



Datum van inontvangstneming : 23/01/2017

**Zaak C-643/16**

**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:**

12 december 2016

**Verwijzende rechter:**

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division  
(Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

25 juli 2016

**Verzoekende partij:**

American Express Company

**Verwerende partij:**

The Lords Commissioners of Her Majesty's Treasury

**Andere partijen in de procedure:**

Diners Club International Limited

Mastercard Europe SA

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Verzoekster heeft de verwijzende rechter verzocht om toelating tot indiening van een verzoek om rechterlijke toetsing in verband met de verplichting en/of het voornemen van verweerder om in het Verenigd Koninkrijk bepaalde elementen om te zetten van richtlijn (EU) nr. 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt („tweede betalingsdienstenrichtlijn”, of „BDR2”). BDR2 (zijnde een „richtlijn voor maximumharmonisatie”) is op 12 januari 2016 in werking getreden en dient door de lidstaten uiterlijk op 13 januari 2018 in nationaal recht te zijn omgezet.

## Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

De prejudiciële verwijzing vindt plaats op grond van artikel 267 VWEU. De verwijzende rechter verzoekt om uitlegging van de BDR2, in het bijzonder van artikel 35 van die richtlijn, en om een uitspraak over de geldigheid van die bepaling. De prejudiciële vragen betreffen de verplichting om ervoor te zorgen dat betalingsdienstaanbieders toegang hebben tot betalingssystemen („De lidstaten zorgen ervoor dat de regels inzake de toegang tot betalingssystemen voor vergunninghoudende of in het register ingeschreven betalingsdienstaanbieders die rechtspersonen zijn, objectief, niet-discriminerend en evenredig zijn en de toegang niet sterker belemmeren dan nodig is voor het beschermen tegen specifieke risico's zoals het ontwikkelingsrisico, het exploitatierisico en het bedrijfsrisico, en voor het beschermen van de financiële en operationele stabiliteit van het betalingssysteem [...]”) (hierna: „BDR2-toegangsverplichting”), de vrijstelling van die verplichting die is vervat in artikel 35, lid 2, onder b), van de BDR2, en de vraag of een driepartijenbetaalkaartschema (hierna: „3PBS”) dat overeenkomsten aangaat met een co-brandingpartner (hierna: „co-brandingvoorwaarde”) en/of een agent (hierna: „agentschapsvoorwaarde”), daardoor geen aanspraak meer kan maken op die vrijstelling en moet voldoen aan de BDR2-toegangsverplichting. De aan de orde gestelde kwesties zijn vergelijkbaar met de kwesties waarover dezelfde rechter in april 2016 vragen heeft gesteld aan het Hof (zaak C-304/16, *American Express*, aanhangig).

## Prejudiciële vragen

(1) Komt een betalingssysteem waarop de toegangsverplichting van artikel 35, lid 1, van richtlijn (EU) nr. 2015/2366 („BDR2”) op grond van artikel 35, lid 2, onder b), van de BDR2 normaal gesproken niet van toepassing zou zijn, alsnog onder die verplichting te vallen (i) doordat co-brandingafspraken met co-brandingpartners worden gemaakt die binnen dat systeem zelf geen betalingsdiensten aanbieden met betrekking tot dat gecobrande productaanbod en/of (ii) doordat een agent wordt ingeschakeld die bij het aanbieden van betalingsdiensten voor rekening van dat systeem optreedt?

(2) Indien vraag (1) bevestigend wordt beantwoord, is artikel 35, lid 1, van de BDR2 dan ongeldig voor zover daarin is bepaald dat betalingssystemen met dergelijke afspraken vallen onder de toegangsverplichting, wegens:

- a) niet-nakoming van de motiveringsplicht overeenkomstig artikel 296 VWEU;
- b) een kennelijke beoordelingsfout, en/of
- c) schending van het evenredigheidsbeginsel?

## **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 5 VEU; artikel 296 VWEU; artikel 5 van Protocol nr. 2; artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt (PB 2007, L 319, blz. 1) (hierna: „BDR1”)

COM (2013) 550 definitief: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende betreffende afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties (hierna: „AVV-voorstel”)

Werkdocument van de diensten van de Commissie, Effectbeoordeling bij de documenten Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de richtlijnen 2002/65/EG, 2013/36/EU en 2009/110/EG en houdende intrekking van richtlijn 2007/64/EG, en Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties (SWD/2013/0288 definitief) (hierna: „EB”)

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de richtlijnen 2002/65/EG, 2013/36/EU en 2009/110/EG en houdende intrekking van richtlijn 2007/64/EG (COM/2013/0547 definitief- 2013/0264) (hierna: „BDR2-voorstel”)

Verordening (EU) 2015/751 van het Europees Parlement en de Raad van 20 april 2015 betreffende afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties (PB 2015, L 123, blz. 1) (hierna: „AVV”)

Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU en verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van richtlijn 2007/64/EG (PB 2015, L 337, blz. 35) (hierna: „BDR2”)

Arresten van 23 november 2000, *Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a. / Commissie*, C-441/97 P, EU:C:2000:643, van 9 februari 1995, *Leclerc-Siplec*, C-412/93, EU:C:1995:26; van 13 juli 1989, *Casa Fleischhandel*, 215/88, EU:C:1989:331; van 4 juli 1963, *Duitsland / Commissie*, 24/62, EU:C:1963:14; van 7 september 2006, *Spanje / Raad*, C-310/04, EU:C:2006:521; van 8 juni 2010, *Vodafone e.a.*, C-58/08, EU:C:2010:321; van 12 mei 2011, *Luxemburg / Parlement en Raad*, C-176/09, EU:C:2011:290; van 19 november 2013, *Commissie / Raad*, C-63/12, EU:C:2013:752; van 18 maart 2014, *Commissie / Raad en Parlement*, C-427/12, EU:C:2014:170; en van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238.

Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak *Bronner* (C-7/97, EU:C:1998:264)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekster heeft de verwijzende rechter verzocht om toelating tot indiening van een verzoek tot rechterlijke toetsing in verband met de verplichting en/of het voornemen van verweerder om bepaalde elementen van de BDR2 om te zetten. Verzoekster exploiteert het American Express-betaalkaartschema („Amex”), zijnde een „betalingssysteem” in de zin van artikel 4, lid 7, BDR2. Dat schema is een „driepartijenbetaalkaartschema” („3PBS”) in de zin van artikel 2, punt 18, AVV.
- 2 Verweester heeft de leiding over Her Majesty’s Treasury, dat binnen de regering van het Verenigd Koninkrijk het ministerie is dat ervoor verantwoordelijk is dat wordt voldaan aan de op het Verenigd Koninkrijk rustende verplichtingen met betrekking tot de omzetting van de BDR2.
- 3 Diners Club International Limited is een dochteronderneming van Discover Financial Services en exploiteert een 3PBS. Zij ondersteunt het verzoek van verzoekster om rechterlijke toetsing. MasterCard Europe SA is de belangrijkste Europese dochteronderneming van MasterCard Incorporated, dat wereldwijde betaalkaartschema’s exploiteert die onder de categorie „vierpartijenbetaalkaartschema” (hierna: „4PBS”) vallen. Dat begrip wordt omschreven in artikel 2, punt 17, AVV. Zij is door de verwijzende rechter toegelaten tot interventie en bestrijdt de vordering van verzoekster.
- 4 Figuur 3 van de EB, op blz. 10, laat de structuur van een 4PBS zien. De twee grootste 4PBS’en zijn Visa en MasterCard. In een 4PBS is het zo dat, wanneer een kaarthouder van een aanbieder (hierna: „handelaar”) goederen of diensten koopt en deze betaalt door middel van een betaalkaart, de bank van de kaarthouder (hierna: „uitgever”) geldmiddelen overmaakt naar de bank van de handelaar (hierna: „accepteerder”) om de transactie af te wikkelen. Uitgever en accepteerder zijn beide betalingsdienstaanbieders in de zin van de AVV (artikel 2, punt 24, AVV).
- 5 Figuur 4 op blz. 11 van de EB laat de structuur van een 3PBS zien. In een 3PBS als dat van verzoekster gaat het schema rechtstreeks relaties aan met zowel kaarthouders als handelaren. Het schema zelf is zowel uitgever als accepteerder.
- 6 Artikel 28, lid 1, BDR1 stelt de eis dat betalingsdienstaanbieders toegang krijgen tot betalingssystemen, met inbegrip van betaalkaartschema’s. Voor deze toegangsverplichtingen gelden uitzonderingen. Artikel 28, lid 2, onder b) en c), BDR1 heeft tot gevolg dat van die toegangsverplichting zijn uitgezonderd 3PBS’en die zelf taken in verband met de uitgifte en acceptatie uitvoeren of die overeenkomsten aangaan met vergunninghouders (die taken in verband met de

uitgifte en/of acceptatie uitvoeren), mits de vergunningshouders onderling geen vergoedingen afspreken (zie overweging 17 van de BDR1).

- 7 Vanaf 13 januari 2018 (met ingang van welke datum de BDR1 wordt ingetrokken) zullen de voorwaarden waaronder in de EU betalingsdiensten mogen worden verleend, worden beheerst door de BDR2. Meer in het bijzonder houdt de BDR2-toegangsverplichting van artikel 35, lid 1, BDR2 in dat de exploitanten van de betalingssystemen waarvoor die verplichting geldt, „betalingsdianstaaubieders” toegang moeten verlenen tot hun systemen overeenkomstig regels die objectief, niet-discriminerend en evenredig zijn en de toegang niet sterker belemmeren dan nodig is voor het beschermen tegen specifieke risico’s (hierna: „BDR2-toegangsverplichting”).
- 8 Voor de BDR2-toegangsverplichting gelden bepaalde uitzonderingen. Op grond van artikel 35, lid 2, onder b), BDR2 zijn 3PBS’en algemeen vrijgesteld van die verplichting. Daarin is bepaald dat de BDR2-toegangsverplichting „[...] niet van toepassing [is] op [...] b) betalingssystemen die uitsluitend uit betalingsdianstaaubieders die tot een groep behoren, zijn samengesteld.” Een 3PBS kan onder deze vrijstelling vallen. Dit komt overeen met de vrijstelling die voorheen was vervat in artikel 28, lid 2, onder b), BDR1.
- 9 Overweging 52 van de BDR2 suggereert echter dat indien een 3PBS bepaalde overeenkomsten aangaat met derde partijen, dit 3PBS dan als een 4PBS moet worden behandeld. In deze overweging heet het: *„De bepalingen betreffende de toegang tot betalingssystemen gelden niet voor systemen die door één betalingsdianstaaubieder zijn opgericht en worden geëxploiteerd. Die systemen functioneren soms in rechtstreekse concurrentie met betalingssystemen of, vaker, in een marktsegment dat niet afdoende door betalingssystemen wordt bestreken. Tot deze betalingssystemen behoren driepartijensystemen, zoals driepartijenbetaalkaartsystemen, voor zover zij nooit functioneren als de facto vierpartijenbetaalkaartsystemen, door bijvoorbeeld een beroep te doen op vergunninghouders, agenten of co-brandingpartners. [...]”* (onderstreping toegevoegd).
- 10 Verzoekster beschikt in de EU over een aantal overeenkomsten met betrekking tot co-branding en het „aanbieden van diensten”. Verzoekster kan bijvoorbeeld een betaalkaart uitgeven waarop zowel het merk „British Airways” of „Nectar” staat, als het merk „American Express”. Een co-brandingpartner kan een betalingsdianstaaubieder zijn, maar vaak is dat niet het geval.
- 11 De onderstreepte tekst van overweging 52 keert niet terug in artikel 35, lid 2, onder b), BDR2 en evenmin elders in de BDR2.

## **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

Argumenten van verzoekster betreffende de uitlegging van de BDR2

- 12 Co-brandingovereenkomsten vormen in het algemeen een gezamenlijke marketingexercitie, waarbij de 3PBS en de co-brandingpartner elkaar door middel van hun respectieve klantenbestanden toegang geven tot een grotere groep klanten en samenwerken om kaarthouders aan te moedigen hun respectieve producten en diensten te gebruiken. Wordt de mogelijkheid van co-branding weggenomen, of onrendabel gemaakt, dan hebben de 3PBS'en minder kans om hun kaarten in de Unie aan te bieden, waarmee de mogelijkheid om met de dominante 4PBS'en te concurreren, wordt verzwakt en de consument minder keus heeft.
- 13 De BDR2 bevat geen definitie van co-branding. In artikel 2, punt 32, AVV wordt dit begrip evenwel gedefinieerd als „*het incorporeren van ten minste één betaalmerk en ten minste één niet-betaalmerk op hetzelfde op kaarten gebaseerd betaalinstrument*”. Een „betaalmerk” wordt in zowel de BDR2 als de AVV gedefinieerd als „*elk(e) materie(ë)l(e) of digita(a)l(e) naam, term, teken, symbool of een combinatie daarvan, waaruit blijkt via welk betaalkaartschema op kaarten gebaseerde betalingstransacties worden verricht*” (artikel 2, punt 30, AVV; artikel 4, punt 47, BDR2)
- 14 Hoewel in de BDR2 niet wordt toegelicht wat in overweging 52 wordt bedoeld met „een beroep [...] doen op” een co-brandingpartner, betekent deze formulering niet dat een 3PBS dat co-brandingovereenkomsten is aangegaan, maar die uitsluitend is samengesteld uit betalingsdienstaanbieders die tot een groep behoren, niet in aanmerking komen voor de vrijstelling van de BDR2-toegangsverplichting van artikel 35, lid 2, onder b), BDR2.
- 15 Een enkele overweging kan geen voorschrift opleveren en behoort niet tot het dispositief van de BDR2: zie *Wirtschaftsvereinigung Stahl / Commissie*, punt 38; *Société d'Importation Eduard Leclerc-Siplec / TFI Publicité*, punten 45-47; *Casa Fleischhandel*, punt 31. Overweging 52 heeft dus op zichzelf niet tot gevolg dat een 3PBS dat co-branding- en/of agentschapsovereenkomsten is aangegaan, onder de BDR2-toegangsverplichting valt.
- 16 Artikel 35, lid 2, onder b), BDR2 bepaalt dat de BDR2-toegangsverplichting niet van toepassing is op „*betalingssystemen die uitsluitend uit betalingsdienstaanbieders die tot een groep behoren, zijn samengesteld*”; een „betalingssysteem” wordt in artikel 4, lid 7, BDR2 gedefinieerd als „*systeem voor de overmaking van geldmiddelen met formele en gestandaardiseerde regelingen en gemeenschappelijke regels voor de verwerking, clearing en/of afwikkeling van betalingstransacties*”.
- 17 Wanneer een 3PBS dat uitsluitend is samengesteld uit betalingsdienstaanbieders die tot een groep behoren, een co-brandingovereenkomst aangaat, treedt de co-brandingpartner niet op als betalingsdienstaanbieder ten aanzien van de uitgifte

van de gecobrande kaarten of de acceptatie van de met de gecobrande kaarten verrichte transacties. De co-brandingovereenkomst ziet simpelweg op het incorporeren van het merk van een andere onderneming en het merk van het betaalkaartstelsel. De betalingsdienstaanbieders waaruit het betalingssysteem bestaat behoren alle tot dezelfde groep.

- 18 Wat het agentschap betreft wordt een agent in artikel 4, punt 38, BDR2 gedefinieerd als „*een natuurlijke persoon of rechtspersoon die bij het aanbieden van betalingsdiensten voor rekening van een betalingsinstelling optreedt*”. „Betalingsdiensten” zelf worden gedefinieerd als elk van een op een lijst vermelde specifieke werkzaamheden: zie artikel 4, lid 3, en bijlage I bij de BDR2. Het vervullen van een agentschapsrol door derde partijen kan van bijzonder belang zijn voor het effectieve functioneren en het concurrentievermogen van een 3PBS.
- 19 In de BDR2 wordt niet toegelicht wat in overweging 52 wordt bedoeld met een „beroep [...] doen op” een agent. Deze formulering betekent niet dat een 3PBS dat agentschapsovereenkomsten aangaat maar uitsluitend is samengesteld uit betalingsdienstaanbieders die tot een groep behoren, niet in aanmerking komen voor de in artikel 35, lid 2, onder b), vervatte vrijstelling. Als gezegd kan een overweging als zodanig geen voorschrift opleveren en behoort deze niet tot het dispositief van de BDR2.
- 20 Wanneer een 3PBS een agentschapsovereenkomst aangaat, treedt de agent binnen het 3PBS-betalingssysteem in de zin van artikel 4, punt 7, BDR2, niet op als betalingsdienstaanbieder ten aanzien van enige aangeboden betalingsdienst.
- 21 Een agent kan, maar hoeft niet, een „betalingsdienstaanbieder” in de zin van de BDR2 (artikel 4, punt 11) te zijn. Zelfs indien een agent in een andere context een betalingsdienstaanbieder is, blijkt uit de BDR2 duidelijk dat agenten binnen het betalingssysteem waarin zij als agent optreden geen betalingsdienstaanbieders zijn; zij kunnen betalingsdienstaanbieders zijn, maar zij zijn niet de betalingsaanbieder ten aanzien van de betalingsdienst die door het betalingssysteem wordt aangeboden.

Argumenten van de interveniërende partij (Mastercard) betreffende de uitlegging

- 22 Juister is het om artikel 35, lid 2, onder b), BDR2 zo uit te leggen dat een betalingssysteem enkel is vrijgesteld van de BDR2-toegangsverplichting indien dat betalingssysteem „*uitsluitend uit betalingsaanbieders die tot een groep behoren is samengesteld*”. Gegeven de gebruikelijke en normale betekenis ervan, is de vrijstelling van de BDR2-toegangsverplichting niet van toepassing op een 3PBS dat co-branding-, agentschaps- en/of vergunningsovereenkomsten is aangegaan met entiteiten die ten aanzien van de exploitatie van zijn betalingssysteem (bijvoorbeeld wat betreft de uitgifte/verzending van kaarten aan consumenten en de acceptatie van transacties) geen deel uitmaken van zijn groep. In die omstandigheden is het 3PBS niet „*uitsluitend uit betalingsdienstaanbieders*



*die tot een groep behoren samengesteld*”. Voor zover de betekenis van artikel 35, lid 2, onder b), BDR2 onduidelijk is, wordt die onduidelijkheid weggenomen door overweging 52, die duidelijk maakt dat de BDR2-toegangsverplichting van toepassing is op een 3PBS dat co-branding-, agentschaps- en/of vergunningsovereenkomsten is aangegaan.

Argumenten van verzoekster betreffende de geldigheid van de BDR2

- 23 Uit niets in de BDR2 zelf of de overwegingen daarvan kan worden afgeleid welke redenen ten grondslag liggen aan de bepalingen ervan inzake co-branding- en/of agentschapsovereenkomsten die zijn aangegaan door 3PBS'en. 3PBS'en waren op grond van de BDR1 (artikel 28) vrijgesteld van de toegangsverplichting. De reden voor die vrijstelling stond vermeld in overweging 17 van de BDR1. In de BDR2 wordt niet toegelicht in welke zin het concurrentielandschap sinds 2007 is gewijzigd.
- 24 In het Voorstel voor de BDR2 van de Commissie („BDR2-voorstel”) en in de begeleidende effectbeoordeling („EB”) zijn geen redenen gegeven voor de co-brandingvoorwaarde en/of de agentschapsvoorwaarde, en de co-brandingvoorwaarde en/of de agentschapsvoorwaarde zijn evenmin toegelicht in andere voor het publiek toegankelijke documenten.
- 25 Uniewetgeving die op kennelijke beoordelingsfouten berust, dat wil zeggen dat zij een standpunt weergeeft dat de wetgever redelijkerwijs niet zou kunnen hebben ingenomen, is ongeldig (zie arrest *Commissie / Raad en Parlement*, C-427/12, punt 40). Er is geen rationele grondslag waarop een 3PBS als een 4PBS kan worden beschouwd, alleen omdat de 3PBS overeenkomsten met betrekking tot co-branding of agentschapsovereenkomsten is aangegaan. De fundamentele aard van het schema als een 3PBS wordt door geen van deze beide constructies gewijzigd. De rollen van uitgever en accepteerder worden op dezelfde wijze vervuld, door dezelfde partijen, als het geval zou zijn wanneer van dergelijke overeenkomsten geen sprake was. Het behandelen van 3PBS'en op dezelfde wijze als 4PBS'en telkens wanneer zij co-branding- en/of agentschapsovereenkomsten aangaan, zal schadelijk zijn voor de consument en voor de mededinging: 3PBS'en zullen daardoor sterk worden ontmoedigd om dergelijke overeenkomsten aan te gaan. Het gevolg zal zijn dat de consument minder keus heeft en dat de voordelen van een daadwerkelijke concurrentie tussen betaalschema's verloren gaan.
- 26 Aangezien er noch voor de co-brandingvoorwaarde noch voor de agentschapsvoorwaarde redenen worden gegeven en aangezien zij ook niet kunnen worden beschouwd als een rationeel instrument voor de verwezenlijking van de in de BDR2 genoemde doelstellingen, zijn de co-brandingvoorwaarde en de agentschapsvoorwaarde dus reeds daardoor onevenredig. De co-brandingvoorwaarde en de agentschapsvoorwaarde leggen aan 3PBS'en zonder goede reden belastende regelgeving op. Anders dan wordt opgemerkt in overweging 90 van de BDR2, zijn de co-branding- en/of agentschapsvoorwaarde

niet verenigbaar met de in de artikelen 16 en 17 van het Handvest vervatte rechten van 3PBS'en met betrekking tot het drijven van hun ondernemingen en het beschikken over hun intellectuele eigendom. Dergelijke ongemotiveerde en onbegrijpelijke regelgeving is niet in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

Argumenten van de interveniërende partij (MasterCard) betreffende de geldigheid

- 27 De motiveringsplicht strekt zich niet uit tot een verplichting om alle juridisch of feitelijk relevante aspecten te specificeren. Het is vaste rechtspraak van de Unierechters dat de aard van de motiveringsplicht afhangt van de aard van de betrokken maatregel.
- 28 De argumenten van verzoekster gaan voorbij aan de voordelen, ook voor consumenten en handelaren, die verbonden zijn aan een ruime keuzemogelijkheid voor betalingsdienaars ten aanzien van de betalingssystemen waaraan zij kunnen deelnemen. De vrijstelling ingevolge artikel 35, lid 2, BDR2 strekt ertoe gesloten betalingssystemen waarbij geen derde partijen betrokken zijn, te beschermen. Die vrijstelling strekt er niet toe betalingssystemen te beschermen die vanwege de betrokkenheid van derde partijen in wezen functioneren als een 4PBS. Artikel 35, lid 2, BDR2, gelezen in samenhang met overweging 52, is dan ook geenszins een maatregel die de Uniewetgever redelijkerwijs niet had kunnen nemen, en kan niet worden aangemerkt als een inbreuk op het evenredigheidsbeginsel.

Argumenten van verweerster

- 29 Er dient een prejudiciële verwijzing plaats te vinden zodat het Hof van Justitie opheldering kan geven over de uitleggings- en geldigheidsvragen met betrekking tot de BDR2, een en ander met het oog op de verplichting voor de lidstaten om maatregelen vast te stellen die de BDR2 op juiste wijze omzetten.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 30 De juiste uitlegging van overweging 52 van de BDR2 is onduidelijk en er is een beslissing vereist over de geldigheid van de BDR2. De verwijzende rechter heeft daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof prejudiciële vragen gesteld.