



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

16 juli 2020\*

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken – Verordening (EU) nr. 1215/2012 – Artikel 1, lid 1 – Werkings sfeer – Begrip ‚burgerlijke en handelszaken‘ – Ter bescherming van consumentenbelangen door een overheidsinstantie ingestelde vordering tot staking van oneerlijke handelspraktijken”

In zaak C-73/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het hof van beroep Antwerpen (België) bij beslissing van 24 januari 2019, ingekomen bij het Hof op 31 januari 2019, in de procedure

**Belgische Staat**, vertegenwoordigd door de Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel, en door de Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, thans Algemene Directie Economische Inspectie,

**Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie**, thans Algemene Directie Economische Inspectie

tegen

**Movic BV**,

**Events Belgium BV**,

**Leisure Tickets & Activities International BV**,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader (rapporteur) en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 januari 2020,

\* Procestaal: Nederlands.

gelet op de opmerkingen van:

- Movici BV, vertegenwoordigd door L. Savelkoul en B. Schildermans, advocaten,
- Events Belgium BV en Leisure Tickets & Activities International BV, vertegenwoordigd door T. Baes, advocaat,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Cottin, L. Van den Broeck en C. Pochet als gemachtigden, bijgestaan door E. Vervaeke, advocaat,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Heller en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 april 2020,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, lid 1, 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 (PB 2012, L 351, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel en door de Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, thans Algemene Directie Economische Inspectie, en de Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, thans Algemene Directie Economische Inspectie (hierna: „Belgische overheidsinstanties”), en anderzijds de vennootschappen naar Nederlands recht Movici BV, Events Belgium BV en Leisure Tickets & Activities International BV over onder meer de staking door deze vennootschappen van hun handelspraktijk van het doorverkopen van toegangsbewijzen tot in België georganiseerde evenementen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Artikel 7 van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB 1993, L 95, blz. 29) bepaalt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat er in het belang van de consumenten alsmede van de concurrerende verkopers, doeltreffende en geschikte middelen bestaan om een eind te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen consumenten en verkopers.

2. De in lid 1 bedoelde middelen dienen wettelijke bepalingen te omvatten waarbij personen of organisaties die volgens de nationale wetgeving een legitiem belang hebben bij de bescherming van de consument, overeenkomstig het nationale recht een beroep kunnen doen op de rechtbanken of de bevoegde administratieve instanties om te oordelen of contractuele bedingen die zijn opgesteld met het oog op een algemeen gebruik, oneerlijk zijn, en de passende en doeltreffende middelen aan te wenden om een eind te maken aan het gebruik van deze bedingen.

[...]”

- 4 Artikel 11 van richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („richtlijn oneerlijke handelspraktijken”) (PB 2005, L 149, blz. 22) heeft als opschrift „Handhaving” en luidt:

„1. De lidstaten zorgen voor de invoering van passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, zodat de naleving van deze richtlijn in het belang van de consumenten kan worden afgedwongen.

Daartoe behoren wettelijke bepalingen op grond waarvan personen of organisaties die volgens de nationale wetgeving een rechtmatig belang hebben bij het bestrijden van oneerlijke handelspraktijken, met inbegrip van de concurrenten:

- a) in rechte kunnen optreden tegen die oneerlijke handelspraktijken,  
en/of
- b) die oneerlijke handelspraktijken kunnen voorleggen aan een administratieve instantie die bevoegd is om hetzij zelf een uitspraak te doen over een klacht, hetzij een passende gerechtelijke procedure in te leiden.

Elke lidstaat beslist welke van deze procedures wordt gevolgd en of de rechterlijke of administratieve instantie mag eisen dat afdoening van de klacht eerst langs andere wegen, waaronder die bedoeld in artikel 10, wordt beproefd. Deze procedures kunnen worden gevolgd ongeacht of de getroffen consumenten zich bevinden op het grondgebied van de lidstaat waar de handelaar gevestigd is, of in een andere lidstaat.

[...]

2. In het kader van de in lid 1 bedoelde wettelijke bepalingen verlenen de lidstaten aan rechterlijke of administratieve instanties bevoegdheden om, ingeval deze instanties dergelijke maatregelen, rekening houdend met alle belangen die op het spel staan en met name het algemeen belang, nodig achten:

- a) te bevelen dat de oneerlijke handelspraktijken worden gestaakt of een gerechtelijke procedure in te leiden ter verkrijging van zo'n bevel,  
of
- b) indien de oneerlijke handelspraktijk nog niet is uitgevoerd, maar op het punt staat te worden uitgevoerd, de praktijk te verbieden of een gerechtelijke procedure in te leiden om de praktijk te laten verbieden,

ook zonder bewijs van daadwerkelijk geleden verlies of schade of van opzet of onachtzaamheid van de handelaar.

De lidstaten bepalen voorts dat de in de eerste alinea bedoelde maatregelen in het kader van een versnelde procedure kunnen worden getroffen:

- bij wege van voorlopige voorziening, of

– bij wege van definitieve voorziening,

met dien verstande dat elke lidstaat bepaalt welke van deze twee mogelijkheden wordt gekozen.

Voorts kunnen de lidstaten aan rechterlijke of administratieve instanties bevoegdheden verlenen om, ter ondervanging van het voortdurende effect van oneerlijke handelspraktijken waarvan de stopzetting bij een definitieve beslissing is bevolen:

- a) de volledige of gedeeltelijke bekendmaking van die beslissing te bevelen in een vorm die zij passend achten, en
- b) bovendien de publicatie van een rechtzetting te bevelen.

[...]”

- 5 Het doel van richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (PB 2009, L 110, blz. 30), is volgens artikel 1 ervan de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende verbodsacties ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten, die zijn opgenomen in de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde richtlijnen, teneinde de goede werking van de interne markt te waarborgen.
- 6 Bijlage I bij deze richtlijn vermeldt onder meer de richtlijnen 93/13 en 2005/29 als richtlijnen die de collectieve belangen van consumenten beschermen.
- 7 De overwegingen 10 en 34 van verordening nr. 1215/2012 luiden:

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

[...]

(34) De continuïteit tussen het Verdrag [van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 1972, L 299, blz. 32)], verordening (EG) nr. 44/2001 [van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2001, L 12, blz. 1)] en deze verordening moet gewaarborgd worden; daartoe zijn overgangsbepalingen nodig. Deze continuïteit moet ook gelden voor de uitleg door het Hof van Justitie van de Europese Unie van [dit] Verdrag [...] en de verordeningen ter vervanging daarvan.”

- 8 Artikel 1 van verordening nr. 1215/2012, dat is opgenomen in hoofdstuk I, „Toepassingsgebied en definities”, bepaalt in lid 1:

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

## ***Belgisch recht***

### *Wet van 30 juli 2013*

- 9 Artikel 5, § 1, van de wet van 30 juli 2013 betreffende de verkoop van toegangsbewijzen tot evenementen (*Belgisch Staatsblad*, 6 september 2013, blz. 63069; hierna: „wet van 30 juli 2013”) verbiedt de voorstelling met het oog op regelmatige doorverkoop van toegangsbewijzen tot evenementen alsook de verstrekking van middelen die worden aangewend voor een dergelijke doorverkoop. § 2 van dit artikel verbiedt de occasionele doorverkoop van toegangsbewijzen tot evenementen tegen een prijs die hoger is dan de definitieve prijs.
- 10 Volgens artikel 14 van de wet van 30 juli 2013 stelt de voorzitter van de rechtbank van koophandel (thans ondernemingsrechtbank, België) het bestaan vast van een handeling die een inbreuk uitmaakt op artikel 5 van deze wet en beveelt hij de staking ervan. Volgens dit artikel wordt een vordering tot staking van een dergelijke handeling ingesteld door de minister die bevoegd is voor Economie, door de Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de federale overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie of door de belanghebbenden.

### *WER*

- 11 Boek VI van het Wetboek economisch recht van 28 februari 2013, in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: „WER”), bevat in titel 4 een hoofdstuk 1, „Oneerlijke handelspraktijken jegens consumenten”, dat de artikelen VI.92 tot en met VI.100 van dit wetboek omvat. Deze artikelen geven uitvoering aan richtlijn 2005/29. De artikelen VI.93, VI.97, VI.99 en VI.100 omschrijven oneerlijke handelspraktijken.
- 12 Volgens artikel XVII.1 WER stelt de voorzitter van de rechtbank van koophandel het bestaan vast van een daad die inbreuk maakt op de bepalingen van dit wetboek, onverminderd enkele bijzondere bepalingen, en beveelt hij de staking ervan.
- 13 Artikel XVII.7 WER bepaalt dat de op artikel XVII.1 van dit wetboek gegronde vordering wordt ingesteld op verzoek van onder meer de belanghebbenden, de voor Economie bevoegde minister, de Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de federale overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, een beroeps- of interprofessionele vereniging met rechtspersoonlijkheid of een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen voor zover die in rechte optreedt voor de verdediging van hun statutair omschreven collectieve belangen.
- 14 Volgens artikel XV.2, § 2, WER hebben processen-verbaal die worden opgesteld door de ter zake bevoegde ambtenaren, bewijskracht tot het bewijs van het gedeelte.
- 15 Volgens artikel XV.3/1 van dit wetboek kunnen de in artikel XV.2 bedoelde ambtenaren een proces-verbaal van waarschuwing of een proces-verbaal opstellen dan wel een administratieve sanctie voorstellen die onder meer gesteund is op de gedane vaststellingen.

### *Gerechtelijk Wetboek*

- 16 Het Gerechtelijk Wetboek bevat een hoofdstuk XXIII, „De dwangsom”, waarvan artikel 1385bis bepaalt dat de rechter op vordering van een der partijen de wederpartij kan veroordelen tot betaling van een geldsom, dwangsom genaamd, voor het geval dat aan de hoofdveroordeling niet wordt voldaan, onverminderd het recht op schadevergoeding indien daartoe gronden zijn. Volgens artikel 1385ter van dit wetboek kan de rechter de dwangsom onder meer op een bedrag per overtreding vaststellen.

## Hoofdingen en prejudiciële vraag

- 17 Op 2 december 2016 hebben de Belgische overheidsinstanties Movic, Events Belgium en Leisure Tickets & Activities International gedagvaard voor de voorzitter van de rechtbank van koophandel Antwerpen – afdeling Antwerpen (België), zetelend zoals in kortgeding, om primair te doen vaststellen dat deze vennootschappen in België via door hen beheerde websites toegangsbewijzen voor evenementen doorverkochten tegen een hogere dan de oorspronkelijke prijs – een praktijk die inbreuk uitmaakt op de bepalingen van de wet van 30 juli 2013 en het WER – en staking van deze handelspraktijken te doen bevelen.
- 18 Bijkomend hebben de Belgische overheidsinstanties verzocht om publicatie van het vonnis op kosten van die vennootschappen te bevelen, een dwangsom van 10 000 EUR op te leggen per vastgestelde inbreuk vanaf de betekening van het vonnis en te verklaren voor recht dat toekomstige overtredingen overeenkomstig het WER zullen kunnen worden vastgesteld bij eenvoudig proces-verbaal opgesteld door een beëdigd ambtenaar van de Algemene Directie Economische Inspectie.
- 19 De drie betrokken vennootschappen hebben een exceptie van internationale onbevoegdheid van de Belgische rechterlijke instanties opgeworpen en aangevoerd dat de Belgische overheidsinstanties krachtens hun overheidsbevoegdheid handelden, zodat hun vorderingen buiten de werkingssfeer van verordening nr. 1215/2012 vielen.
- 20 Bij vonnis van 25 oktober 2017 heeft de voorzitter van de rechtbank van koophandel Antwerpen – afdeling Antwerpen verklaard niet over de internationale rechtsmacht te beschikken om kennis te nemen van de vorderingen in de hoofdingen. Hij was in dit verband van oordeel dat verordening nr. 1215/2012 in casu niet van toepassing was omdat de vorderingen niet konden worden geacht onder „burgerlijke en handelszaken” in de zin van deze verordening te vallen.
- 21 De Belgische overheidsinstanties hebben tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij het hof van beroep Antwerpen (België).
- 22 Partijen in de hoofdingen zijn het oneens over de vraag of het uitoefenen door een overheidsinstantie van de bevoegdheid om een vordering in te stellen om inbreuken op de wet van 30 juli 2013 en het WER te beteugelen, al dan niet een handelen krachtens overheidsbevoegdheid uitmaakt.
- 23 De Belgische overheidsinstanties betogen dat zij in de hoofdingen geen overheidsbelang vergelijkbaar met dat van hen verdedigen, maar een algemeen belang, namelijk het doen respecteren van de nationale reglementering inzake handelspraktijken, die zelf de bescherming van private belangen van zowel ondernemers als consumenten beoogt en die wordt beheerst door gemeenrechtelijke voorschriften die van toepassing zijn in de verhoudingen tussen particulieren. Die gedingen vallen derhalve onder „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1215/2012.
- 24 Verweersters in de hoofdingen betogen daarentegen dat de Belgische overheidsinstanties optreden op basis van een eigen recht van de overheid waardoor zij, anders dan een gewone particulier of onderneming, een stakingsvordering kunnen instellen zonder over een eigen belang te beschikken. De Belgische overheidsinstanties handelen dan ook op grond van hun overheidsbevoegdheid, aangezien zij niet zelf worden geraakt door de handelspraktijken van de betrokken vennootschappen.

- 25 In die omstandigheden heeft het hof van beroep Antwerpen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is een rechtsgeding betreffende een vordering strekkende tot het doen vaststellen en doen staken van inbreukmakende marktpraktijken en/of handelspraktijken jegens consumenten, ingesteld door de Belgische overheid ten aanzien van Nederlandse vennootschappen die vanuit Nederland via websites zich richten op een hoofdzakelijk Belgisch cliënteel voor de doorverkoop van tickets voor evenementen die plaatsvinden in België, op grond van artikel 14 van [de wet van 30 juli 2013] en op grond van artikel XVII.7 WER, een burgerlijke of handelszaak in de zin van artikel 1, eerste alinea, van [verordening nr. 1215/2012] en kan een in dergelijk rechtsgeding gewezen rechterlijke beslissing om die reden binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 26 De vraag van de verwijzende rechter betreft in wezen de kwestie welke rechter bevoegd is om kennis te nemen van vorderingen die door overheidsinstanties van een lidstaat tegen in een andere lidstaat gevestigde vennootschappen worden ingesteld om het bestaan vast te stellen van hun vermeend inbreukmakende handelspraktijken die gericht zijn op consumenten uit de eerstgenoemde lidstaat, en de staking ervan te bevelen.
- 27 Er moet op worden gewezen dat in het geding bij die rechter ook drie accessoire vorderingen zijn ingesteld, namelijk om publicatiemaatregelen te bevelen, om een dwangsom op te leggen en om voor recht te verklaren dat toekomstige overtredingen zullen kunnen worden vastgesteld bij eenvoudig proces-verbaal opgesteld door een beëdigd ambtenaar van een van die overheidsinstanties.
- 28 Om te weten of hij krachtens verordening nr. 1215/2012 bevoegd is om kennis te nemen van de hoofdgedingen, dient de verwijzende rechter dan ook, zoals de advocaat-generaal in punt 14 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vast te stellen dat deze gedingen niet geheel of gedeeltelijk van de materiële werkingssfeer van deze verordening kunnen worden uitgesloten op grond van een van de door de Belgische overheidsinstanties ingestelde vorderingen.
- 29 Volgens vaste rechtspraak dient het Hof de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die hem in staat stellen om het bij hem aanhangige geschil te beslechten (zie in die zin arresten van 16 december 2008, Gysbrechts en Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 februari 2015, Baczó en Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), in voorkomend geval door de prejudiciële vraag te herformuleren.
- 30 In deze omstandigheden zal de prejudiciële vraag worden beantwoord in het licht van niet alleen de primaire maar ook de accessoire vorderingen die bij de verwijzende rechter zijn ingesteld.
- 31 Bijgevolg moet worden aangenomen dat de verwijzende rechter met zijn vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „burgerlijke en handelszaken” van deze bepaling ook ziet op een geding tussen overheidsinstanties van een lidstaat en in een andere lidstaat gevestigde handelaren in het kader waarvan die instanties primair vorderen om het bestaan vast te stellen van vermeend inbreukmakende, oneerlijke handelspraktijken en de staking ervan te bevelen, en accessoir vorderen om publicatiemaatregelen te bevelen, een dwangsom op te leggen per vastgestelde inbreuk en te verklaren voor recht dat toekomstige overtredingen zullen kunnen worden vastgesteld bij eenvoudig proces-verbaal van een beëdigd ambtenaar van een van die instanties.

- 32 Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat verordening nr. 1215/2012 verordening nr. 44/2001 intrekt en vervangt, die zelf het in overweging 34 van verordening nr. 1215/2012 genoemd verdrag verving. Zoals uit deze overweging blijkt, geldt de door het Hof gegeven uitlegging van de bepalingen van deze rechtsinstrumenten derhalve ook voor die verordening wanneer de bepalingen van deze instrumenten als „gelijkwaardig” kunnen worden aangemerkt.
- 33 Ter verzekering van de grootst mogelijke gelijkheid en eenvormigheid van de rechten en verplichtingen die voor de lidstaten en belanghebbenden uit verordening nr. 1215/2012 voortvloeien, moet het begrip „burgerlijke en handelszaken” van artikel 1, lid 1, van deze verordening niet worden opgevat als een eenvoudige verwijzing naar het nationale recht van een lidstaat. Dat begrip moet worden beschouwd als een zelfstandig begrip dat moet worden uitgelegd aan de hand van het doel en het systeem van die verordening alsook aan de hand van de algemene beginselen die voortvloeien uit de nationale rechtsorden (arrest van 7 mei 2020, Rina, C-641/18, EU:C:2020:349, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Voorts moet het begrip „burgerlijke en handelszaken”, zoals onder meer uit overweging 10 van verordening nr. 1215/2012 blijkt, ruim worden uitgelegd om de goede werking van de interne markt te waarborgen en om, met het oog op een harmonische rechtsbedeling, te voorkomen dat in de lidstaten onverenigbare beslissingen worden gegeven (arrest van 28 februari 2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Tot slot heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat bepaalde geschillen tussen een overheidsinstantie en een particulier weliswaar binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1215/2012 kunnen vallen, maar dat dit anders is wanneer de overheidsinstantie krachtens overheidsbevoegdheid handelt (zie in die zin arresten van 11 april 2013, Sapir e.a., C-645/11, EU:C:2013:228, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 september 2013, Sunico e.a., C-49/12, EU:C:2013:545, punt 34).
- 36 Wanneer immers een der partijen bij het geding overheidsbevoegdheden uitoefent, omdat zij daarbij gebruikmaakt van bevoegdheden die buiten het bestek vallen van de voor betrekkingen tussen particulieren geldende regels van gemeen recht, is een dergelijk geschil uitgesloten van het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 (zie in die zin arresten van 15 februari 2007, Lechouritou e.a., C-292/05, EU:C:2007:102, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 februari 2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Om vast te stellen of een aangelegenheid al dan niet onder het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 en dus binnen de werkingssfeer van deze verordening valt, moeten bijgevolg de rechtsbetrekking tussen de procespartijen en het voorwerp van het geschil worden vastgesteld of, als alternatief, de grondslag en de nadere regels voor de geldendmaking van de vordering worden onderzocht (zie in die zin arresten van 14 oktober 1976, LTU, 29/76, EU:C:1976:137, punt 4, en 28 februari 2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Wat betreft de grondslag van een vordering als die welke in de hoofdingen primair is ingesteld, zij eraan herinnerd dat artikel 7, lid 2, van richtlijn 93/13 bepaalt dat de lidstaten moeten voorzien in middelen om een eind te kunnen maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten.
- 39 Evenzo voorziet richtlijn 2005/29 in artikel 11, met als opschrift „Handhaving”, in verschillende manieren om het ongeoorloofde karakter van handelspraktijken te doen vaststellen en de staking ervan te doen bevelen.
- 40 Tot slot worden in bijlage I bij richtlijn 2009/22 de richtlijnen 93/13 en 2005/29 gerekend tot de Unierechtelijke instrumenten die de collectieve belangen van consumenten beschermen.



- 41 Aangaande stakingsvorderingen en het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 heeft het Hof reeds geoordeeld dat de vordering betreffende het verbod voor handelaars om in overeenkomsten met consumenten oneerlijke bedingen in de zin van richtlijn 93/13 te gebruiken, tot doel heeft privaatrechtelijke betrekkingen door de rechter te laten toetsen en dus onder het begrip „burgerlijke zaak” valt (zie in die zin arrest van 1 oktober 2002, Henkel, C-167/00, EU:C:2002:555, punt 30). Die rechtspraak is later herhaald en meer algemeen uitgebreid tot stakingsvorderingen bedoeld in richtlijn 2009/22 (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Verein für Konsumenteninformation, C-191/15, EU:C:2016:612, punten 38 en 39).
- 42 Hieruit volgt dat vorderingen tot vaststelling en staking van oneerlijke handelspraktijken in de zin van richtlijn 2005/29 ook onder het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 vallen.
- 43 In casu strekken de bij de verwijzende rechter ingediende vorderingen tot naleving van het in de betrokken nationale regeling gestelde verbod op regelmatige doorverkoop van toegangsbewijzen voor evenementen of occasionele doorverkoop daarvan tegen een hogere dan de definitieve prijs, en kan een dergelijke doorverkoop volgens die regeling worden aangemerkt als een oneerlijke handelspraktijk.
- 44 Wat de regels voor de uitoefening van de ingestelde vordering betreft, moet evenwel worden opgemerkt dat de vorderingen in de hoofdingen niet zijn ingesteld door privaatrechtelijke personen, zoals consumenten of organisaties die voor consumentenbescherming ijveren, maar door de Belgische overheidsinstanties die door de betrokken lidstaat zijn belast met het toezicht op onder meer consumentenbescherming.
- 45 In casu betwisten verweersters in de hoofdingen dat de vorderingen onder het begrip „burgerlijke en handelszaken” kunnen vallen, omdat de Belgische overheidsinstanties om te beginnen niet gehouden zijn aan te tonen dat zij een eigen belang hebben bij procedures als die in de hoofdingen.
- 46 Dienaangaande zij er ten eerste op gewezen dat de lijst van personen die volgens artikel 14, § 1, van de wet van 30 juli 2013 en artikel XVII.7 WER bevoegd zijn om een dergelijke vordering in te stellen, is vastgesteld door de nationale wetgever.
- 47 In dit verband heeft het Hof reeds voor recht verklaard dat de omstandigheid dat een bevoegdheid of machtiging bij wet is verleend, op zich niet doorslaggevend is om te concluderen dat een overheidsinstantie haar overheidsbevoegdheid heeft uitgeoefend [zie naar analogie, wat betreft het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin 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 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad (PB 2007, L 324, blz. 79), arrest van 11 juni 2015, Fahnenbrock e.a., C-226/13, C-245/13 en C-247/13, EU:C:2015:383, punt 56].
- 48 In casu blijkt uit de bewoordingen van artikel 14, § 1, van de wet van 30 juli 2013 en artikel XVII.7 WER dat de Belgische overheidsinstanties zich op dezelfde wijze als belanghebbenden en consumentenverenigingen kunnen wenden tot de voorzitter van de rechtbank van koophandel – thans ondernemingsrechtbank – om schending van de betrokken nationale regeling te doen vaststellen en een stakingsbevel te verkrijgen.
- 49 Bijgevolg is de procedurele situatie van de Belgische overheidsinstanties op dit punt vergelijkbaar met die van een vereniging voor consumentenbescherming.
- 50 Ten tweede lijkt de in de hoofdingen aan de orde zijnde nationale regeling voor de daarin genoemde Belgische overheidsinstanties evenmin regels voor de erkenning van procesbelang te bevatten die hun verdergaande beroepsmogelijkheden zouden geven dan de andere verzoekers.

- 51 In het bijzonder en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, worden de overheidsinstanties net zomin als de twee andere in artikel XVII.7 WER genoemde categorieën van verzoekers vrijgesteld van de verplichting om een procesbelang aan te tonen.
- 52 Hoewel het er inderdaad op lijkt dat de Belgische overheidsinstanties in de hoofdgedingen geen bewijs hebben hoeven te leveren van een procesbelang, is deze omstandigheid noodzakelijkerwijs inherent aan het feit dat zij enkel konden optreden op grond van een bevoegdheid die de wet hun verleent op het gebied van de bestrijding van bepaalde oneerlijke handelspraktijken.
- 53 Bovendien mag de bescherming van het openbaar belang niet worden verward met handelen krachtens overheidsbevoegdheid, zoals de advocaat-generaal in punt 29 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 54 In de hoofdgedingen lijken de voorwaarden waaronder de Belgische overheidsinstanties procesbelang hebben dus niet te wijzen op een uitoefening van overheidsprerogatieven, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter.
- 55 Voorts betogen verweersters in de hoofdgedingen dat de Belgische overheidsinstanties hun eigen vaststellingen en verklaringen als bewijs in rechte gebruiken, zodat de cruciale dossierstukken bestaan uit een reeks rapporten en vaststellingen van controleurs van de staat, wat volgens hen neerkomt op de uitoefening van overheidsprerogatieven.
- 56 Indien een door een overheidsinstantie ingestelde vordering zou zijn uitgesloten van de werkingssfeer van verordening nr. 1215/2012 louter omdat die instantie heeft gebruikgemaakt van krachtens haar prerogatieven verkregen bewijzen, zou, zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie heeft opgemerkt, afbreuk worden gedaan aan de nuttige werking van de door de Uniewetgever erkende uitvoeringsmiddelen voor de consumentenbescherming. Anders dan het model waarbij de administratieve instantie zelf uitspraak doet over de gevolgen van een inbreuk, is de overheidsinstantie in omstandigheden als die in de hoofdgedingen immers belast met de verdediging van de consumentenbelangen voor de rechterlijke instanties.
- 57 Enkel wanneer een overheidsinstantie zich, vanwege het gebruik dat zij van bepaalde bewijsstukken heeft gemaakt, in de praktijk niet in dezelfde situatie bevindt als een privaatrechtelijke persoon in een vergelijkbaar geding, zou moeten worden geoordeeld dat die instantie in die zaak gebruikmaakt van overheidsprerogatieven.
- 58 Simpelweg bezwaren of bewijzen verzamelen, zoals een beroeps- of consumentenvereniging dat zou kunnen doen, kan niet neerkomen op het uitoefenen van dergelijke prerogatieven.
- 59 In dit verband blijkt uit de informatie waarover het Hof beschikt niet dat de Belgische overheidsinstanties in de bij de verwijzende rechter aanhangige procedure enig bewijs hebben gebruikt dat door middel van hun overheidsprerogatieven zou zijn verkregen, waarbij het in voorkomend geval aan de verwijzende rechter staat om dit te verifiëren.
- 60 Bijgevolg ziet het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 ook op een geding tussen overheidsinstanties van een lidstaat en in een andere lidstaat gevestigde handelaren in het kader waarvan die instanties primair vorderen om het bestaan vast te stellen van vermeend inbreukmakende, oneerlijke handelspraktijken en de staking ervan te bevelen.
- 61 Wat de accessoire vorderingen in de hoofdgedingen betreft, zij erop gewezen dat die welke strekken tot het gelasten van publicatiemaatregelen en een dwangsom, zoals de advocaat-generaal in de punten 71 en 72 van zijn conclusie heeft opgemerkt, gebruikelijke maatregelen in de civielrechtelijke procedure vormen, namelijk om de tenuitvoerlegging van het te wijzen vonnis te verzekeren.

- 62 Wat daarentegen de door de Belgische overheidsinstanties bij de verwijzende rechter ingestelde vordering betreft tot verkrijging van de bevoegdheid om het bestaan van toekomstige overtredingen vast te stellen bij eenvoudig proces verbaal van een beëdigd ambtenaar van de Algemene Directie Economische Inspectie, kan niet worden aangenomen dat die onder het begrip „burgerlijke en handelszaken” valt, aangezien zij in werkelijkheid bevoegdheden betreft die buiten het bestek vallen van de op betrekkingen tussen particulieren toepasselijke regels van gemeen recht, zoals de advocaat-generaal in de punten 75 tot en met 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 63 De algemene opzet van verordening nr. 1215/2012 gebiedt evenwel niet het lot van een accessoire vordering noodzakelijkerwijs te verbinden met dat van een hoofdvordering (zie in die zin arrest van 22 oktober 2015, Aannemingsbedrijf Aertssen en Aertssen Terrassements, C-523/14, EU:C:2015:722, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak), zodat de internationale bevoegdheid van een rechter van een lidstaat om kennis te nemen van een hoofdvordering, kan worden gebaseerd op deze verordening zonder dat dit noodzakelijkerwijs ook het geval moet zijn voor de accessoire vorderingen, en omgekeerd.
- 64 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „burgerlijke en handelszaken” van deze bepaling ook ziet op een geding tussen overheidsinstanties van een lidstaat en in een andere lidstaat gevestigde handelaren in het kader waarvan die instanties primair vorderen om het bestaan vast te stellen van vermeend inbreukmakende, oneerlijke handelspraktijken en de staking ervan te bevelen, en accessoir vorderen om publicatiemaatregelen te bevelen en een dwangsom op te leggen.

### Kosten

- 65 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 1, lid 1, 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, moet aldus worden uitgelegd dat het begrip „burgerlijke en handelszaken” van deze bepaling ook ziet op een geding tussen overheidsinstanties van een lidstaat en in een andere lidstaat gevestigde handelaren in het kader waarvan die instanties primair vorderen om het bestaan vast te stellen van vermeend inbreukmakende, oneerlijke handelspraktijken en de staking ervan te bevelen, en accessoir vorderen om publicatiemaatregelen te bevelen en een dwangsom op te leggen.**

Bonichot

Safjan

Bay Larsen

Toader

Jääskinen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juli 2020.

De griffier  
A. Calot Escobar

De president van de Eerste kamer  
J.-C. Bonichot