



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
Y. BOT
van 9 december 2014¹

Gevoegde zaken C-226/13, C-245/13, C-247/13 en C-578/13

**Stefan Fahnenbrock (C-226/13),
Holger Priestoph e.a. (C-245/13),
Rudolf Reznicek (C-247/13),
Hans-Jürgen Kickler e.a. (C-578/13)**
tegen
Helleense Republiek

[verzoeken van het Landgericht Wiesbaden (Duitsland) en het Landgericht Kiel (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Verordening (EG) nr. 1393/2007 — Betekening of kennisgeving van stukken — Begrip „burgerlijke en handelszaak” — Vorderingen van houders van Griekse obligaties tegen de Griekse Staat tot nakoming en schadevergoeding ten gevolge van de afwaardering van deze obligaties zonder hun toestemming”

1. De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 1 van verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken („de betekening en de kennisgeving van stukken”), en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad.²

2. Deze verzoeken, die zijn ingediend in het kader van gedingen tussen de Griekse Staat en de heer Fahnenbrock in zaak C-226/13, de heren en mevrouw Priestoph in zaak C-245/13, de heer Reznicek in zaak C-247/13, en de heren Kickler en Wöhlk alsook de Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, in zaak C-578/13, over vorderingen tot schadevergoeding en tot nakoming, bieden het Hof de gelegenheid het begrip „burgerlijke en handelszaken” in het kader van verordening nr. 1393/2007 te definiëren, dat bepalend is voor de materiële werkingssfeer van deze verordening.

3. In deze conclusie zal ik verdedigen dat het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1393/2007³ aldus moet worden uitgelegd dat er geen vordering kan worden onder verstaan waarmee een particuliere houder van door een lidstaat uitgegeven obligaties deze staat aansprakelijk stelt ter zake van de omwisseling van deze obligaties tegen obligaties van een lagere waarde, die aan deze particulier is opgelegd door een wet van de nationale wetgever waarbij de op de obligaties toepasselijke voorwaarden eenzijdig en retroactief zijn gewijzigd door de opnemingsdaarvan van een collective action clause op basis waarvan een meerderheid van de houders van die obligaties de minderheid kan dwingen tot een dergelijke omwisseling.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 324, blz. 79.

3 — Het opschrift van deze verordening spreekt in de Franse versie van „burgerlijke of handelszaken”, deze bepaling echter van „burgerlijke en handelszaken” (cursivering van mij). Dit verschil in voegwoord heeft volgens mij geen gevolgen voor de betekenis en de draagwijdte van deze uitdrukking.

4. Ik zal daartoe betogen dat het feit dat een lidstaat die deze obligaties heeft uitgegeven, gebruikmaakt van zijn soevereine macht om met een wettelijke maatregel die concreet tot doel heeft de opzet van de uitgegeven obligaties rechtstreeks aan te tasten door de minderheid van de obligatiehouders te verplichten zich te schikken naar de wil van de meerderheid, bevoegdheden uitoefent die verder gaan dan de voor de betrekkingen tussen particulieren geldende regels.

5. Ik zal daaruit afleiden dat de vordering van de minderheidsobligatiehouders tegen de lidstaat ten gevolge van de omwisseling van de effecten noodzakelijkerwijze betrekking heeft op de aansprakelijkheid van de staat voor een handeling in de uitoefening van overheidsgezag, zelfs al was voor deze omwisseling, die een vermindering van de nominale waarde van deze effecten beoogde, een meerderheid van stemmen vereist.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

6. De overwegingen 2, 6 en 9 van verordening nr. 1393/2007 luiden als volgt:

„(2) Het is voor de goede werking van de interne markt nodig de verzending tussen de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken, met het oog op betekening of kennisgeving ervan, te verbeteren en te versnellen.

[...]

(6) Met het oog op de doelmatigheid en de snelheid van de gerechtelijke procedures in burgerlijke zaken is het nodig dat de verzending van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken tussen de door de lidstaten aangewezen plaatselijke instanties rechtstreeks en op snelle wijze geschiedt [...]

[...]

(9) De betekening of kennisgeving van een stuk moet zo spoedig mogelijk plaatsvinden en in ieder geval binnen een maand na de ontvangst ervan door de ontvangende instantie.”

7. Artikel 1, lid 1, van deze verordening omschrijft de werkingssfeer van deze verordening als volgt:

„Deze verordening is van toepassing in burgerlijke en in handelszaken, waarin een gerechtelijk of buitengerechtelijk stuk van een lidstaat naar een andere lidstaat moet worden verzonden ter betekening of kennisgeving aldaar. Deze verordening is met name niet van toepassing in fiscale, douane- en/of administratieve zaken of in het geval van aansprakelijkheid van de staat voor handelingen of omissies bij de uitoefening van het overheidsgezag („acta iure imperii”).”

8. In artikel 3 van dezelfde verordening wordt het volgende bepaald:

„Elke lidstaat wijst een centrale instantie aan die tot taak heeft:

- a) de verzendende instanties informatie te verschaffen;
- b) oplossingen te zoeken voor de problemen die zich bij de verzending van stukken ter betekening of kennisgeving kunnen voordoen;
- c) in buitengewone omstandigheden, op verzoek van een verzendende instantie, aan de bevoegde ontvangende instantie een aanvraag voor betekening of kennisgeving te doen toekomen.

[...]”

9. Artikel 6, lid 3, van deze verordening luidt:

„Indien de aanvraag voor betekening of kennisgeving duidelijk buiten het toepassingsgebied van deze verordening valt of indien de betekening of kennisgeving niet mogelijk is omdat niet aan de vormvoorschriften is voldaan, worden de aanvraag en de toegezonden stukken na ontvangst aan de verzendende instantie teruggezonden, samen met het bericht van teruggave, overeenkomstig het modelformulier in bijlage I.”

10. Het bericht van teruggave, overeenkomstig het modelformulier in bijlage I bij verordening nr. 1393/2007 vermeldt in punt 9.1 als reden voor de terugzending, dat „[d]e aanvraag [...] duidelijk buiten het toepassingsgebied van [deze] verordening [valt]”, met name wegens het feit dat „het stuk [...] geen betrekking [heeft] op een burgerlijke of handelszaak”.⁴

B – Grieks recht

11. Wet nr. 4050/2012, van 23 februari 2012, met als opschrift „Regels inzake de wijziging van door de Griekse Staat uitgegeven of gewaarborgde effecten, met toestemming van de obligatiehouders”⁵, bepaalt de modaliteiten van de herstructurering van de obligaties van deze staat. Deze wet voorziet in wezen in de voorlegging van een herstructureringsaanbod aan de houders van bepaalde door deze staat uitgegeven of gewaarborgde obligaties en in de invoeging van een herstructureringsbeding op basis waarvan aan alle obligatiehouders de voorwaarden van de in het aanbod voorgestelde structurering kunnen worden opgelegd wanneer ze door een gekwalificeerde meerderheid zijn aanvaard.

12. Volgens artikel 1, lid 4, van wet nr. 4050/2012 is voor de wijziging van de betrokken effecten een quorum vereist gelijk aan de helft van het totaal van het uitstaande kapitaal van de betrokken obligaties en de toestemming van een gekwalificeerde meerderheid die ten minste twee derde van het kapitaal vertegenwoordigt.

13. Artikel 1, lid 9, van wet nr. 4050/2012 bepaalt dat de aan het einde van deze procedure te nemen beslissing erga omnes geldt, bindend is voor alle betrokken obligatiehouders en elke hiermee strijdige algemene of bijzondere wet, administratieve beslissing en overeenkomst ter zijde schuift. Volgens deze bepaling leidt in geval van omwisseling van de in aanmerking komende effecten, de uitgifte van nieuwe effecten tot de vernietiging van de oude effecten.

II – Hoofdingen en prejudiciële vragen

14. In februari 2012 deed de Griekse Staat met toepassing van wet nr. 4050/2012 aan de heer Fahnenbrock, de heren en mevrouw Priestoph, de heer Reznicek, alsook aan de heren Kickler en Wöhlk en aan de Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, allen houders van door deze Staat uitgegeven obligaties, een aanbod tot omwisseling van deze effecten tegen nieuwe obligaties met een veel lagere nominale waarde.

15. Hoewel verzoekers in de hoofdingen dit aanbod niet hadden aanvaard, heeft de Griekse Staat deze oorspronkelijke effecten omgewisseld tegen effecten met een veel lagere nominale waarde en een latere vervaldag.

4 — Punt 9.1.1 van deze bijlage.

5 — FEK A' 36/23.2.2012; hierna: „wet nr. 4050/2012”.

16. Verzoekers in de hoofdingen stelden vervolgens vorderingen in tot teruggave van de oorspronkelijke effecten op basis van de §§ 858, 861, 869⁶ en 985⁷ van het Duitse Bürgerliche Gesetzbuch (Burgerlijk Wetboek)⁸, of tot betaling van schadevergoeding op basis van de §§ 280, lid 3, en 281 BGB⁹ of § 826 BGB¹⁰. Verzoekers in het hoofding in zaak C-578/13 vorderden tevens nakoming van de vervallen oorspronkelijke obligaties.

17. In het kader van de procedure van kennisgeving van de gedingleidende stukken aan de Griekse Staat is de vraag gerezen of de vordering van verzoekers in de hoofdingen een handeling of omissie van de staat, in casu de Griekse Staat, bij de uitoefening van overheidsgezag betrof, in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1393/2007.

18. Het Bundesamt für Justiz heeft, in het bijzonder in de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13, twijfels geuit over de mogelijkheid om de vorderingen tot de burgerlijke en handelszaken in de zin van deze verordening te rekenen en heeft geëist dat het Landgericht Wiesbaden (Duitsland) eerst uitspraak zou doen over de aard van het geding, alvorens de betekeningsprocedure werd voortgezet.

19. In zaak C-578/13 meende het Landgericht Kiel (Duitsland) dat verordening nr. 1393/2007 niet van toepassing is in deze zaak, en verzocht het Bundesministerium für Justiz (federaal ministerie van Justitie) de zaak via diplomatieke weg te betekenen. Het ministerie heeft de betekeningaanvraag echter geretourneerd met verwijzing naar de verzoeken om een prejudiciële beslissing in de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13.

20. De twee verwijzende rechters willen bijgevolg vernemen of de hoofdingen tot de burgerlijke en handelszaken in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1393/2007 behoren. In hun verwijzingsbeslissingen zijn zij van oordeel dat het Hof nog niet heeft geantwoord op de vraag of de uitlegging van dit begrip uitsluitend afhangt van de rechtsgrondslag van de vorderingen dan wel van de „kern” of „de essentie” van het rechtsgeding. Beide merken op dat in deze zaken de geldigheid en de rechtmatigheid van wet nr. 4050/2012 moeten worden beoordeeld, en zijn geneigd de toepassing van verordening nr. 1393/2007 uit te sluiten aangezien deze zaken betrekking hebben op de aansprakelijkheid van de staat voor handelingen bij de uitoefening van overheidsgezag in de zin van artikel 1, lid 1, tweede volzin, van deze verordening.

21. In deze omstandigheden heeft het Landgericht Wiesbaden in de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13 de behandeling geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld, die in de drie zaken in identieke bewoordingen is geformuleerd:

„Moet artikel 1 van verordening [...] nr. 1393/2007 [...] aldus worden uitgelegd dat een rechtsoverdracht waarmee de verkrijger van obligaties – die door verweerster waren uitgegeven, werden bewaard op de effectenrekeningen van de verzoeker bij [zijn bank] en waarvoor de verkrijger het door verweerster eind februari 2012 voorgelegde aanbod tot omwisseling van die obligaties niet heeft aanvaard – aanspraak maakt op schadevergoeding ter hoogte van het verschil in waarde als gevolg van de in maart 2012 desalniettemin uitgevoerde en voor hem economisch nadelige omwisseling van zijn obligaties, dient te worden aangemerkt als een ‚burgerlijke [en] handelszaak’ in de zin van de verordening?”

6 — Vordering van de bezitter die het bezit ten gevolge van wederrechtelijke inbezitting heeft verloren, te worden hersteld in het bezit.

7 — Vordering tot teruggave op basis van het eigendomsrecht.

8 — Hierna: „BGB”.

9 — Schadevergoeding wegens schending van de verbintenis, in de plaats van de niet-geleverde prestatie.

10 — Vergoeding van door een onrechtmatige daad veroorzaakte schade.

22. Het Landgericht Kiel heeft in zaak C-578/13 eveneens beslist de behandeling te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

- „1) Moet artikel 1 van verordening [...] nr. 1393/2007 [...] aldus worden uitgelegd dat een rechtsvordering waarmee de verkrijger van door verweerster uitgegeven staatsobligaties aanspraak maakt op nakoming en schadevergoeding door verweerster, [...] worden aangemerkt als een „burgerlijke [en] handelszaak” in de zin van artikel 1, lid 1, eerste volzin, van [deze] verordening, wanneer de verkrijger het door [...] wet nr. 4050/2012 [...] mogelijk gemaakte omwisselingsaanbod dat verweerster eind februari 2012 heeft voorgelegd, niet heeft aanvaard?
- 2) Heeft een rechtsvordering die in wezen is gebaseerd op de ongeldigheid of nietigheid van [wet nr. 4050/2012], betrekking op de aansprakelijkheid van een staat voor handelingen of omissies bij de uitoefening van overheidsgezag in de zin van artikel 1, lid 1, tweede volzin, van [...] verordening [nr. 1393/2007]?”

23. Bij beschikking van de president van het Hof van 5 juni 2013 zijn de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13 voor de schriftelijke en mondelinge behandeling en voor het arrest gevoegd. Bij beschikking van de president van het Hof van 10 december 2013 is zaak C-578/13 eveneens bij deze zaken gevoegd voor de mondelinge behandeling en voor het arrest.

III – Beoordeling

A – Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

24. De Europese Commissie voert primair aan dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing in de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13 niet-ontvankelijk zijn omdat de feitelijke context van met name de modaliteiten van het omwisselingsaanbod en de omstandigheden waarin deze omwisseling heeft plaatsgevonden, onvoldoende zou zijn aangegeven. In verband met de weigering van het Bundesamt für Justiz in zijn hoedanigheid van centrale instantie om de gedinginleidende stukken te verzenden op grond van verordening nr. 1393/2007 omdat het twijfelde of de vorderingen als burgerlijke zaken konden worden beschouwd, voert zij bovendien aan dat de gestelde vragen irrelevant zijn voor de oplossing van de hoofdingingen aangezien het Bundesamt für Justiz niet bevoegd is om de verzending van de stukken tegen te houden, en voegt eraan toe dat wanneer de verwijzende rechter de argumentatie van verweerster niet kan kennen, hij niet over de vereiste informatie beschikt om uitspraak te doen over het burgerlijke of handelskarakter van de zaken en dus over de bevoegdheidskwestie.

25. Wat in de eerste plaats het argument inzake de ontoereikende beschrijving van het feitelijke kader betreft, moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een beschrijving moet geven van het feitelijke en het rechtskader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feitelijke veronderstellingen moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd.¹¹ De eis van nauwkeurigheid die het Hof stelt, varieert naargelang van de complexiteit van de feitelijke en juridische situaties die de betrokken gebieden kenmerkt.¹²

26. De door de verwijzende rechter verstrekte gegevens moeten bovendien de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid bieden, overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie opmerkingen te maken.¹³

11 — Zie met name arrest Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

12 — Ibidem (punt 53).

13 — Zie met name beschikking 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, punt 9).

27. In casu verschaffen de verwijzingsbeslissingen in de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13 voldoende feitelijke en juridische gegevens en vermelden ze de redenen waarom het Landgericht Wiesbaden een prejudiciële vraag heeft gesteld, doordat ze duidelijk wijzen op het verband dat bestaat tussen de bepalingen van Unierecht waarvan de uitlegging wordt gevraagd en de hoofdingen. Hoewel te betreuren valt dat de beschrijving van de wijze waarop de omwisseling van de door de Griekse Staat uitgegeven obligaties heeft plaatsgevonden, werkelijk beknopt is, zijn de verzoekers in de hoofdingen in deze zaken, de Griekse regering en de Commissie daardoor niet belet een nuttig standpunt in te nemen over de gestelde vragen, zoals blijkt uit de door hen bij het Hof ingediende opmerkingen.

28. Wat in de tweede plaats de relevantie van de gestelde vragen betreft, wil ik om te beginnen opmerken dat de bewering van de Commissie dat het Bundesamt für Justiz de verzending van de stukken heeft geblokkeerd in zijn hoedanigheid van centrale instantie, volgens mij onjuist is. Uit de informatie die de Bondsrepubliek Duitsland met toepassing van artikel 23 van verordening nr. 1393/2007¹⁴ aan de Commissie heeft meegedeeld, blijkt dat de taak van centrale instantie in deze lidstaat wordt uitgeoefend door de instanties die de regering van elk Land heeft aangewezen. Het argument van de Commissie dat een centrale instantie in de zin van artikel 3 van deze verordening zich niet kan verzetten tegen de verzending van de stukken, is volgens mij dus niet gegrond.

29. Daarentegen heb ik met de Commissie enige twijfel over de mogelijkheid om het proces van de betekening van stukken in het buitenland van meet af aan te blokkeren wegens onzekerheden over de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1393/2007. In dit verband vraag ik mij meer in het bijzonder af, of de verzoeken om een prejudiciële beslissing ontvankelijk zijn gelet op het vereiste dat bij de nationale rechter een geding aanhangig is waarin hij uitspraak doet in het kader van de uitoefening van zijn rechtsprekende functie.

30. Uit vaste rechtspraak, ingezet met het arrest Job Centre¹⁵, volgt immers dat de nationale rechter enkel bevoegd is tot verwijzing naar het Hof, indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet uitmonden in een beslissing die de kenmerken vertoont van een rechterlijke uitspraak.¹⁶

31. Wanneer de verwijzende instantie als bestuursorgaan optreedt zonder tegelijkertijd een geschil te hoeven beslechten, kan zij dus volgens de rechtspraak van het Hof niet worden geacht een rechtsprekende functie te vervullen. Dat geldt met name voor gerechten in de zin van het nationale recht die belast zijn met het bijhouden van een register, zoals het handelsregister¹⁷, het onderzoek van een verzoek om inschrijving in het kadaster¹⁸ of het nemen van een administratieve beslissing inzake de burgerlijke stand¹⁹, zonder dat ze tegelijkertijd een geschil dienen te beslechten.

32. Meer in het bijzonder met betrekking tot verzoeken om betekening of kennisgeving van gerechtelijke of buitengerechtelijke stukken heeft het Hof zich in zijn arrest Roda Golf & Beach Resort²⁰ bevoegd verklaard om prejudiciële vragen te beantwoorden inzake de werkingssfeer van verordening nr. 1348/2000²¹ op basis van de omstandigheid dat in tegenstelling tot de griffier bij wie op grond van verordening nr. 1348/2000 een verzoek om betekening of kennisgeving was ingediend

14 — Informatie beschikbaar op de website van de Commissie, in de Europese justitiële atlas voor burgerlijke zaken, op het volgende adres: http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/ds_centralbody_de_nl.htm

15 — C-111/94, EU:C:1995:340.

16 — Zie arrest Torresi (C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:2088, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 — Zie arrest Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punt 57).

18 — Zie arrest Salzmann (C-178/99, EU:C:2001:331, punten 15-17).

19 — Zie arrest Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punten 14-17).

20 — C-14/08, EU:C:2009:395.

21 — Verordening van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (PB L 160, blz. 37).

en die optrad als bestuursorgaan zonder dat hij tegelijkertijd een geschil moest beslechten, bij de rechter die uitspraak moest doen op het beroep tegen de weigering van die griffier om tot de gevraagde betekening of kennisgeving over te gaan, een geding aanhangig was gemaakt en deze rechter een rechtsprekende functie vervulde.²²

33. De toepassing van de door dit arrest ingezette rechtspraak op de verzoeken om een prejudiciële beslissing in de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13 zou ertoe kunnen leiden dat het Hof zich onbevoegd verklaart, omdat de verwijzende rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt vóór de betekening van de gedinginleidende stukken, een louter administratieve functie uitoefent, zonder dat er in dat stadium bij hem gedingen tussen de partijen aanhangig zijn inzake de betekeningsmodaliteiten.

34. Het Hof heeft echter in zijn arrest Weryński²³, met betrekking tot de uitlegging van verordening (EG) nr. 1206/2001 van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken²⁴ geoordeeld dat het begrip „wijzen van haar vonnis” in de zin van artikel 267, tweede alinea, VWEU, zo ruim moet worden uitgelegd dat het „het hele wordingsproces van het vonnis”²⁵ omvat, alsook dat een verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk kan worden verklaard zelfs als het betrekking heeft op een andere kwestie dan in geschil is tussen de partijen in het geding.

35. Bovendien blijkt uit het arrest Corsica Ferries²⁶ dat niet wordt verlangd dat de procedure waarin de nationale rechter een prejudiciële vraag stelt, van contradictoire aard is.²⁷

36. In casu vormen de vragen die zijn gesteld in de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13, die betrekking hebben op de vorm die de betekening van de gedinginleidende stukken aan de verweerder moet hebben, prelabelle vragen waarvan de oplossing noodzakelijk is voor de beslechting van de hoofdgedingen. In tegenstelling tot het betoog van de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen, dat enigszins in strijd is met de bewering dat de beoordeling van het begrip „burgerlijke en handelszaken” in het kader van verordening nr. 1393/2007 de rechterlijke bevoegdheid krachtens verordening (EG) nr. 44/2001²⁸ onverlet laat, gaat het de verwijzende rechter niet erom uitspraak te doen over zijn bevoegdheid op een ogenblik waarop de verweerder mogelijk geen standpunt kan innemen, maar enkel daarom, te bepalen hoe de betekening van de vorderingen aan die partij moet geschieden.

37. Hoewel het aanmoedigen van administratieve belemmeringen van de kennisgevings- en betekeningsprocedures van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken niet wenselijk is, lijkt het mij echter conform de eisen van een goede rechtsbedeling om zo snel mogelijk over een voor iedereen bindende uitlegging te beschikken die duidelijkheid schept over de materiële werkingsfeer van verordening nr. 1393/2007, zodat kan worden bepaald in welke vorm de betekening moet plaatshebben. Dit geldt te meer wanneer, zoals in de hoofdgedingen, meerdere gelijkaardige vragen aan verschillende gerechten zijn voorgelegd, die daarbij tot tegenstrijdige beslissingen kunnen komen. Tot slot hangt de mogelijkheid om in een vroeg stadium van de procedure een prejudiciële vraag te stellen volgens mij samen met het voorwerp zelf van die vragen, namelijk het bepalen van de wijze waarop gedinginleidende stukken moeten worden betekend.

22 — Arrest Roda Golf & Beach Resort (EU:C:2009:395, punt 37).

23 — C-283/09, EU:C:2011:85.

24 — PB L 174, blz. 1.

25 — Punten 41 en 42 van dit arrest.

26 — C-18/93, EU:C:1994:195.

27 — Punt 12 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie eveneens in deze zin arrest Roda Golf & Beach Resort (EU:C:2009:395, punt 33).

28 — Verordening 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).

38. Dit zijn de redenen waarom ik het Hof in overweging geef de excepties van niet-ontvankelijkheid van de Commissie af te wijzen en zich bevoegd te verklaren om een uitspraak te doen over alle prejudiciële verzoeken.

B – *Ten gronde*

39. De twee verwijzende rechters vragen in wezen of het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1393/2007 aldus moet worden uitgelegd dat er een vordering kan worden onder verstaan waarmee een particuliere houder van door een lidstaat uitgegeven obligaties deze staat contractueel en buitencontractueel aansprakelijk stelt ter zake van de omwisseling van deze obligaties tegen obligaties van een lagere waarde, die aan deze particuliere houder is opgelegd door een wet van de nationale wetgever waarbij de op deze effecten toepasselijke voorwaarden eenzijdig en retroactief zijn gewijzigd door de opnemingsdaarvan van een collective action clause op basis waarvan een meerderheid van de houders van deze effecten de minderheid kan dwingen tot een dergelijke omwisseling.

40. Verzoekers in het hoofdgeding in zaak C-578/13, de Griekse regering alsook de Commissie erkennen allen dat het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1393/2007 autonoom moet worden uitgelegd, rekening houdend met de uitlegging van dezelfde termen die in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 44/2001 worden gebruikt. Bovendien zijn alle betrokkenen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, het eens dat een tegen een staat ingestelde vordering slechts uitgesloten is van de werkingssfeer van verordening nr. 1393/2007 als zij haar oorsprong vindt in een overheids-handelen. Hun opmerkingen verschillen echter van elkaar wat de gevolgen betreft die moeten worden toegekend aan het feit dat de Griekse Staat bij wet nr. 4050/2012 de voorwaarden die van toepassing waren op door die staat uitgegeven of gewaarborgde effecten, eenzijdig en retroactief heeft gewijzigd door er achteraf een herstructureringsbeding in op te nemen op basis waarvan aan alle houders beslissingen kunnen worden opgelegd die slechts door een meerderheid van hen zijn genomen.

41. Verzoekers in de hoofdgedingen in de zaken C-226/13, C-245/13 en C-247/13 voeren aan dat de hoofdgedingen in deze zaken zuiver privaatrechtelijk zijn, aangezien de Griekse Staat niet wordt aangesproken omdat hij gebruik heeft gemaakt van zijn overheidsbevoegdheden, maar omdat hij inbreuk heeft gemaakt op hun eigendomsrecht door onrechtmatige inbezitting. Zij voeren aan dat uit wet nr. 4050/2012 niet voortvloeit dat het voorwerp van hun vordering een publiekrechtelijke context zou hebben, aangezien deze wet geen publiekrechtelijke maar klassieke privaatrechtelijke betrekkingen regelt en geen onteigening behelst in de zin van de Duitse rechtspraak, aangezien ze niet is vastgesteld om een bepaalde overheidstaak uit te voeren. Gelet op het feit dat er geen sprake is van een jure-imperii-handeling heeft een rechter van een andere lidstaat rechtsmacht en kan de Griekse Staat zich niet beroepen op zijn immuniteit. Overigens zou de Griekse regering in soortgelijke gedingen voor de Griekse rechter uitdrukkelijk hebben erkend dat de vorderingen geen verband hielden met de uitoefening van overheidsgezag.

42. Verzoekers in het hoofdgeding in de zaak C-578/13 voeren aan dat hun vordering gericht is tegen de Griekse Staat als particuliere schuldenaar, die zich met de uitgifte van obligaties in de sfeer van het burgerlijk recht heeft begeven. Omdat volgens hen rekening moet worden gehouden met het voorwerp van het geschil en de oorsprong van de vordering, menen zij dat hun vordering gebaseerd is op hun recht op terugbetaling van de door deze staat volgens de privaatrechtelijke regels uitgegeven obligaties; weliswaar hebben zij, twee van hen slechts subsidiair, hun vordering ook op bepalingen van het BGB betreffende de buitencontractuele aansprakelijkheid gebaseerd, maar klagen zij daarmee niet over onteigening maar over een opzettelijk en bedrieglijk gedrag van die staat als schuldenaar.

43. Volgens de Griekse regering daarentegen vormen deze wettelijke maatregel en de daarna door de ministerraad vastgestelde uitvoeringsbepalingen, waarin de voorwaarden werden bepaald voor de omwisseling van de bestaande effecten in het kader van de herstructurering van de overheidsschuld, die door een unanieme beslissing van haar partners van de Europese Unie was goedgekeurd, handelingen van de staatsorganen in de uitoefening van overheidsgezag ter bescherming van het algemeen belang. Verzoekers in de hoofdgedingen zouden echter onder het mom van een burgerlijk geding de geldigheid van deze handelingen indirect betwisten, en zo de staat aansprakelijk stellen voor handelingen of omissies bij de uitoefening van overheidsgezag.

44. De Commissie stelt op haar beurt om te beginnen dat, om redenen van proceseconomie en eerbiediging van de rechten van verdediging alsook van de doelstellingen van verordening nr. 1393/2007, slechts kan worden geweigerd over te gaan tot de betekening van het gedinginleidende stuk overeenkomstig deze verordening, indien uit een prima-facie-onderzoek blijkt dat de vordering duidelijk geen burgerlijke en handelszaak betreft. Wanneer staten zich herfinancieren op de financiële markten, treden zij op als privaatrechtelijke rechtspersoon en zijn dus uitsluitend aan de wetten van de markt onderworpen, aldus de Commissie. Inhoudelijk stelt zij dat de enkele opneming van een herstructureringsbeding achteraf op zich geen beslissende handeling vormt die is verricht in de uitoefening van overheidsbevoegdheden. Een dergelijk beding, dat dikwijls bij commerciële transacties tussen particulieren wordt gebruikt, zou slechts de bijkomende functie hebben om obligatiehouders in staat te stellen een op elkaar afgestemde en marktconforme beslissing te nemen over het omwisselingsaanbod. Volgens de Commissie zou de Griekse staat met de eenzijdige opneming van dit herstructureringsbeding uiteindelijk slechts de voorwaarden van de overeenkomst van de staat, die een bijzondere status genoot, hebben afgestemd op die van de privaatrechtelijke personen. Het loutere feit dat hij hiervoor een beroep heeft gedaan op publiekrechtelijke instrumenten, zou op zich niet voldoende zijn om te kunnen spreken van een jure-imperii-handeling wanneer voor het overige de hele rechtsverhouding van privaatrechtelijke aard is en een jure-gestionis-handeling vormt.

45. Om de vragen van de verwijzende rechters te beantwoorden moet in de eerste plaats worden bepaald of de termen „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1393/2007 dezelfde uitlegging moeten krijgen als hetzelfde begrip in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 44/2001. Na een positief antwoord op deze eerste vraag zal ik in de tweede plaats de stand van de rechtspraak van het Hof over de uitlegging van het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van verordening nr. 44/2001 onderzoeken. In de derde plaats zal ik de criteria die eruit voortvloeien, toepassen om te bepalen of de onderhavige hoofdgedingen in de zin van verordening nr. 1393/2007 tot dit soort zaken behoren.

1. De uitleggingsmodaliteiten van het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van verordening nr. 1393/2007

46. De afbakening van de werkingssfeer van verordening nr. 1393/2007 aan de hand van de verwijzing naar burgerlijke en handelszaken vindt haar oorsprong in het klassieke model van de internationaal-privaatrechtelijke verdragen die tot stand kwamen binnen de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht en binnen de Europese Gemeenschappen. Dit geldt in het bijzonder voor het verdrag van 's Gravenhage van 15 november 1965 inzake de betekening en de kennisgeving in het buitenland van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of handelszaken, dat, zoals uit het opschrift ervan blijkt, niet van toepassing is buiten deze twee sferen. Hetzelfde geldt voor het verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van

beslissingen in burgerlijke en handelszaken²⁹, dat is vervangen door verordening nr. 44/2001, die op haar beurt vanaf 10 januari 2015 zal worden vervangen door 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 handelszaken³⁰.

47. Hoewel het begrip „burgerlijke en handelszaken” inmiddels in tal van Unie-instrumenten voorkomt³¹, is het nooit op positieve wijze gedefinieerd. Voor de beoordeling ervan moet worden rekening gehouden met de uitdrukkelijke uitzonderingen, die niet-limitatief zijn geformuleerd in die instrumenten, die meestal „fiscale zaken, douanezaken of administratiefrechtelijke zaken”³² uitsluiten van hun werkingssfeer, alsook „de aansprakelijkheid van de staat wegens een handeling of nalaten in de uitoefening van het openbaar gezag”³³.

48. Aangezien het begrip „burgerlijke en handelszaken” in dezelfde bewoordingen als in het Executieverdrag en vervolgens in verordening nr. 44/2001 is overgenomen, biedt de naar aanleiding van deze instrumenten ontwikkelde rechtspraak een bijzonder geschikt uitleggingscriterium. Zich hierdoor laten leiden bij de uitlegging van artikel 1 van verordening nr. 1393/2007 beantwoordt aan de eisen van rechtszekerheid en van samenhang van de rechtsorde van de Unie op het vlak van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. Bovendien pleiten de overwegingen van het arrest Lechouritou e.a.³⁴ vóór een gemeenschappelijke uitlegging van de verschillende instrumenten op dit gebied, aangezien het Hof voor de uitlegging van het begrip „burgerlijke zaak” in de zin van artikel 1, eerste alinea, eerste volzin, Executieverdrag rekening heeft gehouden met de uitsluiting van de jure-imperii-handelingen, die niet in dit verdrag voorkwam maar in andere regelingen.³⁵

49. Voor de ontwikkeling van een passend criterium moet dus onder meer aansluiting worden gezocht bij de oplossingen in het kader van de uitlegging van het begrip „burgerlijke en handelszaken” in artikel 1, eerste alinea, eerste volzin, Executieverdrag en artikel 1, lid 1, van verordening nr. 44/2001, en in overeenstemming met een vaste rechtspraak³⁶ terug te grijpen op, enerzijds, het concept van „autonoom” begrip, dat steunt op effectiviteitsoverwegingen verbonden met de eis van eenvormige toepassing van het Unierecht, en anderzijds de juridische techniek van de teleologische uitlegging, waardoor rekening kan worden gehouden met de specifieke doelstellingen van verordening nr. 1393/2007.³⁷

29 — PB 1972, L 299, blz. 32; hierna: „Executieverdrag”.

30 — PB L 351, blz. 1. Met uitzondering van de artikelen 75 en 76 van verordening nr. 1215/2012 die sinds 10 januari 2014 van toepassing zijn.

31 — Zie met name artikel 2, lid 1, van verordening (EG) nr. 805/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen (PB L 143, blz. 15); artikel 2, lid 1, van verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (PB L 199, blz. 1); artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (PB L 136, blz. 3), en artikel 2, lid 1, van verordening (EU) nr. 655/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van een procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (PB L 189, blz. 59).

32 — Deze termen werden ingevoerd door het verdrag van 9 oktober 1978 inzake de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, alsmede tot het Protocol betreffende de uitlegging daarvan door het Hof van Justitie (zie artikel 3 van dit verdrag) en overgenomen in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 44/2001.

33 — Deze precisering komt niet voor in het Executieverdrag, noch in verordening nr. 44/2001. Ze is echter opgenomen in verordening nr. 1215/2012 (zie artikel 1, lid 1, tweede volzin, van deze verordening).

34 — C-292/05, EU:C:2007:102.

35 — Punt 45.

36 — Zie punt 50 van deze conclusie.

37 — Dat is overigens de redeneerwijze van het Hof in zijn arrest C (C-435/06, EU:C:2007:714). Nadat het Hof er in dit arrest aan had herinnerd hoe het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van het Executieverdrag moest worden uitgelegd, heeft het het begrip „burgerlijke zaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB L 338, blz. 1), zoals gewijzigd door verordening (EG) nr. 2116/2004 van de Raad van 2 december 2004 (PB L 367, blz. 1), uitgelegd rekening houdend met de specifieke doelstellingen van verordening nr. 2201/2003.

2. De uitlegging van het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van het Executieverdrag en verordening nr. 44/2001

50. Volgens vaste rechtspraak is het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1 van het Executieverdrag en van verordening nr. 44/2001 een autonoom begrip dat moet worden uitgelegd aan de hand van, enerzijds, het systeem van deze instrumenten en, anderzijds, de algemene beginselen die in alle nationale rechtsstelsels worden gevonden.³⁸

51. Volgens het Hof leidt deze autonome uitlegging ertoe dat de werkingssfeer van het Executieverdrag en van verordening nr. 44/2001 wordt bepaald op grond van „factoren die kenmerkend zijn voor *de aard van de tussen de procespartijen bestaande rechtsbetrekkingen of van het voorwerp van het geschil*”.³⁹

52. Voor geschillen tussen een overheidsinstantie en een privaatrechtelijke persoon is in verschillende beslissingen, waaruit blijkt van een zeer duidelijke afkeer van een zuiver organiek criterium, een onderscheidingscriterium uitgewerkt berustend op de al dan niet uitoefening van overheidsgezag door de betrokken overheidsinstantie. Aldus heeft het Hof in zijn arresten LTU⁴⁰ en Rüffer⁴¹ geoordeeld dat geschillen tussen een overheidsinstantie en een particulier geen burgerlijke of handelszaak betreffen „wanneer de overheidsinstantie *krachtens overheidsbevoegdheid handelt*”⁴². Dit criterium is, soms in andere bewoordingen maar inhoudelijk onveranderd, overgenomen in verschillende latere beslissingen, die van de burgerlijke en handelszaken hebben uitgesloten vorderingen samenhangend met handelingen waarbij „gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden die buiten het bestek van de op betrekkingen tussen particulieren toepasselijke regels vallen”⁴³.

53. Bovendien heeft het Hof gepreciseerd dat om te bepalen of het gaat om een geschil tussen een particulier en een overheidsinstantie die krachtens overheidsbevoegdheid handelt, „*de grondslag en de wijze van instellen van [de ingestelde] vordering [moeten] worden onderzocht*”⁴⁴. Op basis van dit criterium heeft het in het arrest Baten⁴⁵ beslist dat het begrip „burgerlijke zaak” ook betrekking heeft op een verhaalsvordering die was ingesteld door een overheidsinstantie van sociale bijstand, die bedragen had uitgekeerd aan een gescheiden vrouw en haar kind, tegen de gescheiden echtgenoot, vader van het kind, op basis van de op hem rustende onderhoudsplicht.⁴⁶ Voor deze oplossing heeft het Hof zich gebaseerd op de omstandigheid dat hoewel de vordering door een overheidsinstantie was ingesteld, ze een wettelijke onderhoudsschuld betrof waarop de regels van het burgerlijk recht van toepassing waren, die er de voorwaarden en grenzen van bepaalden, en dat ze voor de civiele rechter was gebracht met toepassing van de regels van burgerlijke rechtsvordering.⁴⁷

54. In zijn arrest *Préservatrice foncière TIARD*⁴⁸ heeft het Hof opnieuw op basis van de grondslag en de wijze van instellen van de vordering geoordeeld dat onder het begrip „burgerlijke en handelszaken” een vordering viel, waarmee een verdragsluitende staat van een particulier nakoming vorderde van een privaatrechtelijke borgtochtovereenkomst die was gesloten teneinde een andere persoon in de

38 — Zie met name arresten *Lechouritou e.a.* (EU:C:2007:102, punt 29) en *flyLAL-Lithuanian Airlines* (C-302/13, EU:C:2014:2319, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 — *Ibidem* (respectievelijk de punten 30 en 26 alsook aldaar aangehaalde rechtspraak). *Cursivering van mij.*

40 — 29/76, EU:C:1976:137.

41 — 814/79, EU:C:1980:291.

42 — Zie respectievelijk de punten 4 en 8 van deze arresten. *Cursivering van mij.*

43 — Zie met name arrest *Préservatrice foncière TIARD* (C-266/01, EU:C:2003:282, punt 30).

44 — Zie arrest *Baten* (C-271/00, EU:C:2002:656, punt 31). *Cursivering van mij.*

45 — EU:C:2002:656.

46 — Punt 37.

47 — Punt 33.

48 — EU:C:2003:282.

gelegenheid te stellen een door deze staat verlangde en omschreven zekerheid te stellen, voor zover in de rechtsbetrekking tussen schuldeiser en borg zoals deze uit de borgtochtovereenkomst volgde, door de staat geen gebruik werd gemaakt van bevoegdheden die buiten het bestek van de op betrekkingen tussen particulieren toepasselijke regels vielen.⁴⁹

55. In de lijn van deze rechtspraak heeft het Hof in zijn arrest Sapir e.a.⁵⁰ geoordeeld dat de terugvordering van een onverschuldigd betaald bedrag door een overheidslichaam na een bestuurlijke procedure tot herstel van schade veroorzaakt door het verlies van een stuk grond tijdens de vervolgingen onder het naziregime, onder het begrip „burgerlijke en handelszaken” viel. Het Hof heeft als relevante aanwijzingen het feit in aanmerking genomen, dat het recht op schadeloosstelling dat aan de vordering in het hoofdgeding ten grondslag lag, gegrond was op nationale bepalingen die voor iedere houder van een met restitutieaanspraken belast stuk grond gelijk zijn en de omstandigheid dat de bestuurlijke procedure gelijk was ongeacht de hoedanigheid van de betrokken eigenaar, die geen bijzondere beslissingsvoorrechten genoot bij de vaststelling van het recht op restitutie van de benadeelde. Het heeft ook rekening gehouden met het feit dat de vordering tot terugbetaling van het onverschuldigde bedrag geen deel uitmaakte van de bestuurlijke procedure, moest worden ingesteld bij de civiele rechter en de regels van het BGB als rechtsgrondslag had.⁵¹

56. Tot slot heeft het Hof in zijn arrest Sunico e.a.⁵² geoordeeld dat de vordering waarmee een overheidsinstantie van een lidstaat van in een andere lidstaat gevestigde natuurlijke en rechtspersonen vergoeding vorderde van schade die was veroorzaakt door samenspanning tot het plegen van fraude ter ontduiking van in de eerste lidstaat verschuldigde belasting over de toegevoegde waarde, onder de werkingssfeer van verordening nr. 44/2001 viel. Het Hof heeft de feitelijke en de rechtsgrondslag van de vordering en de rechtsverhouding tussen de gedingvoerende partijen onderzocht om na te gaan of de overheidsinstantie in het kader van deze verhouding al dan niet bevoegdheden uitoefende die buiten het bestek vielen van de in de betrekkingen tussen particulieren geldende regels.⁵³

57. Het criterium van de grondslag en de wijze van instellen van de vordering, dat in het arrest Baten⁵⁴ is ingevoerd en is overgenomen in de arresten *Préservatrice foncière TIARD*⁵⁵, *Frahuil*⁵⁶, *Sapir e.a.*⁵⁷ alsook *Sunico e.a.*⁵⁸, blijkt echter slechts subsidiair te zijn, in de zin dat het slechts een rol speelt wanneer niet bewezen is dat de materiële oorsprong van de vordering een overheidshandeling is.

58. Zo heeft het Hof in zijn arrest *Rüffer*⁵⁹, dat een vordering van de Nederlandse Staat tegen de houder van een schip dat in aanvaring was gekomen met een ander schip, dat daardoor schipbreuk leed, ter dekking van de kosten van het opruimen van het wrak, erop gewezen dat het feit dat de staat als beheerder deze kosten terugvorderde op grond van een vorderingsrecht dat zijn oorsprong vond in een overheidshandeling, volstond om zijn vordering aan te merken als vallend buiten de werkingssfeer van het Executieverdrag, hoewel de procedure die hij op grond van het nationale recht daartoe kon instellen, geen bestuurlijke procedure, maar een regresactie volgens het algemene recht was.⁶⁰

49 — Punt 36.

50 — C-645/11, EU:C:2013:228.

51 — Punten 35-37.

52 — C-49/12, EU:C:2013:545.

53 — Punten 36-40.

54 — EU:C:2002:656.

55 — EU:C:2003:282.

56 — C-265/02, EU:C:2004:77.

57 — EU:C:2013:228.

58 — EU:C:2013:545.

59 — EU:C:1980:291.

60 — Punten 13 en 15.

59. Nog duidelijker is het arrest *Lechouritou e.a.*⁶¹, waarin het Hof voor recht heeft verklaard dat een tegen een staat ingestelde rechtsvordering tot vergoeding van schade die is geleden door de rechtverkrijgenden van de slachtoffers van handelingen van strijdkrachten in het kader van operaties tijdens de Tweede Wereldoorlog, niet onder „burgerlijke zaken” valt. Het Hof heeft er uitsluitend op basis van een analyse van de feitelijke grondslag van de vordering op gewezen dat dergelijke operaties „een van de typische uitingen van staatssoevereiniteit zijn, in het bijzonder omdat daartoe *eenzijdig* en *dwingend* wordt besloten door de bevoegde overheidsinstanties en omdat zij onlosmakelijk verbonden lijken met het buitenlandse en defensiebeleid van de staten”.⁶² Het heeft bovendien opgemerkt dat de omstandigheid dat de vordering een civielrechtelijk karakter had, voor zover zij strekte tot het verkrijgen van een geldelijke vergoeding van de aan verzoekers toegebrachte materiële en immateriële schade, irrelevant was.⁶³

60. Het is volgens mij eveneens belangrijk erop te wijzen dat de arresten waarin gezocht werd naar de rechtsgrondslag en de wijze van instellen van de vordering, alle, met uitzondering van het arrest *Frahuil*⁶⁴, betrekking hebben op vorderingen, in het bijzonder regres- of verhaalsvorderingen, die door een overheidsinstantie werden ingesteld. In dit geval is het logisch zich te richten op de grondslag en de wijze van het instellen van de vordering om te bepalen of de overheidsinstantie met het instellen van de rechtsvordering als zodanig, overheidsbevoegdheden uitoefent. Wanneer het daarentegen gaat om een schadevordering van een particulier tegen een overheidsinstantie, is het feit dat voor de rechtsvordering gebruik wordt gemaakt van de klassieke vormen van het nationale burgerlijk recht, niet beslissend, en dit geldt des te meer wanneer het toepasselijke recht nog niet bepaald is.⁶⁵ Daarentegen moet worden nagegaan of de materiële oorsprong van de vorderingen een overheidshandeling is.

3. Toepassing van de criteria uit de rechtspraak op de hoofdingen

61. De analyse die het Hof geleidelijk heeft ontwikkeld in de verschillende, bovenvermelde arresten, geeft geen duidelijk antwoord op de voorliggende vraag. Dat kan worden verklaard door de bijzondere omstandigheid dat de vorderingen van de Duitse houders van Griekse effecten tegen de Griekse Staat in wezen een dubbele grondslag hebben, namelijk enerzijds de uitgifte van obligatieleningen en anderzijds de wijziging van de uitgiftevoorwaarden van deze leningen tijdens de looptijd ervan ten gevolge van het optreden van de Griekse wetgever.

62. Obligatieleningen die door staten worden uitgegeven, worden echter geacht deel uit te maken van de categorie *jure-gestionis*-handelingen, die onderworpen zijn aan de algemene, op dit soort transacties toepasselijke regels.⁶⁶ Bovendien moet worden vastgesteld dat de Griekse regering niet aanvoert dat de uitgifte van die leningen tot de uitoefening van overheidsbevoegdheid zou behoren.

63. Hoewel de uitgifte van een obligatielening door een staat een *jure-gestionis*-handeling vormt, moet de latere uitoefening door de staat van zijn bevoegdheid als wetgever, die tot de *jure-imperii*-handelingen behoort, echter eveneens in aanmerking worden genomen, aangezien het duidelijk is dat de vorderingen tot schadeloosstelling tegen de Griekse Staat hun grondslag niet enkel in de oorspronkelijke effecten vinden, maar ook en vooral in wet nr. 4050/2012, die de omwisseling van effecten heeft mogelijk gemaakt en bijgevolg de vermindering van de schuld door *collective action*

61 — EU:C:2007:102.

62 — Punt 37. Cursivering van mij.

63 — Punt 41.

64 — EU:C:2004:77. Het geding betrof twee particulieren.

65 — In het bijzonder moet worden opgemerkt dat geenszins bewezen is dat de regels van internationaal privaatrecht het Duitse recht aanwijzen als het toepasselijke recht in de hoofdingen.

66 — Zie in deze zin O’Keefe, R., Tams, C. J., en Tzanakopoulos, A., *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property – A Commentary*, Oxford University Press, 2013, blz. 64, en het verslag van de Werkgroep inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen, als bijlage bij de *Annuaire de la Commission du droit international*, 1999, vol. II, tweede deel [A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Part 2)], blz. 157, in het bijzonder blz. 170, punt 54.

clauses op te nemen in de leningsvoorwaarden. Hoe moet in deze bijzondere situatie de rechtsverhouding worden beoordeeld, die niet enkel resulteert uit de uitgifte van staatsobligaties, maar ook uit de eenzijdige wijziging bij wet van de voor deze obligaties geldende voorwaarden? Wanneer de staat optreedt in de dubbele hoedanigheid van contractpartij en overheidsgezag, is de aansprakelijkheidsvordering die tegen hem wordt ingesteld dan gericht tegen handelingen *jure gestionis* of tegen handelingen *jure imperii*? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet volgens mij een onderscheid worden gemaakt naargelang van de wijze waarop de soevereine staat zijn normatieve bevoegdheid uitoefent.

64. Wanneer de staat een algemene en abstracte regel vaststelt die bindend is voor de contractpartijen en indirect tot wijziging van de contractvoorwaarden kan leiden, zoals een wijziging van de fiscale wetgeving, kan deze normatieve handeling van de staat worden onderscheiden en losgemaakt van zijn optreden als contractpartij, zonder de aard van de rechtsbetrekkingen te wijzigen die uit de oorspronkelijke overeenkomst volgen.

65. Als de emitterende staat daarentegen zijn soevereine macht niet gebruikt om een algemene en abstracte regel, maar een bijzondere en concrete regel vast te stellen die tot doel en gevolg heeft een directe inbreuk te maken op de opzet van de uitgegeven obligaties, lijkt zijn optreden als openbaar gezag onlosmakelijk verbonden met zijn optreden als contractpartij. In dit geval is het immers wel degelijk de contracterende staat die rechtstreeks met betrekking tot het contract gebruikmaakt van zijn soevereine macht. De interventie van de Griekse wetgever met wet nr. 4050/2012 valt onder deze tweede situatie. De Griekse Staat heeft met een eenzijdig, retroactief en dwingend optreden de uitgiftevoorwaarden van de obligatieleningen gewijzigd door er een *collective action clause* in op te nemen op basis waarvan de minderheid van de obligatiehouders kon worden gedwongen zich te schikken naar de wil van de meerderheid. Om zich ervan te vergewissen dat deze vordering wel degelijk tot de categorie van de *jure-imperii*-handelingen behoort, volstaat het zich af te vragen of de regels die normaal van toepassing zijn in de betrekkingen tussen particulieren, een partij bij een contract zouden toestaan om na de sluiting ervan er retroactief en zonder de toestemming van de andere partij een dergelijk beding in op te nemen. In deze bijzondere omstandigheden van een gerichte interventie kan volgens mij onmogelijk worden gezegd dat de aansprakelijkheidsvordering tegen de Griekse Staat geen betrekking heeft op handelingen verricht in de uitoefening van overheidsgezag.

66. Daarenboven moet worden benadrukt dat het optreden van de Griekse wetgever heeft plaatsgevonden in de uitzonderlijke context van een herstructurering van de Griekse particuliere schuld, die tot doel had het faillissement van deze staat te vermijden door de schuldeisers te doen instemmen met een schuldvermindering.

67. In dit verband hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone na een eerste buitengewone top van de Unie op 21 juli 2011, na afloop waarvan een plan ten gunste van de Helleense Republiek werd vastgesteld waaraan ook „de particuliere sector bij wijze van uitzondering op vrijwillige basis bijdroeg”⁶⁷, op het einde van een nieuwe top op 26 en 27 oktober 2011 de Helleense Republiek, de particuliere beleggers en alle betrokken partijen verzocht over te gaan tot een „vrijwillige”⁶⁸ obligatieruil met een nominale afwaardering van 50 % op de nominale Griekse schuld in handen van particuliere beleggers.⁶⁹ Wet nr. 4050/2012 is na deze beslissingen vastgesteld.

67 — Zie blz. 6 en 7 van het document met het opschrift „De Europese Raad in 2011”, beschikbaar op <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/2012/european-council-2011/>

68 — Een commentator heeft de herstructurering van de Griekse schuld omschreven als „vrijwillig verplicht”. Zie De Vauplane, H., „Le rôle du juge pendant la crise: entre ombre et lumière”, *Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs* 2012/4, blz. 773, in het bijzonder blz. 775. Zij zou ook als „verplicht vrijwillig” kunnen worden omschreven.

69 — Zie document met het opschrift „De Europese Raad in 2011”, vermeld in voetnoot 67, punt 12, blz. 65, van de „Verklaring van de staatshoofden en de regeringsleiders van de eurozone van 26 oktober 2011”.

68. Deze acties, die zijn genomen om de bescherming van de financiële en economische organisatie van de Helleense Republiek te waarborgen en meer in het algemeen om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te bewaren, en die onlosmakelijk verbonden zijn met het monetair beleid van de Unie, zijn typische uitingen van staatssoevereiniteit.

69. Ik leid het bestaan van een uiting van het overheidsgezag niet af uit het feit dat het mechanisme van de collective action clauses werd ingevoerd. Deze bedingen zijn immers sinds de jaren negentig en de opeenvolgende staatsschuldencrises van Zuid-Amerikaanse staten een gangbare praktijk in de financiële betrekkingen. Het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme⁷⁰ getuigt bovendien van het belang van deze bedingen, die voortaan moeten worden opgenomen in de overeenkomsten inzake schuldvorderingen van de lidstaten van de eurozone wanneer zij geld lenen van particuliere schuldeisers⁷¹. De retroactieve en dwingende opnemings van dergelijke bedingen in de uitgiftevoorwaarden van lopende leningen om redenen van de hogere belangen van de Griekse Staat en alle lidstaten van de eurozone, vormt daarentegen een uiting van overheidsgezag.

70. Ik leid daaruit af dat de vordering van de minderheidsobligatiehouders tegen de lidstaat ter zake van de omwisseling van de effecten noodzakelijkerwijze betrekking heeft op de aansprakelijkheid van de Griekse Staat voor jure-imperii-handelingen, zonder dat het feit dat die omwisseling, die de vermindering van de nominale waarde van deze effecten beoogde, een meerderheid van stemmen vereiste, als argument voor het tegendeel kan worden gebruikt. In dit verband is de redenering van de Commissie, die van mening lijkt dat het optreden van de Griekse Staat in de sfeer van de jure-imperii-handelingen zou zijn gevallen als de Griekse Staat in plaats van een herstructureringsbeding op te nemen, ingrijpender te werk was gegaan en een wijziging van haar schuld had afgedwongen zonder het akkoord van de schuldeisers, volgens mij discutabel aangezien de kwalificatie van de rechtsbetrekking laat afhangen van de ernst van de door de staat gemaakt inbreuk op de rechten van de medecontractanten.

71. Dat zijn de redenen waarom ik meen dat de door verzoekers in de hoofdgedingen ingestelde vordering niet onder de werkingssfeer van verordening nr. 1393/2007 valt.

72. Bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van deze prejudiciële verzoeken heb ik reeds de redenen uiteengezet die volgens mij rechtvaardigen dat de nationale rechter zelfs al in een vroegtijdig stadium van de procedure de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1393/2007 moet kunnen toetsen, indien nodig door het Hof een prejudiciële vraag te stellen.⁷² Ik wil er enkel nog aan toevoegen dat het standpunt van de Commissie dat de nationale rechter geen prima facie-toets zou mogen verrichten, geen steun vindt in de regelgeving.⁷³

70 — Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland, gesloten te Brussel op 2 februari 2012.

71 — Zie artikel 12, lid 3, van dit verdrag, dat de beginselen bepaalt waaraan de stabiliteitssteun is onderworpen. De systematische opname van collective action clauses in de voorwaarden van staatsleningen in euro maakte deel uit van de maatregelen waartoe de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone op 9 december 2011 beslisten om de crisis van de overheidsschuld het hoofd te bieden (zie document met het opschrift „De Europese Raad in 2011”, vermeld in voetnoot 67, punt 15, blz. 71, van de „Verklaring van de staatshoofden en de regeringsleiders van de eurozone van 9 december 2011”).

72 — Zie punt 37 van deze conclusie.

73 — In dit verband moet worden opgemerkt dat verordening nr. 1393/2007 alleen de beoordelingsbevoegdheid van de ontvangende instantie beperkt, die de aanvraag tot betekening slecht kan terugzenden naar de verzendende instantie als deze „duidelijk buiten het toepassingsgebied van deze verordening valt”. Verordening nr. 1393/2007 bevat daarentegen geen enkele beperking op de beoordelingsbevoegdheid van de verzendende instantie, noch a fortiori van de aangezochte rechter wanneer deze, zoals dit volgens het Duitse recht het geval is, in een vroeger stadium uitspraak moet doen over de werkingssfeer van deze verordening.

IV – Conclusie

73. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Landgericht Wiesbaden en het Landgericht Kiel te beantwoorden als volgt:

„Het begrip ‚burgerlijke en handelszaken‘ in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (‚de betekening en de kennisgeving van stukken‘), en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat er geen vordering onder kan worden verstaan waarmee een particuliere houder van door een lidstaat uitgegeven obligaties deze staat aansprakelijk stelt ter zake van de omwisseling van deze obligaties tegen obligaties van een lagere waarde, die aan deze particuliere houder is opgelegd door een wet van de nationale wetgever waarbij de op de obligaties toepasselijke voorwaarden eenzijdig en retroactief zijn gewijzigd door de opneming daarin van een collective action clause, op basis waarvan een meerderheid van de houders van die obligaties de minderheid kan dwingen tot een dergelijke omwisseling.”