn gewezen, en dat die functies naar hun aard verschillen van die welke in die zaken aan de orde waren.

52 Op 27 september 2012 heeft de Commissie een aanvullend met redenen omkleed advies tot Hongarije gericht, waarop deze lidstaat heeft geantwoord bij brief van 30 november 2012.

53 Na de wijzigingen te hebben onderzocht die Hongarije inmiddels had aangebracht aan zijn wetgeving betreffende de activiteiten van notarissen, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de niet-nakoming bleef bestaan, en heeft zij dus op 10 juli 2014 een nieuw aanvullend met redenen omkleed advies tot deze lidstaat gericht.

54 In een brief van 18 september 2014 heeft Hongarije in antwoord op dat advies uiteengezet waarom het standpunt van de Commissie volgens haar ongegrond was.

55 Daarop heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Argumenten van partijen

56 De Commissie is van mening dat de werkzaamheden die de notaris in de Hongaarse rechtsorde uitoefent, binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU vallen.

57 Dienaangaande heeft deze instelling ten eerste opgemerkt dat de notaris een economische activiteit uitoefent, aangezien hij geen werknemer van de staat is, maar een vrij beroep uitoefent in het kader waarvan hij tegen vergoeding diensten verricht, en belastingplichtig is.

58 Ten tweede staan de notarissen voor een groot deel van hun activiteiten met elkaar in concurrentie, binnen de grenzen van hun respectieve territoriale bevoegdheden. Dat is met name het geval voor het opmaken van authentieke akten en voor de nietigverklaring van verloren, gestolen of vernietigde verhandelbare effecten en certificaten. Voorts kunnen schriftelijke en mondelinge verzoeken om een betalingsbevel af te geheven, tot om het even welke notaris worden gericht.

59 Ten derde zijn de werkzaamheden die de notaris in de Hongaarse rechtsorde uitoefent in het kader van zijn opdracht om betalingsbevelen af te geven en uitvoerbaar te verklaren en erfopvolgingsprocedures te leiden, ondersteunende of voorbereidende activiteiten bij de uitoefening van het openbaar gezag of activiteiten die de beoordelings- en beslissingsbevoegdheid van de administratieve of rechterlijke autoriteiten onverlet laten en die niet gepaard gaan met de uitoefening van beslissingsbevoegdheid, de bevoegdheid om dwang uit te oefenen of de bevoegdheid om dwangmaatregelen te treffen.

60 Ten vierde stelt de Commissie dat het feit dat de notaris in het algemeen belang optreedt niet noodzakelijkerwijs impliceert dat hij deelneemt aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 51, eerste alinea, VWEU.

61 Ten vijfde handelt de notaris op fiscaal en financieel vlak als een onderneming. Voorts heeft het notariskantoor rechtspersoonlijkheid en zijn de bepalingen van Hongaars recht inzake de vennootschap met beperkte aansprakelijkheid hierop van toepassing.

62 Ten slotte is de notaris als enige verantwoordelijk voor de handelingen die hij in het kader van zijn beroepsactiviteit verricht, en kunnen zijn handelingen niet de aansprakelijkheid van de staat met zich brengen.

63 In de tweede plaats stelt de Commissie dat de werkzaamheden van de notaris in de Hongaarse rechtsorde geen werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 51, eerste alinea, VWEU, zoals uitgelegd door het Hof, zijn.

64 In dat verband betoogt zij dat artikel 51, eerste alinea, VWEU autonoom en uniform moet worden uitgelegd. Aangezien deze bepaling voorziet in een uitzondering op de vrijheid van vestiging voor werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, moet zij bovendien strikt worden uitgelegd en moet deze uitzondering beperkt worden tot activiteiten die zelf een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden. Het begrip openbaar gezag impliceert dat een van het gemene recht afwijkende beslissingsbevoegdheid wordt uitgeoefend die tot uitdrukking komt in de macht om los van of zelfs tegen de wil van anderen te handelen.

65 De door de notaris uitgeoefende functies omvatten niet de uitoefening van beslissingsbevoegdheid, de bevoegdheid om dwang uit te oefenen of de bevoegdheid om dwangmaatregelen te treffen. Zij zijn gericht op juridische preventie en vormen dus ondersteunende of voorbereidende taken bij de uitoefening van het openbaar gezag. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door elementen zoals het gereglementeerde karakter van de notariële werkzaamheden, het feit dat notarissen door de Hongaarse strafwet worden geacht openbaar gezag uit te oefenen, de territoriale bevoegdheid van de notarissen, hun onafzetbaarheid, de onverenigbaarheid van het notarisambt met de uitoefening van andere functies en het feit dat de notaris geen cliënten mag weigeren.

66 Wat ten eerste de betalingsbevelprocedure betreft, stelt de Commissie dat de notaris een ondersteunende taak uitoefent waarmee hij belast is om de rechterlijke instanties te ontlasten. Aangezien deze procedure slechts betrekking heeft op niet-betwiste en vervallen geldvorderingen, beschikt de notaris niet over enige beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de partijen. De bevoegdheden van de notaris zijn dus beperkt tot de uitvoering van procedurele formaliteiten. Hij kan geen andere bevelen dan betalingsbevelen afgeven en is niet bevoegd om kennis te nemen van de betwisting van de schuldvordering. Voorts wordt het door de notaris afgegeven betalingsbevel slechts definitief en uitvoerbaar indien het niet binnen de gestelde termijn door de schuldenaar wordt betwist. Ten slotte volstaat het feit dat dit bevel belangrijke rechtsgevolgen heeft niet om aan te tonen dat er sprake is van een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag.

67 Volgens de Commissie gelden deze overwegingen ook voor de werkzaamheid die de notaris overeenkomstig verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (PB 2006, L 399, blz. 1) uitoefent in het kader van de Europese betalingsbevelprocedure.

68 Wat ten tweede de uitvoerbaarverklaring van het betalingsbevel betreft, stelt de Commissie dat de notaris niet over enige beoordelings- of beslissingsbevoegdheid beschikt. Hij beslecht geen geschil, hoort de partijen niet en verzoekt niet om bewijzen over te leggen, maar beperkt zich ertoe om een onbetwist betalingsbevel uitvoerbaar te maken. De uitvoerbaarheid van dit bevel verleent de notaris geen bevoegdheid om dwang uit te oefenen. De notaris zorgt er enkel voor dat de schuldvordering tot bewijs van het tegendeel onbetwistbaar is, zonder enige betwisting over de schuldvordering ten gronde te beslechten. Het aanbrengen van de formule van tenuitvoerlegging op het betalingsbevel vormt dus een ondersteunende en voorbereidende taak.

69 Wat ten derde de erfopvolgingsprocedure betreft, merkt de Commissie op dat het gaat om een niet-contentieuze civiele procedure in het kader waarvan de partijen een overeenkomst kunnen sluiten die de notaris met een formeel besluit bekrachtigt. Uit het feit dat de notaris nalatenschappen waarover een geschil bestaat, krachtens de Hongaarse regelgeving slechts voorlopig kan overdragen, blijkt dat hij niet bevoegd is om een geschil tijdens de erfopvolgingsprocedure te beslechten. De definitieve overdracht van de nalatenschap door de notaris impliceert evenmin de uitoefening van enige beslissingsbevoegdheid of van de bevoegdheid om dwang uit te oefenen, omdat hiervoor de voorafgaande instemming of een voorafgaande overeenkomst tussen de partijen vereist is.

70 Voorts kan het formele besluit tot overdracht niet als een definitieve handeling worden beschouwd, aangezien het in rechte kan worden aangevochten. De dwangmaatregelen en de voorbereidende en bewarende maatregelen die de notaris kan treffen om het goede verloop van de erfopvolgingsprocedure te verzekeren, raken de betrokken rechten niet in hun wezen en zijn ondergeschikt aan de hoofdtaak van de notaris.

71 Ten vierde speelt de notaris slechts een ondergeschikte rol in het kader van het notariële depot. Hij onderzoekt geen betwistingen. Het notariële depot houdt dus niet de uitoefening van een beoordelings-, beslissings- of dwangbevoegdheid in.

72 Wat ten vijfde de opstelling van notariële akten betreft, is de Commissie van mening dat het belang van de rechtsgevolgen van deze akten niet volstaat om aan te tonen dat het gaat om een werkzaamheid ter uitoefening van het openbaar gezag. De bewijskracht van notariële akten verbindt de rechter niet onvoorwaardelijk bij de beoordeling van de bewijzen. Bovendien kan het tegenbewijs worden geleverd. De uitvoerbaarheid van deze akten biedt de schuldeiser weliswaar de mogelijkheid om de schuld ten uitvoer te leggen, zonder dat hij zich tot de rechter hoeft te wenden, maar de rol van de notaris op dit vlak is beperkt: hij gaat enkel na of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan om de formule van tenuitvoerlegging te kunnen aanbrengen. Hij beschikt dus niet over enige beslissings- of dwangbevoegdheid.

73 Ten zesde merkt de Commissie op dat de procedure tot voorafgaande bewijsvergaring voor de notaris de voorafgaande verstrekking van bewijzen beoogt teneinde in een latere strafrechtelijke of civiele zaak tot een positieve uitkomst te komen. De werkzaamheid die de notaris in het kader van deze procedure uitoefent, heeft dus duidelijk een ondersteunend of voorbereidend karakter.

74 Ten zevende is de Commissie van mening dat de procedure tot aanstelling van een gerechtsdeskundige nauw verbonden is met de andere procedures voor de notaris, zoals de procedure tot afgifte van een betalingsbevel of de erfopvolgingsprocedure, waarbij geen openbaar gezag wordt uitgeoefend.

75 Ten achtste betoogt de Commissie dat de bevoegdheid van de notaris in het kader van de nietigverklaring van verloren, gestolen of vernietigde verhandelbare effecten en certificaten geen betrekking heeft op de juridische status van deze documenten, maar enkel op de mogelijkheid om deze te vervangen. Met deze activiteit oefent de notaris dus geen openbaar gezag uit.

76 Ten negende is de Commissie van mening dat de notaris in het kader van de ontbinding van het geregistreerde partnerschap slechts bevoegd is om na te gaan of is voldaan aan de wettelijke voorwaarden om dat partnerschap in onderlinge overeenstemming te kunnen ontbinden. Hij beschikt dan ook niet over een echte beoordelings- of beslissingsbevoegdheid op dat vlak.

77 Wat ten tiende het beheer van het register van partnerschapsverklaringen en het beheer van het nationale register van huwelijksovereenkomsten en van het nationale register van samenlevingsovereenkomsten betreft, is de Commissie van mening dat de gevolgen die de inschrijving van akten in deze registers door de notaris sorteert, louter zijn terug te voeren tot de overeenkomsten of andere akten waarmee de partijen vrij hebben ingestemd. Voor het optreden van de notaris is dus de voorafgaande instemming of wilsovereenstemming van de partijen vereist.

78 Ten elfde betoogt de Commissie met betrekking tot de regeling van de nalatenschap of de opvolging in geval van overlijden van natuurlijke personen of van ontbinding van rechtspersonen die verklaringen hebben afgelegd in het register van roerende zekerheden, dat het beheer van dat register geen verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag, omdat het enkel betrekking heeft op niet-contentieuze procedures.

79 Ten twaalfde en ten slotte stelt de Commissie dat het bewaren van akten en het in bewaring nemen van speciën, waardevolle objecten en verhandelbare effecten door de notaris aanvullende en passieve activiteiten vormen die niet gepaard gaan met de uitoefening van beslissingsbevoegdheid, de bevoegdheid om dwang uit te oefenen of de bevoegdheid om dwangmaatregelen te treffen, en evenmin het onderzoek van eventuele betwistingen omvatten.

80 Hongarije, dat wordt ondersteund door de Tsjechische Republiek, betoogt in de eerste plaats dat de activiteiten die de notaris in de Hongaarse rechtsorde uitoefent, niet binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU vallen.

81 De notaris oefent immers geen economische of commerciële activiteit uit, aangezien hij voor een vergelijkend onderzoek moet slagen om te kunnen worden benoemd, zijn activiteiten binnen een bepaald gebied en vanuit een bepaalde vestigingsplaats uitoefent, zijn activiteiten niet vrij maar door de wet worden bepaald, hij zijn taken in volledige onafhankelijkheid uitvoert, hij volgens § 1, lid 4, van de notariswet een activiteit uitoefent die gericht is op de „toepassing van het recht", niet vrij wordt onderhandeld over zijn honoraria en zijn beroep, wat de procedure tot afgifte van een betalingsbevel en de erfopvolgingszaken betreft, niet aan concurrentie onderhevig is.

82 Voorts vervult de notaris zijn taken persoonlijk, zelfs wanneer hij in kantoorverband werkt. Hij handelt niet in het algemeen belang, maar „in het belang van de cliënten die zich tot [hem] wenden".

83 Ten slotte draagt de staat indirect de verantwoordelijkheid voor de handelingen van de notaris.

84 Hongarije, dat hierin wordt ondersteund door de Tsjechische Republiek, betoogt in de tweede plaats dat de werkzaamheden van de notaris in de Hongaarse rechtsorde hoe dan ook vallen onder de uitzondering van artikel 51 VWEU. Het statuut van de notaris is in Hongarije immers vergelijkbaar met die van rechters en andere personen die deelnemen aan de uitoefening van het openbaar gezag. Hij is ermee belast geschillen te voorkomen door niet-contentieuze procedures ten uitvoer te leggen, en maakt als zodanig deel uit van het systeem van rechtsbedeling. Hij kan een zaak die onder zijn materiële bevoegdheid valt, niet weigeren, en zijn handelingen sorteren dezelfde gevolgen als rechterlijke beslissingen, ook al worden zij vastgesteld in het kader van niet-contentieuze procedures. Evenals de rechter treedt de notaris onafhankelijk op. Hij oefent ook een beoordelings- en een beslissingsbevoegdheid uit en kan overheidsdwang uitoefenen.

85 In dit verband merkt Hongarije ten eerste op dat de procedure tot afgifte van een betalingsbevel ertoe strekt de rechterlijke instanties te ontlasten. Door op verzoek van de schuldeiser een bevel af te geven dat de schuldenaar verplicht een geldsom te betalen zonder dat hij hoeft te worden gehoord, beslecht de notaris definitief een privaatrechtelijke kwestie. In de praktijk wordt slechts tegen een klein deel van de door de notaris afgegeven betalingsbevelen verzet aangetekend. Voorts is de notaris in de Hongaarse rechtsorde ook bevoegd om een betalingsbevel af te geven overeenkomstig verordening nr. 1896/2006.

86 Ten tweede impliceert de uitvoerbaarverklaring van het betalingsbevel volgens Hongarije een rechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag, aangezien de gedwongen tenuitvoerlegging een dwangmaatregel vormt die voor de schuldenaar tot gevolg heeft dat hem op grond van zijn schuld goederen worden ontnomen. Dat er rechtsmiddelen bestaan tegen het formele besluit van de notaris om het bevel uitvoerbaar te verklaren, vloeit voort uit de noodzaak om de grondrechten te eerbiedigen en betekent niet dat dit besluit een geringere rechtskracht heeft. Voorts betreft dit soort rechtsmiddelen niet de vraag of al dan niet de tenuitvoerlegging dient te worden gelast, maar louter de rechtmatigheid van dit besluit.

87 Wat ten derde de erfopvolgingsprocedure betreft, stelt Hongarije dat de door de notaris verrichte taken niet louter dienen ter voorbereiding van het werk van een rechterlijke instantie, maar dat hij zelf de gehele erfopvolgingsprocedure tot een goed einde brengt en het formele besluit tot overdracht van de nalatenschap vaststelt. Anders dan de notaris in de Oostenrijkse rechtsorde, treedt de notaris in de Hongaarse rechtsorde niet op als gemachtigde van een rechterlijke instantie, maar handelt hij krachtens een eigen bevoegdheid en neemt hij zelf alle besluiten. Bovendien kan hij bewarende maatregelen treffen. Voorts is het aantal beroepen in rechte tegen besluiten van notarissen inzake erfopvolging verwaarloosbaar.

88 Ten vierde merkt Hongarije op dat het notariële depot dezelfde gevolgen sorteert als het gerechtelijke depot. Die reden hiervoor is dat notarissen het vertrouwen van het publiek genieten wegens de rol die zij spelen in het kader van de rechtsbedeling, en omdat zij gemakkelijker toegankelijk zijn dan de rechterlijke instanties.

89 Wat ten vijfde de opstelling van notariële akten betreft, betoogt Hongarije dat deze activiteit van de notaris streng gereglementeerd is. Het officiële karakter van de door de notaris opgemaakte authentieke akte wordt voorts bevestigd door de formule van tenuitvoerlegging die hij op deze akte aanbrengt wanneer aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. Aangezien deze formule de mogelijkheid biedt om een schuldvordering door middel van een openbare dwangmaatregel ten uitvoer te leggen onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde procedure als die welke van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing, vervult de notaris dezelfde rol als de rechters in het kader van het beslechten en het voorkomen van geschillen. Het arrest van 17 juni 1999, Unibank (C-260/97, EU:C:1999:312), bevestigt dat enkel akten die vallen onder de uitoefening van het openbaar gezag, uitvoerbaar kunnen zijn. Voorts is de uitvoerbaarheid van verbintenissen die in authentieke akten zijn vastgesteld, krachtens 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, L 12, blz. 1) en 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) vergelijkbaar met die van rechterlijke beslissingen.

90 Ten zesde stelt Hongarije dat de voorafgaande bewijsvergaring voor de notaris een bijzondere variant vormt op een niet-contentieuze procedure die dezelfde aard heeft als de rechterlijke procedure en die tot doel heeft bewijzen te verzamelen met het oog op de eventuele inleiding van een contentieuze procedure in een latere fase.

91 Wat ten zevende de procedure tot aanstelling van een gerechtsdeskundige betreft, preciseert Hongarije dat het gaat om een bijzondere variant op een soortgelijke rechterlijke procedure.

92 Ten achtste merkt Hongarije op dat de nietigverklaring van verloren, gestolen of vernietigde verhandelbare effecten en certificaten door de notaris bindend is en dezelfde gevolgen sorteert als een in kracht van gewijsde gegaan vonnis. Deze activiteit van de notaris raakt dus de rechten en verplichtingen van derden en impliceert derhalve een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag. Hongarije preciseert evenwel dat de nietigverklaring van een verhandelbaar effect het weliswaar onmogelijk maakt om het daarin vastgestelde recht uit te oefenen of de nakoming van de daarin vastgestelde verplichting af te dwingen, maar geen wijziging aanbrengt in de rechtsverhouding die aan dit verhandelbare effect ten grondslag ligt. De nietigverklaring van dit effect biedt louter de mogelijkheid om een nieuw verhandelbaar effect uit te geven dat het vorige vervangt.

93 Wat ten negende de rol van de notaris op het gebied van de ontbinding van het geregistreerde partnerschap betreft, merkt Hongarije op dat hij het geregistreerde partnerschap in het kader van een niet-contentieuze procedure ontbindt op basis van de onderlinge overeenstemming tussen de partijen. De notaris treedt op dezelfde wijze op als de rechter en de notariële ontbinding heeft dezelfde gevolgen als de door een rechter uitgesproken ontbinding.

94 Wat ten tiende het beheer van het register van partnerschapsverklaringen en het beheer van het nationale register van huwelijksovereenkomsten en van het nationale register van samenlevingsovereenkomsten betreft, merkt Hongarije op dat het formele besluit van de notaris om informatie in die registers in te schijven bindend is, dezelfde gevolgen sorteert als een in kracht van gewijsde gegaan vonnis van een rechter en bepaalt of de betrokken akten aan derden kunnen worden tegengeworpen.

95 Ten elfde merkt Hongarije op dat de notaris de nalatenschap of de opvolging regelt in geval van overlijden van natuurlijke personen of van ontbinding van rechtspersonen die verklaringen hebben afgelegd in het register van roerende zekerheden.

96 Ten slotte is Hongarije van mening dat het bewaren van akten en het in bewaring nemen van speciën, waardevolle objecten en verhandelbare effecten weliswaar geen uitoefening van openbaar gezag inhoudt, maar niet kan worden losgekoppeld van de andere werkzaamheden van de notaris, aangezien dit hem de mogelijkheid biedt om zijn andere taken efficiënter te vervullen.

Beoordeling door het Hof

97 Vooraf zij opgemerkt dat het beroep van de Commissie uitsluitend betrekking heeft op de vraag of het door de betrokken Hongaarse regelgeving gestelde nationaliteitsvereiste voor de toegang tot het beroep van notaris verenigbaar is met de in artikel 49 VWEU neergelegde vrijheid van vestiging. Het ingestelde beroep betreft niet het statuut en de organisatie van het notariaat in de Hongaarse rechtsorde en evenmin andere voorwaarden dan het nationaliteitsvereiste om in die lidstaat toegang te krijgen tot het beroep van notaris.

98 Hongarije betoogt dat het beroep van notaris niet als een economische activiteit kan worden beschouwd en dat dit beroep dus niet binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU valt.

99 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de vrijheid van vestiging zoals vastgelegd in artikel 49 VWEU ook voor het beroep van notaris geldt (arrest van 10 september 2015, Commissie/Letland, C-151/14, EU:C:2015:577, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

100 Volgens vaste rechtspraak moet een tegen beloning verrichte dienst immers als een economische activiteit worden beschouwd, mits het om reële en daadwerkelijke en niet slechts om louter marginale en bijkomstige activiteiten gaat (arrest van 20 november 2001, Jany e.a., C-268/99, EU:C:2001:616, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

101 Vast staat dat notarissen in de Hongaarse rechtsorde een vrij beroep uitoefenen dat hoofdzakelijk inhoudt dat verschillende diensten tegen beloning worden verricht.

102 Voorts zij eraan herinnerd dat artikel 49 VWEU beoogt te verzekeren dat elke onderdaan van een lidstaat die zich in een andere lidstaat vestigt om er een activiteit anders dan in loondienst te verrichten, daar als eigen onderdaan wordt behandeld, en elke uit nationale wettelijke regelingen voortvloeiende discriminatie op grond van nationaliteit als een beperking van de vrijheid van vestiging verbiedt (arrest van 10 september 2015, Commissie/Letland, C-151/14, EU:C:2015:577, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

103 In casu behoudt de litigieuze nationale wettelijke regeling de toegang tot het beroep van notaris voor aan Hongaarse onderdanen en creëert zij dus een verschil in behandeling op grond van nationaliteit, dat in beginsel door artikel 49 VWEU verboden is.

104 Hongarije betoogt evenwel dat de notariële werkzaamheden aan de werkingssfeer van artikel 49 VWEU onttrokken zijn omdat het gaat om werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 51, eerste alinea, VWEU.

105 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van het begrip „uitoefening van het openbaar gezag” in de zin van deze bepaling rekening worden gehouden met het Unierechtelijke karakter van de grenzen die bij deze bepaling zijn gesteld aan de op het beginsel van vrije vestiging toegestane uitzonderingen, om te voorkomen dat het nuttige effect van het Verdrag op het gebied van de vrijheid van vestiging door eenzijdige voorschriften van de lidstaten wordt uitgehold (arrest van 1 december 2011, Commissie/Nederland, C-157/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:794, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

106 Volgens eveneens vaste rechtspraak vormt artikel 51, eerste alinea, VWEU een uitzondering op de basisregel van vrije vestiging. Deze uitzondering moet als zodanig aldus worden uitgelegd dat zij niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die de lidstaten volgens deze bepaling mogen beschermen (arrest van 1 december 2011, Commissie/Nederland, C-157/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:794, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

107 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk benadrukt dat de in artikel 51, eerste alinea, VWEU bedoelde uitzondering beperkt moet blijven tot werkzaamheden die, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag vormen (arrest van 1 december 2011, Commissie/Nederland, C-157/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:794, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat de uitzondering van artikel 51, eerste alinea, VWEU zich niet uitstrekt tot bepaalde ondersteunende of voorbereidende activiteiten bij de uitoefening van het openbaar gezag (zie in die zin arresten van 13 juli 1993, Thijssen, C-42/92, EU:C:1993:304, punt 22; 29 oktober 1998, Commissie/Spanje, C-114/97, EU:C:1998:519, punt 38; 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punt 47; 29 november 2007, Commissie/Duitsland, C-404/05, EU:C:2007:723, punt 38, en 22 oktober 2009, Commissie/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punt 36), een aantal werkzaamheden waarvan de uitoefening weliswaar mogelijkerwijs regelmatige en organische contacten met administratieve of rechterlijke instanties en zelfs verplichte medewerking aan het functioneren daarvan meebrengt, maar de beoordelings- en beslissingsbevoegdheid van die autoriteiten onaangetast laat (zie in die zin arrest van 21 juni 1974, Reyners, 2/74, EU:C:1974:68, punten 51 en 53), of bepaalde werkzaamheden die niet gepaard gaan met de uitoefening van beslissingsbevoegdheid (zie in die zin arresten van 13 juli 1993, Thijssen, C-42/92, EU:C:1993:304, punten 21 en 22; 29 november 2007, Commissie/Oostenrijk, C-393/05, EU:C:2007:722, punten 36 en 42; 29 november 2007, Commissie/Duitsland, C-404/05, EU:C:2007:723, punten 38 en 44, en 22 oktober 2009, Commissie/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punten 36 en 41), de bevoegdheid om dwang uit te oefenen (zie in die zin met name arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje, C-114/97, EU:C:1998:519, punt 37) of de bevoegdheid om dwangmaatregelen te treffen (zie in die zin arresten van 30 september 2003, Anker e.a., C-47/02, EU:C:2003:516, punt 61, en 22 oktober 2009, Commissie/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punt 44).

109 Bijgevolg moet in het licht van de in de punten 105 tot en met 108 van dit arrest aangehaalde rechtspraak worden nagegaan of de werkzaamheden waarmee de notaris in de Hongaarse rechtsorde is belast, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden.

110 Wat de afgifte van betalingsbevelen betreft, staat vast dat deze activiteit slechts betrekking heeft op niet-betwiste en vervallen geldvorderingen. Voorts wordt het door de notaris afgegeven betalingsbevel slechts bindend indien de schuldenaar zich er niet tegen verzet. Het optreden van de notaris vereist dus de instemming van de schuldenaar.

111 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de bevoegdheid van de notaris om betalingsbevelen af te geven, die uitsluitend berust op de wilsovereenstemming tussen de schuldeiser en de schuldenaar en de bevoegdheden van de rechter onverlet laat wanneer een akkoord tussen beiden over het bestaan van de schuldvordering ontbreekt, geen rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhoudt.

112 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het argument dat Hongarije ontleent aan verordening nr. 1896/2006. Met name uit overweging 9 en artikel 1, onder a), van deze verordening blijkt immers dat de Europese betalingsbevelprocedure slechts betrekking heeft op niet-betwiste geldvorderingen. Bovendien wordt het Europees betalingsbevel volgens artikel 18, lid 1, van deze verordening

uitvoerbaar verklaard indien binnen de gestelde termijn geen verweerschrift is ingediend. De afgifte van het bij verordening nr. 1896/2006 ingevoerde Europees betalingsbevel vertoont dus dezelfde kenmerken als die welke in punt 110 van het onderhavige arrest zijn vermeld.

113 Met betrekking tot de uitvoerbaarverklaring van het betalingsbevel zij opgemerkt dat deze, zoals Hongarije betoogt, de mogelijkheid biedt om de schuldvordering die het voorwerp uitmaakt van het betalingsbevel dat bij gebreke van verzet bindend is geworden, ten uitvoer te leggen.

114 De uitvoerbaarheid die het betalingsbevel aldus verkrijgt, betekent echter niet dat de notaris bevoegdheden bezit die een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden. Het bindend geworden betalingsbevel wordt immers weliswaar uitvoerbaar door het feit dat de notaris hierop de formule van tenuitvoerlegging aanbrengt, maar deze uitvoerbaarheid berust op het feit dat de debiteur van de ten uitvoer te leggen schuldvordering deze niet betwist.

115 Wat de taken op het gebied van erfopvolging betreft, zij opgemerkt dat de notaris krachtens § 83, lid 1, van de wet betreffende de erfopvolgingsprocedure slechts kan overgaan tot de definitieve overdracht van de nalatenschap indien er geen onenigheid bestaat tussen de erfgenamen, en dat hij krachtens § 85, lid 1, van deze wet in geval van onenigheid gehouden is om het vermogen voorlopig over te dragen. Het geschil wordt door de rechter beslecht in het kader van de erfrechtelijke vordering.

116 Aangezien de taken die op successiegebied aan de notaris zijn toevertrouwd dus op basis van consensus worden verricht en bijgevolg de bevoegdheden van de rechter in geval van onenigheid tussen de partijen onverlet laten, houden die taken niet als zodanig een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag in.

117 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het feit dat de notaris, zoals Hongarije stelt, bevoegd is om bepaalde bewarende en voorbereidende maatregelen te treffen met het oog op de organisatie van de bijeenkomst van erfgenamen en verschillende overheidsorganen kan verzoeken om bepaalde inlichtingen en documenten te verstrekken. Dienaangaande zij opgemerkt dat deze maatregelen bijkomstig zijn ten opzichte van de voornaamste taak van de notaris, die erin bestaat de nalatenschap over te dragen (zie naar analogie arrest van 1 december 2011, Commissie/Nederland, C-157/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:794, punt 83). Zoals blijkt uit de punten 115 en 116 van het onderhavige arrest, kan die taak niet worden gezien als een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag.

118 Voorts houden de werkzaamheden van de notaris op het gebied van het notariële depot geen uitoefening van beslissingsbevoegdheid in, aangezien de notaris enkel hoeft na te gaan of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.

119 Wat de authenticatietaak van de notaris in de Hongaarse rechtsorde betreft, zij erop gewezen dat blijkens § 112 van de notariswet akten worden geauthenticeerd waarin eenzijdige verbintenissen of vrijelijk door de partijen gesloten overeenkomsten zijn neergelegd. Voor het optreden van de notaris is dus vereist dat de partijen vooraf hun instemming hebben verleend of tot wilsovereenstemming zijn gekomen.

120 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat deze authenticatietaak van de notaris als zodanig geen rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 51, eerste alinea, VWEU inhoudt (zie naar analogie onder meer het arrest van 24 mei 2011, Commissie/België, C-47/08, EU:C:2011:334, punt 92).

121 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat een bepaalde werkzaamheid het opmaken van akten inhoudt waaraan bepaalde gevolgen zoals bewijskracht en uitvoerbaarheid zijn verbonden, niet kan volstaan om die werkzaamheid aan te merken als een werkzaamheid waarmee rechtstreeks en

specifiek aan de uitoefening van het openbaar gezag wordt deelgenomen in de zin van artikel 51, eerste alinea, VWEU (zie in die zin arrest van 1 december 2011, Commissie/Nederland, C-157/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:794, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

122 Wat meer bepaald de bewijskracht van een notariële akte betreft, moet immers worden opgemerkt dat deze wordt geregeld door de in het wetboek van burgerlijke rechtsvordering vastgestelde bewijsvoorschriften. De op grond van de wet aan een bepaalde akte verleende bewijskracht heeft dus geen rechtstreekse invloed op de vraag of de werkzaamheid waarbij die akte wordt opgemaakt, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag vormt, zoals de rechtspraak vereist (arrest van 1 december 2011, Commissie/Nederland, C-157/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:794, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

123 Voorts blijkt met name uit § 195, leden 6 en 7, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering dat door authentieke akten geleverde bewijzen nog steeds kunnen worden weerlegd.

124 Bijgevolg kan niet worden gesteld dat de notariële akte wegens de bewijskracht ervan de rechter onvoorwaardelijk bindt bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid, aangezien vaststaat dat deze naar zijn innerlijke overtuiging beslist in het licht van alle feiten en bewijzen die in de loop van de gerechtelijke procedure zijn vergaard. Het beginsel van de vrije bewijswaardering door de rechter is bovendien verankerd in artikel 206 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering (zie naar analogie arrest van 1 december 2011, Commissie/Nederland, C-157/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:794, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

125 De uitvoerbaarheid van de authentieke akte houdt evenmin in dat de notaris bevoegdheden heeft die een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden. De authentieke akte wordt weliswaar uitvoerbaar zodra zij door de notaris van de formule van tenuitvoerlegging is voorzien, maar die uitvoerbaarheid berust op de wil van de partijen om een akte te laten verlijden of een overeenkomst te sluiten nadat de notaris de overeenstemming daarvan met de wet heeft gecontroleerd, en om aan die akte of overeenkomst uitvoerbaarheid te verlenen (arrest van 24 mei 2011, Commissie/België, C-47/08, EU:C:2011:334, punt 103).

126 Voorts staat vast dat de rol van de notaris in het kader van de gedwongen tenuitvoerlegging beperkt is tot het aanbrengen van de formule van tenuitvoerlegging. Hij beschikt dus niet over de bevoegdheid om dienaangaande enige dwang uit te oefenen.

127 De overwegingen in de punten 125 en 126 van het onderhavige arrest zijn ook van toepassing op de formule van tenuitvoerlegging die door de notaris wordt aangebracht in het kader van de tenuitvoerlegging van schuldvorderingen die in een notariële akte zijn opgenomen, en van formele besluiten van de notaris.

128 Wat het argument betreft dat Hongarije ontleent aan het arrest van 17 juni 1999, Unibank (C-260/97, EU:C:1999:312), moet worden vastgesteld dat de zaak waarin dat arrest is gewezen, geen betrekking had op de uitlegging van artikel 51, eerste alinea, VWEU, maar op die van artikel 50 van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 1972, L 299, blz. 32). Voorts heeft het Hof in de punten 15 en 21 van dat arrest geoordeeld dat het optreden van een overheidsorgaan of van een andere bevoegde autoriteit van de staat van herkomst vereist is om een akte als „authentiek” in de zin van artikel 50 van dat verdrag te kunnen kwalificeren.

129 Wat het argument betreft dat deze lidstaat ontleent aan de verordeningen nr. 44/2001 en nr. 805/2004, heeft het Hof reeds geoordeeld dat deze verordeningen zien op de erkenning en de tenuitvoerlegging van authentieke akten die in een lidstaat verleden en uitvoerbaar zijn, en bijgevolg niet van invloed zijn op de uitlegging van artikel 51, eerste alinea, VWEU (zie in die zin arrest van 24 mei 2011, Commissie/België, C-47/08, EU:C:2011:334, punt 120). Hetzelfde geldt voor verordening (EU)

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 (PB 2012, L 351, blz. 1), dat in de plaats is getreden van verordening nr. 44/2001.

130 Wat de bevoegdheid van de notaris op het gebied van de voorafgaande bewijsvergaring betreft, zij opgemerkt dat deze procedure tot doel heeft om bewijzen waarbij een verzoeker een juridisch belang heeft, te verzamelen met het oog op de eventuele inleiding van een contentieuze procedure in een latere fase. Deze contentieuze procedure valt evenwel niet onder de bevoegdheid van de notaris. Zo bepaalt de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures dat de voorafgaande bewijsvergaring niet mogelijk is wanneer een civiel geding of een strafrechtelijke procedure aanhangig is. De bevoegdheden van de notaris op het gebied van de voorafgaande bewijsvergaring betreffen dus ondersteunende of voorbereidende activiteiten bij de uitoefening van het openbaar gezag.

131 Hetzelfde geldt voor de taken van de notaris in het kader van de procedure tot aanstelling van een gerechtsdeskundige, die wordt gevolgd wanneer bijzondere technische competenties vereist zijn voor de vaststelling of de beoordeling van een feit dat, of enige andere omstandigheid die, van belang is voor de verzoeker. Zoals het geval is voor de voorafgaande bewijsvergaring, kan de notaris volgens § 21, lid 2, van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures niet om de aanstelling van een gerechtsdeskundige worden verzocht indien met betrekking tot de kwestie waarvoor de partij die om de maatregel verzoekt, een deskundig advies wenst, een gerechtelijke procedure aanhangig is waarin deze verzoeker verzoekende of verwerende partij is, of indien een strafprocedure tegen deze verzoeker aanhangig is.

132 Voorts houdt de bevoegdheid van de notaris om verloren, gestolen of vernietigde verhandelbare effecten nietig te verklaren, zoals Hongarije opmerkt, niet in dat de rechtsverhouding die aan het effect ten grondslag ligt, nietig wordt verklaard in civielrechtelijke zin, maar creëert deze bevoegdheid enkel de mogelijkheid om een nieuw effect uit te geven, dat het vorige vervangt. Deze bevoegdheid van de notaris houdt dus geen uitoefening van een beslissingsbevoegdheid in.

133 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de notaris de persoon of de instantie die op grond van het verloren, gestolen of vernietigde effect tot betaling gehouden is, kan gelasten om niet tot betaling over te gaan en, in voorkomend geval, het inmiddels opeisbare bedrag in gerechtelijk depot te plaatsen. Deze maatregelen zijn immers ondergeschikt ten opzichte van de in het vorige punt van dit arrest genoemde hoofdtaak van de notaris en onmisbaar voor de uitvoering ervan.

134 Wat de werkzaamheden in verband met de ontbinding van het geregistreerde partnerschap betreft, zij opgemerkt dat de notaris krachtens de §§ 36/A tot en met 36/D van de wet betreffende niet-contentieuze notariële procedures slechts bevoegd is om een geregistreerd partnerschap te ontbinden indien de twee partners samen en vrijelijk hierom verzoeken, geen van de geregistreerde partners een kind heeft ten aanzien waarvan de partners samen een alimentatieverplichting hebben, en de geregistreerde partners een overeenkomst hebben bereikt over de wettelijke alimentatieverplichting van de ene ten aanzien van de andere, over het gebruik van de gemeenschappelijke woning en over de verdeling van het gemeenschappelijke vermogen van de partners. Andere gevallen van ontbinding van het geregistreerde partnerschap vallen onder de bevoegdheid van de rechterlijke macht.

135 Vastgesteld moet dus worden dat de bevoegdheid van de notaris ter zake van de ontbinding van een geregistreerd partnerschap, die uitsluitend op de wil van de partijen berust en de bevoegdheden van de rechter onverlet laat wanneer een akkoord tussen de partijen ontbreekt, geen rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhoudt (zie naar analogie arrest van 10 september 2015, Commissie/Letland, C-151/14, EU:C:2015:577, punten 68-70).

136 Wat de inschrijving van informatie in het register van partnerschapsverklaringen en in het nationale register van huwelijksovereenkomsten en het nationale register van samenlevingsovereenkomsten betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat werkzaamheden die te maken hebben met

publiciteitsmaatregelen voor akten geen rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden (zie naar analogie arrest van 24 mei 2011, Commissie/Luxemburg, C-51/08, EU:C:2011:336, punt 113).

137 Met betrekking tot de regeling van de nalatenschap of de opvolging in geval van overlijden van natuurlijke personen of van ontbinding van rechtspersonen die verklaringen hebben afgelegd in het register van roerende zekerheden, de bewaring van akten en de inbewaringneming van speciën, waardevolle objecten en verhandelbare effecten zij vastgesteld dat Hongarije geen argumenten aanvoert waaruit specifiek zou moeten blijken dat deze werkzaamheden enige deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 51, eerste alinea, VWEU inhouden.

138 Voorts erkent Hongarije zelf dat het bewaren van akten in elektronische archieven geen deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van deze bepaling inhoudt.

139 Wat ten slotte het specifieke statuut van de notaris in de Hongaarse rechtsorde betreft, kan worden volstaan met de opmerking dat aan de hand van de aard van de betrokken werkzaamheden, op zich beschouwd, en niet aan de hand van dit statuut als zodanig moet worden nagegaan of deze werkzaamheden onder de uitzondering van artikel 51, eerste alinea, VWEU vallen (arrest van 1 december 2011, Commissie/Nederland, C-157/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:794, punt 84).

140 In die omstandigheden moet de conclusie luiden dat de notariële werkzaamheden zoals die in de Hongaarse rechtsorde werden omschreven aan het einde van de termijn die in het tweede aanvullende met redenen omklede advies is vastgesteld, geen deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 51, eerste alinea, VWEU inhouden.

141 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het nationaliteitsvereiste dat in de Hongaarse regelgeving voor de toegang tot het beroep van notaris wordt gesteld, een bij artikel 49 VWEU verboden discriminatie op grond van nationaliteit vormt.

142 Gelet op bovenstaande overwegingen moet het beroep van de Commissie gegrond worden verklaard.

143 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat Hongarije, door een nationaliteitsvereiste te stellen voor de toegang tot het beroep van notaris, zijn verplichtingen krachtens artikel 49 VWEU niet is nagekomen.

Kosten

144 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

145 Volgens artikel 140, lid 1, van dat Reglement dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. De Tsjechische Republiek draagt derhalve haar eigen kosten.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) Door voor de toegang tot het beroep van notaris een nationaliteitsvereiste te stellen, is Hongarije zijn verplichtingen krachtens artikel 49 VWEU niet nagekomen.

2) Hongarije wordt verwezen in de kosten.

3) De Tsjechische Republiek draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen