



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2025
COM(2025) 268 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**over de toepassing van 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 (herschikking)**

{SWD(2025) 135 final}

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

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 (herschikking)¹, hierna “de verordening” genoemd, is onbetwistbaar de ruggengraat van het internationaal privaatrecht van de EU. Hierin zijn uniforme regels opgenomen voor het oplossen van jurisdictiegeschillen, en is de norm vastgesteld voor het vrije verkeer van beslissingen, authentieke akten en gerechtelijke schikkingen in de Europese Unie, met als uiteindelijke doel de toegang tot de rechter te vergemakkelijken op alle gebieden van het burgerlijk en handelsrecht buiten het familierecht, het erfrecht en het insolventierecht. Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken² (“de Brussel I-verordening”) is bij die verordening ingetrokken en daardoor vervangen. De verordening heeft de bepalingen van haar voorganger grotendeels bevestigd en versterkt, maar er zijn ook relevante nieuwigheden ingevoerd, zoals de afschaffing van het exequatur.

De verordening, zoals gewijzigd in 2014³, wordt sinds 10 januari 2015 toegepast tussen alle lidstaten, met inbegrip van Denemarken⁴.

1.2. Opstelling en doelstellingen van dit verslag

Dit verslag is opgesteld overeenkomstig artikel 79 van de verordening. Bij de opstelling ervan vormde de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (“het Hof”)⁵ een belangrijke bron van informatie over de toepassing van de verordening. In het verslag wordt ook gebruikgemaakt van de bevindingen van de studie die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd om de opstelling van dit verslag te ondersteunen⁶ (“de studie”). De lidstaten zijn in het kader van deze studie geraadpleegd en hun standpunten, evenals de aanvullende elementen die door sommige lidstaten zijn verstrekt nadat de Commissie hier tijdens de vergadering van de Groep burgerlijke zaken (algemene vraagstukken) van de Raad van 28 februari 2024 om had verzocht, zijn in aanmerking genomen.

Dit verslag is ook gebaseerd op de bevindingen van het project JUDGTRUST⁷ en de informatie over de praktische toepassing van de verordening die in de loop van 2023 is

¹ PB L 351 van 20.12.2012, blz. 1.

² PB L 12 van 16.1.2001, blz. 1.

³ Verordening (EU) nr. 542/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1215/2012, met betrekking tot de toe te passen regels aangaande het eengemaakt octrooigerecht en het Benelux-Gerechtshof (PB L 163 van 29.5.2014, blz. 1). De wijziging was erop gericht de uitvoering van het zogenaamde “octrooiapakket” mogelijk te maken, ten eerste door de inwerkingtreding van de overeenkomst betreffende een eengemaakt octrooigerecht mogelijk te maken (PB C 175 van 20.6.2013, blz. 1), en ten tweede door ervoor te zorgen dat de verordening zowel met deze overeenkomst als met het protocol bij het Benelux-verdrag van 1965 in overeenstemming is.

⁴ Denemarken past de verordening toe in overeenstemming met de overeenkomst van 19 oktober 2005 tussen de Europese Gemeenschap en Denemarken betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB L 299 van 16.11.2005, blz. 62).

5 Alleen de arresten en conclusies van de advocaten-generaal die zijn uitgevaardigd vóór 1 april 2025 zijn in aanmerking genomen.

⁶ De studie is opgesteld door Milieu SRL en is te vinden op [Bureau voor publicaties van de EU \(europa.eu\)](http://Bureau voor publicaties van de EU (europa.eu)).

7 Het project “Regulation Brussels Ia: a standard for free circulation of judgments and mutual trust in the European Union” (JUDGTRUST) gefinancierd door het programma Justitie van de Europese Commissie (JUST-AG-2017/JUST-JCOO-AG-2017) werd uitgevoerd door het T.M.C. Asser Instituut in samenwerking

verzameld via het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken. Tot slot is bij de opstelling van dit verslag relevante nationale rechtspraak geraadpleegd, voor zover beschikbaar.

Het doel van het verslag is een algemene beoordeling te geven van de toepassing van de verordening met bijzondere aandacht voor de meest uitdagende aspecten ervan, evenals de in artikel 79 uitdrukkelijk genoemde aspecten. Bovendien wordt gekeken naar een aantal nieuwe en opkomende kwesties zoals digitalisering, collectief verhaal en gebieden die baat zouden kunnen hebben bij de vereenvoudiging en modernisering van de huidige regels.

Aanvullende informatie over de geselecteerde kwesties, met inbegrip van een meer gedetailleerde analyse, en verwijzingen naar de rechtspraak van het Hof zijn opgenomen in het bij dit verslag gevoegde begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

1.3. Algemeen overzicht van de toepassing van de verordening

Men is het er over het algemeen over eens dat de verordening een zeer succesvol instrument is en dat de verbeteringen die zij biedt, zoals de afschaffing van het exequatur, de justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken hebben versterkt, en als zodanig door de lidstaten en de belanghebbenden positief zijn onthaald. De regels van de verordening worden in hun geheel als duidelijk en eenvoudig beschouwd en worden om die reden ten zeerste gewaardeerd door beroepsbeoefenaren.

Er bestaat ook een brede consensus dat de rechtspraak van het Hof in beginsel voldoende richtsnoeren en bijstand biedt aan de rechterlijke macht bij de toepassing van de regels van de verordening. Met betrekking tot een aantal specifieke kwesties zijn verschillende lidstaten echter van mening dat de uitlegging van de verordening complexe problemen met zich meebrengt, en zij stellen voor dat de wetgever voor verduidelijkingen zorgt.

Gezien de algemene tevredenheid over de werking van de verordening moeten eventuele wijzigingen een antwoord bieden op reële praktische moeilijkheden en mogen zij niet leiden tot een herziening van het goed functionerende systeem van de verordening. Dergelijke wijzigingen moeten er met name op gericht zijn de verordening verder te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen, in het bijzonder voor zwakkere partijen, zoals consumenten, of voor kmo's. Tegelijkertijd moeten problemen die door toekomstige rechtspraak op passende wijze kunnen worden verholpen, buiten het toepassingsgebied van een tussenkomst door de wetgever worden gelaten.

2. TOEPASSINGSGEBIED EN DEFINITIES

2.1. Toepassingsgebied (artikel 1)

De verordening is van toepassing in burgerlijke en handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen. Een aantal onderwerpen die anders als burgerlijke of handelszaak zouden kunnen worden aangemerkt, zijn uitdrukkelijk van het toepassingsgebied uitgesloten. In het algemeen functioneren de bepalingen met betrekking tot het toepassingsgebied goed, maar sommige interpretatiekwesties lijken regelmatig terug te komen, met name wat het begrip “grensoverschrijdende gevolgen” of de uitsluiting van arbitrage betreft.

Uit de rechtspraak van het Hof en de raadplegingen die in het kader van de studie zijn uitgevoerd, volgt dat aan een aantal kwesties bijzondere aandacht moet worden besteed bij het beoordelen van de toepassing van de verordening:

met Universität Hamburg, Universiteit Antwerpen en het Internationaal Juridisch Instituut. De belangrijkste bevindingen van het project zijn te vinden op: Asser.nl.

- de norm die moet worden gebruikt om te beslissen of een zaak al dan niet grensoverschrijdende gevolgen heeft.
- de definitie van “burgerlijke en handelszaken”.
- de afbakening van vorderingen met betrekking tot insolventie (uitgesloten van het toepassingsgebied).
- de uitsluiting van arbitrage⁸.

De uitsluiting van arbitrage

Aangelegenheden in verband met arbitrage zijn sinds de goedkeuring van het Executieverdrag in 1968 uitgesloten van het toepassingsgebied van de verordening. In de verordening is deze uitsluiting echter nog versterkt doordat aan overweging 12 een verduidelijking is toegevoegd, en doordat in artikel 73, lid 2, een specifieke bepaling is opgenomen om overlapping met het Verdrag over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse scheidsrechterlijke uitspraken⁹ (“het Verdrag van New York”) te voorkomen.

In de zaak *London Steam-Ship Owners’ Mutual Insurance Association (C-700/20)* waarover in 2022 uitspraak werd gedaan op grond van de Brussel I-verordening, heeft het Hof geoordeeld dat een onverenigbare beslissing waarin een arbitraal vonnis is opgenomen de erkenning van een beslissing van een andere lidstaat in de weg kan staan op grond van artikel 34, lid 3, van de Brussel I-verordening (artikel 45 van de verordening), maar het heeft vervolgens de toepasselijkheid van de weigeringsgrond gekoppeld aan de voorwaarde dat deze alleen beschikbaar is wanneer de inhoud van het arbitraal vonnis het voorwerp had kunnen zijn van een overeenkomstig de regels van de Brussel I-verordening gegeven beslissing. In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof deze beslissing niet heeft genomen op grond van de onverenigbaarheid van de buitenlandse rechterlijke beslissing met een arbitraal vonnis, maar alleen met verwijzing naar een rechterlijke beslissing waarbij een arbitraal vonnis wordt bevestigd. Tegelijkertijd heeft het Hof geoordeeld dat de exceptie van openbare orde niet kan worden ingeroepen op grond van een dergelijke onverenigbaarheid.

Uit de studie kwam een gemengd beeld naar voren. Hoewel een meerderheid van de respondenten geen problemen had ondervonden met de toepassing van deze uitsluiting, blijkt uit de nationale rechtspraak in acht lidstaten dat de uitzondering voor arbitrage niet alleen betrekking heeft op de erkenning en tenuitvoerlegging van arbitrale vonnissen, maar ook op beslissingen die dergelijke vonnissen bevestigen. Deze praktijk lijkt in strijd te zijn met het arrest van het Hof in de zaak *London Steam-Ship Owners’ Mutual Insurance Association*.

In het arrest van het Hof wordt ook gewezen op een andere kwestie, namelijk het ontbreken van een regel inzake aanhangigheid met betrekking tot arbitrageprocedures. Het risico van onverenigbaarheid tussen arbitrale vonnissen en rechterlijke beslissingen die dergelijke vonnissen bevestigen, zou waarschijnlijk worden verminderd of zelfs weggenomen indien de verordening een duidelijke regel zou bevatten over de prioriteit in dergelijke omstandigheden.

Derhalve zou bij een mogelijke toekomstige herziening verder kunnen worden nagegaan of bepaalde praktische situaties in de verordening aan bod kunnen komen, bijvoorbeeld door te voorzien in een duidelijke regel over aanhangigheid die situaties van onverenigbaarheid

⁸ Met uitzondering van dit punt, dat hieronder wordt geanalyseerd, komen de drie andere kwesties uitvoeriger aan bod in deel I van het werkdokument van de diensten van de Commissie bij dit verslag.

⁹ Het Verdrag over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse scheidsrechterlijke uitspraken is aangenomen op 10 juni 1958, en in werking getreden op 7 juni 1959, 330 UNTS 38.

tussen een arbitraal vonnis/rechterlijke beslissing ter bevestiging van een dergelijk vonnis en een andere beslissing zou kunnen voorkomen.

2.2. Definities (artikelen 2 en 3)

In artikel 2 van de verordening zijn een aantal definities opgenomen, onder meer van “beslissing”, “gerechtelijke schikking” en “authentieke akte”.

De definitie van “beslissing” verwijst naar elke beslissing van de rechterlijke macht, ongeacht de benaming ervan, die is uitgevaardigd door een “gerecht van een lidstaat”. De verordening bevat geen definitie van “gerecht”.

Als nieuwigheid in de verordening is de definitie van “beslissing” in artikel 2, punt a), uitgebreid zodat deze bepaalde soorten voorlopige en bewarende maatregelen omvat. De erkenning en tenuitvoerlegging van dergelijke maatregelen in andere lidstaten wordt echter afhankelijk gesteld van twee voorwaarden.

Ten eerste wordt het verkeer van voorlopige maatregelen beperkt tot de maatregelen die zijn gelast door gerechten die krachtens de verordening bevoegd zijn om van het bodemgeschil kennis te nemen. Dit betekent dat voorlopige maatregelen weliswaar nog steeds kunnen worden gelast door gerechten die krachtens het nationale recht bevoegd zijn om van het bodemgeschil kennis te nemen, maar dat dergelijke beslissingen op grond van de verordening niet in het buitenland kunnen worden erkend en ten uitvoer gelegd.

Ten tweede wordt in de definitie bestaande rechtspraak (zie bijvoorbeeld de zaak Denilauler, 125/79) gecodificeerd om louter ex parte gelaste maatregelen van het verkeer uit te sluiten. Bijgevolg kunnen voorlopige maatregelen alleen worden erkend of ten uitvoer gelegd indien de schuldenaar is gedagvaard of de beslissing met de maatregelen vóór de tenuitvoerlegging aan de schuldenaar is betekend. Deze uitsluiting van ex parte gelaste voorlopige maatregelen van het verkeer uit hoofde van de verordening lijkt een aantal praktische problemen op te leveren. Zo is uit de studie bijvoorbeeld gebleken dat in AT en CZ de meeste voorlopige maatregelen ex parte zijn gelast en dus niet in aanmerking komen voor tenuitvoerlegging uit hoofde van de verordening. Meer in het algemeen wordt de bescherming van de procedurele rechten van de verweerder in het huidige systeem bevorderd, maar wordt een essentieel element van voorlopige maatregelen aangetast, namelijk het vermogen ervan om snel en efficiënt ten uitvoer te worden gelegd. Volgens de huidige regeling moet een schuldeiser kiezen tussen het verrassingseffect dat eigen is aan een ex-parteprocedures en een beperking van de uitvoerbaarheid van de maatregelen tot de lidstaat waar zij zijn toegekend, en tussen een beslissing die kan circuleren maar die gebaseerd moet zijn op de voorafgaande betrokkenheid (en dus waarschuwing) van de schuldenaar.

Een andere kwestie betreft de autoriteiten die in artikel 3 uitdrukkelijk worden aangemerkt als “gerecht” in de zin van de verordening. In de zaak Pula Parking (C-551/15), waar het Hof zich moest buigen over de vraag of Kroatische notarissen kunnen worden aangemerkt als “gerecht” in de zin van de verordening, heeft het hierop ontkennend geantwoord, waarbij het Hof het gebrek aan een contradictoire procedure als voornaamste reden aanvoerde in overeenstemming met eerdere rechtspraak (Denilauler, 125/79). Er moet echter rekening mee worden gehouden dat de Kroatische procedure zeer sterke gelijkenissen vertoont met de Hongaarse notariële summiere procedures betreffende een aanmaning tot betaling als bedoeld in artikel 3, punt a), van de verordening. Ook vanuit het oogpunt van gelijke behandeling is het niet verrassend dat de meeste respondenten die het begrip “gerecht” problematisch achtten uit Kroatië afkomstig waren, en dat sommige lidstaten aangaven dat zij in geval van een wijziging of herschikking bijkomende entiteiten zouden willen invoeren in het kader van

de uitzonderingen in artikel 3. De overgrote meerderheid van de respondenten in de studie stelde geen problemen vast met de definities in de verordening.

Bijgevolg zou deze aangelegenheid bij een mogelijke toekomstige herziening van de verordening verder kunnen worden onderzocht, met inbegrip van de mogelijkheid om een definitie of beschrijving van het begrip “gerecht” te verstrekken die enerzijds de doeltreffendheid van de verordening ten goede zou komen en anderzijds tegemoet zou kunnen komen aan de behoefte om in uitzonderingen te voorzien. Er moet ook verder worden nagedacht over het begrip “voorlopige maatregelen”, met name over de vraag of ex parte gelaste maatregelen al dan niet moeten worden opgenomen.

3. RECHTERLIJKE BEVOEGDHEID

3.1. Mogelijke uitbreiding van de bevoegdheidsregels tot verweerders met woonplaats in derde landen

De in hoofdstuk II van de verordening vastgestelde bevoegdheidsregels zijn van toepassing op gevallen waarin de verweerder woonplaats heeft in een lidstaat, behalve in bepaalde specifieke situaties (door consumenten gesloten overeenkomsten, individuele verbintenissen uit arbeidsovereenkomst, situaties waarin de gerechten exclusieve bevoegdheid hebben of waarin een gerecht wordt gekozen door de partijen). Voor alle andere geschillen waarbij een verweerder is betrokken die woonplaats heeft buiten de Unie, wordt de bevoegdheid geregeld door het nationale recht van de lidstaten¹⁰.

In het voorstel van de Commissie van 2010 voor de herschikking van de Brussel I-verordening¹¹ (het “voorstel van 2010”) werd voorgesteld de verordening uit te breiden tot de bevoegdheid in geschillen waarbij de verweerders hun woonplaats buiten de Unie hebben. Tijdens de wetgevingsprocedure werd geoordeeld dat een dergelijke oplossing in sommige situaties passend zou zijn, bijvoorbeeld wanneer een van de partijen bij de overeenkomst wordt beschouwd als een zwakkere partij (door consumenten gesloten overeenkomsten of individuele verbintenissen uit arbeidsovereenkomst), maar dat voor een algemeen geldende toepassing een multilaterale oplossing de voorkeur verdient. Destijds was het mogelijk een dergelijke multilaterale oplossing te overwegen, met name in het kader van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht.

Een dergelijke oplossing had kunnen worden gevonden in het kader van de lopende onderhandelingen die uiteindelijk hebben geleid tot de vaststelling in 2019 van het Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen in burgerlijke en handelszaken (het “Verdrag betreffende vonnissen”). Dit instrument bevat echter geen rechtstreekse bevoegdheidsgronden, maar verwijst slechts op onrechtstreekse wijze naar de bevoegdheid als voorwaarde voor erkenning en tenuitvoerlegging. Momenteel zijn de werkzaamheden voor de Haagse Conferentie op het gebied van bevoegdheid nog aan de gang, maar deze werkzaamheden zullen waarschijnlijk niet leiden tot een bindende multilaterale oplossing inzake rechtstreekse bevoegdheidsgronden.

Het ontbreken van dergelijke regels in de verordening brengt verschillende uitdagingen met zich mee¹². Ten eerste leidt de huidige stand van zaken, aangezien de nationale wetgeving van de lidstaten sterk uiteenloopt, tot ongelijke toegang tot de rechter en een ongelijk

¹⁰ Zie artikel 6 van de verordening.

¹¹ Zie het 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) 748) van 14.12.2010.

¹² Zoals bevestigd door de raadpleging in het kader van de studie.

speelveld voor bedrijven binnen en buiten EU en voor burgers die betrokken zijn bij internationale transacties (buiten de EU), louter op basis van de plaats waar zij hun woonplaats hebben. Hoewel partijen in sommige lidstaten verweerders uit derde landen kunnen dagvaarden op basis van een brede waaier aan bevoegdheidsgronden, waaronder een aantal exorbitante gronden, krijgen andere partijen in andere lidstaten mogelijk te maken met een beperkter aantal bevoegdheidsgronden om dergelijke partijen voor de rechter te brengen¹³. Deze ongelijke behandeling wordt nog verder versterkt door het feit dat de desbetreffende vonnissen in de hele Unie kunnen worden erkend en ten uitvoer gelegd op grond van de verordening, zelfs wanneer de bevoegdheid van het gerecht van oorsprong exorbitant is.

Bovendien lijkt deze stand van zaken een negatief effect te hebben op geschillen betreffende handelsrecht en mensenrechten. Bij dit soort geschillen trachten slachtoffers¹⁴ vaak zowel een buitenlandse onderneming die buiten de EU is gevestigd als een moedermaatschappij die zeggenschap uitoefent en vaak in de EU is gevestigd, voor de rechter te brengen. Verschillende lidstaten hebben uiteenlopende regels met betrekking tot de mogelijkheid om de bevoegdheid ten aanzien van de dochteronderneming uit een derde land vast te stellen op de zetel van de moedermaatschappij. Deze situatie leidt tot rechtsonzekerheid en leidt opnieuw tot ongelijke behandeling van de partijen in de EU, in dit geval zowel de eiser als de verwerende moedermaatschappij in de EU. De huidige regels van artikel 8, die de concentratie van procedures op de woonplaats van een van de verweerders mogelijk maken, zijn niet van toepassing indien een van hen zijn woonplaats buiten de EU heeft (zie Sapir e.a. (C-645/11)). Dit betekent dat indien de nationale regels geen concentratie van procedures toestaan, er mogelijke sprake is van twee parallelle zaken, één tegen de moedermaatschappij in de EU en één tegen de dochteronderneming in het derde land, wat het risico van onverenigbare beslissingen inhoudt.

Uit de studie kwam een gemengd beeld naar voren van de uitbreiding van de bevoegdheidsregels tot verweerders met woonplaats in een derde land. Veel respondenten hadden geen mening over de vraag of het ontbreken van dergelijke regels een probleem vormt. Een meerderheid van de lidstaten beschouwde het ontbreken van regels niet als een probleem, maar sommige lidstaten uitten kritiek op de huidige situatie die leidt tot hogere transactiekosten en meer complexiteit voor eisers, beroepsbeoefenaren en de rechterlijke macht.

Bijgevolg zou bij een eventuele toekomstige herziening van de verordening verder kunnen worden onderzocht of de bevoegdheidsregels kunnen worden uitgebreid tot geschillen waarbij verweerders zijn betrokken die hun woonplaats buiten de Unie hebben.

3.2. Bijzondere bevoegdheid (artikelen 7 tot en met 9)

Het is niet verwonderlijk dat uit de studie en de nationale verslagen van het project JUDGTRUST blijkt dat van de regels inzake bijzondere bevoegdheid artikel 7 het vaakst

¹³ Dit kan bijvoorbeeld relevant zijn voor influencers die hun woonplaats buiten de EU hebben en die betrokken zijn bij het in de handel brengen van producten ten aanzien van afnemers in de EU zonder dat zij de verkopers van die producten zijn.

¹⁴ Ongeacht de woonplaats van het slachtoffer, binnen of buiten de EU.

wordt ingeroepen, terwijl artikel 8 zelden wordt toegepast¹⁵ en er in de literatuur bijna geen sprake is van praktijken of debat met betrekking tot artikel 9¹⁶.

Artikel 7 is tijdens het vorige herschikkingsproces slechts licht gewijzigd en wordt nog steeds op grote schaal toegepast door de nationale gerechten. Als gevolg daarvan heeft het geleid tot meer verwijzingen naar het Hof met het oog op een prejudiciële beslissing dan enige andere bepaling van de verordening.

De meeste lidstaten gaven aan dat de toepassing van artikel 7 geen problemen oplevert. Volgens de studie werden geen problemen gemeld met betrekking tot de werking van artikel 7, leden 3 tot en met 7¹⁷, aangezien deze in de praktijk nog steeds zelden worden toegepast. Bij talrijke verwijzingen van nationale gerechten naar het Hof, zoals wordt ondersteund door de antwoorden van verschillende lidstaten, komen echter verschillende belangrijke problemen aan het licht in verband met artikel 7, leden 1 en 2:

- een steeds ruimere interpretatie van het toepassingsgebied van “verbintenissen uit overeenkomst”;
- bepaling van de plaats van uitvoering van contractuele verbintenissen;
- bepaling van de plaats van schade in geval van zuiver geldelijke verliezen;
- de toepassing van het mozaïekbeginsel in gevallen van schending van het recht op privacy.

3.2.1. Artikel 7, lid 1

In artikel 7, lid 1, is een regel inzake bijzondere bevoegdheid vastgesteld voor geschillen betreffende verbintenissen uit overeenkomst. Hierin wordt echter geen definitie gegeven van contractuele aangelegenheden, noch worden enige aanwijzingen verstrekt in dat verband.

Recente arresten van het Hof, zoals flightright GmbH (gevoegde zaken C-274/16, C-447/16 en C-448/16) en Feniks (C-337/17), wijzen erop dat het begrip “verbintenissen uit overeenkomst” ruim wordt geïnterpreteerd. Dit begrip strekt zich uit tot rechtsovereenkomsten die aan een overeenkomst kunnen worden gekoppeld, zelfs indien er geen overeenkomst is gesloten tussen de partijen in de procedure¹⁸, indien de overeenkomst wordt betwist of nietig is, of indien de overeenkomst is gesloten tussen andere partijen dan de partijen die bij de procedure betrokken zijn.

Uit de studie en de verwijzingen van nationale gerechten naar het Hof blijkt dat de ruime interpretatie van “verbintenissen uit overeenkomst” in sommige gevallen praktische problemen kan opleveren, met name wanneer een dergelijke interpretatie verschilt van de interpretatie van vergelijkbare nationale begrippen of wordt geacht moeilijk verzoenbaar te zijn met de beginselen van nabijheid en voorspelbaarheid die aan artikel 7, lid 1, ten grondslag liggen. In dit verband wordt gesuggereerd dat de ruime interpretatie van het begrip “verbintenissen uit overeenkomst” tot grote rechtsonzekerheid kan leiden voor derden, die zouden kunnen worden gedagvaard op de plaats van uitvoering van een overeenkomst

¹⁵ Het is echter belangrijk op te merken dat recente verwijzingen naar het Hof wijzen op een toenemend gebruik van artikel 8, lid 1, bij kartelzaken. Een gedetailleerde analyse van de toepassing van artikel 8, lid 1, is opgenomen in deel I van het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag.

¹⁶ Om die reden wordt in dit verslag niet ingegaan op de toepassing van artikel 9.

¹⁷ Met uitzondering van academische discussies over artikel 7, leden 4 en 5, in een handvol lidstaten.

¹⁸ Bijvoorbeeld wanneer een reiziger de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert om compensatie verzoekt voor een vertraagde vlucht, ondanks het feit dat de overeenkomst met een andere luchtvaartmaatschappij is gesloten.

waarvan zij niet op de hoogte waren. Deze bezorgdheid is met name relevant voor vorderingen op grond van een *actio pauliana*, die volgens het arrest Feniks (C-337/17) ook worden beschouwd als “verbintenissen uit overeenkomst”.

Zodra een nationale rechter vaststelt dat een situatie binnen het toepassingsgebied van artikel 7, lid 1, valt, dat wil zeggen “een verbintenis uit overeenkomst” is, moet hij de plaats van uitvoering van de contractuele verbintenis bepalen. Dit lijkt een uitdaging te zijn aangezien de oplossingen die het Hof in specifieke gevallen heeft vastgesteld¹⁹, niet altijd kunnen worden uitgebreid tot zaken met andere feitelijke omstandigheden, met name in situaties met meerdere plaatsen van uitvoering en meerdere verbintenissen, of met betrekking tot overeenkomsten die geen fysieke overdracht van goederen inhouden, die steeds relevanter worden in de digitale economie (bv. overeenkomsten voor de verstrekking van digitale diensten of digitale inhoud, met inbegrip van gegevens). Dit laatste aspect wordt geïllustreerd door een recent arrest VariusSystems (C-526/23), waarin de plaats van uitvoering moest worden bepaald voor een overeenkomst waarbij de eiser, gevestigd in Oostenrijk, software had ontwikkeld voor en geleverd aan de verweerder, gevestigd in Duitsland, voor de evaluatie van COVID-19-screeningtests voor gebruik in Duitse testcentra. In deze zaak betwijfelde de verwijzende rechter of de plaats van uitvoering zich in Oostenrijk bevond, waar de intellectuele schepping (hierna: “programmering”) achter de software wordt uitgevoerd en de onderneming is gevestigd, dan wel in Duitsland waar de software de klant bereikt en wordt opgevraagd en gebruikt.

Wat het bepalen van de plaats van uitvoering betreft in zaken met meerdere plaatsen van uitvoering, wijst het feit dat nationale rechters advies van het Hof inwinnen over de toepassing van artikel 7, lid 1, telkens wanneer een situatie in het hoofdgeding verschilt van die welke eerder door het Hof aan de orde waren gesteld, erop dat er mogelijk behoefte is aan meer algemene richtsnoeren, temeer daar de regel in artikel 7, lid 1, niet alleen de internationale bevoegdheid, maar ook de territoriale bevoegdheid binnen een lidstaat regelt²⁰²¹.

Tot slot, wat de bepaling van de plaats van uitvoering betreft, blijkt uit de studie dat sommige lidstaten hun bezorgdheid uiten over de volgens hen “complexe structuur” van artikel 7, lid 1. Artikel 7, lid 1, voorziet voor twee soorten overeenkomsten (verkoop en diensten) in een autonoom begrip van de plaats van uitvoering in artikel 7, lid 1, punt b), terwijl de zelden toegepaste *Tessili*-formule wordt gehandhaafd voor andere soorten overeenkomsten in artikel 7, lid 1, punt c), hoewel deze formule in de praktijk als bijzonder ingewikkeld en ongeschikt wordt beschouwd. Overeenkomstig het arrest Tessili (12/76) moeten nationale rechters zich baseren op het toepasselijke nationale recht om de plaats van uitvoering te bepalen bij gebrek aan een overeenkomst tussen de partijen. Dit betekent dat de nationale rechter reeds in de fase van het beoordelen van de bevoegdheid moet overgaan tot een beoordeling in meerdere stappen: eerst moet hij bepalen wat de “verbintenis in kwestie” is, als tweede stap moet hij het toepasselijke materiële recht bepalen op basis van de

¹⁹ Zie in dat verband de arresten van 3 mei 2007, Color Drack, C-386/05, ECLI:EU:C:2007:262, van 9 juli 2009, Rehder, C-204/98, ECLI:EU:C:2009:439, van 11 maart 2010, Wood Floor Solutions Andreas Domberger GmbH/Silva Trade SA, C-19/09, ECLI:EU:C:2010:137.

²⁰ Vergelijkbare problemen bij de toepassing van artikel 7, lid 2, in zaken waarbij zich op meerdere plaatsen schade voordoet, zijn door de Nederlandse rechter in een recente verwijzing naar voren gebracht (Apple, C-34/24).

²¹ Volgens de studie suggereren sommige academici in dergelijke gevallen (en meer in het algemeen in alle gevallen waarin de plaats van uitvoering moeilijk te bepalen is) dat artikel 7, lid 1, niet beschikbaar mag worden gesteld voor eisers. Als alternatief stellen zij, onder verschillende voorwaarden, voor om het criterium van artikel 7, lid 1, te vervangen door de woonplaats van de eiser.

conflictregels, en pas dan kan de rechter dat nationale materiële recht toepassen om de plaats van uitvoering te bepalen.

Bij de toekomstige herziening van de verordening zou kunnen worden gekeken naar de mogelijkheden om de regels inzake de plaats van uitvoering in artikel 7, lid 1, te vereenvoudigen.

3.2.2. Artikel 7, lid 2

Terwijl artikel 7, lid 1, betrekking heeft op verbintenissen uit overeenkomst, bevat artikel 7, lid 2, bijzondere bevoegdheidsregels met betrekking tot onrechtmatige daden. De autonome uitlegging van het begrip “onrechtmatige daad” heeft tot enige complexiteit geleid²², maar de afbakening tussen artikel 7, lid 1, en artikel 7, lid 2, heeft in de praktijk geen grote problemen veroorzaakt, deels als gevolg van de recente uitgebreide richtsnoeren die het Hof heeft verstrekt in de zaak Wikingerhof (C-59/19)²³.

De lokalisatie van de plaats van schade in gevallen van zuivere geldelijke verliezen en de handhaving van het mozaïekbeginsel in gevallen van schending van het recht op privacy lijken de meest problematische aspecten van de toepassing van artikel 7, lid 2.

- *Lokalisatie van zuiver geldelijke verliezen*

Wat de lokalisatie van zuiver geldelijke verliezen betreft, heeft het Hof een uitgebreide rechtspraak ontwikkeld, die echter niet altijd het gewenste niveau van rechtszekerheid biedt. Het lijkt erop dat arresten als Kolassa (C-375/13) en Universal Music (C-12/15)²⁴ geen uitgebreide richtsnoeren hebben opgeleverd, wat heeft geleid tot verdere verzoeken om verduidelijking van artikel 7, lid 2 vanwege nationale rechters.

Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de loutere locatie van een beleggingsrekening niet als voldoende kan worden beschouwd om te bepalen op welke plaats de zuiver financiële

²² Verschillende lidstaten hebben gemeld dat zij deze autonome uitlegging complex, inconsistent en als een bron van rechtsonzekerheid beschouwen. Zo heeft het Hof in de zaak Brogsitter (C-548/12) bijvoorbeeld geoordeeld dat de betrokken vordering inzake civielrechtelijke aansprakelijkheid moest worden beschouwd als “een verbintenis uit overeenkomst”, ondanks de kwalificatie ervan als onrechtmatige daad op grond van het nationaal recht. Bovendien valt volgens de rechtspraak van het Hof één begrip dat binnen het toepassingsgebied van de Rome II-verordening (*culpa in contrahendo*) valt, onder het toepassingsgebied van artikel 7, lid 2, van de verordening, en een ander begrip (ongerechtvaardigde verrijking) niet.

²³ In de punten 32 en 33 van dit arrest heeft het Hof van Justitie vastgesteld dat een vordering betrekking heeft op verbintenissen uit overeenkomst indien de uitlegging van de overeenkomst tussen de verweerder en de eiser onontbeerlijk lijkt om vast te stellen dat de gedraging die de eerste de laatste verwijt, geoorloofd dan wel ongeoorloofd is. Dit is met name het geval bij een vordering die is gebaseerd op de bepalingen van een overeenkomst of op rechtsregels die op grond van die overeenkomst van toepassing zijn. Wanneer de eiser zich daarentegen beroept op regels inzake aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, te weten de schending van een wettelijke verplichting, en het niet noodzakelijk is om de inhoud van de met de verweerder gesloten overeenkomst te onderzoeken om te beoordelen of de aan hem verweten gedraging geoorloofd dan wel ongeoorloofd is, aangezien deze verplichting op de verweerder van toepassing is onafhankelijk van die overeenkomst, vloeit de grond van de vordering voort uit een onrechtmatige daad in de zin van artikel 7, punt 2, van de verordening.

²⁴ Zowel in de zaak Kolassa als in de zaak Universal Music heeft een partij die zuiver geldelijke verliezen heeft geleden als gevolg van een ongunstige overeenkomst, op niet-contractuele basis schadevergoeding gevorderd van een derde, die geen partij was bij de overeenkomst, maar die verantwoordelijk was voor de ongunstige overeenkomst en de daaruit voortvloeiende schade. In de zaak Kolassa heeft het Hof geoordeeld dat de gerechten van de lidstaat waar de belegger zijn woonplaats heeft en waar de bankrekening waarvoor verlies werd geleden is gevestigd, bevoegd zijn om kennis te nemen van grensoverschrijdende niet-contractuele vorderingen met betrekking tot zuiver geldelijke verliezen. In de zaak Universal Music heeft het Hof geoordeeld dat het niet zou volstaan om alleen te kijken naar de locatie van de bankrekening waar de vermogensschade zich rechtstreeks heeft voorgedaan.

schade zich heeft voorgedaan. Bovendien bestaat er nog geen benadering die in alle opzichten duidelijk en coherent is met betrekking tot de specifieke omstandigheden die aanwezig moeten zijn om de rechterlijke bevoegdheid te bepalen in zaken betreffende de plaats waar zich de schade heeft voorgedaan. Dit blijkt uit het arrest in de zaak Kronhofer (C-168/02), waarbij het Hof heeft geoordeeld dat noch de woonplaats van de eiser, noch de plaats van het centrum van zijn vermogen, kan worden beschouwd als factor voor de toekenning van de bevoegdheid indien de betrokken beleggingsrekening in een ander rechtsgebied is gevestigd, maar het heeft niet aangegeven welk nauw verband zou volstaan.

In het recente arrest van het Hof in de zaak VEB (C-709/19) heeft het Hof zich gebaseerd op de zogenaamde “marktlokalisatie” van de schade en geoordeeld dat alleen de gerechten van de lidstaat waar een beursgenoteerde onderneming aan haar wettelijke openbaarmakingsverplichtingen moet voldoen, internationaal bevoegd zijn en heeft het de woonplaats van de aandeelhouders die op hun beleggingsrekeningen financiële schade hebben geleden afgewezen als beslissende factor voor het bepalen van de plaats waar de schade zich heeft voorgedaan. Het is echter niet geheel duidelijk of de nationale rechter bij de bepaling van de plaats van de zuiver financiële schade nog rekening moet houden met deze twee criteria.

De onzekerheid over de criteria die de nationale gerechten in aanmerking moeten nemen bij het bepalen van de plaats van de zuiver financiële schade met het oog op de internationale en territoriale bevoegdheid, en het gebrek aan duidelijkheid in de rechtspraak van het Hof in dit verband zijn ongewenst en brengen het risico met zich mee dat artikel 7, lid 2, van de verordening niet uniform wordt toegepast. Om die reden is voorgesteld af te stappen van de keuze tussen de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan en de plaats waar de schade is ingetreden in situaties waarin sprake is van zuiver vermogensverlies, en enkel bevoegdheid toe te kennen aan de gerechten van de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan (*locus delicti commissi*)²⁵. In dit verband mag echter niet uit het oog worden verloren dat op grond van de Rome II-verordening²⁶ alleen is toegestaan dat het land waar de schade zich voordoet, het toepasselijke recht bepaalt.

- *Schending van persoonslijksrechten*

Wat de bescherming van persoonslijksrechten betreft, hebben de belangrijkste controverses betrekking op de toepassing van het criterium van de plaats waar schade aan publicaties ontstaat, en op het zogenoemde “mozaïekbeginsel”, dat voor het eerst is vastgesteld in het arrest Shevill (C-68/93) voor papieren publicaties en later is uitgebreid tot onlinepublicaties. In de zaak Shevill heeft het Hof geoordeeld dat krachtens artikel 7, lid 2, van de verordening de bevoegdheid wordt toegekend aan de gerechten van elke lidstaat waar de publicatie is verspreid en waar de gelaedeerde stelt in zijn goede naam te zijn aangetast als plaats waar de schade is ingetreden, maar alleen met betrekking tot de in die staat veroorzaakte schade, niet voor de schade over de hele wereld²⁷. In de zaak eDate (C-509/09 en C-161/10), werd het mozaïekbeginsel uitgebreid naar onlinegevallen van schending van persoonslijksrechten. In het geval van online-inhoud werden de gerechten van de plaats waar het centrum van de belangen van de gelaedeerde is gelegen²⁸, echter geacht bevoegd te

²⁵ Zie conclusie van advocaat-generaal Sánchez-Bordona van 17 december 2020 in de zaak VEB, punt 33.

²⁶ Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (“Rome II”).

²⁷ Die schade kan alleen worden gevorderd in de lidstaat waar de verweerder zijn woonplaats heeft (artikel 4) of waar de schadeveroorzakende gebeurtenis zich heeft voorgedaan (artikel 7, lid 2).

²⁸ Wordt meer specifiek opgevat als een verwijzing naar de plaats waar de betrokkene de belangrijkste economische, politieke, sociale of zelfs louter relationele voordelen haalt uit zijn goede naam.

zijn om uitspraak te doen over de volledige schade²⁹. Er kan kritiek worden geuit op het onderscheid tussen online- en offline-inhoud omdat dit in de praktijk moeilijk toepasbaar is, aangezien de meeste nieuwsbladen zowel in gedrukte vorm (offline) als online beschikbaar zijn³⁰.

Volgens de studie en de bevindingen van het project JUDGTRUST is door academici, een aantal advocaten-generaal en beroepsbeoefenaren kritiek geuit op de rechtspraak van het Hof over de schending van persoonlijkheidsrechten. Critici stellen dat de loutere toegankelijkheid van de inbreukmakende inhoud niet volstaat om de bevoegdheid vast te stellen op basis van de plaats waar de schade is ingetreden, en dat de toepassing van het mozaïekbeginsel leidt tot een veelheid aan bevoegde fora die noch de legitieme belangen van de eiser, noch die van de verweerder dient en haaks staat op de doelstellingen van voorspelbaarheid en een goede rechtsbedeling³¹.

Deze kritiek is met name relevant in het kader van het verschijnsel van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (“SLAPP’s”) die de recent vastgestelde anti-SLAPP-richtlijn³² beoogt te bestrijden. SLAPP’s vormen misbruik van gerechtelijke procedures, aangezien zij niet tot doel hebben het recht op toegang tot de rechter daadwerkelijk uit te oefenen, maar als instrument dienen om de verweerder te intimideren. Deze procedures kunnen op verschillende gronden worden gebaseerd, waarbij beschuldigingen met betrekking tot laster of andere schendingen van het recht op privacy het vaakst voorkomen. Rechtszaken wegens laster waarbij schadevergoeding wordt gevorderd of rechterlijke bevelen zijn vaak gericht tegen journalisten en kunnen opzettelijk worden ingezet om critici het zwijgen op te leggen of om de media te beletten hun rol als “waakhond” uit te oefenen. Dergelijke gerechtelijke intimidatie kan worden vergemakkelijkt door de toepassing van de mozaïekbenadering, die ertoe leidt dat een groot aantal beschikbare rechtsgebieden door de eiser kunnen worden aangezocht, ook gelijktijdig, om de middelen van de verweerder uit te putten. Daarom heeft de Commissie zich er tijdens de onderhandelingen over de anti-SLAPP-richtlijn door middel van een verklaring toe verbonden deze kwestie nader te onderzoeken in het kader van de komende herziening van de verordening.

Concluderend kan worden gesteld dat, hoewel artikel 7 over het algemeen goed functioneert, talrijke verwijzingen van nationale gerechten naar het Hof, wat wordt ondersteund door de antwoorden van de lidstaten, wijzen op problemen bij de toepassing van artikel 7, leden 1 en 2. Wat artikel 7, lid 1, betreft, zijn de belangrijkste kwesties de ruime interpretatie van het begrip “verbintenissen uit overeenkomst” en de bepaling van de plaats van uitvoering. Wat artikel 7, lid 2, betreft, zijn de debatten toegespitst op de moeilijkheden om de plaats van

²⁹ Dit werd bevestigd in de zaken Bolagsupplysningen (C-194/16), Mittelbayerischer Verlag (C-800/19) en Gtflix Tv/DR (C-251/20), evenals het feit dat de gerechten van elke andere lidstaat waar de informatie toegankelijk was, alleen bevoegd zijn om uitspraak te doen over de schade die in die lidstaat is ontstaan. Het Hof heeft verder verduidelijkt dat alleen gerechten die bevoegd zijn voor de volledige schade bevoegd zijn om uitspraak te doen over verzoeken om verwijdering en rectificatie van beweerdelijk smadelijke inhoud, aangezien die verzoeken niet per lidstaat kunnen worden opgesplitst wat het bedrag van de schadevergoeding betreft.

³⁰ Bijgevolg moeten de gerechten de uitdagende taak op zich nemen om in het centrum van de belangen vast te stellen welke schade online (kan wereldwijd worden gevorderd) of offline (kan slechts in één lidstaat worden gevorderd) is veroorzaakt.

³¹ De meeste lidstaten vragen op hun beurt om richtsnoeren over de praktische begroting van de schade, het onderscheid tussen de gewone verblijfplaats en het centrum van de belangen, dat door het Hof of door de wetgever moet worden verstrekt.

³² Richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”) (PB L, 2024/1069 van 16.4.2024).

schade te bepalen in gevallen van zuiver geldelijke verliezen, alsook op de blijvende relevantie van het mozaïekbeginsel in gevallen van schending van het recht op privacy. Bij een toekomstige herziening van de verordening kan daarom worden nagedacht over manieren om artikel 7, leden 1 en 2 te vereenvoudigen en moderniseren.

3.3. Beschermende bevoegdheidsregels voor door consumenten gesloten overeenkomsten³³ (artikelen 17 tot en met 19)

De artikelen 10 tot en met 23 van de verordening bevatten de bevoegdheidsregels die erop gericht zijn de procedurele positie van de zwakkere partij in geschillen over verzekerings-, consumenten- en arbeidszaken te beschermen.

In vergelijking met haar voorgangers heeft de verordening deze bescherming verder versterkt. De ingrijpende wijziging, die is ingevoerd via de uitbreiding van de personele werkingssfeer in artikel 6, lid 1, en latere aanpassingen van artikel 18, lid 1, en artikel 21, lid 2, hebben het mogelijk gemaakt dat consumenten met woonplaats in een lidstaat en werknemers in geschillen tegen handelaren en werkgevers met woonplaats buiten de EU gebruik kunnen maken van de beschermende bevoegdheidsregels. Bovendien heeft de wijziging van artikel 20, lid 1, ervoor gezorgd dat op grond van artikel 8, lid 1, vorderingen van werknemers tegen meerdere werkgevers kunnen worden ingediend, waardoor het standpunt dat eerder was vastgesteld in de zaak *Glaxosmithkline* (C-462/06)³⁴ is gewijzigd.

De beschermende bevoegdheidsregels voor door consumenten gesloten overeenkomsten bieden de consument een keuze tussen het *forum rei* en het *forum actoris* voor door consumenten gesloten overeenkomsten in de zin van artikel 17 van de verordening. Daarentegen beperkt artikel 18, lid 2, de mogelijkheid om consumenten voor de rechter te brengen uitsluitend tot het gerecht waar zij hun woonplaats hebben.

Op basis van de nationale verslagen van het project JUDGTRUST is de meerderheid van de lidstaten van mening dat de regels in de verordening een toereikend niveau van consumentenbescherming waarborgen, hoewel academici in sommige lidstaten erop wijzen dat het niveau verder moet worden verhoogd, bijvoorbeeld door het toepassingsgebied van de artikelen 17 tot en met 19 uit te breiden tot vorderingen uit onrechtmatige daad die verder gaan dan vorderingen uit onrechtmatige daad die onlosmakelijk verbonden zijn met een aansprakelijkheid uit hoofde van een overeenkomst die een consument daadwerkelijk met de verkoper of leverancier heeft gesloten.

De belangrijkste moeilijkheden met de toepassing van beschermende bevoegdheidsregels voor door consumenten gesloten overeenkomsten hebben betrekking op:

- het begrip “consument”.
- het begrip “richten van de commerciële activiteiten”.
- de uitsluiting van vervoerovereenkomsten in artikel 17, lid 3.

³³ De toepassing van de bevoegdheidsregels voor door consumenten gesloten overeenkomsten heeft in de praktijk de meeste vragen doen rijzen. Om die reden is de analyse van de toepassing van die regels opgenomen in de hoofdtekst van het verslag. De analyse van de toepassing van de bevoegdheidsregels in verzekeringszaken en ten aanzien van individuele arbeidsovereenkomsten is opgenomen in deel I van het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag.

³⁴ Daarnaast is in artikel 26, lid 2, een nieuwe regel toegevoegd aan de regel inzake stilzwijgende aanwijzing van het bevoegde gerecht naar aanleiding van het arrest van het Hof in de zaak *ČPP Vienna Insurance Group* (C-111/09): het aangezochte gerecht is nu verplicht ervoor te zorgen dat een zwakkere partij (verweerder) in kennis wordt gesteld van het recht om een exceptie van onbevoegdheid op te werpen en van de gevolgen van het nalaten daarvan.

- de niet-toepasselijkheid van bevoegdheidsregels bij collectief verhaal³⁵.

a) *Het begrip “consument” en de gevolgen van een wijziging van de woonplaats van de consument*

In de studie werd gewezen op de uitdagingen die gepaard gaan met het classificeren van een persoon als consument.

In de regel legt het Hof het begrip “consument” restrictief uit en definieert het dit als het tegenovergestelde van een “marktaandeelner” (een beroepsbeoefenaar)³⁶. Niettemin lijkt het Hof in sommige gevallen een wat ruimere interpretatie te hebben toegepast. Zo heeft het Hof in de zaak Petruchová (C-218/18) geconcludeerd dat voor online beleggingen financiële deskundigheid alleen de hoedanigheid van consument niet uitsluit. Evenzo werd in de zaak Personal Exchange International (C-774/19) een onlinepokerspeler als een consument beschouwd, ondanks het feit dat hij het spel gedurende een groot aantal uren per dag speelde en aanzienlijke winsten ontving, zolang hij deze activiteit niet officieel had aangemeld en deze dienst evenmin aan derden had aangeboden tegen vergoeding. In de zaak Schrems (C-498/16) heeft het Hof geoordeeld dat de wijziging van het gebruik van de Facebookaccount van uitsluitend niet-professioneel naar gedeeltelijk professioneel gebruik, niet leidt tot het verlies van de hoedanigheid van “consument” in de zin van de verordening, mits het in wezen niet-beroepsmatig gebruik van die diensten, waarvoor de eiser initieel een overeenkomst had gesloten, naderhand geen in wezen beroepsmatig karakter heeft verkregen. Concreet heeft het Hof geoordeeld dat het gebruik van de account voor het publiceren van boeken, het houden van lezingen, het exploiteren van websites, het inzamelen van giften en het aan zich laten cederen van de rechten van talrijke consumenten om deze rechten te doen gelden in rechte, niet tot gevolg heeft dat een gebruiker van een particulier Facebookaccount de hoedanigheid van “consument” verliest.

Daarentegen heeft het Hof zich in de zaak Wurth Automotive GmbH (C-177/22) gebaseerd op zijn eerdere arrest Gruber (C-464/01) om te oordelen dat, bij het beoordelen van de vraag of een persoon als consument kan worden beschouwd, ook rekening kan worden gehouden met de vraag of een persoon die klant is, door zijn eigen gedragingen bij zijn wederpartij de indruk heeft gewekt dat hij voor beroepsdoeleinden handelde, zodat die wederpartij onwetend kon zijn van het niet-beroepsmatige doel van de betrokken verrichting. Indien dat het geval was, zouden de bijzondere bevoegdheidsregels inzake door consumenten gesloten overeenkomsten niet van toepassing zijn, zelfs niet indien er objectief sprake is van een door consumenten gesloten overeenkomst.

b) *Het begrip “richten van de commerciële activiteiten”*

In de zaken Pammer (C-585/08) en Hotel Alpenhof (C-144/09) heeft het Hof geoordeeld dat de factoren om vast te stellen of een activiteit is gericht op de lidstaat waar de consument woonplaats heeft, “elke duidelijke uitdrukking van de wil om de consumenten in deze lidstaat als klanten te winnen” omvatten alsook een vrij uitgebreide, niet-uitputtende lijst van omstandigheden waarmee rekening kan worden gehouden voor dat doel³⁷. Tot die omstandigheden behoort het internationale karakter van de betrokken activiteit, zoals bepaalde toeristische activiteiten; de vermelding van een telefoonnummer met het internationaal kengetal; het gebruik van een andere topleveldomeinnaam dan die van de lidstaat waar de ondernemer gevestigd is, bijvoorbeeld “.de”, of het gebruik van een neutrale

³⁵ Deze kwestie wordt behandeld in punt 6.1 van het verslag.

³⁶ Zie in dit verband het arrest Schrems (C-498/16), punt 29 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

³⁷ Punt 80.

toplevel domeinnaam, zoals “.com” of “.eu”; routebeschrijvingen vanuit één of meerdere andere lidstaten naar de plaats waar de dienst wordt verricht; en de verwijzing naar een internationaal clientèle dat is samengesteld uit klanten die in verschillende lidstaten woonplaats hebben, met name door de weergave van getuigenissen van deze klanten³⁸.

Niettemin zijn nationale rechters prejudiciële vragen blijven stellen in verschillende zaken met betrekking tot het aanbieden van diensten en producten via het internet³⁹, waaruit blijkt dat de interpretatie en toepassing van de vereiste inzake het richten van een commerciële activiteit in de zin van artikel 17, lid 1, punt c), van de verordening in een digitale context nog steeds een uitdaging vormt.

c) De uitsluiting van vervoerovereenkomsten in artikel 17, lid 3

De regels van de verordening betreffende de bevoegdheid voor door consumenten gesloten overeenkomsten hebben betrekking op alle soorten overeenkomsten. De enige uitsluiting is opgenomen in artikel 17, lid 3, en heeft betrekking op andere vervoerovereenkomsten dan diegene waarbij voor één enkele prijs zowel vervoer als accommodatie worden aangeboden.

Hoewel de onderliggende redenen voor een dergelijke uitsluiting niet zijn geëvolueerd, d.w.z. dat specifieke sectorale regels in internationale verdragen en andere EU-instrumenten inzake vervoer van toepassing blijven, blijkt uit de studie en de nationale verslagen dat veel lidstaten de uitsluiting momenteel als ongerechtvaardigd beschouwen en verzoeken om deze te schrappen. Sommige lidstaten verklaren dat deze uitsluiting de toegang van consumenten tot de rechter beperkt bij geschillen over de rechten van vliegtuigpassagiers, met name in gevallen waarbij de woonplaats van de consument niet samenvalt met de plaats van vertrek of aankomst van het vliegtuig, de beschikbare fora op basis van de plaats van uitvoering.

Bovendien blijkt uit de studie dat het gebrek aan dekking van vervoerovereenkomsten leidt tot een ongelijke toepassing van de verordening in de lidstaten. Verschillende lidstaten bepalen de bevoegdheid voor dergelijke overeenkomsten op basis van de algemene regels van de verordening (DE, DK, BG, NL, PT), op basis van internationale verdragen die voorrang hebben op de verordening (CY, DE, HU, IT, PT), of op basis van nationale regels (LT, PT).

Om te kunnen beslissen of de uitsluiting moet worden gehandhaafd of uit de verordening moet worden geschrapt, moet met name worden beoordeeld of andere EU-instrumenten of internationale overeenkomsten consumenten passende bescherming bieden met betrekking tot de internationale bevoegdheid.

Kortom, de regels inzake de beschermende bevoegdheid van de verordening functioneren in het algemeen goed en bieden een bevredigend niveau van consumentenbescherming. Bepaalde aspecten van consumentenbescherming kunnen echter verder worden verduidelijkt door de rechtspraak of worden versterkt door tussenkomst van de wetgever, onder voorbehoud van verdere analyse tijdens de herziening.

3.4. Exclusieve bevoegdheid (artikel 24)

Bepalingen inzake exclusieve bevoegdheid die voorrang hebben boven algemene regels en dwingend zijn, zijn opgenomen in afdeling 6 van hoofdstuk II van de verordening, die uit één

³⁸ Punt 81.

³⁹ Zie met name wat artikel 15, lid 1, punt c), van Verordening nr. 44/2001 betreft, de arresten Mühleimer (C-190/11), Emrek (C-218/12), en Hobohm (C-297/14). Zie meer recent bijvoorbeeld het verzoek om een prejudiciële beslissing in de zaak Commerzbank (C-296/20), dat betrekking heeft op de uitlegging van de identieke bepaling in het Verdrag van Lugano; in de zaak Lännen MCE (C-104/22) aangaande de uitlegging van dit begrip op het gebied van het Uniemerk.

enkel artikel (artikel 24) bestaat. Met uitzondering van een codificatie van het arrest GAT (C-4/03) in artikel 24, lid 4, is deze bevoegdheidsgrond niet verder gewijzigd in de verordening.

Uit de studie blijkt dat de lidstaten geen grote moeilijkheden hebben vastgesteld in verband met de toepassing van deze bevoegdheidsgrond en slechts in zeldzame gevallen melding hebben gemaakt van nationale jurisprudentie ter zake. De belangrijkste kritiek betreft de enige wijziging die de verordening tot stand heeft gebracht, namelijk de uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 24, lid 4, tot procedures betreffende de geldigheid van octrooien, wanneer de kwestie als verweer wordt opgeworpen⁴⁰.

Sommige lidstaten, gesteund door advocaat-generaal Emiliou⁴¹, hebben kritiek geuit op de codificatie van het arrest GAT in artikel 24, lid 4, omdat deze geen duidelijkheid verschaft over de vraag of de schending van een industrieel-eigendomsrecht binnen het toepassingsgebied ervan valt; omdat de oplossing die het Hof heeft toegepast in een zeer specifieke (“abnormale”) zaak die betrekking had op een vordering waarbij een onderneming de Duitse gerechten verzocht te verklaren dat zij *geen* inbreuk had gepleegd op twee Franse octrooien die in handen waren van een Duitse onderneming (“negatieve verklaring”), werd uitgebreid tot “normale” octrooi-inbreukzaken; omdat de oplossing zich onderscheidt van het stelsel van exclusieve bevoegdheid, voor zover andere regels van artikel 24 niet van toepassing zijn op de procedures waarin de daarin genoemde kwesties slechts bij wege van exceptie worden opgeworpen; omdat misbruik mogelijk wordt gemaakt via zogenoemde “torpedo”-vorderingen en het belemmeren van het recht van de octrooihouder op een doeltreffende voorziening in rechte, alsook het vereiste van proceseconomie en een behoorlijke rechtsbedeling.

Bovendien is de vraag gerezen of artikel 24 een reflexieve werking kan hebben (*effet réflexe*) en of de gerechten van de lidstaten verplicht zijn uitspraak te doen in geschillen die binnen het toepassingsgebied van artikel 24 vallen en die sterke banden vertonen met derde staten. De vraag was met name of artikel 24 de gerechten van de lidstaten de mogelijkheid biedt of hen verplicht de zaak niet te beslechten, hoewel de verweerder zijn woonplaats in de lidstaat heeft of het gerecht van de lidstaat zijn bevoegdheid kan baseren op andere regels van de verordening, in gevallen waarin een octrooi is geregistreerd of een onroerend goed zich in een derde staat bevindt, zoals het geval is met betrekking tot octrooien die zijn geregistreerd of onroerende goederen die zijn gevestigd in andere lidstaten.

De recente uitspraak door het Hof in de zaak BSH Hausgerät (C-339/22) heeft een antwoord geboden op de vraag die de gerechten van de lidstaten en academici eerder had verdeeld in twee tegengestelde kampen. In dit arrest heeft het Hof verduidelijkt dat artikel 24, lid 4, geen reflexieve werking heeft⁴². Deze conclusie kan worden geëxtrapoleerd naar het gehele artikel 24.

Bovendien heeft het Hof in de zaak BSH Hausgeräte (C-339/22) zijn uitspraak in de zaak GAT verder verduidelijkt door te verklaren dat een gerecht van de lidstaat van de woonplaats van de verweerder waarbij krachtens artikel 4, lid 1, van die verordening een vordering wegens inbreuk op een in een andere lidstaat verleend octrooi aanhangig is gemaakt, bevoegd

⁴⁰ Enkele lidstaten hebben melding gemaakt van verschillende andere problemen in verband met de toepassing van artikel 24: het problematische onderscheid tussen zakelijke rechten en persoonlijke rechten, en inconsistente rechtspraak ter zake.

⁴¹ Conclusie van advocaat-generaal Emiliou van 22 februari 2024 in de zaak BSH Hausgeräte, C-339/22, ECLI:EU:C:2024:159.

⁴² De verzoeken van de Zweedse rechter betreffen de uitlegging en de werkingssfeer van artikel 24, lid 4, van de verordening in het kader van een geschil inzake octrooi-inbreuk waarbij de verweerder aanvoert dat de desbetreffende octrooien ongeldig zijn in de landen waar zij zijn aangevraagd of geregistreerd.

blijft om kennis te nemen van die vordering wanneer de verweerder in het kader van die vordering bij wege van exceptie de geldigheid van dat octrooi ter discussie stelt, ofschoon de bevoegdheid om uitspraak te doen over die geldigheid uitsluitend bij de gerechten van die andere lidstaat berust.

Kortom, de regels tot vaststelling van exclusieve bevoegdheid van de verordening werken over het algemeen goed. Niettemin kan bij een toekomstige herziening van de verordening worden nagedacht over de formulering van artikel 24, lid 4, dat tot doel heeft het arrest GAT te codificeren, in het licht van de recente ontwikkelingen in de zaak BSH Hausgeräte.

4. ERKENNING EN TENUITVOERLEGGING

Krachtens de verordening is de noodzaak van een verklaring van uitvoerbaarheid (exequatur) om een buitenlandse beslissing ten uitvoer te kunnen leggen vervallen, een verschuiving die gerechtvaardigd is op basis van het wederzijds vertrouwen in de rechtsbedeling tussen de lidstaten. Het nieuwe systeem werkt in de praktijk vrij goed en heeft een positief effect gehad op de vermindering van de kosten en de werklast van de gerechten⁴³. Er bestaan een aantal nationale verschillen, met name met betrekking tot de interpretatie van de weigeringsgronden, maar dit heeft geen gevolgen voor de algemene goede werking van het systeem van erkenning en tenuitvoerlegging. Het Hof heeft deze weigeringsgronden in de loop der jaren op consistente wijze uitgelegd, en de weinige zaken die op grond van de verordening aanhangig zijn gemaakt, doen niets af aan deze situatie. Al met al zijn er weliswaar geen specifieke problemen in verband met het (nieuwe) systeem voor erkenning en tenuitvoerlegging gemeld, maar een aantal technische problemen kunnen verdere reflectie bij een mogelijk toekomstig herzieningsproces rechtvaardigen.

Toepassing van de weigeringsgronden

In artikel 45 van de verordening worden een aantal gronden opgesomd die kunnen leiden tot weigering van erkenning en tenuitvoerlegging. Deze redenen variëren van een schending van de openbare orde in de aangezochte lidstaat tot de behoorlijke betekening aan de verweerder tegen wie verstek werd verleend, en onverenigbaarheid met andere beslissingen.

Voor het begrip “openbare orde” is er sprake geweest van herhaaldelijke verwijzingen naar het Hof. Hoewel het Hof de uitlegging van dit begrip aan de nationale rechter overlaat, kan het Hof wel toezien op de grenzen waarbinnen het kan worden toegepast (Diageo Brands, C-681/13). Zo heeft het Hof in de zaak H Limited (C-568/20) zijn vaste rechtspraak bekrachtigd dat openbare orde strikt moet worden uitgelegd en “slechts kan worden ingeroepen indien de erkenning van de in die andere lidstaat gegeven beslissing een kennelijke schending zou vormen van een rechtsregel die in de rechtsorde van de aangezochte staat van essentieel belang wordt geacht, of van een in die rechtsorde als fundamenteel erkend recht”. In een recentere zaak (Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22)) heeft het Hof geoordeeld dat een kennelijke schending van een grondrecht uit hoofde van het Handvest van de grondrechten van de EU een schending van de openbare orde kan vormen die de weigering van tenuitvoerlegging rechtvaardigt. Tegelijkertijd heeft het Hof in hetzelfde arrest erkend dat het beginsel van wederzijds vertrouwen vereist dat elk van de lidstaten ervan uitgaat dat andere lidstaten het Unierecht, en meer in het bijzonder de daarin verankerde grondrechten, in acht nemen.

⁴³ Hoewel de studie deze bevindingen in veel lidstaten heeft bevestigd, gaven sommige respondenten ook aan dat het effect beperkt was, voornamelijk doordat weigeringsgronden bleven bestaan.

Op nationaal niveau wordt openbare orde zelden ingeroepen om erkenning en tenuitvoerlegging te weigeren en, wanneer dat het geval is, is het zelden succesvol⁴⁴. Hieruit blijkt dat nationale rechters in het algemeen de rechtspraak van het Hof volgen en de restrictieve uitlegging van dit begrip toepassen.

Artikel 45, lid 1, punten c) en d), bevat twee weigeringsgronden die verwijzen naar een onverenigbare beslissing tussen dezelfde partijen in de aangezochte lidstaat (punt c)) of naar een eerdere beslissing tussen dezelfde partijen en op dezelfde grond, gegeven in een andere lidstaat of in een derde staat (punt d)). Het Hof heeft in de zaak *London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance (C-700/20)* vragen geplaatst bij het belang van de inachtneming van de regels inzake aanhangigheid van de artikelen 29 en 30 bij het inroepen van de weigeringsgrond inzake onverenigbare beslissingen⁴⁵.

Afgezien van het geval waarin het gerecht van oorsprong exclusief bevoegd is, bevat de verordening immers geen mechanisme voor de toetsing van de regels inzake aanhangigheid die krachtens de artikelen 29 en 30 van toepassing zijn⁴⁶. In tegenstelling tot deze bepalingen, die voorrang geven aan het gerecht waarbij de zaak het eerst is aangebracht, wordt in artikel 45, lid 1, punt d), voorrang gegeven aan de eerdere beslissing, zelfs wanneer de procedure is ingeleid na de procedure die heeft geleid tot de erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing. Anderzijds bevat artikel 45, lid 1, punt c), geen voorgeschreven termijn, maar is het toepassingsgebied ervan ruimer dan dat van de regels inzake aanhangigheid.

Hoewel de weigeringsgrond in verband met de openbare orde geen praktische moeilijkheden lijkt op te leveren, zou bij een eventuele toekomstige herziening van de verordening de samenhang tussen artikel 45, lid 1, punten c) en d), en de regels inzake aanhangigheid derhalve verder kunnen worden onderzocht.

5. VERHOUDING TOT ANDERE INSTRUMENTEN (ARTIKEL 67 TOT EN MET 74)

De verordening heeft de regels voor de verhouding ervan tot andere EU- of internationale instrumenten niet wezenlijk gewijzigd, afgezien van de nieuwe bepalingen die tot doel hebben de uitvoering van het zogenaamde “octrooipakket” mogelijk te maken in de artikelen 71 bis tot en met 71 quinquies, en de verduidelijking van de verhouding tussen de verordening en het Verdrag van Lugano⁴⁷, het Verdrag van New York⁴⁸ en bilaterale verdragen en overeenkomsten tussen de derde staat en een lidstaat die vóór 1 maart 2002 zijn gesloten, in artikel 73.

De toepassing van deze regels is zeer ongelijk tussen de lidstaten. Aangezien het eengemaakt octrooigerecht pas op 1 juni 2023 operationeel is geworden, hebben de artikelen 71 bis tot en met 71 quinquies nog geen invloed gehad op de rechterlijke praktijk in een van de lidstaten of

⁴⁴ Het project JUDGTRUST toont aan dat deze weigeringsgrond in sommige lidstaten zelden wordt ingeroepen (ET, FR, IT, NL). Zelfs wanneer de grond vaker wordt ingeroepen, passen gerechten deze zelden toe om erkenning en tenuitvoerlegging te weigeren (BG, PL).

⁴⁵ De zaak in kwestie had betrekking op de specifieke situatie van de beslissing van het gerecht waarbij de zaak het laatst is aangebracht, namelijk een beslissing waarin een arbitraal vonnis is opgenomen.

⁴⁶ Dit werd duidelijk in het arrest *Liberato*, een zaak die in 2019 door het Hof werd beslecht op grond van de Brussel I-verordening. In dit arrest heeft het Hof verklaard dat zelfs in geval van schending van de regel inzake aanhangigheid, de gerechten van de lidstaat van het gerecht waarbij de zaak het eerst is aangebracht, de erkenning niet louter om die reden kunnen weigeren. Evenmin is een dergelijke schending kennelijk strijdig met de openbare orde van de aangezochte lidstaat.

⁴⁷ Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken van 30 oktober 2007 (PB L 339 van 21.12.2007, blz. 1).

⁴⁸ Verdrag over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse scheidsrechterlijke uitspraken, aangenomen op 10 juni 1958, in werking getreden op 7 juni 1959, 330 UNTS 38 (Verdrag van New York).

op het niveau van de rechterlijke macht van de EU. Daarentegen kan in de meeste lidstaten een ruime toepassing van artikel 71 door de nationale gerechten worden waargenomen. De lijst van internationale verdragen die aanleiding hebben gegeven tot de toepassing van artikel 71 in verschillende lidstaten is vrij breed, waarbij het vaakst wordt verwezen naar het CMR⁴⁹ en andere verdragen op het gebied van vervoer.

In zijn arrest in de zaak TNT Express Nederland (C-533/08) heeft het Hof geoordeeld dat de bepaling van de Brussel I-verordening die identiek is aan het huidige artikel 71 tot doel heeft de verordening te coördineren met gespecialiseerde internationale verdragen. Voorts heeft het Hof gepreciseerd dat een dergelijke coördinatie tot stand moet worden gebracht zonder afbreuk te doen aan de fundamentele beginselen die aan de verordening ten grondslag liggen, in het bijzonder het vrije verkeer van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, de voorspelbaarheid van de rechterlijke bevoegdheid, een goede rechtsbedeling, minimalisering van het risico op parallel lopende procedures en het wederzijdse vertrouwen in de rechtsbedeling in de Europese Unie. In dit arrest heeft het Hof de zogenaamde “TNT-toets” vastgesteld, die de nationale gerechten worden geacht toe te passen in situaties waarin de regels van de verordening en die van een gespecialiseerd verdrag, die binnen de werkingssfeer van artikel 71 van die verordening vallen, van toepassing zijn, om te garanderen dat de regels van de gespecialiseerde verdragen alleen van toepassing zijn wanneer zij geen negatieve gevolgen hebben voor de fundamentele beginselen die aan het Executieverdrag ten grondslag liggen. Het Hof heeft deze beginselen herhaaldelijk onder de aandacht gebracht, het meest recent in de zaak Gjensidige (C-90/22).

De verwijzingsbeschikking van het Litouwse hooggerechtshof in de zaak Gjensidige (C-90/22) illustreert goed met welke moeilijkheden de nationale rechters te maken krijgen bij de toepassing van artikel 71 van de verordening. Deze moeilijkheden zijn voornamelijk toe te schrijven aan de vaagheid van de TNT-toets en worden gezien als een bedreiging voor de uniforme toepassing van artikel 71 in de lidstaten, in het bijzonder omdat andere lidstaten soortgelijke uitdagingen hebben gemeld.

Concluderend kan worden gesteld dat de bepalingen van de verordening die de verhouding regelen tussen de verordening en andere EU-instrumenten en internationale verdragen, indien toegepast, goed lijken te functioneren en de nodige duidelijkheid scheppen over de plaats die de verordening inneemt in het systeem van EU- en internationale instrumenten die ook aangelegenheden inzake internationale bevoegdheid of erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen regelen. Niettemin zou bij een toekomstige herziening de mogelijkheid kunnen worden onderzocht om artikel 71 verder te verduidelijken in het licht van de uitlegging van het Hof.

6. HORIZONTALE KWESTIES

6.1. Collectief verhaal

De verordening voorziet niet in specifieke regels die van toepassing zijn op collectieve vorderingen, waarbij een groep eisers schadevergoeding vordert van een of meerdere verweerders, “collectief verhaal” genoemd, zoals gedefinieerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 2013⁵⁰. De representatieve vorderingen ter bescherming van de

⁴⁹ Het Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg, ondertekend te Genève op 19 mei 1956, zoals gewijzigd bij het Protocol ondertekend te Genève op 5 juli 1978.

⁵⁰ Zie de aanbeveling van de Commissie van 11 juni 2013 over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten (2013/396/EU) (PB L 201 van 26.7.2013).

collectieve belangen van consumenten, zoals vastgesteld in Richtlijn (EU) 2020/1828 betreffende representatieve vorderingen⁵¹, vallen onder de definitie van collectief verhaal in de laatstgenoemde aanbeveling. Er is een aantal vragen gerezen over de vraag of de toepassing van de gewone regels inzake rechterlijke bevoegdheid in aangelegenheden met betrekking tot onrechtmatige daden of door consumenten gesloten overeenkomsten geschikt zijn om vorderingen met betrekking tot collectief verhaal doeltreffend af te handelen.

Het Hof heeft dit soort zaken herhaaldelijk behandeld: in de zaak Henkel (C-167/00) heeft het Hof geconcludeerd dat artikel 5, lid 3, van het Executieverdrag (artikel 7, lid 2, van de verordening) van toepassing is op vorderingen die zijn ingesteld door een organisatie die de belangen van consumenten behartigt. Het Hof was echter ook van oordeel dat de bijzondere bescherming die in artikel 4 van de verordening aan individuele consumenten wordt geboden, niet van toepassing is op dergelijke organisaties. In de zaak Schrems (C-498/16) heeft het Hof geoordeeld dat wanneer de vorderingen door andere consumenten met woonplaats in dezelfde lidstaat of elders (in een andere lidstaat of zelfs buiten de EU) zijn gecedeerd aan een eiser die consument is, de eiser zich niet kan beroepen op de bevoegdheid van zijn woonplaats voor deze gecedeerde vorderingen op grond van artikel 18 van de verordening.

Bij twee andere beslissingen in zaken betreffende collectief verhaal heeft het Hof bijkomende verduidelijkingen verstrekt over de toepassing van artikel 7, lid 2, in dergelijke situaties, namelijk dat de plaats van het schadebrengende feit voor elke schadevordering moet worden bepaald, ongeacht een eventuele latere overdracht of bundeling ervan (CDC Hydrogen Peroxide SA, C-352/13), of dat de plaats waar de schade zich voordoet in het geval van voertuigen die zijn voorzien van frauduleuze software, is gelegen in de lidstaat waar de gebrekkige goederen zijn aangekocht (VKI/Volkswagen, C-343/19). De kwestie met betrekking tot de uitlegging van artikel 7, lid 2, in dit verband deed zich ook voor bij een recente zaak, die nog hangende was op het moment dat dit verslag werd afgerond (Stichting Right to Consumer Justice/Apple, C-34/24). In deze zaak zijn verschillende vragen over de uitlegging van de plaats waar het schadebrengende feit of de schade zich heeft voorgedaan naar het Hof verwezen in het kader van een vordering tot schadevergoeding wegens een vermeende inbreuk op het EU-mededingingsrecht door een onlineplatform dat in beginsel wereldwijd toegankelijk is. In zijn conclusie van 27 maart 2025 heeft advocaat-generaal Sánchez-Bordona geconcludeerd dat de woonplaats van de gebruiker voor beide plaatsen een belangrijk aanknopingspunt is. Belangrijk is dat de advocaat-generaal van mening was dat artikel 7, lid 2, niet anders mag worden uitgelegd wanneer de vordering wordt ingesteld door een organisatie die naar nationaal recht bevoegd is om representatieve vorderingen in te stellen. Tot slot was de advocaat-generaal van mening dat een nationale procedurereguleer op grond waarvan een rechter soortgelijke vorderingen die in dezelfde lidstaat aanhangig zijn, mag bundelen, verenigbaar is met artikel 7, lid 2.

De vragen die in deze zaken aan de orde zijn gesteld, hadden allemaal betrekking op de rechterlijke bevoegdheid, namelijk de huidige moeilijke toepassing van artikel 7, lid 2, bij collectieve vorderingen omdat het niet mogelijk is om de procedures bij één gerecht te bundelen of omdat het niet mogelijk is de procedures op de woonplaats van een van de eisers (*forum actoris*) in collectieve consumentenvorderingen te bundelen, wanneer de consumenten hun woonplaats in dezelfde lidstaat of in verschillende lidstaten hebben⁵².

⁵¹ Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG (Voor de EER relevante tekst) (PB L 409 van 4.12.2020, blz. 1).

⁵² In de studie werd hetzelfde probleem van de zeer beperkte mogelijkheden voor voeging vastgesteld.

Het lijkt erop dat de verordening onnodige lasten met zich mee kan brengen voor de eisers bij vorderingen tot collectief verhaal, omdat zij zich in de meeste gevallen tot meer dan één rechter zouden moeten wenden om een zaak aanhangig te maken. Dit kan dan weer leiden tot onverenigbare beslissingen. Hoewel de regel inzake samenhangende vorderingen in artikel 30 van de verordening een oplossing kan bieden voor deze situatie, moeten de eisers het verzoek nog steeds bij verschillende gerechten indienen vóór een eventuele voeging bij het gerecht waarbij de zaak het eerst is aangebracht. Dit leidt tot bijkomende lasten voor de eisers, met name wanneer zij zwakkere partijen zijn.

Derhalve zou bij een mogelijke toekomstige herziening van de verordening verder over deze aangelegenheid kunnen worden nagedacht, met name over de vraag of de verordening de rechterlijke bevoegdheid bij collectieve (consumenten)vorderingen op bevredigende wijze regelt.

6.2. De gevolgen van de digitalisering voor de verordening

De digitale transformatie begon ruim vóór de vaststelling van de verordening, maar heeft een ongeziene versnelling doorgemaakt, ook in het licht van de COVID-19-crisis. Er heeft een ongeëvenaarde verschuiving van voornamelijk offline naar online commerciële activiteiten plaatsgevonden, waaronder het gebruik van sociale media, slimme apparaten, cryptovaluta en blockchaintechnologieën, evenals een explosie in de vraag naar thuiswerk en platformwerk, die de digitale transformatie van werkplekken in de Europese Unie en daarbuiten heeft versneld. Tegelijkertijd is door de COVID-19-crisis ook het belang duidelijk geworden van de digitalisering van gerechtelijke procedures om de toegang tot de rechter te waarborgen.

6.2.1. Digitalisering van inhoud

De vermenigvuldiging van “digitale” relaties die intrinsiek niet-territoriaal van aard zijn en de steeds grotere toepassing van digitale technologieën die alomtegenwoordig zijn, heeft logischerwijze meerdere uitdagingen met zich meegebracht voor de toepassing van de verordening, waarin de bevoegdheidsregels traditioneel zijn gebaseerd zijn op geografische aanknopingspunten.

De verwijzingen naar het Hof voor richtsnoeren over de toepassing van de verordening op “digitale inhoud” zijn een goed voorbeeld van deze voornaamste uitdagingen. Nationale rechters ondervinden moeilijkheden bij het bepalen of de overeenkomst inzake rechterlijke bevoegdheid rechtsgeldig is gesloten via internet (Tilman, C-358/21), bij het bepalen van de plaats van uitvoering met betrekking tot de levering van digitale goederen of de verlening van onlinediensten (VariusSystems, C-526/23), wanneer de schade wordt veroorzaakt door een toepassing die wereldwijd kan worden gedownload (Apple, C-34/24), om er enkele te noemen.

De verwachte toename van het gebruik van blockchaintechnologieën, de toegenomen digitalisering bij de oprichting van ondernemingen, de uitrol van artificiële intelligentie in verschillende sectoren en de ontwikkeling van metaversums zullen zeker ook nieuwe vragen en uitdagingen met zich meebrengen. Zo kan de pseudonimiteit (of anonimiteit) van de bij de transacties betrokken partijen of het vaak onbekende aantal deelnemers aan een blockchainnetwerk moeilijkheden opleveren voor de toepassing van de basisregel inzake de woonplaats van de verweerder.

Vooralsnog verschillen de moeilijkheden die nationale rechters ondervinden bij het toepassen van de verordening in een digitale context echter niet zo sterk van de moeilijkheden die zich voordoen in een “niet-digitale” context. Zo is het aantal verwijzingen met het oog op richtsnoeren over de plaats van uitvoering van een onlineovereenkomst voor de toepassing van artikel 7 van de verordening bijvoorbeeld niet groter dan het aantal voor

offlineovereenkomsten. Bovendien heeft het Hof, net als voor de toepassing van de verordening in het niet-digitale tijdperk, nuttige richtsnoeren verstrekt over de toepassing van de regels van de verordening op digitale inhoud.

Kortom, in dit stadium laten noch de aan het Hof voorgelegde verzoeken, noch de beslissingen van het Hof, noch de schaarse gegevens die op nationaal niveau zijn verzameld⁵³, het toe om duidelijke conclusies trekken over de geschiktheid van de huidige regels van de verordening in een steeds digitalere omgeving.

6.2.2. Digitalisering van gerechtelijke procedures

Wat de digitalisering van gerechtelijke procedures betreft, heeft de Commissie actief werk gemaakt van de digitalisering van rechtsstelsels, met bijzondere aandacht voor digitale grensoverschrijdende samenwerking in burgerlijke en handelszaken om te zorgen voor ononderbroken toegang tot de rechter en vlotte en doeltreffende justitiële samenwerking, en om procedurele vertragingen, administratieve lasten en kosten te verminderen. Deze inspanningen hebben eind 2023 geleid tot de vaststelling van het digitaliseringspakket⁵⁴, waarbij het communicatiekanaal voor bevoegde gerechtelijke autoriteiten is omgezet naar digitale communicatie voor 24 rechtshandelingen (onder meer de verordening), en een digitaal communicatiekanaal (Europees elektronisch toegangspunt, EEAP) is opgezet tussen natuurlijke of rechtspersonen en de bevoegde autoriteiten voor bepaalde beperkte communicatie in burgerlijke en handelszaken, met inbegrip van de procedures voor erkenning, een verklaring van uitvoerbaarheid of een weigering van erkenning, evenals de procedures in verband met de afgifte, rectificatie en intrekking van certificaten uit hoofde van de verordening. Deze inspanningen gaan hand in hand met grotere nationale inspanningen van de lidstaten op dit gebied, zoals blijkt uit het jaarlijkse EU-scorebord voor justitie⁵⁵ en de strategie voor Europese e-justitie 2024-2028 van de Raad⁵⁶.

Om de doelstellingen van het digitaliseringspakket te verwezenlijken, is de Commissie verplicht een aantal uitvoeringshandelingen vast te stellen. Voor de verordening moet de uitvoeringshandeling uiterlijk op 17 januari 2029 worden vastgesteld, en zij zal voornamelijk betrekking hebben op de oprichting van een gedecentraliseerd IT-systeem voor communicatie tussen bevoegde gerechtelijke autoriteiten en de integratie van het Europees elektronisch toegangspunt voor verschillende communicatieprocessen, zoals procedures voor weigering van erkenning overeenkomstig artikel 45 van de verordening en de procedures in verband met de afgifte, rectificatie en intrekking van certificaten. Na de uitvoering zullen deze nieuwe regels begin 2031 in de lidstaten van toepassing worden, en zij zullen zorgen voor de

⁵³ De verzameling van gegevens over de gevolgen die de digitalisering van inhoud heeft voor de toepassing van de verordening, die plaatsvond in het kader van de studie, heeft beperkte resultaten opgeleverd op het niveau van de Unie en op nationaal niveau. Het is onduidelijk of dit kan worden verklaard door een gebrek aan informatie over deze zaken of door een gebrek aan rechtszaken.

⁵⁴ Verordening (EU) 2023/2844 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken, en tot wijziging van bepaalde handelingen op het gebied van justitiële samenwerking en Richtlijn (EU) 2023/2843 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 tot wijziging van Richtlijnen 2011/99/EU en 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2003/8/EG van de Raad en de Kaderbesluiten 2002/584/JBZ, 2003/577/JBZ, 2005/214/JBZ, 2006/783/JBZ, 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ, 2009/829/JBZ en 2009/948/JBZ van de Raad, wat betreft de digitalisering van de justitiële samenwerking.

⁵⁵ Mededeling van de Commissie van 20 maart 2024 aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (COM(2023) 309 final): Het jaarlijkse EU-scorebord voor justitie 2023.

⁵⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15509-2023-INIT/nl/pdf>.

vereenvoudiging en versnelling van de procedures in burgerlijke en handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen.

Naast het digitaliseren van de bestaande procedures door het communicatiekanaal te wijzigen met het digitaliseringspakket, zou bij een toekomstige herziening van de verordening ook kunnen worden gekeken naar verdere manieren om de werking van de verordening te moderniseren. Bij een dergelijke modernisering van de verordening kan rekening worden gehouden met de voordelen van digitalisering en kan worden overwogen om de verschillende termijnen te verkorten of de communicatie tussen de gerechten te verbeteren, bijvoorbeeld in het geval van parallel lopende procedures. De volledige digitalisering van gerechtelijke procedures in gevallen waarin de verordening van toepassing is, kan ook worden onderzocht.

Concluderend kan worden gesteld dat de Commissie op dit moment niet over voldoende gegevens beschikt waaruit blijkt dat de regels van de verordening inzake internationale rechterlijke bevoegdheid niet geschikt zijn voor digitale scenario's en transacties, maar dat de ontwikkelingen nauwlettend moeten worden gevolgd. Bij een herziening van de verordening kan daarentegen wel worden onderzocht op welke manier de procedures uit hoofde van de verordening kunnen worden herzien en vereenvoudigd in het kader van de digitale hervorming van de burgerlijke rechtsstelsels die door het digitalisatiepakket wordt aangestuurd.

7. SLOTOPMERKINGEN

Gedurende de meer dan tien jaar waarin de verordening is toegepast, heeft zij goed gefunctioneerd en heeft zij over het algemeen haar belangrijkste doelstellingen bereikt, namelijk het verbeteren van de rechtszekerheid met betrekking tot de gerechten die bevoegd zijn voor grensoverschrijdende geschillen en het vereenvoudigen van het mechanisme voor de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen.

Op één gebied dat in de herschikking van de verordening niet volledig aan bod is gekomen, namelijk de **uitbreiding van de bevoegdheidsregels tot verweerders die geen woonplaats hebben in een lidstaat**, is echter verdere analyse nodig om te beslissen of voor een dergelijke uitbreiding tussenkomst door de wetgever nodig is.

Daarnaast kan worden overwogen om een aantal begrippen verder te verduidelijken of te vereenvoudigen om de toepassing ervan in de praktijk te verbeteren. Dit is het geval voor verschillende bepalingen die betrekking hebben op het toepassingsgebied, zoals de **uitsluiting van arbitrage**, het begrip “**gerecht**” of het begrip “**voorlopige en bewarende maatregelen**”.

Evenzo zou de mogelijkheid kunnen worden onderzocht om de bepalingen inzake rechterlijke bevoegdheid verder te vereenvoudigen en doeltreffender te maken, met name die van **artikel 7, leden 1 en 2**, alsook de bepalingen die betrekking hebben op consumentenovereenkomsten. Bij een vergelijkbare reflectie zou kunnen worden overwogen of de regels inzake **erkenning en tenuitvoerlegging** verder kunnen worden gestroomlijnd en vereenvoudigd.

Verdere analyse is ook nodig om te beslissen of de noodzakelijke procedurele instrumenten voor bepaalde soorten vorderingen, zoals de vorderingen die gewoonlijk **collectief verhaal** worden genoemd, verder kunnen worden verbeterd door tussenkomst van de wetgever.

Tot slot kan worden gekeken naar de mogelijkheid om de **coördinatie tussen de verordening en internationale instrumenten te verbeteren** en naar **manieren om de procedures uit hoofde van de verordening te moderniseren en te vereenvoudigen** in het kader van de **digitale hervorming van burgerlijke rechtsstelsels**.

De Commissie zal daarom een **formele evaluatie** van de verordening opstarten om een voorstel tot wijziging of herschikking van de verordening overeenkomstig de regels voor betere regelgeving te overwegen en eventueel op te stellen, indien bij deze evaluatie wordt geconcludeerd dat wijzigingen noodzakelijk en passend zijn.