



Datum van
inontvangstneming

:

06/02/2023

Zaak C-744/22**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

5 december 2022

Verwijzende rechter:

Rayonen sad Nessebar (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 december 2022

Verzoekster:

„Vodosnabdyavane i kanalizatsia” EAD

Verweerder:

PQ

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vorderingen van een Bulgaars waterleidingbedrijf jegens een natuurlijke persoon met Letse nationaliteit inzake niet betaalde waterleveringen. Verweerder in het hoofdgeding werd niet aangetroffen op het adres dat hij had opgegeven bij de bevoegde Bulgaarse instantie. Dit doet de vraag rijzen naar de aanwijzing van een bijzondere vertegenwoordiger.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

De verwijzende rechter stelt overeenkomstig artikel 267 VWEU vragen over de verenigbaarheid met het Unierecht van nationale wettelijke regelingen betreffende de vaststelling van het honorarium van de persoon die de verweerder bij diens afwezigheid vertegenwoordigt (hierna: „bijzondere vertegenwoordiger”), wanneer deze verweerder een consument is, indien deze consument niet op zijn adres kan worden aangetroffen, en over de procedure voor de aanwijzing van deze bijzondere vertegenwoordiger. Daarnaast wenst hij te vernemen of hij op grond

van het Unierecht andere regelingen ter waarborging van de bescherming van de consument in de procedure mag toepassen, die naar nationaal recht in zulke gevallen in beginsel niet van toepassing zijn.

Prejudiciële vragen

1. Zijn de bepalingen van artikel 2, lid 5, en artikel 7, lid 2, punt 1, van de Naredba 1 ot 09.07.2004g. za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (verordening nr. 1 van 9 juli 2004 inzake minimumtarieven voor de advocatuur), die op grond van artikel 47, lid 6, van de Grazhdanski protsesualen kodeks (Bulgaars wetboek van burgerlijke rechtsvordering) (GPK) van toepassing zijn en betrekking hebben op de regels voor de vaststelling van het honorarium van een bijzondere vertegenwoordiger van een afwezige verweerder in het kader van procedures als in het hoofdgeding – dat betrekking heeft op een vordering tegen een consument tot betaling van een geringe hoeveelheid verbruikt water – verenigbaar met artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) juncto artikel 169, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), wanneer de consument ingeval hij in het ongelijk wordt gesteld ook wordt veroordeeld in de kosten van de bijzondere vertegenwoordiger, overeenkomstig artikel 78, lid 1, GPK?

2. Is de regeling van artikel 47, lid 6, GPK juncto artikel 26, lid 1, van de Zakon za pravnata pomosht (Bulgaarse wet op de rechtsbijstand) betreffende de aanwijzing van een bijzondere vertegenwoordiger ingeval de consument niet op zijn adres kan worden aangetroffen, op grond waarvan het honorarium door de rechter moet worden vastgesteld, waarbij ook de mogelijkheid bestaat dat dit wordt vastgesteld op een bedrag dat onder het minimumtarief ligt, terwijl de benoeming van een bijzondere vertegenwoordiger onder de bevoegdheid van een andere instantie valt, namelijk de raad van de orde van advocaten, die deze benoeming naar eigen goeddunken en reeds enkel op grond dat hij het niet eens is met het door de rechter vastgestelde honorarium, kan weigeren, verenigbaar met artikel 19, lid 1, VEU juncto artikel 169, lid 1, VWEU?

3. Is de rechter bevoegd om, door rechtstreekse toepassing van het Unierecht en in het bijzonder de bepalingen van artikel 19, lid 1, VEU juncto artikel 169, lid 1, VWEU, in geval van weigering om een advocaat als bijzondere vertegenwoordiger te benoemen, andere regels ter bescherming van de rechten van de consument in gerechtelijke procedures toe te passen, die volgens het nationale recht van de Republiek Bulgarije in dergelijke gevallen in beginsel niet van toepassing zijn, zoals de verlening van rechtsbijstand overeenkomstig artikel 95, lid 1, GPK, zonder dat de consument daarom heeft verzocht?

Wetgeving en rechtspraak van de Unie

Artikel 19, lid 1, VEU; artikel 169 VWEU

Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, artikel 2.

Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van richtlijn 93/13/EEG van de Raad en richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 85/577/EEG en richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad, artikelen 1 tot en met 4

Arrest van het Hof van 22 september 2022, ██████████ (Procedure tot betaling van advocatenhonorarium), C:335/21, EU:C:2022:720

Arrest van het Hof van 26 juni 2019, ██████████ C:407/18, EU:C:2019:537

Bepalingen van nationaal recht

Zakon za zashtita na potrebitelite (Bulgaarse wet inzake consumentenbescherming)

Zakon za zadalzheniata i dogovorite (Bulgaarse wet inzake verbintenissen en overeenkomsten), artikel 79, lid 1

Zakon za registar Bulstat (Bulgaarse wet inzake het Bulstat-register), artikel 7, lid 2, punt 4, onder b), juncto artikel 3, lid 1, punt 10, onder b)

Grazhdanski protsesualen kodeks (Bulgaars wetboek van burgerlijke rechtsvordering), artikel 47, leden 1 tot en met 6, artikel 53, artikel 78, lid 1, en artikel 95, lid 1

Zakon za advokaturata (Bulgaarse wet op de advocatuur), artikel 36, lid 2

Zakon za normativnite aktove (Bulgaarse wet inzake normatieve rechtshandelingen), artikel 46, lid 2

Zakon za pravnata pomosht (Bulgaarse wet op de rechtsbijstand), artikel 6, artikel 26, lid 1

Naredba № 1 ot 9 yuli 2004g. za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (Bulgaarse verordening nr.1 van 9 juli 2004 inzake minimumtarieven voor de advocatuur; hierna: „verordening minimumtarieven advocatuur”), artikel 2, lid 5, artikel 7, lid 2, nr. 1

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster „Vodosnabdyavane i kanalizatsia” EAD (een waterleidingbedrijf) eist dat verweerder PQ (een Letse staatsburger) overeenkomstig artikel 79, lid 1, van de Bulgaarse wet inzake verbintenissen en overeenkomsten wordt veroordeeld tot

betaling van (1) een hoofdvordering van 108,26 Bulgaarse lev (BGN) en (2) een rentevordering hierover van 29,57 BGN voor de periode 26 december 2019 tot en met 20 oktober 2022. De hoofdvordering heeft betrekking op water dat in de factureringsperiode van 21 maart 2019 tot en met 15 november 2021 is verbruikt in onroerend goed dat in bezit is van PQ en gelegen is in het vakantiepark Slanchev Bryag (gemeente Nessebar, Bulgarije).

- 2 Overeenkomstig artikel 53 GPK worden schriftelijke stukken aan in Bulgarije verblijvende vreemdelingen betekend of ter kennis gebracht op het aan de bevoegde administratieve autoriteiten opgegeven adres. Het Agentsia po vpisvaniyata (agentschap voor registraties, Bulgarije), dat het BULSTAT-register bijhoudt, is een dergelijke autoriteit; de in dit register ingeschreven adressen van buitenlandse natuurlijke personen die onroerend goed in Bulgarije bezitten, zijn de adressen die op het Bulgaarse grondgebied moeten worden gebruikt voor de correspondentie met alle overheidsinstellingen. Daarin ligt de juridische betekenis van het in het BULSTAT-register ingeschreven adres.
- 3 Op 9 november 2022 begaf de met het doen van betekeningen belaste gerechtsdeurwaarder zich naar het door verweerder aan de bevoegde autoriteit (BULSTAT-register) opgegeven adres, maar trof er niemand aan die de betekening van de tegen PQ uitgebrachte vorderingen in ontvangst kon nemen. Bovendien vernam de gerechtsdeurwaarder dat de eigenaren sinds 2019 niet meer aldaar verbleven. Op het adres werd een bericht achtergelaten, maar niemand is binnen de gestelde termijn ter griffie van de rechtbank verschenen om de stukken af te halen.
- 4 Na nadere informatie te hebben ingewonnen, en gelet op het bepaalde in artikel 53 GPK juncto artikel 47, lid 5, GPK („Een betekening wordt geacht te zijn gedaan, wanneer de termijn waarbinnen de stukken ter griffie van de rechtbank of ten kantore van de gemeente kunnen worden afgehaald, is verstreken”), ging de verwijzende rechter ervan uit dat de betekening aan verweerder naar behoren was geschied. Bijgevolg moet voor verweerder op kosten van verzoekster een bijzondere vertegenwoordiger worden aangewezen (artikel 47, lid 6, GPK).

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 De verwijzende rechter gaat niet in op de argumenten van partijen in het hoofdgeding met betrekking tot de prejudiciële vragen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 6 De verwijzende rechter merkt op dat het hoofdgeding is ingeleid naar aanleiding van een vordering van een waterleidingbedrijf jegens een natuurlijke persoon, een Letse onderdaan. Volgens alle definities, zowel in het recht van de Unie als in het Bulgaarse recht, is verweerder, in zijn hoedanigheid van natuurlijke persoon die partij is bij een waterleveringsovereenkomst, onbetwist een „consument”.

- 7 De procedure in de zaak is aangekomen op het punt dat de verwijzende rechter een bijzondere vertegenwoordiger van de verweerder moet aanwijzen en het honorarium van deze vertegenwoordiger moet vaststellen. In dit verband doen zich bepaalde moeilijkheden voor die een gevaar vormen voor de waarborging van een doeltreffende rechtsbescherming op een onder het recht van de Unie vallend gebied, namelijk dat van de consumentenbescherming.
- 8 Ten eerste wordt volgens artikel 47, lid 6, tweede zin, GPK het honorarium van de bijzondere vertegenwoordiger vastgesteld door de rechter overeenkomstig de regeling van artikel 36, lid 2, van de Bulgaarse wet op de advocatuur. Deze bepaling verwijst op haar beurt naar de Bulgaarse verordening minimumtarieven advocatuur, waarvan artikel 7, lid 2, punt 1, een minimumhonorarium van 400 BGN voorschrijft voor vertegenwoordiging, verdediging en medewerking in gerechtelijke procedures met een geldelijk belang van ten hoogste 1000 BGN.
- 9 Voorts moeten overeenkomstig artikel 2, lid 5, van deze verordening de honoraria voor vertegenwoordiging, verdediging en medewerking in burgerlijke zaken afzonderlijk worden vastgesteld, rekening houdend met de aard en het aantal van de ingediende vorderingen. De rechtspraak van de Varhoven kasatsionen sad (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Bulgarije) over de uitlegging van deze bepaling is tegenstrijdig. Nu eens wordt gesteld dat de hoogte van het honorarium van de advocaat niet voor elke afzonderlijke vordering apart moet worden vastgesteld, dan weer wordt vastgehouden aan een letterlijke uitlegging van artikel 2, lid 5, van de verordening, en geëist dat het honorarium wel voor elke vordering afzonderlijk wordt vastgesteld. Volgens een dergelijke letterlijke uitlegging zou het minimumtarief in deze zaak (waarin sprake is van twee vorderingen, die betrekking hebben op een hoofdsom en op de rente daarover, ten belope van de uiterst geringe bedragen van respectievelijk 108,26 BGN en 29,57 BGN, bij elkaar opgeteld 137,83 BGN) moeten worden vastgesteld op 800 BGN, dat wil zeggen 400 BGN per vordering.
- 10 Tegelijkertijd wordt in artikel 47, lid 6, GPK het honorarium van de bijzondere vertegenwoordiger aangeduid als „kosten” die in eerste instantie voor rekening komen van de verzoeker, maar waarin krachtens artikel 78, lid 1, GPK de verweerder moet worden veroordeeld ingeval deze in het ongelijk wordt gesteld. Volgens de verwijzende rechter is deze vraag essentieel voor een doeltreffende consumentenbescherming, omdat enerzijds de rechten van de consument in de procedure naar behoren kunnen worden gewaarborgd (door de aanwezigheid van een advocaat als bijzondere vertegenwoordiger), doch anderzijds, nu de vorderingen zulke geringe bedragen vertegenwoordigen, er een reëel risico bestaat dat de consument wordt veroordeeld tot betaling van kosten die alleen al voor de bijzondere vertegenwoordiger ongeveer zes keer hoger zijn dan de waarde van de vorderingen zelf.
- 11 Het bestaan van dit risico stelt de verwijzende rechter voor de vraag of de bepalingen van artikel 47, lid 6, GPK juncto artikel 2, lid 5, en artikel 7, lid 2, punt 1, van eerdergenoemde verordening stroken met het fundamentele

Unierechtelijke beginsel van de consumentenbescherming (het bieden van doeltreffende rechtsmiddelen die nodig zijn om de bescherming van de rechten van de consument te verzekeren). Hierop ziet de eerste door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vraag.

- 12 Ten tweede merkt de verwijzende rechter op dat het Bulgaarse recht voorziet in een regeling die het bovengenoemde risico voor de consument beperkt door de rechter (op grond van artikel 47, lid 6, GPK) de mogelijkheid te bieden het honorarium voor de bijzondere vertegenwoordiger (met ten hoogste de helft) te verlagen tot een bedrag onder het minimumbedrag. Enerzijds blijft het, indien artikel 2, lid 5, van eerdergenoemde verordening letterlijk wordt uitgelegd, onzeker of de risico's voor de consument beperkt zijn, ook indien het honorarium wordt verlaagd zoals hierboven beschreven (zelfs bij een halvering van de vergoeding zou deze nog steeds ongeveer drie keer zo hoog zijn als de waarde van de vorderingen).
- 13 Anderzijds verzet de instantie die overeenkomstig artikel 26, lid 1, van de Bulgaarse wet op de rechtsbijstand een advocaat als bijzondere vertegenwoordiger van de consument moet benoemen (in casu de raad van de orde van advocaten in Burgas), zich met klem tegen de gerechtelijke praktijk om een honorarium vast te stellen dat lager is dan het minimumbedrag. De verwijzende rechter ontving zelfs een brief van de raad van de orde van advocaten in Burgas waarin werd gesuggereerd dat de mogelijkheid bestaat om benoemingen van advocaten te weigeren.
- 14 Deze situatie hangt samen met het feit dat de regeling in het Bulgaarse recht inzake de aanwijzing van een advocaat als „bijzondere vertegenwoordiger” een tweeledig karakter heeft. Enerzijds stelt de rechter het voorschot vast (krachtens artikel 47, lid 6, GPK) en wijst hij de advocaat aan. Anderzijds wordt de advocaat benoemd door een andere instantie, in dit geval de raad van de orde van advocaten in Burgas, die de rechterlijke praktijk in soortgelijke gevallen (kennelijk) niet goedkeurt, ook al is deze praktijk in overeenstemming met artikel 47, lid 6, GPK. Het risico bestaat dat deze instantie de benoeming van een advocaat om eigen redenen weigert, met name omdat zij het niet eens is met de hoogte van het vastgestelde honorarium, waardoor de consument de mogelijkheid van effectieve bescherming in een tegen hem aangespannen gerechtelijke procedure wordt ontnomen. Deze situatie brengt de verwijzende rechter ertoe de tweede vraag te stellen.
- 15 In de derde plaats kan de rechter, aangezien de consument in de in het vorige punt beschreven situatie niet over een afdoend effectief rechtsmiddel beschikt, zich genoodzaakt zien zelf de nodige maatregelen te nemen om de verweerder de nodige bescherming te bieden. Dienaangaande wijst de verwijzende rechter op de rechtspraak van het Hof volgens welke het beginsel van Unieconforme uitlegging vereist dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, rekening houdend met het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van de betrokken

richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling.

- 16 Hij wijst erop dat de rechter in het hoofdgeding verplicht is de rechten van een consument te waarborgen, maar dat het Bulgaarse recht geen regel bevat over de wijze waarop de rechter moet handelen indien de bevoegde instantie de uit artikel 26, lid 1, van de Bulgaarse wet op de rechtsbijstand voortvloeiende verplichting niet nakomt. Dit is een niet door de normatieve rechtshandeling geregelde situatie die zich in de praktijk heel goed kan voordoen. Indien de normatieve rechtshandeling een leemte bevat, moeten volgens artikel 46, lid 2, van de Bulgaarse wet inzake normatieve rechtshandelingen op de ongeregelde situatie de regels worden toegepast die gelden voor vergelijkbare gevallen, voor zover dit verenigbaar is met het doel van de rechtsnorm. Bij gebreke van dergelijke bepalingen worden de rechtsbetrekkingen beheerst door de algemene beginselen van het Bulgaarse recht.
- 17 De GPK voorziet in een andere regeling voor de aanwijzing van een advocaat, zij het op verzoek van de betrokkene (artikel 95, lid 1, GPK). In het geval van rechtsbijstand die krachtens deze bepaling wordt verleend, zijn de benoeming van de advocaat en de betaling van het honorarium zo geregeld dat de tegenstrijdigheden kunnen worden vermeden die uit hoofde van artikel 47, lid 6, GPK ontstaan wanneer het honorarium door de ene instantie wordt vastgesteld en de advocaat door een andere instantie wordt benoemd (raad van de orde van advocaten). Bovendien bestaat er volgens de bepaling van artikel 95, lid 1, GPK geen risico voor de consument dat hij wordt veroordeeld in de kosten van de advocaat. Artikel 95, lid 1, GPK is echter alleen van toepassing op verzoek van de partij, hetgeen in casu objectief gezien onmogelijk is, omdat de partij niet persoonlijk deelneemt aan de procedure. Dit leidt tot de vraag of de rechter, teneinde de rechten van de consument ten volle te waarborgen, bevoegd is om hem op grond van artikel 46, lid 2, van de Bulgaarse wet inzake normatieve rechtshandelingen en met rechtstreekse toepassing van wezenlijke beginselen van het Unierecht ook zonder een verzoek krachtens artikel 95, lid 1, GPK rechtsbijstand toe te kennen (derde prejudiciële vraag).