

Vergaderjaar 2011–2012

32 582

EU-voorstel: Verordening jurisdictie, erkenning en afdwinging van rechterlijke uitspraken op civiel en handelsgebied (Brussel I) (COM(2010)748)

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2012

1. Inleiding

Bij brief van 29 november 2011 stelden de vaste commissies voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad en voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer enige vragen over het voorstel van de Europese Commissie tot herziening van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (nr. 44/2001).

De Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (nr. 44/2001) hierna: de Brussel I Verordening) regelt welke rechter binnen de Europese Gemeenschap bevoegd is om kennis te nemen van een tussen private partijen gerezen geschil op burgerrechtelijk en handelsrechtelijk gebied. De Brussel I Verordening regelt in aansluiting daarop ook de erkenning en tenuitvoerlegging van een uitspraak uit de ene lidstaat in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap. Daarmee is de Brussel I Verordening de hoeksteen voor de civielrechtelijke samenwerking in de Europese Gemeenschap.

De Europese Commissie heeft 14 december 2010 een voorstel gepresenteerd dat strekt tot herschikking van de Brussel I verordening. Hierbij zijn twee belangrijke wijzigingen voorgesteld. In de eerste plaats is voorgesteld het verlof tot tenuitvoerlegging (het exequatur) af te schaffen. Op dit moment is voor de tenuitvoerlegging van een vonnis uit de ene lidstaat in een andere lidstaat nog een exequatur in het land van tenuitvoerlegging nodig.

De Europese Commissie heeft in de tweede plaats voorgesteld de rechterlijke bevoegdheid uit te breiden van verweerders die in de Europese Unie woonachtig zijn naar verweerders die buiten de Europese Unie wonen. De rechtsbasis is artikel 67 lid 4 en artikel 81, lid 2 onder a, c en e VWEU. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid. Het Europees Parlement heeft medebeslissingsbevoegdheid.

De Eerste en Tweede Kamer hebben in een gemotiveerd advies van 17 februari 2011 subsidiariteits- en proportionaliteitsbezwaren ingebracht tegen de voornoemde wijzigingsvoorstellen van de Brussel I Verordening (Kamerstukken I/II, 2010/11, 32 582, B/nr. 3). De Europese Commissie heeft gereageerd op die bezwaren bij brief van 4 november 2011 (Kamerstukken I/II, 2011/12, 32 582, C/nr. 6). De reactie van de Europese Commissie heeft de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad noch de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie blijkens hun brief van 29 november 2011 kunnen overtuigen. De vaste commissies voelen zich veeleer gesterkt in hun opvatting door het gezamenlijk advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht van 1 juli 2011.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik de commissies voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad en voor Veiligheid en Justitie inhoudelijk te informeren over een aantal positieve ontwikkelingen in de onderhandelingen over het herschikkingsvoorstel van de Commissie. Tijdens de bijeenkomst van de JBZ-Raad van 14 december 2011 zijn politieke richtsnoeren aanvaard die richting geven aan de verdere onderhandelingen over de afschaffing van het exequatur. Ik acht de inhoud en strekking van die politieke richtsnoeren niet alleen een verbetering ten opzichte van het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie maar ook ten opzichte van de geldende Brussel I Verordening. Ik zal dat standpunt hieronder nader toelichten.

In paragraaf 2 wordt allereerst aangegeven wat de exequaturprocedure onder het geldende recht inhoudt. In paragraaf 3 wordt vervolgens aangegeven welke wijzigingen de Europese Commissie te dien aanzien heeft voorgesteld. Volledigheidshalve zal ik ook de belangrijkste kritiek op dat voorstel weergeven. Daarna worden in paragraaf 4 de politieke richtsnoeren behandeld. Ik geef aan waarom die richtsnoeren een verbetering zijn voor zowel de eisende als de verwerende partij en zowel voor inkomende vonnissen uit andere lidstaten als voor uitgaande Nederlandse vonnissen die in een andere lidstaat ten uitvoer moeten worden gelegd.

De onderhandelingen over de door de Europese Commissie voorgestelde uitbreiding van de rechterlijke bevoegdheid naar verweerders die geen woon- of gewone verblijfplaats hebben in de Europese Unie zijn nog niet zover gevorderd dat deze in de politieke richtsnoeren in de Raad zijn opgenomen. Toch valt ook hier een positieve ontwikkeling te melden. Er wordt niet langer alleen maar gesproken over het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie. Op Raadswerkgroepniveau wordt ook een aantal andere, voor Nederland bespreekbare opties behandeld. In paragraaf 5 wordt aandacht besteed aan de stand van zaken.

2. De exequaturprocedure onder de geldende Brussel I Verordening

Voor de erkenning en de tenuitvoerlegging van een uitspraak uit een andere lidstaat is een verlot tot tenuitvoerlegging vereist in het land van tenuitvoerlegging. Het verlot, ook wel exequatur genoemd, wordt schriftelijk gevraagd aan het in een bijlage bij de Brussel I Verordening

geduide gerecht. De procedure is niet meer dan een formaliteit. De procedure vindt plaats zonder de wederpartij te horen. Het verlov wordt verleend als de te executeren uitspraak wordt overgelegd met een certificaat van het gerecht dat de uitspraak heeft gewezen.

Er vindt dus geen inhoudelijke toetsing plaats (ook niet marginaal). Het exequatur is niets meer dan een stempelvonnis. Volgens de Europese Commissie wordt het exequatur in gemiddeld 93 % van alle gevallen verleend. Nederland trekt het gemiddelde in de Europese Unie enigszins omhoog. In Nederland wordt het exequatur namelijk in 95% van alle gevallen verleend. In de gevallen waarin het exequatur wordt geweigerd, ontbreekt bijvoorbeeld het certificaat. In Nederland wordt niet centraal bijgehouden om hoeveel gevallen het precies gaat en welke kosten daarmee zijn gemoeid. Op jaarbasis gaat het bij benadering om ongeveer 400 zaken. De daarmee gemoeide kosten zijn ongeveer 600 000 euro.

Als het exequatur is verleend, kan de uitspraak uit een andere lidstaat worden ten uitvoer gelegd. In Nederland geschiedt de tenuitvoerlegging door de deurwaarder. De deurwaarder betekent daartoe allereerst het exequatur en de uitspraak aan degene tegen wie de uitspraak zich richt. De Brussel I verordening regelt dat degene tegen wie de uitspraak zich richt, een rechtsmiddel kan instellen tegen het verleende verlov tot tenuitvoerlegging. Dat rechtsmiddel wordt ingesteld in het land van tenuitvoerlegging (in casu: Nederland) op een aantal door de Brussel I verordening limitatief aangeduide gronden. Als het rechtsmiddel slaagt dan wordt de uitspraak uit een andere lidstaat in Nederland niet erkend en ten uitvoer gelegd. Dat is achtereenvolgens het geval indien:

- (1) de uitspraak in strijd is met de openbare orde;
- (2) de verweerder niet correct is opgeroepen en zich daarom niet naar behoren heeft kunnen verdedigen;
- (3) er sprake is van een uitspraak die onverenigbaar is met andere, eerder gewezen uitspraak tussen dezelfde partijen; en/of
- (4) de rechter die de uitspraak heeft gewezen, helemaal niet bevoegd was op grond van de exclusieve jurisdictieregels of op grond van de jurisdictieregels die ertoe strekken consumenten en verzekeringsnemers te beschermen.

De geldende Brussel I verordening laat het nationale executierecht onverlet. Dat betekent dat degene tegen wie de tenuitvoerlegging zich richt, ook een kort geding kan aanspannen om de tenuitvoerlegging als zodanig aan te vechten (executiegeschil). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarin diegene inmiddels al aan de uitspraak heeft voldaan. Die situatie was aan de orde in het arrest C-139/10 van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 13 oktober 2011 tussen Prism Investments BV en J. A. van der Meer, in zijn hoedanigheid van curator in het faillissement van Arilco Holland BV. Uit dat arrest volgt dat procedure waarin de exequaturverlening wordt aangevochten en de procedure waarin de tenuitvoerlegging als zodanig wordt aangevochten niet met elkaar mogen worden vermengd. Omdat de procedures in Nederland op een andere wijze worden ingeleid (verzoekschrift respectievelijk dagvaarding) kunnen ze niet zonder meer gelijktijdig worden behandeld. Vanuit proceseconomisch perspectief beschouwd is verre van ideaal dat degene tegen wie een vonnis uit een andere lidstaat zich richt en die zowel de exequaturverlening als de tenuitvoerlegging wenst aan te vechten, dat afzonderlijk in de hiervoor aangegeven volgorde moet doen.

3. Commissievoorstelerschikking Brussel I:

De Europese Commissie heeft in het herschikkingsvoorstel van 14 december 2010 voorgesteld om het exequatur af te schaffen. Een uitspraak uit een andere lidstaat zou rechtstreeks aan de deurwaarder kunnen worden aangeboden om in Nederland te worden ten uitvoer gelegd. Het exequatur zou op grond van het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie slechts behouden blijven ingeval van smaadzaken en ingeval van collectieve acties. Dat het exequatur daar vooralsnog behouden moest blijven, had te maken met de politieke gevoeligheid. Over het op smaadzaken toepasselijke recht (Rome I) kon eerder ook al geen overeenstemming worden bereikt, terwijl het materiële recht van de lidstaten op het gebied van collectieve acties te zeer zou uiteenlopen.

De afschaffing van het exequatur ging in het Commissievoorstel gepaard met de gelijktijdige invoering van in totaal drie rechtsmiddelen. Degene tegen wie de uitspraak uit een andere lidstaat zich richt, zou in het land van tenuitvoerlegging twee rechtsmiddelen kunnen aanwenden. Een uitspraak uit een andere lidstaat hoeft in de eerste plaats niet te worden erkend en ten uitvoer gelegd als die uitspraak onverenigbaar is met een andere, eerder gewezen uitspraak tussen dezelfde partijen. Een uitspraak uit een andere lidstaat hoeft in de tweede plaats niet te worden erkend en ten uitvoer gelegd als dit in strijd zou zijn de fundamentele beginselen van een fair trial. Degene tegen wie een uitspraak uit een andere lidstaat zich richt, moet zich naar behoren hebben kunnen verdedigen. Degene tegen wie een uitspraak uit een andere lidstaat zich richt, zou ook in het land van herkomst van de uitspraak een rechtsmiddel kunnen aanwenden. Het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie introduceerde een uniforme procedure strekkende tot heroverweging van de beslissing voor de onvrijwillig niet-verschenen verweerder (onjuiste betekening/overmacht/buitengewone omstandigheden).

Net als onder de geldende Brussel I Verordening bleef het onder het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie mogelijk om in het land van tenuitvoerlegging op grond van het nationale recht een op het nationale recht van de lidstaat gebaseerd executiegeschil te beginnen.

De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht hebben in een gezamenlijk advies kritiek geleverd op het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie. De commissies waren zich er uiteraard van bewust dat de Europese Raad zich al in 1999 politiek heeft gecommitteerd aan de afschaffing van het exequatur. Met de afschaffing van het exequatur kan tijd en geld worden bespaard. Maar de commissies waren kritisch over het gecompliceerde voorstel van de Europese Commissie dat voor de exequaturverlening en daartegen eventueel aan te wenden rechtsmiddelen in de plaats moest treden. De commissies waren met name kritisch over de verdeling van de onderscheiden rechtsmiddelen over het land van tenuitvoerlegging en het land van herkomst van de rechterlijke beslissing en over de afschaffing van de materiële openbare orde toets als weigeringsgrond. De meerderheid van de leden van de commissies hebben bij wijze van alternatief voorgesteld de bestaande rechtsmiddelen in het land van tenuitvoerlegging te behouden en het nationale executierecht te harmoniseren.

4. Politieke richtsnoerenerschikking Brussel I

Tijdens de JBZ-Raad op 14 december 2011 zijn politieke richtsnoeren aanvaard die richting geven aan de verdere onderhandelingen over de afschaffing van het exequatur.¹ In de richtsnoeren wordt voorgesteld het

¹ Document 17402/11 JUSTCIV 326 CODEC 2 159 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verlof tot tenuitvoerlegging af te schaffen. Zoals hiervoor al is aangegeven heeft Nederland zich daartoe al in 1999 politiek gecommiteerd. De vraag was dus niet zozeer of, alswel onder welke voorwaarden het exequatur wordt afgeschaft. De afschaffing van het exequatur bespaart de eisende partij een gang naar de rechter voor het verkrijgen van een stempelvonnis. Dat scheelt tijd en geld.

Op grond van de politieke richtsnoeren blijven alle bestaande rechtsmiddelen – anders dan in het commissievoorstel – behouden. Vele lidstaten, waaronder Nederland, hebben aangedrongen op handhaving van een expliciete openbare orde toets. Net als onder de geldende Brussel I Verordening kunnen alle rechtsmiddelen worden aangewend in het land van tenuitvoerlegging. Aan de kritiek van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht is dus tegemoet komen in de politieke richtsnoeren. En er is meer. Op een specifiek onderdeel worden de bestaande rechtsmiddelen zelfs aangescherpt.

Zo mag de rechter in het land van tenuitvoerlegging op verzoek van de werknemer jegens wie een uitspraak uit een andere lidstaat wordt ten uitvoer gelegd, toetsen of de rechter die de uitspraak heeft gewezen wel bevoegd was. Op dit moment is die bescherming van zwakkere justitiabelen beperkt tot consumenten en de verzekeringnemers. De verweerder gaat er onder de politieke richtsnoeren al met al dus niet op achteruit. Als de verweerder een werknemer is, dan gaat hij er wat de hem toekomende rechtsbescherming betreft, zelfs op vooruit.

Net als onder de geldende verordening blijft het mogelijk een rechtsmiddel in te stellen tegen de tenuitvoerlegging als zodanig in het land van tenuitvoerlegging op grond van het nationale recht. Voor een algehele harmonisatie van het nationale executierecht, zoals gesuggereerd door de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, bleek geen, althans onvoldoende steun te bestaan bij de andere lidstaten en de Europese Commissie. Toch valt ook hier positief nieuws te melden, omdat uit de politieke richtsnoeren blijkt dat een nationaal executiegeschil in beginsel tegelijkertijd moet worden behandeld met de rechtsmiddelen uit de verordening. Onder de geldende Brussel I Verordening zijn daarvoor afzonderlijke procedures nodig (zie het hiervoor al genoemde arrest C-139/10 van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 13 oktober 2011 tussen Prism Investments BV en J. A. van der Meer). Dat scheelt een procedure en dus tijd en geld.

Ik kan mij goed vinden in de politieke richtsnoeren die zowel de eisende als de verwerende partij voordelen bieden. De politieke richtsnoeren zijn beter dan het voorstel van de Europese Commissie want de verweerder gaat er niet langer op achteruit. De politieke richtsnoeren zijn beter dan Brussel I Verordening omdat de eiser er op vooruit gaat zonder dat de verweerder er op achteruit gaat. De eiser bespaart de kosten, moeite en niet te vergeten, tijd, van een exequaturprocedure. Verder mogen nationale en Europese rechtsmiddelen in een en dezelfde procedure worden aangewend.

5. Jurisdictie

De geldende Brussel I Verordening is, een enkele uitzondering daargelaten (exclusieve jurisdictieregels en expliciete forumkeuze), niet van toepassing als de verweerder buiten het grondgebied van de Europese Unie woonachtig is. Het is aan het internationale privaatrecht van de

lidstaten overgelaten te bepalen of de rechter al dan niet bevoegd is van het gerezen geschil kennis te nemen.

De Europese Commissie heeft voorgesteld de bevoegdheid van de rechter uit te breiden tot verweerders die geen woonplaats hebben op het grondgebied van de Europese Unie. De Europese Commissie wil de bevoegdheid van de rechter van de lidstaten dus volledig harmoniseren.

Met de Staatscommissie internationaal privaatrecht en de Adviescommissie burgerlijk procesrecht ben ik daarvan geen voorstander. Veel liever zou ik naar een mondiale oplossing willen toewerken in het kader van de Haagse Conferentie. De reden daarvoor is dat dan sprake is van wederkerigheid van die regels en dat dan ook meteen de erkenning en tenuitvoerlegging kunnen worden geregeld. De Staatscommissie internationaal privaatrecht en de Adviescommissie burgerlijk procesrecht hebben er bovendien terecht op gewezen dat een aantal voor de rechtspraak belangrijke bevoegdheidsregels verloren dreigen te gaan als het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie het haalt.

De onderhandelingen zijn nog niet zo lang gaande, maar duidelijk is nu al dat er heel veel lidstaten zijn die het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie op dit punt kunnen steunen.

Het voorstel van het Poolse en Deense voorzitterschap bevat inmiddels tussen de door de Commissie voorgestane maximumharmonisatie enerzijds en behoud van de status quo (rechter op grond van de verordening uitsluitend bevoegd als de verweerders woonachtig zijn op het grondgebied van de Europese Unie) anderzijds ook nog de interessante optie van minimumharmonisatie. Die opties worden momenteel op Raadswerkgroepniveau besproken.

6. Besluit

Ik onderschrijf het gezamenlijke advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht van 1 juli 2011. De bezwaren van die commissies op het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie zullen tijdens de onderhandelingen dan ook over het voetlicht worden gebracht. Ik zeg toe dat ik de commissies voor Immigratie & Asiel/ JBZ-Raad en voor Veiligheid en Justitie over de voortgang van de onderhandelingen zal blijven informeren middels de geannoteerde agenda, indien het onderwerp aan de orde komt tijdens een bijeenkomst van de JBZ-Raad. Ik zeg ook toe dat ik in het verslag van de desbetreffende Raad steeds verslag zal doen van het besprokene.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven