CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 27 maart 2019[1]

Zaak C-716/17

A

[verzoek van de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Werknemers – Beperkingen van het vrije verkeer – Inleiding van een schuldsaneringsprocedure – Woonplaatsvereiste – Toelaatbaarheid”

I. Inleiding

1. In het arrest Radziejewski[2] heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling die aan de toekenning van een schuldsaneringsmaatregel een woonplaatsvereiste in de betrokken lidstaat verbindt, een door artikel 45 VWEU verboden beperking van het vrije verkeer van werknemers oplevert.

2. De onderhavige zaak heeft betrekking op de vraag of een Deense bevoegdheidsregeling in schuldsaneringsprocedures in strijd is met artikel 45 VWEU. Anders dan de verwijzende rechter in de zaak die tot het arrest Radziejewski[3] heeft geleid, meent de rechter die de verwijzingsbeslissing in de onderhavige zaak heeft genomen, dat de betrokken regeling een beperking van het vrije verkeer van werknemers is. Tegen die achtergrond wenst de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken) met zijn eerste prejudiciële vraag te vernemen of deze beperking niettemin gerechtvaardigd kan zijn. Met zijn tweede, subsidiair gestelde vraag verzoekt deze rechter het Hof te beoordelen of artikel 45 VWEU in de omstandigheden van het onderhavige geval rechtstreekse werking heeft jegens de particuliere schuldeisers van een schuldenaar die een verzoek tot schuldsanering heeft ingediend.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704, punt 32.

3 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening (EG) nr. 44/2001

3. Artikel 1 van verordening (EG) nr. 44/2001 [4] luidt:

„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 of administratiefrechtelijke zaken.

2. Zij is niet van toepassing op:

[...]

b) het faillissement, akkoorden en andere soortgelijke procedures;

[...]"

2. Verordening (EU) nr. 1215/2012

4. Artikel 1 van verordening (EU) nr. 1215/2012 [5] luidt:

„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*).

2. Deze verordening is niet van toepassing op:

[...]

b) het faillissement, akkoorden en andere soortgelijke procedures;

[...]"

3. Verordening (EU) 2015/848

5. Artikel 1 van verordening (EU) 2015/848 [6], met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op openbare collectieve procedures, met inbegrip van voorlopige procedures, die zijn gebaseerd op het recht inzake insolventie en waarin, ten behoeve van herstel, schuldaanpassing, reorganisatie of liquidatie:

[...]

4 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).

5 Verordening 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).

6 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende insolventieprocedures (PB 2015, L 141, blz. 19).

b) de goederen en de onderneming van een schuldenaar onder controle of toezicht van een rechter staan, of

[...]"

6. Overweging 88 van verordening 2015/848 herinnert er echter aan dat deze verordening niet bindend is voor het Koninkrijk Denemarken en in deze lidstaat niet van toepassing is. De voorganger van deze verordening, verordening (EG) nr. 1346/2000[7], was voor het Koninkrijk Denemarken evenmin bindend.

B. Deens recht

7. § 3 van de konkurslov (Deense faillissementswet) luidt:

„1. Verzoeken tot schuldherschikking, faillissement of schuldsanering worden ingediend bij de faillissementsrechter van de plaats waar de bedrijfsactiviteiten van de schuldenaar worden uitgeoefend.

2. Indien de schuldenaar in Denemarken geen bedrijfsactiviteit uitoefent, wordt het verzoek ingediend bij de faillissementsrechter van het juridische arrondissement waar de schuldenaar zijn woonplaats heeft.

[...]"

8. Het begrip „rechter van de woonplaats" („hjemting") moet worden uitgelegd in het bijzonder overeenkomstig § 235 van de retsplejelov (Deens wetboek van het burgerlijk procesrecht) welke als volgt luidt:

„1. Tenzij bij wet anders is bepaald, worden rechtsvorderingen ingesteld in de woonplaats van verweerder.

2. De woonplaats bevindt zich in dat rechtsgebied waar de verweerder woonachtig is. Indien de verweerder in meer dan één arrondissement woonachtig is, vormt elk van deze plaatsen een woonplaats.

3. Indien de verweerder nergens woonachtig is, bevindt de woonplaats zich in het arrondissement waar hij zich bevindt.

4. Indien de verweerder noch ergens woonachtig is, noch er een plaats bekend is waar hij zich bevindt, bevindt de woonplaats zich in dat arrondissement waar hij het laatst woonachtig was of waar hij zich het laatst bevond."

III. Feiten van het hoofdgeding

9. Verzoeker in het hoofdgeding, A, is een Deens staatburger die als werknemer beroepswerkzaamheden uitoefent in Denemarken, alwaar hij ook onbeperkt belastingplichtig is. Hij woont in Zweden.

10. Op 8 februari 2017 heeft A in Kopenhagen (Denemarken) een verzoek om schuldsanering ingediend bij de Sø- og Handelsret (rechter in maritieme en handelszaken, Denemarken). Het verzoek had betrekking op schulden bij Deense schuldeisers in de periode vanaf 1999.

7 Verordening van de Raad van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures (PB 2000, L 160, blz. 1). Zie overweging 33 van die verordening.

11. Bij beschikking van 6 april 2017 heeft de Sø- og Handelsret het verzoek afgewezen, omdat deze rechter zich niet bevoegd achtte. Volgens deze rechter is de Deense rechter niet bevoegd om kennis te nemen van een door A ingestelde procedure, omdat A in Denemarken niet als zelfstandige een bedrijfsactiviteit uitoefent en hij daar geen woonplaats heeft.

12. De Østre Landsret, die als rechter in hoger beroep uitspraak doet, moet dan ook beslissen of een Deense rechter bevoegd is te oordelen over het verzoek van A om schuldsanering te verkrijgen. Volgens de Østre Landsret zou een Deense rechter bevoegd kunnen zijn, indien de Deense bevoegdheidsregels voor schuldsanering in strijd zijn met het Unierecht.

IV. Prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

13. In die omstandigheden heeft de Østre Landsret de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Staat artikel 45 VWEU, zoals uitgelegd in het arrest [Radziejewski [8]], in de weg aan een bevoegdheidsregel als de Deense regel, die tot doel heeft te waarborgen dat de rechter die een schuldsaneringszaak behandelt, op de hoogte is van, en in zijn beoordeling rekening kan houden met de specifieke sociaal-economische situatie waarin de schuldenaar en zijn gezin zich bevinden en zich waarschijnlijk ook in de toekomst zullen bevinden, en dat de beoordeling kan worden uitgevoerd volgens vooraf vastgestelde criteria die bepalen wat in het kader van de schuldsaneringsregeling een aanvaardbare bescheiden levensstandaard kan worden geacht?

Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat de beperking niet gerechtvaardigd kan worden geacht, wordt het Hof verzocht de volgende vraag te beantwoorden:

2) Moet artikel 45 VWEU aldus worden uitgelegd dat het ook rechtstreekse werking heeft tussen particulieren in een situatie als de onderhavige, zodat particuliere schuldeisers moeten instemmen met een vermindering of volledige afschrijving van bedragen die hun zijn verschuldigd door een schuldenaar die naar een ander land is verhuisd?”

14. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 22 december 2017 bij de griffie van het Hof binnengekomen.

15. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door A, de Deense regering en de Europese Commissie. Deze partijen hebben deelgenomen aan de terechtzitting op 15 januari 2019.

V. Analyse

16. Om goed te kunnen begrijpen wat er in deze zaak speelt, moeten de door de prejudiciële vragen aan de orde gestelde problemen om te beginnen in de context van het stelsel van het internationaal privaatrecht van de Unie worden besproken. Daartoe zal ik eerst enige opmerkingen maken over de Deense schuldsaneringsprocedure. Vervolgens zal ik onderzoeken of deze procedure binnen de werkingssfeer van de rechtsinstrumenten van de Unie valt. Ten slotte zal ik op grond van deze overwegingen de prejudiciële vragen analyseren.

8 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704, punt 32.

A. Deense schuldsaneringsprocedure

17. De verwijzende rechter legt uit dat een Deense schuldsaneringsprocedure wordt ingeleid door indiening van een verzoek door een schuldenaar bij de faillissementsrechter. Deze rechter hoort de schuldenaar en bepaalt of er factoren zijn die in de weg staan aan de inleiding van een schuldsaneringsprocedure. In dat stadium wordt ook bepaald of de Deense rechter bevoegd is, en de procedure die tot de onderhavige prejudiciële vragen heeft geleid, bevindt zich momenteel eveneens in dat stadium.

18. Indien de rechter bevoegd is en er in dit stadium geen factoren zijn die zich tegen de inleiding van de schuldsaneringsprocedure verzetten, begint de faillissementsrechter deze procedure. Daartoe wijst deze rechter een assistent aan, die advocaat moet zijn en die de financiële situatie van de schuldenaar nader onderzoekt en een plan opstelt voor de schuldsanering. Dit plan bevat een gedetailleerd overzicht van de activa en passiva van de schuldenaar en van de algemene financiële situatie van het gezin, alsmede een voorstel tot schuldsanering.

19. Dit voorstel wordt doorgezonden aan de schuldeisers die pas vanaf dat moment bij de procedure betrokken raken. Zij krijgen een termijn waarbinnen zij bezwaren tegen dit voorstel kenbaar kunnen maken. Vervolgens organiseert de faillissementsrechter een zitting waarin wordt beslist of de schuldsanering wordt verleend.

20. De faillissementsrechter kan een bevel tot schuldsanering geven indien de schuldenaar het bewijs levert dat hij niet in staat is zijn schulden te voldoen en niet te verwachten is dat hij de volgende jaren daartoe in staat zal zijn en de schuldsanering voorts wordt geacht tot een duurzame verbetering van zijn financiële situatie te leiden. Een bevel tot schuldsanering kan met name niet worden gegeven, wanneer over de financiële situatie van de schuldenaar geen duidelijkheid bestaat. De faillissementsrechter kan ook weigeren schuldsanering te verlenen, wanneer andere omstandigheden zich daartegen verzetten.

21. Uit de door de verwijzende rechter gegeven uitlegging van de Deense bepalingen blijkt dat de faillissementsrechter de vroegere, huidige en toekomstige sociale en financiële situatie van de schuldenaar moet kunnen beoordelen om te kunnen vaststellen of de situatie van deze schuldenaar, en die van zijn partner of huisgenoot en zijn kinderen, aan de voorwaarden voor schuldsanering voldoen. Voor deze beoordeling en met name voor het controleren van de door de schuldenaar verstrekte gegevens, is kennis van de lokale omstandigheden vaak noodzakelijk. Het is volgens de verwijzende rechter dan ook van essentieel belang dat de verzoeken om schuldsanering worden behandeld door de rechter van de plaats waar de schuldenaar woont of zich bevindt.

B. Inleidende opmerking over de toepasselijkheid van de rechtsinstrumenten van het internationaal privaatrecht van de Unie

22. In de eerste plaats geeft de verwijzende rechter aan dat het Koninkrijk Denemarken verordening nr. 1346/2000 niet toepast en dat volgens hem, in het licht van het arrest Radziejewski[9], de Deense schuldsaneringsprocedure niet onder deze verordening zou vallen, ook al was die verordening in Denemarken van toepassing. Bovendien wijst deze rechter erop dat de schuldenaar bij de Deense procedure, net als bij de Zweedse schuldsaneringsprocedure waarover het ging in dat arrest, het beheer en de beschikking over zijn vermogen niet verliest.

9 Arrest van 8 november 2012 C-461/11, EU:C:2012:704, punt 23.

23. Ik merk op dat het Hof in het arrest Radziejewski [10] heeft aangegeven dat de Zweedse schuldsaneringsprocedure niet wordt vermeld in bijlage A bij verordening nr. 1346/2000 en deze verordening alleen van toepassing is op procedures die in die bijlage zijn opgesomd. [11] In die gedachtegang was het Hof in het arrest Bank Handlowy en Adamiak [12] van oordeel dat de Franse saneringsprocedure binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1346/2000 viel, omdat het een van de procedures was die in bijlage A bij deze verordening waren vermeld. Bepaalde schrijvers hebben echter twijfel uitgesproken of in die procedure de voorwaarden die in artikel 1, lid 1, van deze verordening zijn vermeld, worden nageleefd. [13] Deze schrijvers hebben daaruit dan ook afgeleid dat lidstaten door een procedure in bijlage A bij verordening nr. 1346/2000 op te nemen, deze verordening van toepassing kunnen laten zijn op procedures waarin niet aan de voorwaarden die de werkingssfeer van de verordening bepalen, wordt voldaan. [14]

24. In de onderhavige zaak lijkt het mij echter niet noodzakelijk de vraag te bespreken of een procedure die niet voldoet aan de voorwaarden die in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1346/2000 zijn vermeld, in bijlage A bij deze verordening kan worden opgenomen. De Deense procedure wordt in deze bijlage eenvoudigweg niet vermeld, omdat het Koninkrijk Denemarken verordening nr. 1346/2000 niet toepast.

25. Bovendien lijkt, zoals de Deense regering en de Commissie aangeven, een schuldsaneringsprocedure inderdaad onder verordening 2015/848, die de opvolger is van verordening nr. 1346/2000, te vallen. Blijkens artikel 1, lid 1, onder b), van verordening 2015/848 is deze verordening van toepassing op openbare collectieve procedures, met inbegrip van voorlopige procedures, die zijn gebaseerd op het recht inzake insolventie en waarin, ten behoeve van schuldaanpassing, de goederen en de onderneming van een schuldenaar onder controle of toezicht van een rechter staan, mits, zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, derde alinea, deze procedures zijn vermeld in bijlage A bij diezelfde verordening. [15] Het is evenwel van belang op te merken dat verordening 2015/848, net als verordening nr. 1346/2000, niet bindend is voor het Koninkrijk Denemarken. Overigens is verordening 2015/848 van toepassing op procedures die na 26 juni 2017 zijn ingeleid [16], terwijl het verzoek dat tot de procedure in het hoofdgeding heeft geleid op 7 februari 2017 is ingediend.

26. In de tweede plaats geeft de verwijzende rechter aan dat verordening nr. 44/2001, anders dan de insolventieverordeningen, in het Koninkrijk Denemarken van toepassing is krachtens de „parallelle overeenkomst”. [17]

10 Arrest van 8 november 2012 C-461/11, EU:C:2012:704.

11 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704, punt 24.

12 Arrest van 22 november 2012, C-116/11, EU:C:2012:739.

13 Zie met name, Robine, D., Jault-Seseke, F., „Le Règlement 2015/848: vin nouveau et vieilles outres”, *Revue critique de droit international privé*, 2016, blz. 21, punt 18; Hess, B., Oberhammer, P., Bariatti, S., Koller, C., Laukemann, B., Requejo Isidro, M., Villata, F.C. (red.), *The Implementation of the New Insolvency Regulation: Improving Cooperation and Mutual Trust*, Nomos, 2018, blz. 65.

14 Zie de in voetnoot 13 aangehaalde doctrine. Zie ook Van Calster, G., „COMIng, and Here to Stay: The Review of The European Insolvency Regulation”, *European business law review*, 2016, blz. 739.

15 Zie ook overweging 10 van verordening 2015/848, waarin valt te lezen: „Het toepassingsgebied moet zich tevens uitstrekken tot procedures die voorzien in een schuldbevrijding van of een schuldaanpassing ten aanzien van consumenten of zelfstandigen, bijvoorbeeld een vermindering van het door de schuldenaar te betalen bedrag of een verlenging van de aan de schuldenaar verleende betalingstermijn. Aangezien deze procedures niet noodzakelijkerwijze de aanwijzing van een insolventiefunctionaris inhouden, moet zij onder deze verordening vallen wanneer zij worden gevoerd onder controle of toezicht van een rechter. In dit kader moeten onder ‚controle’ ook situaties worden begrepen waarin de rechter slechts optreedt naar aanleiding van een door een schuldenaar of andere belanghebbende partijen ingesteld beroep.”

16 Zie artikel 84 van verordening 2015/848.

17 Besluit 2005/790/EG van de Raad van 20 september 2005 betreffende de ondertekening, namens de Gemeenschap, van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2005, L 299, blz. 61).

27. Volgens de verwijzende rechter valt de Deense schuldsaneringsprocedure evenwel niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 44/2001 en evenmin binnen die van de opvolger van deze verordening, verordening nr. 1215/2012. Volgens de bewoordingen van artikel 1, lid 2, onder b), van deze twee verordeningen zijn deze verordeningen niet van toepassing op het faillissement, akkoorden en andere soortgelijke procedures.

28. Ik deel op dit punt de zienswijze van de verwijzende rechter.

29. Hoewel de schuldsaneringsprocedure aan de in artikel 1, lid 1, van verordening 2015/848 vastgestelde voorwaarden voldoet en hierdoor binnen de werkingssfeer van deze verordening kan vallen, kan die procedure mijns inziens niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1215/2012 vallen. Verordening nr. 1215/2012 en verordening 2015/848 vullen elkaar aan en de respectieve werkingssferen van deze verordeningen zouden elkaar niet moeten overlappen. [18]

30. Het feit dat verordening 2015/848 in Denemarken niet van toepassing is, is irrelevant. [19] De werkingssfeer van verordening nr. 1215/2012 kan niet worden bepaald aan de hand van het feit of in de betrokken lidstaat verordening 2015/848 al dan niet van toepassing is.

31. Zoals blijkt uit de punten 23 en 24 van deze conclusie, is voor de toepassing van verordening 2015/848 bovendien vereist dat een procedure in bijlage A bij deze verordening is opgenomen. [20] Het is echter duidelijk dat een procedure die aan de voorwaarden van artikel 1, lid 1, van verordening 2015/848 voldoet, niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1215/2012 kan vallen, alleen omdat deze procedure niet in bijlage A bij verordening 2015/848 wordt vermeld. [21]

32. Kort samengevat, de Deense schuldsaneringsprocedure, als bedoeld in de verwijzingsbeslissing, valt niet binnen de werkingssfeer van de verordeningen nr. 1346/2000, nr. 44/2001 en 1215/2012. Bijgevolg zullen de bepalingen van deze verordeningen niet in aanmerking worden genomen bij de analyse van de in deze zaak gestelde prejudiciële vragen. Niettemin zal ik bij mijn analyse van de eerste prejudiciële vraag de problematiek aangaande de toepassing van verordening 2015/848 in omstandigheden als die van het onderhavige geval, in mijn overwegingen betrekken, aangezien de Deense regering uit deze verordening een argument lijkt te putten ten gunste van de stelling dat artikel 45 VWEU zich niet verzet tegen het in de Deense regeling vervatte woonplaatsvereiste.

C. Eerste prejudiciële vraag

33. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het woonplaatsvereiste, zoals vervat in de Deense regeling, gerechtvaardigd kan zijn, omdat hierdoor kan worden verzekerd dat de rechter die het schuldsaneringsverzoek behandelt, een beslissing kan nemen op grond van gegevens betreffende de vroegere, huidige en toekomstige sociale en financiële situatie van de schuldenaar en zijn gezin.

18 Zoals blijkt uit overweging 7 van verordening 2015/848, moeten de procedures die krachtens artikel 1, lid 2, onder b), van verordening nr. 1215/2012 van de werkingssfeer van deze verordening zijn uitgesloten, onder verordening 2015/848 vallen. Zie in die geest wat betreft de verhouding tussen de voorganger van verordening 2015/848 (verordening nr. 1346/2000) en verordening nr. 44/2001, arrest van 4 september 2014, Nickel & Goeldner Spedition (C-157/13, EU:C:2014:2145, punt 21). Het Hof heeft dezelfde redenering gevolgd in andere contexten. Zie naar analogie arresten van 6 oktober 2015, Matoušková (C-404/14, EU:C:2015:653, punt 34), en 1 maart 2018, Mahnkopf (C-558/16, EU:C:2018:138, punt 41).

19 Zie naar analogie mijn conclusie in de zaak Mahnkopf (C-558/16, EU:C:2017:965, punt 73).

20 Zie artikel 1, lid 1, derde alinea, van verordening 2015/848. Zie ook overweging 9 van deze verordening.

21 Zie overweging 7, derde zin, van verordening 2015/848, volgens welke het loutere feit dat een nationale procedure niet in bijlage A bij deze verordening staat vermeld, niet kan betekenen dat die procedure onder verordening nr. 1215/2012 valt.

34. De verwijzende rechter verzoekt het Hof daarentegen niet om zich uit te spreken over de vraag of het woonplaatsvereiste in de Deense voorschriften een door artikel 45 VWEU verboden beperking van het vrije verkeer van werknemers vormt. Onder verwijzing naar het arrest Radziejewski [22] stellen de verwijzende rechter en alle partijen zich op het standpunt dat de betrokken Deense regeling het vrije verkeer van werknemers beperkt. Zij verschillen evenwel van mening over de rechtvaardiging van deze beperking.

35. Alvorens met het eigenlijke onderzoek te beginnen, zal ik eerst, in het licht van het arrest Radziejewski, enige opmerkingen wijden aan de eventuele belemmeringen die door de bevoegdheidsregels zijn ontstaan. [23] Gelet op de door de verwijzende rechter en de Deense regering aangevoerde argumenten zal ik daarna onderzoeken of het woonplaatsvereiste in de omstandigheden van het onderhavige geval als gerechtvaardigd kan worden beschouwd.

1. Bestaan van de beperking van het vrije verkeer

36. Het Hof heeft in zijn rechtspraak benadrukt dat een nationale bepaling die onderscheid maakt op basis van het woonplaatscriterium, hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten dreigt te werken en daardoor met het vrije verkeer van werknemers strijdige, verkapte discriminatie op grond van nationaliteit kan vormen. [24]

37. De onderhavige zaak heeft echter betrekking op nationale regels aangaande de internationale rechtsmacht. Deze regels hebben naar hun aard aanknopingscriteria nodig op grond waarvan de autoriteiten van een lidstaat bevoegd worden verklaard om over een bepaald soort zaken te oordelen. Bovendien berusten deze regels met name in het belang van een goede rechtsbedeling in hoge mate op de veronderstelling dat er tussen de betrokken zaak en de staat waarvan de rechter bevoegd is om over die zaak te oordelen, een band bestaat. [25] Het is dan ook niet verrassend dat voor het aanknopingscriterium vaak naar de woonplaats wordt verwezen.

38. Wanneer de aanpak wordt gevolgd dat opneming in een bevoegdheidsregel van de woonplaats als aanknopingscriterium verkapte discriminatie op grond van nationaliteit vormt, zou dit ertoe kunnen leiden dat alle bevoegdheidsregels die op het bestaan van een band tussen de verblijf- of woonplaats en de betrokken lidstaat berusten, geacht worden naar hun aard discriminerend te zijn en hierdoor in beginsel in strijd met de in het Unierecht neergelegde vrijheden.

39. Mij lijkt een dergelijke uitkomst echter paradoxaal, aangezien de verdeling van de jurisdictie heden ten dage plaatsvindt door bevoegdheidregels, waarin aanknopingscriteria worden gebruikt.

40. Niet uit het oog moet worden verloren dat de onderhavige zaak betrekking heeft op een specifieke bevoegdheidsregel betreffende de schuldsaneringsprocedure. Deze procedures zijn, althans in de temporele context van deze zaak, niet het voorwerp van geharmoniseerde bevoegdheidsregels. Overigens zijn de lidstaten niet verplicht om een schuldsaneringsprocedure in hun nationale recht in te voeren.

41. In het algemeen kennen bevoegdheidsregels geen materiële rechten toe, althans niet rechtstreeks. Hun rol beperkt zich tot het *aanwijzen* van de autoriteiten die bevoegd zijn om een beslissing over het al dan niet toekennen van een recht te nemen.

22 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704, punten 52 en 53.

23 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704.

24 Zie met name arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, punten 29 en 30).

25 Zie ter illustratie mijn conclusie in de zaak KP (C-83/17, EU:C:2018:46, punt 56).

42. In het geval van een specifieke procedure zoals de schuldsaneringsprocedure, staat het de lidstaten evenwel vrij om deze procedure al dan niet in hun nationale recht in te voeren. Bijgevolg is de rol van een bevoegdheidsregel niet uitsluitend beperkt tot de *verdeling* van de jurisdictie tussen de autoriteiten van alle lidstaten. Bij die procedure kan de bevoegdheid van de rechters van een lidstaat leiden tot de mogelijkheid om schuldsanering te verkrijgen en derhalve tot het besluit tot schuldsanering, dat op het grondgebied van een betrokken lidstaat aan de schuldeisers van een schuldenaar zal kunnen worden tegengeworpen.

43. Derhalve valt niet uit te sluiten dat een nationale bevoegdheidsregel waarmee de wetgever in feite vaststelt wie voor een bepaalde procedure in aanmerking komt, een werknemer die onderdaan is van lidstaat belet of ervan weerhoudt zijn land van herkomst te verlaten om zijn in het primaire recht neergelegde recht van vrij verkeer uit te oefenen.

44. Deze redenering heeft het Hof in het arrest Radziejewski [26] gevolgd, waarin het heeft geoordeeld dat een nationale regeling, die aan de toekenning van een schuldsaneringsmaatregel een woonplaatsvereiste verbindt, een insolvente werknemer die zoveel schulden heeft dat bijna niet aannemelijk is dat hij deze binnen afzienbare termijn kan aflossen, ervan kan weerhouden om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen.

45. Om dezelfde redenen ben ik daarom van mening dat het bij de Deense regeling ingevoerde woonplaatsvereiste een beperking van het vrije verkeer van werknemers vormt. Thans dient de vraag te worden beantwoord of deze beperking gerechtvaardigd kan worden geacht.

2. Rechtvaardiging

46. Volgens de verwijzende rechter moet het in de Deense bevoegdheidsregeling vervatte woonplaatsvereiste als gerechtvaardigd worden beschouwd. Op dit punt nemen partijen verschillende standpunten in. De Deense regering deelt de zienswijze van de verwijzende rechter, terwijl A en de Commissie van mening zijn dat dit vereiste in het licht van artikel 45 VWEU niet gerechtvaardigd kan zijn.

47. Om te bepalen of een maatregel waarvan is vastgesteld dat deze het vrije verkeer van werknemers beperkt, gerechtvaardigd kan zijn, moet worden nagegaan of deze maatregel ten eerste, een legitieme, met het Verdrag verenigbare doelstelling nastreeft en zijn rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang, ten tweede, de verwezenlijking van de betrokken doelstelling verzekert en ten derde, niet verder gaat dan voor de verwezenlijking van deze doelstelling noodzakelijk is. [27] Ik zal om te beginnen de eerste voorwaarde van het bestaan van een legitieme doelstelling onderzoeken en daarna de tweede en de derde voorwaarde, die respectievelijk de vraag betreffen of de betrokken regeling daarvoor geschikt en noodzakelijk is.

a) Aangevoerde rechtvaardigingsgrond

48. Uit de formulering van de eerste prejudiciële vraag en de inhoud van de verwijzingsbeslissing komt naar voren dat het vereiste dat de woonplaats van de schuldenaar in Denemarken moet zijn, als doelstelling heeft dat op het verzoek tot schuldsanering een voldoende weloverwogen beslissing kan worden genomen, gebaseerd op informatie, die het ten eerste mogelijk maakt de sociaal-economische levensomstandigheden van de schuldenaar te beoordelen om te bepalen of zijn schuldenlast het gevolg

26 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704, punten 30 en 31.

27 Arrest van 8 november 2012, Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:704, punt 33). Zie ook arresten van 16 maart 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punt 38), en 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 36).

is van onvermogen of gebrek aan wilskracht, ten tweede, te zorgen voor een duurzame verbetering van de situatie van de schuldenaar, en ten derde, ervoor te zorgen dat de schuldenaar een voldoende bescheiden, doch aanvaardbare levenstandaard heeft gedurende de daaropvolgende periode waarin de schuld in termijnen wordt afgelost.

49. Het doel van het woonplaatsvereiste, zoals door de verwijzende rechter geformuleerd, beoogt dan ook te verzekeren dat bij het onderzoek van de schuldsaneringsaanvraag met de sociaal-economische omstandigheden van de schuldenaar en diens naasten alsook met de levensomstandigheden op de plaats waar zij in hun levensonderhoud voorzien, rekening wordt gehouden.

50. In het arrest Radziejewski heeft het Hof in reactie op het argument van de Zweedse regering, dat het woonplaatsvereiste noodzakelijk is om de financiële en persoonlijke situatie van de schuldenaar naar behoren te kunnen vaststellen, met name geoordeeld dat het voor een lidstaat legitiem is om de financiële en persoonlijke situatie van de schuldenaar te willen controleren alvorens een maatregel tot volledige of gedeeltelijke kwijtschelding van zijn schulden te nemen. [28]

51. Het komt mij voor dat de doelstelling van het woonplaatsvereiste in de Deense regeling niet verschilt van die van het woonplaatsvereiste als aan de orde in het arrest Radziejewski. [29]

52. Volgens de verwijzende rechter en de Deense regering zou het Hof in dit arrest het woonplaatsvereiste hebben onderzocht in het licht van de noodzaak om de persoonlijke en financiële situatie van de schuldenaar te controleren. Het Hof zou echter geen uitspraak hebben gedaan over de vraag of de doelstelling te verzekeren dat de rechter die de procedure voor schuldsanering behandelt, op de hoogte is van de specifieke sociaal-economische situatie waarin de schuldenaar verkeert en deze in zijn beoordeling kan meenemen, kan rechtvaardigen dat de mogelijkheid om schuldsanering aan te vragen wordt beperkt tot personen die woonachtig zijn of in ieder geval laatstelijk woonachtig zijn geweest in de lidstaat waar het verzoek wordt ingediend.

53. Bovendien hield de Zweedse regeling als bedoeld in de zaak die tot het arrest Radziejewski [30] heeft geleid, volgens de Deense regering ook een controle van de schuldenaar a posteriori in, waardoor de Zweedse autoriteiten konden nagaan welke inspanningen de schuldenaar zich had getroost om aan zijn verplichtingen te voldoen. Deze regering betoogt dat het nagestreefde doel daarom niet door het woonplaatsvereiste kon worden verzekerd, aangezien de schuldenaar na indiening van zijn schuldsaneringsaanvraag eenvoudigweg zijn woonplaats kon overbrengen naar een lidstaat. In het kader van de Deense schuldsaneringsprocedure zou de rechter de schuldenaar echter niet a posteriori controleren.

54. De verwijzende rechter en de Deense regering lijken dan ook te betogen dat de Deense regeling een grondiger kennis omtrent de situatie van de schuldenaar beoogt te verzekeren dan die welke op grond van de Zweedse regeling in de zaak Radziejewski [31] is vereist.

55. Toch blijft in beide gevallen de doelstelling van het woonplaatsvereiste dezelfde. De verschillen wat betreft het niveau van kennis omtrent de situatie van een schuldenaar zouden mijns inziens naar voren kunnen komen bij het onderzoek of de betrokken regeling noodzakelijk is.

28 Arrest van 8 november 2012, Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:704, punt 44). In haar conclusie in deze zaak heeft advocaat-generaal Sharpston, na het standpunt van de Zweedse regering te hebben geformuleerd, aangegeven dat „[het] [...] duidelijk [is] dat een schuldsaneringsbesluit moet berusten op een grondige beoordeling van de werkelijke persoonlijke en financiële situatie van de schuldenaar." Advocaat-generaal Sharpston heeft ook aangegeven te aanvaarden dat „de bevoegde instantie van een lidstaat in staat moet zijn om de noodzakelijke informatie te verzamelen, onderzoeken en verifiëren, teneinde een goed geïnformeerde beslissing te kunnen nemen over de vraag of de schuldenaar in aanmerking komt voor schuldsanering. Dat is volledig in overeenstemming met de beginselen van behoorlijk bestuur. Met dat oogmerk vastgestelde maatregelen hebben derhalve een legitieme doelstelling." Zie haar conclusie in de zaak Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:570, punt 59).

29 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704.

30 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704.

31 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704.

56. Overigens komt het mij voor dat het door de Deense regering aangevoerde argument dat de Deense regeling niet in een controle a posteriori voorziet, niet strookt met een aantal van haar andere argumenten. Deze regering betoogt namelijk in haar opmerkingen dat een bevel tot schuldsanering voor een schuldenaar die naar het buitenland is vertrokken, in bepaalde omstandigheden kan worden ingetrokken.

57. De verwijzende rechter wijst duidelijker op die mogelijkheid door aan te geven dat een bevel tot schuldsanering kan worden ingetrokken wanneer de schuldenaar bij de schuldsaneringsprocedure frauduleus heeft gehandeld of is tekortgeschoten in zijn verplichtingen uit hoofde van het bevel tot schuldsanering. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing en de opmerkingen van de Deense regering, wordt een bevel tot schuldsanering in elk geval niet automatisch ingetrokken.

58. Het onderzoek van het gedrag van een schuldenaar na vaststelling van een dergelijk bevel, waarmee de Deense autoriteiten trachten te achterhalen of de schuldenaar de in het bevel vastgestelde voorwaarden naleeft, is mijns inziens een soort controle a posteriori. Daarom ben ik niet overtuigd door het argument van de Deense regering dat de onderhavige zaak zich van de zaak die tot het arrest Radziejewski [32] heeft geleid, onderscheidt omdat de Deense autoriteiten geen controle a posteriori uitvoeren.

59. In het licht van het bovenstaande ben ik gelet op de analogie tussen de doelstelling van de Zweedse regeling in het arrest Radziejewski [33] en de doelstelling van de regeling die in de onderhavige zaak aan de orde is, van mening dat het in de Deense regeling vervatte woonplaatsvereiste een legitieme doelstelling nastreeft, namelijk dat op het verzoek tot schuldsanering een weloverwogen beslissing wordt genomen op grond van informatie die het mogelijk maakt de vroegere, huidige en toekomstige sociale en financiële situatie van een schuldenaar en zijn naasten, alsmede de levensomstandigheden op de plaats waar zij in hun behoeften voorzien, vast te stellen.

b) Geschiktheid en noodzaak van de in geding zijnde regeling

60. De overwegingen van de verwijzende rechter en de Deense regering, waarmee zij de betrokken beperking trachten te rechtvaardigen, berusten op de gedachte dat de omstandigheid dat de woonplaats van de schuldenaar en de zittingsplaats van een rechter die het schuldsaneringsverzoek behandelt, geografisch dicht bij elkaar liggen, het mogelijk maakt te verzekeren dat bij het onderzoek van dit verzoek rekening wordt gehouden met de omstandigheden betreffende de sociale en financiële situatie van deze schuldenaar en zijn naasten, alsmede met de levensomstandigheden in de plaats waar zij in hun behoeften voorzien.

61. Dienaangaande betogen de verwijzende rechter en de Deense regering dat een rechter die kennisneemt van een schuldsaneringsverzoek, niet op de hoogte is en niet op de hoogte kan zijn van de omstandigheden waarin een aanvrager in een andere lidstaat woont. Er zouden geen wettelijke voorschriften bestaan op grond waarvan andere lidstaten kunnen worden verplicht informatie te verstrekken over de lokale inkomsten- en uitgavensituaties dan wel over andere factoren die bij de beoordeling van het schuldsaneringsverzoek van belang zijn. Overigens zou een dergelijke rechter niet in staat zijn de door de schuldenaar zelf verstrekte informatie te verifiëren.

32 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704.

33 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704.

62. Bovendien wijst de verwijzende rechter erop dat, nu de wettelijke voorschriften niet zijn geharmoniseerd, er geen minder ingrijpend middel is om dit doel te bereiken dan het beperken van de kring van schuldenaren die schuldsanering kunnen verkrijgen tot personen die in Denemarken wonen. Daarentegen belemmert volgens de Deense regering de uitlegging van artikel 45 VWEU in de zin dat deze bepaling aan een wettelijke bevoegdheidsregel zoals de Deense regel, in de weg staat, de effectieve uitvoering van verordening 2015/848.

63. Net als A en de Commissie ben ik van mening dat de toepassing van het woonplaatsvereiste voor werknemers, althans in twee opzichten, een gebrek aan logica en consistentie vertoont. De argumenten van de Deense regering en de verwijzende rechter over respectievelijk het bestaan en het ontbreken van geharmoniseerde bepalingen, kunnen deze problemen niet oplossen.

64. Het eerste probleem betreft het feit dat het woonplaatsvereiste uitsluitend van toepassing lijkt te zijn op werknemers die hun beroepswerkzaamheden in Denemarken uitoefenen en niet op personen die als zelfstandige een bedrijfsactiviteit in Denemarken uitoefenen. Bij die laatste personen is het feit dat zij niet op Deens grondgebied wonen, geen belemmering om bij de rechter van die lidstaat een schuldsaneringsverzoek in te dienen.

65. Het tweede probleem betreft het feit dat blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing en de schriftelijke opmerkingen van verzoeker, het woonplaatsvereiste volgens de Deense regeling alleen wordt beoordeeld op het tijdstip dat het schuldsaneringsverzoek wordt ingediend.

1) Consistentie van de toepassing van het woonplaatsvereiste en de invloed ervan op het op de prejudiciële vraag te geven antwoord

66. Het woonplaatsvereiste berust op de gedachte dat, omdat de woonplaats van de schuldenaar en de zittingsplaats van de aangezochte rechter geografisch dicht bij elkaar liggen, deze rechter op grond van informatie betreffende de sociale en economische situatie van deze schuldenaar een beslissing kan nemen over het schuldsaneringsverzoek. Bij de beoordeling van zijn sociaal-economische situatie door de faillissementsrechter zou aan dit vereiste in beginsel hetzelfde belang moeten worden gehecht, of het nu om een zelfstandige dan wel een werknemer gaat. In beide gevallen zijn de maatregelen om informatie te kunnen verkrijgen van een andere lidstaat en om de van de schuldenaar afkomstige informatie te kunnen verifiëren, vrijwel dezelfde.

67. Het komt mij evenwel voor dat het woonplaatsvereiste volgens de Deense regeling niet consistent wordt toegepast. Terwijl een persoon die als zelfstandige een bedrijfsactiviteit op Deens grondgebied uitoefent, een schuldsaneringsverzoek bij de Deense rechter van de plaats waar hij deze werkzaamheden verricht, kan indienen, hoewel hij niet in Denemarken woont, kan een werknemer, die niet op Deens grondgebied woont, een dergelijk verzoek namelijk niet bij de rechter van die lidstaat indienen.

68. Wat de onderhavige zaak betreft, staat vast dat verzoeker in het hoofdgeding werkzaam is in Denemarken waar hij onbeperkt belastingplichtig is. Zoals de Deense regering toegeeft, kan de sociale en economische situatie van deze verzoeker, althans voor een deel, dus worden vastgesteld zonder rekening te moeten houden met informatie die afkomstig is van een andere lidstaat.[34]

34 Op dit punt geven deze omstandigheden voor een deel de omstandigheden weer van de zaak die tot het arrest Radziejewski heeft geleid. In die zaak was de werkgever van verzoeker Zweeds en was verzoeker „volledig onderworpen" aan de Zweedse belasting, hetgeen door het Hof is benadrukt toen het heeft vastgesteld dat het woonplaatsvereiste verder ging dan noodzakelijk was om de financiële en persoonlijke situatie van de schuldenaar naar behoren te kunnen vaststellen. Zie arrest van 8 november 2012, Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:704, punt 48).

69. Volgens de Deense regeling is het voor verzoeker echter onmogelijk om zich met een beroep op de in het vorige punt aangehaalde omstandigheden tot de Deense rechter te wenden, ook al wordt daarmee het bestaan van een band met Denemarken aangetoond. Indien een dergelijke band voldoende is om het voor de Deense rechter mogelijk te maken een beslissing te nemen over een schuldsaneringsverzoek dat is ingediend door een persoon die als zelfstandige een bedrijfsactiviteit uitoefent op het grondgebied van deze lidstaat, dan zou die band echter ook voldoende moeten zijn om over een door een werknemer ingediend verzoek te kunnen beslissen.

70. Dit geldt te meer, omdat, zoals de door A in zijn schriftelijke opmerkingen aangevoerde voorbeelden laten zien[35], de Deense regeling de nationale rechter niet belet om over een schuldsaneringsverzoek een beslissing te nemen, ook wanneer deze rekening moet houden met informatie die afkomstig is van een andere lidstaat.

71. Bijgevolg laat deze inconsistente toepassing van het woonplaatsvereiste ingevolge de Deense regeling zien dat het niet noodzakelijk is om op het Deense grondgebied te wonen om de rechters van deze lidstaat over een schuldsaneringsverzoek te kunnen laten beslissen. Dit is een aanwijzing voor het feit dat een woonplaatsvereiste als dat van de Deense regeling verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de hierboven in punt 59 van deze conclusie vermelde doelstelling.

2) Gevolgen van het perpetuatio-foribeginsel op de rechtvaardiging van het woonplaatsvereiste

72. In zijn schriftelijke opmerkingen geeft A aan dat, volgens de doctrine en de Deense rechtspraak, een verzoek tot inleiding van de schuldsaneringsprocedure moet worden ingediend bij de rechter die ratione locis bevoegd is uit hoofde van de woonplaats op het tijdstip van indiening van dit verzoek. De in het kader van de schuldsaneringsprocedure te verrichten beoordeling heeft evenwel betrekking op de situatie van de aanvrager op het tijdstip dat een beslissing over dit verzoek wordt genomen.

73. Mijns inziens worden de Deense bepalingen op dit punt door de verwijzende rechter op dezelfde wijze uitgelegd. Deze rechter geeft namelijk in de verwijzingsbeslissing aan dat een Deense rechter zijn eigen bevoegdheid beoordeelt in het stadium van de indiening van een schuldsaneringsverzoek.

74. Volgens het zogenoemde „perpetuatio-foribeginsel" blijft, wanneer een zaak bij een bevoegde rechter is aangebracht, deze rechter in beginsel bevoegd, zelfs als het aanknopingscriterium uit hoofde waarvan diens bevoegdheid is vastgesteld, in de gerechtelijke procedure zich wijzigt.[36]

75. De kennis van de informatie over de situatie van een schuldenaar en van de levensomstandigheden in zijn woonplaats kan dan ook niet door het woonplaatsvereiste worden verzekerd, aangezien volgens het perpetuatio-foribeginsel, een wijziging van het aanknopingscriterium na de indiening van het schuldsaneringsverzoek, namelijk de overbrenging van zijn woonplaats naar een lidstaat, niet eraan in de weg staat dat een Deense rechter over dit verzoek beslist.

76. Aangezien de verbondenheid met het Deense grondgebied alleen wordt beoordeeld op het tijdstip dat een schuldsaneringsverzoek wordt ingediend, terwijl een faillissementsrechter bij het onderzoek van dit verzoek rekening moet houden met omstandigheden van vóór en ná dit tijdstip, gaat het woonplaatsvereiste, als vervat in de Deense regeling, derhalve verder dan noodzakelijk is om de doelstelling van dit vereiste te verwezenlijken. Dat is de redenering die het Hof in het arrest

35 A geeft het voorbeeld van een verzoeker die in Denemarken woont, maar in een andere lidstaat werkt, in welk geval een Deense rechter de schuldsaneringsaanvraag moet behandelen op grond van informatie die afkomstig is van die andere lidstaat en met name betrekking heeft op de uitgaven en de fiscale situatie van de aanvrager. In diezelfde geest verwijst A naar de situatie van een verzoeker die in het buitenland heeft gewerkt.

36 Zie mijn standpuntbepaling in de zaak C (C-376/14 PPU, EU:C:2014:2275, voetnoot 37).

Radziejewski [37] heeft gevolgd, volgens welke de vaststelling van een woonplaatsvereiste dat uitsluitend is gelieerd aan de datum van indiening van het verzoek tot schuldsanering, verder gaat dan noodzakelijk is voor het controleren van de situatie van verzoeker en voor het op de hoogte zijn van de situatie in de plaats waar hij woont.

77. Deze overweging kan niet in twijfel worden getrokken door de argumenten van de Deense regering betreffende het bestaan van geharmoniseerde bevoegdheidregels, noch door de argumenten van de verwijzende rechter betreffende het ontbreken van geharmoniseerde bevoegdheidregels.

3) Harmonisatie van de bevoegdheidsregels betreffende schuldsaneringsprocedures

78. Volgens de verwijzende rechter zouden er, nu de regels voor schuldsanering niet zijn geharmoniseerd, geen mindere ingrijpende maatregelen zijn om dit doel te bereiken dan het beperken van de kring van schuldenaren die schuldsanering kunnen verkrijgen tot personen die in Denemarken wonen.

79. De Deense regering benadrukt echter dat de regels voor de internationale bevoegdheid in schuldaanpassingszaken wel zijn geharmoniseerd. Volgens deze regering zou de uitlegging van artikel 45 VWEU in de zin dat deze bepaling in de weg staat aan een bevoegdheidsregel als de Deense regel, de effectieve uitvoering van verordening 2015/848 belemmeren. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening 2015/848 zouden de Zweedse autoriteiten in de omstandigheden van het onderhavige geval bevoegd zijn om kennis te nemen van de situatie van een schuldenaar die woont en leeft in Zweden. De Deense bevoegdheidsregel zou namelijk inhoudelijk niet verschillen van de internationale bevoegdheidsregel van deze verordening.

80. Deze argumenten kunnen niet slagen.

81. Zoals ik in punt 25 van deze conclusie heb aangegeven, is verordening 2015/848 ratione temporis niet van toepassing op het hoofdgeding. Niettemin dient rekening te worden gehouden met het feit dat de Deense regeling die in het woonplaatsvereiste voorziet, nog steeds in die lidstaat van toepassing is, terwijl andere lidstaten sinds 26 juni 2017 de voorschriften van verordening 2015/848 toepassen.

82. Volgens artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening 2015/848, wordt, zolang het tegendeel niet is bewezen, het centrum van de voornaamste belangen van een natuurlijk persoon, zijnde geen natuurlijk persoon die als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefent, vermoed de gebruikelijke verblijfplaats van die persoon te zijn. Afgezien van het feit dat het begrip „gebruikelijke verblijfplaats" in de zin van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening 2015/848 niet noodzakelijkerwijs met het begrip „woonplaats" in de zin van de Deense regeling behoeft overeen te komen, verwijst deze bepaling van verordening 2015/848 de schuldenaar echter niet automatisch naar de rechter van de plaats waar hij woont. Het gaat immers slechts om een weerlegbaar vermoeden.

83. Aldus vormt de in verordening 2015/848 vervatte oplossing – om de bewoordingen van de verwijzende rechter te gebruiken – een voorbeeld van een „minder beperkend middel" waarmee de doelstelling van het woonplaatsvereiste kan worden bereikt, zoals omschreven door de verwijzende rechter en de Deense regering.

37 Arrest van 8 november 2012, C-461/11, EU:C:2012:704, punt 47.

84. Voorts zou een regeling die in het woonplaatsvereiste voorziet, zoals de in geding zijnde Deense regeling, van invloed kunnen zijn op de werking van verordening 2015/848 in de lidstaten die daaraan gebonden zijn, indien zou blijken dat het in artikel 3, lid 1, vierde alinea, van deze verordening neergelegde vermoeden in voorkomend geval weerlegd zou worden, bijvoorbeeld ten gunste van de plaats waar de arbeidswerkzaamheden worden uitgevoerd. In dat geval zou de Deense regeling aan de weerlegging van dit vermoeden voorbij gaan. [38]

85. Dit gedeelte van mijn analyse over de harmonisatie van de bevoegdheidsregels kort samenvattend, deel ik in de eerste plaats niet het standpunt van de verwijzende rechter dat er geen minder ingrijpend middel is om het door het woonplaatsvereiste gestelde doel te bereiken. In de tweede plaats kan, anders dan de Deense regering betoogt, het bestaan van bevoegdheidsregels in verordening 2015/848 geen argument zijn dat ervoor pleit dat de Deense regeling in overeenstemming is met het Unierecht.

4) Eindconclusie

86. Ik vat de door mij tot nu toe uiteengezette argumentatie als volgt samen: het in de Deense regeling vervatte woonplaatsvereiste wordt volgens mij niet consistent toegepast, hetgeen een aanwijzing kan zijn dat dit vereiste verder gaat dan noodzakelijk is voor het controleren van de situatie van verzoeker en voor het op de hoogte zijn van de situatie in de plaats waar hij woont. Deze overweging vindt steun in het feit dat het woonplaatsvereiste uitsluitend is gelieerd aan de datum waarop het verzoek wordt ingediend. Ten slotte worden deze overwegingen niet in twijfel getrokken door de argumenten met betrekking tot verordening 2015/848.

87. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een werknemer die niet op het grondgebied van een lidstaat woont, bij de rechter van deze lidstaat geen schuldsaneringsverzoek kan indienen, ook al heeft hij met die lidstaat een voldoende nauwe band, vergelijkbaar met die welke resulteert uit een woonplaats op dit grondgebied.

D. Tweede prejudiciële vraag

88. Met zijn tweede prejudiciële vraag, die wordt gesteld indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een werknemer die niet aan het woonplaatsvereiste voldoet, niettemin een schuldaanpassing moet kunnen verkrijgen indien is voldaan aan de andere materiële voorwaarden, hetgeen particuliere schuldeisers zou verplichten zich te verzetten tegen een vermindering of kwijtschelding van bedragen die hun zijn verschuldigd door een schuldenaar die naar het buitenland is verhuisd.

89. Toegegeven moet worden dat bij het lezen van de tweede prejudiciële vraag er een zekere onduidelijkheid bestaat over wat de vraag van de verwijzende rechter nu werkelijk inhoudt. Blijkens de formulering van deze vraag heeft de verwijzende rechter twijfel over het nuttig effect van artikel 45 VWEU in de omstandigheden van het onderhavige geval.

38 Die situatie zou namelijk tot een impasse kunnen leiden, voor zover het begrip „lidstaat” in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening 2015/848 niet zal worden opgevat als betrekking hebbende op elke lidstaat waarop deze verordening van toepassing is. In dat geval zou deze werknemer een verzoek tot de inleiding van een schuldsaneringsprocedure noch bij de Deense rechter noch bij de rechter van een andere lidstaat kunnen indienen. Op dit punt merk ik op dat, anders dan met name verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB 2008, L 177, blz. 6), verordening 2015/848 niet in een bepaling voorziet in de zin dat onder „lidstaat” wordt verstaan alle lidstaten waarop deze regeling van toepassing is. Volgens mij werd die uitlegging van het begrip „lidstaten” echter door een aantal schrijvers voorgesteld voor artikel 39 van verordening nr. 1346/2000, waarin was bepaald dat elke schuldeiser die zijn gewone verblijfplaats, woonplaats of zetel heeft in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de procedure is ingeleid, het recht heeft zijn vorderingen in de insolventieprocedure schriftelijk in te dienen. Zie Herchen, A., in: Pannen, K. (red.), *European Insolvency Regulation*, De Gruyter, Berlijn, 2007, blz. 465.

90. Op dit punt stelt de Commissie dat het hoofdgeding niet direct ziet op betrekkingen tussen particulieren en dat de vraag of artikel 45 VWEU rechtstreekse werking heeft op die betrekkingen, daarom irrelevant is. Volgens de Deense regering zou toepassing van artikel 45 VWEU in de omstandigheden van het onderhavige geval tot een situatie van een incidentele horizontale werking leiden.

91. Ik merk op dat in het onderhavige geval nationale bepalingen in het licht van artikel 45 VWEU worden beoordeeld en niet de handelwijze van particulieren waarmee deze verplichtingen aan andere particulieren opleggen.[39] Voorts spreekt het vanzelf dat nationale bepalingen als die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn, binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU vallen. Wanneer die nationale bepalingen niet met het Verdrag in overeenstemming zijn, moet de toepassing ervan worden afgewezen, ongeacht of het om een geschil tussen particulieren gaat of tussen een particulier en een overheidsorgaan.

92. Subsidiair zou, zelfs indien men van oordeel is dat de tweede vraag moet worden onderzocht in het licht van de verplichtingen die zijn opgelegd aan de schuldeisers van een schuldenaar die bij een schuldsaneringsprocedure betrokken is, rekening moeten worden gehouden met het feit dat het woonplaatsvereiste, als aan de orde in het hoofdgeding, een aanknopingscriterium is dat in een bevoegdheidsregel is neergelegd. Zoals uit mijn bovenstaande overwegingen blijkt, kennen bevoegdheidregels particulieren geen materiële rechten toe, althans niet rechtstreeks, noch leggen zij hun materiële verplichtingen op. In het onderhavige geval maakt de nationale bevoegdheidsregel het uitsluitend mogelijk om bij een Deense rechter het verzoek tot inleiding van een schuldsaneringsprocedure in te dienen. Het is immers de beslissing van deze rechter die particulieren rechten toekent of hun verplichtingen oplegt.

93. Ten slotte kan ik niet uitsluiten dat de verwijzende rechter met zijn tweede prejudiciële vraag in wezen tracht te vernemen welke gevolgen hij uit het door het Hof in de onderhavige zaak te wijzen arrest moet trekken, indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord.

94. Stellig staat het in het kader van de prejudiciële procedure niet aan het Hof om het interne recht van een lidstaat uit te leggen, noch om te bepalen hoe deze lidstaat zich aan de uitlegging van het Unierecht door het Hof moet conformeren. Om een nuttig antwoord aan de verwijzende rechter te kunnen geven, zal ik niettemin enige opmerkingen over deze kwestie maken.

95. Op dit punt merk ik op dat het feit dat een woonplaatsvereiste niet in overeenstemming is met artikel 45 VWEU, niet de absolute nietigheid van dit vereiste meebrengt. Deze onverenigbaarheid vloeit slechts voort uit de omstandigheid dat een schuldenaar ingevolge een nationale regeling in het specifieke geval geen schuldsaneringsbesluit kan verkrijgen, ook al heeft hij met het grondgebied van deze lidstaat een voldoende nauwe band.

96. In dit geval en andere soortgelijke gevallen is een nationale rechter niet gehouden het woonplaatsvereiste eenvoudigweg af te wijzen en de betrokken nationale bepaling toe te passen zonder te vereisen dat er een band tussen de schuldenaar en het Deense grondgebied bestaat.

97. Hij zou daarentegen een genuanceerdere oplossing kunnen overwegen in die zin dat het woonplaatsvereiste eventueel wordt versoepeld, zodat de Deense rechter over schuldsaneringsverzoeken kan beslissen ingeval er een voldoende nauwe band tussen de schuldenaar en het Deense grondgebied bestaat. Zoals ik in punt 37 van deze conclusie heb aangegeven, berust het

39 Zie a contrario, arrest van 6 juni 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296).

merendeel van de bevoegdheidsregels, met name in het belang van de goede rechtsbedeling, in feite op de gedachte dat er tussen de bevoegde rechter en de betrokken zaak een band moet bestaan. Het woonplaatsvereiste in de Deense regeling zou dan ook enkel minder strikt moeten worden gemaakt om meer ruimte te geven aan het aldus gedefinieerde nabijheidsbeginsel.

98. In het licht van deze argumentatie geef ik het Hof in overweging op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de omstandigheden van het hoofdgeding de toepassing van de betrokken nationale regeling uitsluit, ongeacht of particulieren als gevolg van de schuldsaneringsprocedure eventueel verplichtingen worden opgelegd.

99. Ik merk in dat verband op dat het feit dat deze particulieren de vermindering of volledige afschrijving moeten ondergaan van bedragen die hun zijn verschuldigd door een schuldenaar die naar een ander land is verhuisd, het gevolg is van een beslissing van de Deense rechter die over het schuldsaneringsverzoek uitspraak doet.

VI. Conclusie

100. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken) gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 45 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een werknemer die niet op het grondgebied van een lidstaat woont, bij de rechter van deze lidstaat geen schuldsaneringsverzoek kan indienen, ook al heeft hij met die lidstaat een voldoende nauwe band, vergelijkbaar met die welke resulteert uit een woonplaats op dit grondgebied.

2) Artikel 45 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het in de omstandigheden van het hoofdgeding de toepassing van de betrokken nationale regeling uitsluit, ongeacht of particulieren als gevolg van de schuldsaneringsprocedure eventueel verplichtingen worden opgelegd.”