

Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht

Adviescommissie voor Burgerlijk Procesrecht

Aan de minister van Veiligheid en Justitie
Mr I.W. Opstelten
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Directie Wetgeving

DEN HAAG

Den Haag, 1 juli 2011

Onderwerp: Advies ontwerp-Verordening Brussel I (document COM (2010) 748 d.d. 14 december 2010)

Uw kenmerk: 5689654/11/6

Excellentie,

1. Inleiding

1.1. Bij brieven van 23 maart 2011 (uw kenmerk 5689654/11/6) heeft u de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht (hierna: “Staatscommissie”) respectievelijk de Adviescommissie voor Burgerlijk Procesrecht (hierna: “Adviescommissie”) advies gevraagd over de inhoud van het voorstel voor herziening van de Verordening betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, zoals belichaamd in document COM (2010) 748 d.d. 14 december 2010 (hierna: “ontwerp-Verordening Brussel I”).

1.2. De Staatscommissie en de Adviescommissie hebben besloten een gezamenlijk advies uit te brengen. Dit gezamenlijke advies is voorbereid door een gecombineerde vergadering van de Subcommissie Procesrecht van de Staatscommissie¹ en een delegatie van de Adviescommissie². Deze gecombineerde vergadering is bijeengekomen op 29 januari, 8 februari, 15 maart, 18 april, 24 mei en 20 juni 2011. Bij

¹ De Subcommissie Procesrecht van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht was als volgt samengesteld: Mr L. Strikwerda (voorzitter), Prof. Mr P. Vlas (voorzitter van de Staatscommissie), Mr D.H. Beukenhorst, Prof. Mr M.V. Polak (lid-rapporteur), Mr A. Hammerstein, mevrouw Mr T.M. Bos, mevrouw Prof. Mr M.E. Koppenol-Laforce, Mr F. Ibili en Mr S.J. Schaafsma alsmede mevrouw Mr E.N. Frohn (secretaris van de Staatscommissie), mevrouw Mr F.E.M. Stikkelbroeck (adjunct-secretaris) en Mr J.F. Vlek (adjunct-secretaris).

² De delegatie van de Adviescommissie voor Burgerlijk Procesrecht bestond uit de voorzitter van de Adviescommissie, mevrouw Mr E.M. Wesseling-van Gent.

deze bijeenkomsten was steeds een vertegenwoordiging van uw ministerie aanwezig.³ Het door de gecombineerde vergadering voorbereide ontwerp-advies is door middel van een schriftelijke consultatie voorgelegd aan het plenum van de Staatscommissie en dat van de Adviescommissie. De door het plenum van elk van deze commissies gemaakte opmerkingen zijn in dit advies verwerkt.

2. Opzet van dit advies

2.1. De Staatscommissie en de Adviescommissie hebben besloten zich in dit advies te concentreren op de twee in uw adviesaanvraag centraal staande onderwerpen, te weten “Afschaffing exequatur onder gelijktijdige invoering van drie rechtsmiddelen” (p. 1-2 van uw adviesaanvraag) en “Uitbreiding bevoegdheidsregels naar verweerders uit derde landen” (p. 2-3 van uw adviesaanvraag). Deze onderwerpen komen hierna in paragraaf 3 respectievelijk paragraaf 4 aan de orde.

2.2. Tijdens de bijeenkomsten van de gecombineerde vergadering is – op verzoek van de vertegenwoordiging van uw ministerie – uitgebreid aandacht besteed aan de systematiek, de strekking en de tekst van diverse afzonderlijke hoofdstukken, afdelingen en bepalingen van de ontwerp-Verordening Brussel I, dit ter voorbereiding van de inbreng van Nederlandse zijde in de Raadswerkgroep civiel recht van de Europese Unie. De in dit kader gemaakte opmerkingen worden hier niet herhaald. In de notulen van de bijeenkomsten van de gecombineerde vergadering, die aan de vertegenwoordiging van uw ministerie ter hand zijn gesteld, is verslag gedaan van deze gedetailleerde analyse.

2.3. In aansluiting op uw adviesaanvraag hebben de Staatscommissie en de Adviescommissie het voorstel van de Europese Commissie voor de ontwerp-Verordening Brussel I, zoals belichaamd in document COM (2010) 748 d.d. 14 december 2010, tot uitgangspunt genomen. Hoewel dit document in diverse bijeenkomsten van de Raadswerkgroep civiel recht gedurende de eerste helft van 2011 voorwerp van discussie is geweest, was ten tijde van de voorbereiding van dit advies nog geen recenter tekstvoorstel voorhanden.

3. Afschaffing exequatur onder gelijktijdige invoering van drie rechtsmiddelen

3.1. In uw adviesaanvraag heeft u vijf vragen gesteld over de voorgestelde afschaffing van het exequatur, die gepaard zou gaan met de invoering van drie rechtsmiddelen (p. 1-2 van uw adviesaanvraag). De Staatscommissie en de Adviescommissie beantwoorden de door u gestelde vragen als volgt.

Vraag 1: Acht u de afschaffing van het exequatur op de voorgestelde wijze aanvaardbaar en gerechtvaardigd?

3.2.1. De Staatscommissie en de Adviescommissie zijn van oordeel dat de in document COM (2010) 748 d.d. 14 december 2010 voorgestelde afschaffing van het exequatur onder gelijktijdige invoering van drie rechtsmiddelen geen aanvaardbare en

³ De vertegenwoordiging van het Ministerie van Veiligheid en Justitie bestond uit: mevrouw Mr P.M.M. van der Grinten, mevrouw Mr A.G.I. Terhorst en Mr C.B. van der Net.

gerechtvaardigde wijziging ten opzichte van de huidige Verordening Brussel I vormt. Dit oordeel stoelt op enkele met elkaar samenhangende gronden.

3.2.2. Allereerst zijn niet alle leden van de Staatscommissie en de Adviescommissie ervan overtuigd dat alle 27 EU-lidstaten voldoen aan de voorwaarden die ten grondslag liggen aan de premisse van “gerechtvaardigd vertrouwen in elkaars rechtspraak”, welke premisse op haar beurt het fundament vormt voor de voorgestelde afschaffing van het exequatur. De rechtspraak – en ook de rechtspraak van het EHRM – wijst uit dat niet elke rechterlijke instantie van elke lidstaat voldoet aan de – uit artikel 6 EVRM voortvloeiende – eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, terwijl ook gereede twijfel kan bestaan over de kwaliteit van de rechtspleging en van de daaruit voortvloeiende rechterlijke beslissingen in sommige lidstaten. Naar de mening van deze leden dient de afschaffing van het exequatur niet vooruit te lopen op de alom onderkende wenselijkheid van verbetering van het niveau van de rechtspleging in civiele zaken in een deel van de Europese Unie.

3.2.3. Andere leden van de Staatscommissie en de Adviescommissie wijzen erop dat de Europese Unie in de wetgevingsprogramma's van Tampere, Den Haag en Stockholm een- en andermaal de wenselijkheid van afschaffing van het exequatur heeft uitgesproken, dit met instemming van de lidstaten. Na vaststelling van – achtereenvolgens – (i) de Verordening Brussel II-bis (Verordening 2201/2003), (ii) de EET-Verordening (Verordening 85/2004), (iii) de EEB-Verordening (Verordening 1896/2006), (iv) de Verordening inzake geringe vorderingen (Verordening 861/2007), en (v) de Alimentatieverordening (Verordening 4/2009), wenst de Europese Unie de stap naar afschaffing nu ook te zetten bij de herziening van de Verordening Brussel I. Het thans ingediende voorstel strookt dus met de politiek wenselijk geachte denkrichting. Deze leden van de Staatscommissie en de Adviescommissie zijn echter evenmin overtuigd van de wenselijkheid van afschaffing van *iedere* rechterlijke controle op de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen afkomstig uit andere lidstaten. Anders dan de hiervoor genoemde wetgevingsprogramma's suggereren, vraagt de – hier centraal staande – internationale context om een andere benadering dan gebruikelijk is in zuiver interne constellaties. In concreto: er is alle reden om een door een Nederlandse rechter in arrondissement X gewezen vonnis in de arrondissementen Y en Z op voet van gelijkheid met een in laatstgenoemde arrondissementen gewezen vonnis te behandelen, waardoor de tenuitvoerlegging van een hier te lande gewezen vonnis overal in Nederland zonder verdere rechterlijke controle kan geschieden. Voor een in een andere lidstaat gewezen vonnis ligt dit echter principieel anders. Zo is – in een uitzonderlijk geval – denkbaar dat een in lidstaat Y tot stand gekomen rechterlijke beslissing onverenigbaar is met de Nederlandse internationaalprivaatrechtelijke openbare orde, in de zin van het huidige artikel 34 aanhef en onder 1 Verordening Brussel I. Het Unierecht laat de lidstaten nu eenmaal – tot op zekere hoogte – vrij hun eigen fundamentele normen en waarden te ontwikkelen en te handhaven. Handhaving van de nationale openbare orde veronderstelt niet alleen dat in enig stadium een vorm van rechterlijke controle op de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis kan worden uitgeoefend, maar ook – en zelfs – dat deze controle uiteindelijk tot schorsing of weigering van deze tenuitvoerlegging kan dwingen. Overigens onderkent artikel 43 van de ontwerp-Verordening Brussel I op zichzelf dat een buitenlands vonnis onder bepaalde omstandigheden niet ten uitvoer kan worden gelegd, en wel vanwege onverenigbaarheid met een in de lidstaat van tenuitvoerlegging of een in een andere lidstaat respectievelijk derde land gegeven beslissing. Kennelijk doet de voorgestelde afschaffing van het exequatur daaraan niet af. Bij de beantwoording van de

tweede vraag zullen de Staatscommissie en de Adviescommissie nader ingaan op de in hun ogen relevante gronden waarop de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis moet afstuiten en op de wijze waarop de operationalisering van deze gronden haar beslag dient te krijgen.

3.2.4. Vervolgens wijzen de Staatscommissie en de Adviescommissie erop dat de voorgestelde afschaffing van het exequatur minder eenduidig is dan de ontwerp-Verordening Brussel I doet voorkomen. Dit hangt samen met verschillen in de wijze waarop de tenuitvoerlegging van civiele vonnissen in het interne recht van de lidstaten is geregeld. In het Nederlandse stelsel van executierecht, zoals voorzien in het tweede boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, geschiedt de executie van een civiel vonnis door een deurwaarder, die daarbij in opdracht van de executant handelt. Bij deze executie is in beginsel geen rechterlijke instantie betrokken, tenzij de partij tegen wie de executie zich richt, een executiegeschil op de voet van artikel 438 Rv entameert. Afschaffing van het exequatur overeenkomstig de ontwerp-Verordening Brussel I, onder handhaving van het huidige Nederlandse executierecht, zou meebrengen dat een in een andere lidstaat gewezen vonnis zonder enige rechterlijke bemoeienis in Nederland kan worden geëxecuteerd. In sommige andere lidstaten voorziet het interne executierecht in een grotere betrokkenheid van een rechterlijke instantie bij de executie van een (binnenlands dan wel buitenlands) vonnis, waaraan afschaffing van het exequatur overeenkomstig de ontwerp-Verordening Brussel I geen afbreuk doet. Met andere woorden: waar de huidige exequaturprocedure (inclusief de bijbehorende rechtsmiddelen) in Nederland de enige rechterlijke controle op de executie van een buitenlands vonnis behelst, kennen sommige andere lidstaten na de fase van het exequatur nog een tweede internrechtelijke fase van rechterlijk toezicht. Daarmee heeft de voorgestelde afschaffing van het exequatur in Nederland een grotere *impact* dan in de lidstaten die in hun interne executierecht een vorm van rechterlijke bemoeienis met de executie van ieder civiel vonnis kennen. In de visie van de Staatscommissie en de Adviescommissie worden deze verschillen tussen de rechtsstelsels van de lidstaten in het thans voorliggende voorstel onvoldoende onderkend. Bij de beantwoording van de tweede vraag pogen de Staatscommissie en de Adviescommissie deze verschillen te verdisconteren in een alternatief voorstel.

3.2.5. Ten slotte menen de Staatscommissie en de Adviescommissie dat de voorgestelde invoering van drie rechtsmiddelen, die dient ter compensatie van de afschaffing van het exequatur, een nodeloos gecompliceerd stelsel in het leven roept. De complicaties schuilen met name in (i) de verdeling van deze rechtsmiddelen over de lidstaat van herkomst van de beslissing (het voorgestelde artikel 45) en de lidstaat van tenuitvoerlegging (de voorgestelde artikelen 43, 44 en 46) alsmede (ii) de in deze bepalingen voorziene samenwerking tussen de gerechten van de lidstaat van herkomst en de lidstaat van tenuitvoerlegging. De wijze waarop deze rechtsmiddelen dienen te functioneren en de voorziene rechterlijke samenwerking vergen nadere rechtsontwikkeling, waarbij een leidende rol van het Hof van Justitie onmisbaar is. Deze rechtsontwikkeling vergt een reeks van jaren, gedurende welke periode de rechtspraktijk wordt opgezaaid met rechtsonzekerheid, tijdverlies en kosten. Daartegen wegen de voordelen van de voorgestelde regeling niet op.

Vraag 2: Zijn er andere of aanvullende waarborgen die u nodig acht?

3.3.1. De Staatscommissie en de Adviescommissie zijn in meerderheid de mening toegedaan dat de huidige exequaturprocedure van de Verordening Brussel I kan worden afgeschaft, mits – en dit mits kan niet genoeg worden benadrukt – deze afschaffing gepaard gaat met de invoering van een coherent en hanteerbaar stelsel van rechterlijke controle op de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen afkomstig uit andere lidstaten.

3.3.2. Afschaffing van de huidige exequaturprocedure kan op zichzelf leiden tot een niet te verwaarlozen besparing van tijd en kosten. Anders dan in Nederland, waar de enkele verlening van het verlot tot tenuitvoerlegging onder de huidige Verordening Brussel I betrekkelijk snel en tegen geringe kosten verloopt, leert de praktijk dat in sommige andere lidstaten veel tijd en kosten zijn gemoeid met de afgifte van dit verlot. Het feit dat de rechterlijke bemoeienis in de eerste fase van de exequaturprocedure – ingevolge het huidige artikel 41 Verordening Brussel I – beperkt blijft tot een controle van formaliteiten, leidt helaas niet in alle lidstaten tot een voortvarende exequaturverlening, aldus de Europese Commissie in haar voorstel voor de ontwerp-Verordening Brussel I. Zo bezien – vanuit Nederlands perspectief – is afschaffing van het exequatur aantrekkelijk, omdat de tenuitvoerlegging van door de Nederlandse rechter gegeven beslissingen in de andere lidstaten daarmee wordt vergemakkelijkt en bespoedigd.

3.3.3. Zoals bij de beantwoording van vraag 1 al ter sprake kwam, zou de afschaffing van het exequatur niet in alle lidstaten tot hetzelfde resultaat leiden, zolang de interne rechtsstelsels van de lidstaten op het punt van de executie van vonnissen uiteenlopen. Naar de mening van de Staatscommissie en de Adviescommissie vergt de afschaffing van het exequatur dan ook dat de Europese Unie een vervolgstap zet, door ertoe over te gaan het executierecht van de lidstaten tot op zekere hoogte te harmoniseren. Bij deze harmonisatie dient de aandacht vooral uit te gaan naar een – zoveel mogelijk – uniforme wijze van inrichting van de wijze van rechterlijke controle op de tenuitvoerlegging van beslissingen afkomstig uit andere lidstaten. In Nederlandse termen: afschaffing van het exequatur kan slechts geschieden onder gelijktijdige harmonisatie van het executiegeschil, voor zover dat betrekking heeft op beslissingen die worden bestreken door de Verordening Brussel I.

3.3.4. De Staatscommissie en de Adviescommissie kunnen zich voorstellen dat de nieuwe Verordening Brussel I het exequatur afschaft, waardoor de partij die in lidstaat X een rechterlijke beslissing heeft verkregen, deze zonder voorafgaand rechterlijk verlot in de lidstaten Y en Z, waaronder Nederland, ten uitvoer kan leggen. In Nederlandse termen van executierecht kan de executant direct overgaan tot executie, inclusief executoriale beslaglegging. Tegelijk zou de nieuwe Verordening Brussel I dienen te voorzien in een nieuwe executieprocedure, die de partij tegen wie de executie zich richt, kan entameren in elke lidstaat waar de executant tot tenuitvoerlegging van de beslissing overgaat. Door deze executieprocedure aanhangig te maken, kan de partij tegen wie de executie zich richt, alsnog een – tot op zekere hoogte: geharmoniseerde – vorm van rechterlijke controle op de tenuitvoerlegging van de buitenlandse beslissing bewerkstelligen. Idealiter is deze executieprocedure bovendien de enige mogelijkheid voor laatstgenoemde partij om de executie van de buitenlandse beslissing tegen te gaan. Ziet deze partij ervan af om de executieprocedure te entameren, dan staat niets aan voortzetting van de executie in de weg.

3.3.5. De rechterlijke controle in de nieuwe executieprocedure omvat – in de ogen van de Staatscommissie en de Adviescommissie – een toetsing aan (hierna te bespreken) gronden die deels overeenkomen met de weigeringsgronden van de huidige artikelen 34 en 35 Verordening Brussel I. Daarnaast biedt deze executieprocedure ruimte voor toetsing van de executie aan andere gronden, die worden ontleend aan het nationale, niet-geharmoniseerde executierecht van de lidstaat van tenuitvoerlegging. Daarmee worden de huidige exequaturprocedure van de Verordening Brussel I en het nationale executiegeschil voor internationale gevallen als het ware “ineengeschoven”, wat tot een vereenvoudiging en versnelling van de tenuitvoerlegging kan leiden. Immers, de partij tegen wie de executie zich richt, zal al haar bezwaren tegen de tenuitvoerlegging in deze nieuwe executieprocedure moeten concentreren, ongeacht of haar bezwaren zijn geënt op de Verordening Brussel I dan wel op het nationale executierecht.

3.3.6. In de visie van de Staatscommissie en de Adviescommissie dient de nieuwe executieprocedure ruimte te bieden voor toetsing aan alle gronden die in het huidige artikel 34 Verordening Brussel I worden opgesomd. Daartoe behoort dus ook de openbare orde die in de ontwerp-Verordening Brussel I is komen te vervallen. Anders dan in het voorgestelde artikel 46 van de ontwerp-Verordening Brussel I, zouden de commissies deze openbare-orde-toets niet willen beperken tot een controle op schending van fundamentele normen en waarden van procedurele aard, zoals voortvloeiend uit artikel 6 EVRM, maar ook ruimte willen behouden voor een controle op schending van fundamentele normen en waarden van materiële aard, zoals het beginsel van non-discriminatie.

3.3.7. Anderzijds kan de toetsing van de bevoegdheid van de rechter in de lidstaat van herkomst, thans voorzien in artikel 35 lid 1 Verordening Brussel I, volgens de Staatscommissie en de Adviescommissie worden beperkt tot consumentenzaken. Deze categorie justitiabelen geniet op grond van het geharmoniseerde consumentenrecht en de daarop betrekking hebbende rechtspraak van het Hof van Justitie een dwingendrechtelijke en ambtshalve toe te passen rechtsbescherming, die zich dient te vertalen in een bevoegdheidstoets bij de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing afkomstig uit een andere lidstaat. De Staatscommissie en de Adviescommissie kunnen zich vinden in het voorstel van de Europese Commissie om schending van de bevoegdheidsregels inzake verzekeringszaken (art. 8-14 Verordening Brussel I) en arbeidsgeschillen (art. 18-21 Verordening Brussel I) alsmede de exclusieve bevoegdheidsgronden (art. 22 Verordening Brussel I) niet langer aan te merken als een verzuim dat in de weg staat aan de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis.

3.3.8. Voorts verdient het volgens de Staatscommissie en de Adviescommissie aanbeveling om de rechter die in eerste aanleg bevoegd is om kennis te nemen van de nieuwe executieprocedure, te voorzien van een ruim sanctiearsenaal. Het is aan deze rechter om – bij wijze van voorlopig oordeel dan wel beslissing ten gronde – te oordelen over de bezwaren tegen de tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis, welk oordeel uitmondt in de beslissing om (i) verdere executie (gedurende een bepaalde termijn) te schorsen, teneinde de partij tegen wie de executie zich richt, in de gelegenheid te stellen om in de lidstaat van herkomst van het vonnis een rechtsmiddel tegen dit vonnis aan te wenden (ii) verdere executie voorlopig toe te staan, mits de executant zekerheid stelt, (iii) de bezwaren tegen de executie gegrond te verklaren en de executie (definitief) te weigeren, dan wel (iv) de bezwaren tegen de executie ongegrond te verklaren, waarmee de executie (definitief) doorgang kan vinden. Ook kan het raadzaam zijn de rechter van de lidstaat van tenuitvoerlegging bevoegdheid toe te kennen ten aanzien van de vordering tot

schadevergoeding wegens de achteraf onrechtmatig geoordeelde tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis.

3.3.9. Ten slotte verdient het stelsel van rechtsmiddelen nadere overweging. In de visie van de Staatscommissie en de Adviescommissie dient de nieuwe executieprocedure in de lidstaat van tenuitvoerlegging te worden voorzien van rechtsmiddelen. Iedere partij dient in de gelegenheid te zijn om een rechtsmiddel aan te wenden tegen een voor haar ongunstige uitspraak, waarin definitief is beslist over de (on-)toelaatbaarheid van de tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis. Voor Nederland kan worden gedacht aan hoger beroep en beroep in cassatie. Enkel in de lidstaat van herkomst kan de aldaar – op tegenspraak dan wel bij verstek – gegeven rechterlijke beslissing op inhoudelijke gronden worden bestreden, door aanwending van de aldaar beschikbare rechtsmiddelen. In dit verband werpen de Staatscommissie en de Adviescommissie de vraag op of in de ontwerp-Verordening Brussel I een algemene regel moet worden opgenomen, die de partij tegen wie de executie zich richt, ertoe verplicht de in de lidstaat van herkomst van de beslissing beschikbare rechtsmiddelen uit te putten, wil zij zich in de andere lidstaten met succes tegen de tenuitvoerlegging van deze beslissing kunnen verzetten. Ten slotte menen de Staatscommissie en de Adviescommissie voorshands dat – uitgaande van het door hen geschetste alternatieve stelsel – de Verordening Brussel I niet behoeft te voorzien in een nieuw in te voeren, separate heroverwegingsprocedure in de lidstaat van herkomst, zoals voorgesteld in artikel 45 ontwerp-Verordening Brussel I, naast de bestaande heroverwegingsprocedures van artikel 19 lid 4 Betekeningsverordening en artikel 16 Haags Betekeningsverdrag 1965.

Vraag 3: Acht u de gemaakte uitzonderingen voor smaad en collectieve schadevergoedingsacties gerechtvaardigd?

3.4. De Staatscommissie en de Adviescommissie zijn geen voorstander van een stelsel waarbij, in het kader van de tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen, onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende categorieën rechterlijke beslissingen. Een coherent en hanteerbaar stelsel vraagt om een uniforme behandeling van alle rechterlijke beslissingen op het terrein van burgerlijke en handelszaken. Differentiatie dwingt tot ontwikkeling en toepassing van criteria die de ene categorie vonnissen afbakent van de andere. De ontwikkeling van dergelijke criteria gaat, gedurende de eerste jaren, gepaard met rechtsonzekerheid, terwijl de toepassing daarvan mogelijk nieuwe conflictstof genereert. Het een noch het ander achten de commissies een wenkend perspectief.

Vraag 4: Zijn er andere of aanvullende uitzonderingen die u wilt maken, zo u op zichzelf de afschaffing van het exequatur aanvaardbaar acht?

3.5.1. Bij de beantwoording van vraag 2 hebben de Staatscommissie en de Adviescommissie beklemtoond dat de huidige exequaturprocedure van de Verordening Brussel I kan worden afgeschaft, mits deze afschaffing gepaard gaat met de invoering van een coherent en hanteerbaar stelsel van rechterlijke controle op de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen afkomstig uit andere lidstaten. In dat verband hebben zij aangegeven hoe zij zich deze geharmoniseerde executieprocedure-nieuwe-stijl voorstellen.

3.5.2. Uit het vorenstaande vloeit voort dat en waarom de Staatscommissie en de Adviescommissie geen voorstander zijn van de in de ontwerp-Verordening Brussel I voorgestelde introductie van drie rechtsmiddelen en evenmin van het maken van uitzonderingen op de voorgestelde regeling. Naar de mening van de commissies schiet de ontwerp-Verordening Brussel I tekort, waar deze zich beperkt tot de afschaffing van het exequatur, maar de nationale stelsels van executierecht ongemoeid laat. De oplossing is niet gelegen in het maken van uitzonderingen op de voorgestelde regeling, maar in het tot op zekere hoogte harmoniseren van de executieprocedure van de lidstaten.

Vraag 5: Heeft u overige opmerkingen over dit onderwerp waarvan u het van belang acht dat ik daarvan kennisneem?

3.6. Zoals hiervoor uiteengezet, bepleiten de Staatscommissie en de Adviescommissie een andere aanpak dan die van de ontwerp-Verordening Brussel I, reden waarom zij voorshands afzien van becommentariëring van de afzonderlijke bepalingen van de ontwerp-Verordening.

4. Uitbreiding bevoegdheidsregels naar verweerders uit derde landen

4.1. In uw adviesaanvraag heeft u vijf vragen gesteld over de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheidsregels naar verweerders uit derde landen (p. 2-3 van uw adviesaanvraag). De Staatscommissie en de Adviescommissie beantwoorden de door u gestelde vragen als volgt.

Vraag 1: Wat zijn de gevolgen van toepassing van de verschillende bevoegdheden ten aanzien van niet-EU-verweerders?

Vraag 2: In het geval u negatieve gevolgen voorziet, zijn deze gevolgen dan (deels) te ondervangen door een aanpassing van de voorgestelde regels? En zo ja, op welke wijze?

4.2.1. De Staatscommissie en de Adviescommissie stellen voorop dat het onderwerp van de rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van verweerders uit derde landen naar hun mening in het kader van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht dient te worden geagendeerd en besproken. Het betreft immers bij uitstek een onderwerp dat alle bij de Haagse Conferentie aangesloten Staten raakt. Nu de Europese Unie zelf sinds enige tijd lid is van de Haagse Conferentie, ligt het niet voor de hand dat zij bij de afbakening van de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de EU-lidstaten ten aanzien van niet-EU-verweerders haar eigen plan trekt en de Haagse Conferentie passeert.

4.2.2. Bij nadere bestudering van de bevoegdheidsregels van de ontwerp-Verordening Brussel I blijkt het eigenmachtige optreden van de Europese Unie zich ook direct te wreken. De Europese Unie is niet in staat de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van derde landen af te bakenen, evenmin als zij kan voorschrijven of en in hoeverre derde landen zijn gehouden om over te gaan tot erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen afkomstig van EU-fora. De bevoegdheidsregels van de huidige Verordening Brussel I, die voor een belangrijk deel worden overgenomen in de ontwerp-Verordening Brussel I, berusten echter op de uitgangspunten (i) dat zij ambtshalve

worden toegepast door alle daaraan gebonden rechters van de 27 EU-lidstaten, en (ii) dat zij samenhangen met een systeem van verplichte wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen afkomstig uit deze 27 lidstaten. Gegeven deze uitgangspunten zijn de bevoegdheidsregels van de huidige Verordening Brussel I in beginsel slechts gericht op een adequate distributie (“verdeling”) van rechtsmacht over de rechterlijke instanties van de lidstaten; zij beogen niet primair een attributie (“toedeling”) van rechtsmacht aan elke lidstaat in de verhouding tot derde landen. In concreto: in het stelsel van de Verordening Brussel I is het gerechtvaardigd om de bevoegdheid van de Nederlandse rechter ten aanzien van een in België wonende verweerder aan banden te leggen, omdat de in Nederland wonende eiser zich – op grond van dezelfde Verordening Brussel I – steeds kan wenden tot de Belgische rechter en de door laatstgenoemde rechter gegeven beslissing – ook weer op grond van de Verordening Brussel I – in Nederland moet worden erkend en ten uitvoer gelegd. In het omgekeerde geval – een in België wonende eiser en een in Nederland wonende verweerder – gelden, mutatis mutandis, dezelfde uitgangspunten. In de verhouding tot derde landen ligt dit echter fundamenteel anders: weliswaar kan de Europese Unie de bevoegdheid van de Nederlandse rechter ten aanzien van een in de Verenigde Staten wonende verweerder aan banden leggen, maar dit geschiedt dan zonder dat op voorhand vaststaat dat de Amerikaanse rechter zich wél bevoegd zal achten, terwijl in de relatie tot de Verenigde Staten evenmin een systeem van verplichte wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen voorhanden is. Laatstgenoemde manco’s kunnen slechts op mondiaal niveau – en dus in het kader van de Haagse Conferentie – worden verholpen. De Europese Unie lijkt uit het oog te verliezen dat de uitbreiding van de bevoegdheidsregels van de Verordening Brussel I ten aanzien van niet-EU-verweerders aanzienlijk meer vergt dan een eenvoudige extrapolatie van de bestaande bevoegdheidsregels naar “buiten-Europese” gevallen.

4.2.3. Indien de Europese Unie niettemin wenst vast te houden aan de uitbreiding van de bevoegdheidsregels van de Verordening Brussel I ten aanzien van niet-EU-verweerders, is het volgens de Staatscommissie en de Adviescommissie dringend gewenst dat iedere bestaande en iedere nieuw voorgestelde bevoegdheidsregel afzonderlijk wordt “doorgerekend” op zijn “attributieve” kwaliteiten. Bij deze analyse kan blijken dat sommige regels zich niet of niet zonder wijziging lenen voor extrapolatie in de beoogde zin. Zo kunnen de bevoegdheidsregels van artikel 22 van de Verordening Brussel I hun exclusieve karakter slechts doorzetten in EU-fora; de rechters van derde landen zullen zich door deze exclusieve bevoegdheidsregels niet laten afschrikken om in voorkomend geval kennis te nemen van geschillen die binnen het bereik van genoemd artikel 22 vallen. Ook dient te worden onderzocht of en in hoeverre de bevoegdheidsregels van de Verordening Brussel I voor verzekeringnemers, consumenten en werknemers, al dan niet in aangepaste vorm, kunnen functioneren in gevallen waarin de “zwakke partij” in een derde land woont, en of zij dan de gewone bevoegdheidsregels van de ontwerp-Verordening I opzij zetten dan wel aanvullen.

Vraag 3: Welke bestaande bevoegdheden verliezen hun betekenis en hoe belangrijk zijn deze voor de Nederlandse rechtspraktijk?

4.3.1. De Staatscommissie en de Adviescommissie zijn niet in de gelegenheid geweest om het gehele Nederlandse commune bevoegdheidsrecht onder de loep te nemen. Zij beperken zich dan ook tot een korte aanduiding van de commune bevoegdheidsregels die in het stelsel van de ontwerp-Verordening Brussel I hun betekenis zullen verliezen,

maar voor de Nederlandse rechtspraktijk behouden zouden moeten blijven. Mocht de Europese Unie vasthouden aan haar voornemen om de bevoegdheidsregels van de Verordening Brussel I van toepassing te verklaren ten aanzien van niet-EU-verweerders, dan verdient het volgens beide commissies aanbeveling dat uw ministerie een grondige inventarisatie uitvoert of doet uitvoeren van de commune bevoegdheidsregels die niet verloren zouden mogen gaan.

4.3.2. Een voor de praktijk belangrijke – subsidiaire ofwel residuele – bevoegdheidsgrond in het commune recht wordt gevormd door artikel 767 Rv: het forum arresti. De Staatscommissie en de Adviescommissie lezen het voorgestelde artikel 25 van de ontwerp-Verordening Brussel I aldus dat het strengere voorwaarden kent dan artikel 767 Rv, door de cumulatieve vereisten van (i) proportionaliteit tussen de waarde van de goederen en de waarde van de vordering, en (ii) voldoende nauwe verbondenheid van het geschil met de aangezochte rechter. Voor deze inperking van het forum arresti bestaat naar de mening van de commissies geen goede grond. Handhaving van het minder stringente artikel 767 Rv verdient de voorkeur.

4.3.3. De voorgestelde artikelen 19 en 20 van de ontwerp-Verordening Brussel I zullen artikel 6 aanhef en onder b Rv vervangen. In genoemd artikel 20 ontbreekt echter het forum van de plaats waar de werknemer gewoonlijk werkt of de laatste plaats waar hij gewoonlijk heeft gewerkt. Dit gemis wreekt zich vooral in door Nederlandse werkgevers op de voet van artikel 7:685 BW aangespannen ontbindingsverzoeken, in gevallen waarin de arbeid gewoonlijk in Nederland is of werd verricht door buiten Nederland wonende werknemers. De Staatscommissie en de Adviescommissie menen dat dit punt andermaal in de Raadswerkgroep civiel recht aan de orde moet worden gesteld.

4.3.4. In het kader van de rechtspleging in zaken met betrekking tot Nederlandse rechtspersonen komt de Nederlandse rechter op grond van artikel 22 aanhef en onder 2 Verordening Brussel I (exclusieve) bevoegdheid toe, voor zover de vordering of het verzoek betrekking heeft op de in deze bepaling genoemde onderwerpen. Daarnaast kan de Nederlandse rechter – in gevallen die worden bestreken door het commune recht – bevoegdheid ontleen aan artikel 6 aanhef en onder h Rv, dat een ruimere materiële reikwijdte kent dan artikel 22 aanhef en onder 2 Verordening Brussel I. Ten slotte kan – in gevallen die worden bestreken door het commune recht en op grond van Boek 2 Burgerlijk Wetboek worden ingeleid met een verzoekschrift – betekenis toekomen aan artikel 3 aanhef en onder a Rv, waardoor reeds de woonplaats in Nederland van een van de verzoekers – bijvoorbeeld de rechtspersoon zelf – bevoegdheid schept. Dit ruimhartige stelsel van bevoegdheidsregels is van belang om te bewerkstelligen dat de Nederlandse rechter steeds bevoegd is om zich te buigen over ondernemingsrechtelijke geschillen rond in Nederland gevestigde rechtspersonen. De herziening van de Verordening Brussel I zou niet ertoe mogen leiden dat de Nederlandse rechter zich onbevoegd moet verklaren ten aanzien van een op Boek 2 Burgerlijk Wetboek berustende vordering of verzoek aangaande een in Nederland gevestigde rechtspersoon. In dit verband verdient het aanbeveling om te bezien – enerzijds – of de materiële reikwijdte van artikel 22 aanhef en onder 2 Verordening Brussel I kan worden verruimd teneinde alle ondernemingsrechtelijke geschillen te bestrijken en – anderzijds – of het exclusieve karakter van deze bevoegdheidsregel onverkort moet worden gehandhaafd.

4.3.5. Ten behoeve van de rechtspleging in zaken van verkeersmiddelen en vervoer bevat titel 1 van het derde boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering diverse regels inzake relatieve competentie, die op grond van artikel 10 Rv internationale bevoegdheid voor de Nederlandse rechter kunnen scheppen. Ook in Boek 8 Burgerlijk Wetboek zijn dergelijke voorschriften te vinden. Een voor de praktijk belangrijk forum is dat van artikel 629 juncto artikel 10 Rv voor geschillen tussen een vervoerder en een ontvanger (niet-afzender) ingeval lading geheel of gedeeltelijk per schip van een buitenlandse plaats naar een eindbestemming in Nederland wordt vervoerd. De ontwerp-Verordening Brussel I kent geen hiermee corresponderende bepaling. Handhaving van artikel 629 Rv verdient aanbeveling.

Vraag 4: Kunt u instemmen met de aanvullende fora die zijn opgenomen voor verweerders uit derde landen (afdeling 8)? Zo nee, kunt u aangeven op welke wijze de artikelen van afdeling 8 dienen te worden gewijzigd?

4.4.1. Bij de beantwoording van vraag 3 is al aandacht besteed aan artikel 25 van de ontwerp-Verordening Brussel I. De Staatscommissie en de Adviescommissie stemmen niet in met het restrictieve karakter van deze bepaling, dat volgt uit de cumulatieve vereisten van (i) proportionaliteit tussen de waarde van de goederen en de waarde van de vordering, en (ii) voldoende nauwe verbondenheid van het geschil met de aangezochte rechter. Bovendien bevat de voorgestelde bepaling diverse open normen die verduidelijking behoeven.

4.4.2. Bij de vormgeving van het forum necessitatis van artikel 26 van de ontwerp-Verordening Brussel I zou volgens de Staatscommissie en de Adviescommissie aansluiting moeten worden gezocht bij de tekst van het forum necessitatis van artikel 7 Alimentatieverordening (Verordening 4/2009) en artikel 7 van het voorstel voor een Verordening Huwelijksvermogensrecht (document COM (2011) 126).

Vraag 5: Heeft u overige opmerkingen over dit onderwerp waarvan u het van belang acht dat wij daarvan kennisnemen?

4.5. Bij de beantwoording van de eerste en de tweede vraag is aangegeven dat de Staatscommissie en de Adviescommissie van mening zijn dat het onderwerp van de toepassing van de bevoegdheidsregels van de Verordening Brussel I op niet-EU-verweerders heroverweging verdient. Om die reden zien de commissies in dit stadium af van verdere bespreking van dit onderwerp.

5. Afsluiting

5.1. Uiteraard zijn de Staatscommissie en de Adviescommissie gaarne bereid om u nader van advies te dienen. Ook zijn beide commissies beschikbaar voor voortgezet overleg met een vertegenwoordiging van uw ministerie, indien dit nuttig wordt geacht voor de inbreng van Nederlandse zijde in de Raadswerkgroep civiel recht.

Hoogachtend,

Namens de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht:

w.g.

P. Vlas
(Voorzitter)

Namens de Adviescommissie voor Burgerlijk Procesrecht:

w.g.

E.M. Wesseling-van Gent
(Voorzitter)