CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 18 juni 2020 [1]

Zaak C-540/19

WV
tegen
Landkreis Harburg

[verzoek van het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Bevoegdheid op het gebied van onderhoudsverplichtingen – Gewone verblijfplaats van de onderhoudsgerechtigde – Wettelijke subrogatie door een openbaar lichaam in de vordering van de onderhoudsgerechtigde”

1. Het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) vraagt het Hof of Duitse rechterlijke instanties op grond van verordening (EG) nr. 4/2009 [2] bevoegd zijn om uitspraak te doen ter zake van een vordering die is ingesteld door een Duits openbaar lichaam dat wettelijk in de rechten van de onderhoudsgerechtigde is gesubrogeerd, tegen de onderhoudsplichtige, die in Oostenrijk woont.

2. A prima facie zou het kunnen lijken dat het Hof deze vraag reeds heeft beantwoord in de beslissing die het in 2014 heeft gegeven op een soortgelijke prejudiciële vraag. In het arrest Blijdenstein [3] is afgewezen dat een openbaar lichaam dat in de rechten van de onderhoudsgerechtigde is getreden, de gerechten van de gewone verblijfplaats van de onderhoudsgerechtigde kan inroepen om het verschuldigde levensonderhoud te vorderen. De destijds toepasselijke regeling was artikel 5, lid 2, van het Executieverdrag [4].

3. Niettegenstaande de formele overeenstemming tussen het bevoegdheidscriterium dat in het arrest Blijdenstein is geanalyseerd en het bevoegdheidscriterium van artikel 3, onder b), van verordening nr. 4/2009, bestaan er redenen die vandaag de dag tot een andere uitlegging zouden kunnen nopen.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Verordening van de Raad van 18 december 2008 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen (PB 2009, L 7, blz. 1).

3 Arrest van 15 januari 2004 (C-433/01, EU:C:2004:21; hierna: „arrest Blijdenstein”).

4 Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 1972, L 299, blz. 32; hierna: „Executieverdrag”).

4. Het Executieverdrag [en de opvolgster daarvan, verordening (EG) nr. 44/2001 [5]] hebben plaatsgemaakt voor verordening nr. 4/2009, die meer is dan louter een reproductie van de eerdere teksten. Om de verwezenlijking van dezelfde doelstellingen zoveel mogelijk te waarborgen, zijn in de nieuwe verordening de regels voor de internationale rechterlijke bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten aangepast, zodat bij een exegese van de verordening dat nieuwe kader in aanmerking moet worden genomen.

5. Het Hof wordt derhalve in de gelegenheid gesteld om zijn eerdere rechtspraak te herzien voor zover deze niet in overeenstemming is met het geldende rechtskader.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht – Verordening nr. 4/2009

6. Overweging 15 luidt als volgt:

„Teneinde de behartiging van de belangen van onderhoudsgerechtigden te waarborgen en een goede rechtsbedeling in de Europese Unie te bevorderen, dienen de bevoegdheidsregels die voortvloeien uit verordening (EG) nr. 44/2001 te worden aangepast. Het feit dat de verweerder zijn gewone verblijfplaats in een derde staat heeft, mag niet langer een reden zijn om de toepassing van communautaire bevoegdheidsregels uit te sluiten, en er dient geen enkele verwijzing naar de bevoegdheidsregels van het nationale recht meer te worden opgenomen. In deze verordening dient dus te worden bepaald in welk gevallen een gerecht van [een] lidstaat een subsidiaire bevoegdheid kan uitoefenen."

7. In overweging 44 staat te lezen:

„Deze verordening dient verordening […] nr. 44/2001 te wijzigen door in de plaats te treden van de bepalingen daarvan die betrekking hebben op onderhoudsverplichtingen. […]"

8. In artikel 2, lid 1, wordt bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

10. ‚onderhoudsgerechtigde', elke natuurlijke persoon aan wie levensonderhoud verschuldigd is of van wie gesteld wordt dat levensonderhoud aan hem verschuldigd is;

[…]"

9. Artikel 3 luidt:

„In de lidstaten zijn op het gebied van onderhoudsverplichtingen bevoegd:

a) het gerecht van de plaats waar de verweerder zijn gewone verblijfplaats heeft, of

[5] 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).

b) het gerecht van de plaats waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft, of

c) het gerecht dat volgens het recht van het forum bevoegd is om kennis te nemen van een verzoek betreffende de staat van personen, indien het verzoek inzake een onderhoudsverplichting een [nevenverzoek is dat verbonden is met dit verzoek], tenzij deze bevoegdheid uitsluitend op de nationaliteit van een der partijen berust, of

d) het gerecht dat volgens het recht van het forum bevoegd is om kennis te nemen van een verzoek betreffende de ouderlijke verantwoordelijkheid, indien het verzoek inzake een onderhoudsverplichting een nevenverzoek is dat verbonden is met dit verzoek, tenzij deze bevoegdheid uitsluitend op de nationaliteit van een der partijen berust."

10. In artikel 64 wordt bepaald:

„1. Met het oog op een verzoek om erkenning en uitvoerbaarverklaring van een beslissing of een verzoek om tenuitvoerlegging van een beslissing wordt onder ‚onderhoudsgerechtigde' tevens verstaan een openbaar lichaam dat optreedt in plaats van degene aan wie de onderhoudsverplichtingen [zijn] verschuldigd of een lichaam waaraan uitkeringen die bij wijze van levensonderhoud zijn verstrekt, moeten worden terugbetaald.

[…]

3. Een openbaar lichaam kan de erkenning en de uitvoerbaarverklaring, dan wel de tenuitvoerlegging vragen van:

a) een beslissing welke tegen een onderhoudsplichtige is gegeven op verzoek van een openbaar lichaam dat terugbetaling vraagt van bij wijze van levensonderhoud verstrekte uitkeringen;

[…]"

B. Duits recht

11. In § 1601 van het Bürgerliche Gesetzbuch [6] wordt het volgende bepaald:

„Verwanten in rechte lijn zijn verplicht in elkaars onderhoud te voorzien."

12. In § 94, lid 1, eerste volzin, van boek 12 van het Sozialgesetzbuch [7] wordt bepaald:

„Indien de uitkeringsgerechtigde voor het tijdvak waarin uitkeringen worden verleend, aan het burgerlijk recht een onderhoudsvordering ontleent, dan gaat deze vordering, samen met het onderhoudsrechtelijke informatierecht, over op de ter zake van sociale bijstand verantwoordelijke instantie tot ten hoogste het bedrag van de betaalde kosten."

13. In § 94, lid 5, derde volzin, SGB XII wordt bepaald:

„De in de leden 1 tot en met 4 bedoelde rechten worden uitgeoefend via een civielrechtelijke procedure."

6 Burgerlijk wetboek (hierna: „BGB").

7 Wetboek sociale zekerheid (hierna: „SGB XII").

II. Feiten en prejudiciële vraag

14. De moeder van WV, geboren in 1948, woont sinds 2009 in een verzorgingstehuis in Keulen (Duitsland). Omdat haar eigen inkomsten en vermogen ontoereikend zijn om de kosten van het verblijf in het tehuis volledig te dekken, ontvangt zij op permanente basis sociale bijstand van Landkreis Harburg (district Harburg, Duitsland) op grond van SGB XII.

15. WV, de onderhoudsplichtige zoon, woont in Wenen (Oostenrijk).

16. Landkreis Harburg vordert van WV de betaling van achterstallige onderhoudskosten voor het tijdvak april 2017 tot en met april 2018, evenals betaling van de doorlopende onderhoudskosten vanaf mei 2018.

17. In de vordering, die werd ingesteld bij het Amtsgericht Köln (rechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland), verklaarde het openbare lichaam dat het was gesubrogeerd in de onderhoudsvordering van de moeder tegen WV ingevolge § 94, lid 1, SGB XII. Het stelde dat het de moeder in de bewuste periode een bijstandsuitkering heeft verstrekt die duidelijk meer bedroeg dan het gevorderde onderhoudsbedrag.

18. WV betoogde dat de Duitse rechterlijke instanties internationaal onbevoegd waren.

19. Het Amtsgericht Köln oordeelde dat het geen internationale bevoegdheid had en verklaarde de vordering niet-ontvankelijk. Naar zijn oordeel kan volgens artikel 3, onder b), van verordening nr. 4/2009 alleen de persoon aan wie het levensonderhoud verschuldigd is „onderhoudsgerechtigde” zijn, maar niet een openbaar lichaam dat in die onderhoudsvordering is gesubrogeerd.

20. Het eisende openbare lichaam stelde hoger beroep in bij het Oberlandesgericht (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat), dat het bestreden vonnis vernietigde en de zaak voor een nieuwe behandeling terugverwees naar de rechter in eerste aanleg.

21. Volgens de rechter in tweede aanleg zijn de Duitse rechterlijke instanties internationaal bevoegd omdat de onderhoudsgerechtigde krachtens artikel 3, onder a) en b), van verordening nr. 4/2009 de keuze heeft om de onderhoudsvordering in te stellen bij hetzij het bevoegde gerecht van de plaats waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft (in casu Duitsland), hetzij het bevoegde gerecht van de plaats waar de verweerder zijn gewone verblijfplaats heeft (in casu Oostenrijk). Die keuze komt eveneens toe aan het openbare lichaam waaraan de onderhoudsvordering bij wet is gecedeerd.

22. WV heeft cassatieberoep ingesteld bij het Bundesgerichtshof, dat het Hof de volgende prejudiciële vraag heeft voorgelegd:

„Kan een openbaar lichaam dat krachtens publiekrechtelijke bepalingen aan een onderhoudsgerechtigde sociale bijstand heeft verleend, zich op grond van artikel 3, onder b), van verordening nr. 4/2009 wenden tot het bevoegde gerecht van de plaats waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft, wanneer het jegens de onderhoudsplichtige regres uitoefent op grond van een wettelijke cessie waarbij de burgerrechtelijke onderhoudsvordering aan dit openbaar lichaam is overgegaan als gevolg van socialebijstandsverlening?”

III. Procedure bij het Hof

23. De prejudiciële verwijzing is op 16 juli 2019 ingekomen ter griffie van het Hof.

24. De regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

25. Het houden van een zitting is niet nodig geacht.

IV. Beoordeling

A. Opmerking vooraf

26. De garantie dat onderhoudsvorderingen doeltreffend en snel kunnen worden geïnd, is van wezenlijk belang voor het welzijn van tal van personen in Europa.[8] Om die garantie te versterken in grensoverschrijdende gevallen, bevatte het Executieverdrag reeds een bijzondere bepaling inzake internationale rechterlijke bevoegdheid.[9] Volgens dat verdrag (artikel 5, punt 2) kon de onderhoudsgerechtigde zich met zijn vordering wenden tot het bevoegde gerecht van de lidstaat waar de onderhoudsplichtige zijn woonplaats had of tot het bevoegde gerecht van de lidstaat waar hijzelf zijn woonplaats of gewone verblijfplaats had. Deze regel werd ook opgenomen in verordening nr. 44/2001.

27. De Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 verzocht de Raad om op basis van voorstellen van de Commissie speciale gemeenschappelijke procedureregels vast te stellen ter vereenvoudiging en versnelling van de beslechting van grensoverschrijdende geschillen over levensonderhoud. De beslissende impuls zou worden gegeven door het Haagse Programma en het daarop aansluitende actieplan[10], die op dit gebied hebben geleid tot de huidige verordening nr. 4/2009.

28. Om de belangen van onderhoudsgerechtigden te beschermen en een goede rechtsbedeling in de Europese Unie te bevorderen, zijn in verordening nr. 4/2009 de bestaande bepalingen inzake rechterlijke bevoegdheid aangepast. In concreto bevat de verordening een specifieke regeling inzake onderhoudsvorderingen, die weliswaar samenhangt met de overige instrumenten voor justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, maar eigen doelstellingen en een eigen systematiek heeft.

29. Zoals ik hierna zal uiteenzetten, zouden die elementen moeten prevaleren bij de uitlegging van de (nieuwe) tekst, wat zal bijgedragen tot een uniforme toepassing ervan, die autonoom dient te zijn.

[8] Deze verklaring is opgenomen in het Ontwerpprogramma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2001, C 12, blz. 1), dat de eerste aanzet vormde tot een nieuwe regeling voor de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen.

[9] Zoals wordt uitgelegd in het rapport-Jenard over het Executieverdrag (PB 1979, C 59, blz. 1), is de regeling ingesteld als verlengstuk van het Verdrag van Den Haag van 15 april 1958 inzake de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen betreffende onderhoudsverplichtingen.

[10] Het Haags Programma – Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB 2005, C 53, blz. 1).

B. Stand van zaken – Eerdere rechtspraak

30. Sinds de inwerkingtreding van verordening nr. 4/2009[11] zijn het Hof diverse prejudiciële vragen voorgelegd over artikel 3[12] of specifieker over punt b) van dat artikel[13], zij het vanuit een andere invalshoek dan in casu.

31. Verordening nr. 4/2009 biedt geen rechtstreeks antwoord op de door de verwijzende rechter geformuleerde vraag, hetgeen aanleiding is geweest voor enkele opmerkingen over het gebrek aan duidelijkheid op dit punt.[14]

32. Naar mijn oordeel zijn in die verordening voldoende elementen te vinden om de prejudiciële vraag bevestigend te beantwoorden. Ik zal trachten uiteen te zetten waarom een openbaar lichaam dat socialebijstandsprestaties heeft geleverd aan een onderhoudsgerechtigde, zich met de onderhoudsvordering[15] kan wenden tot de gerechten van de gewone verblijfplaats van die onderhoudsgerechtigde, in wiens vordering jegens de onderhoudsplichtige het van rechtswege is gesubrogeerd.

33. Dat antwoord impliceert het terzijde schuiven van het arrest Blijdenstein, waarin, zoals ik reeds heb opgemerkt, het Hof heeft geoordeeld dat ingevolge artikel 5, punt 2, van het Executieverdrag het forum van de gewone verblijfplaats van de onderhoudsgerechtigde enkel is voorbehouden aan wie „persoonlijk eiser" is.[16]

34. In dat arrest heeft het Hof:

– na eerst te hebben verwezen naar het beginsel, dat algemeen van toepassing is op de internationale rechterlijke bevoegdheid, dat de regels die uitzonderingen vormen op de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de staat waar de verweerder zijn gewone verblijfplaats heeft restrictief moeten worden uitgelegd, en naar de *vijandigheid* van het Executieverdrag jegens de bevoegdheid van de gerechten van de woonplaats van de eiser[17], de onderhoudsgerechtigde gekwalificeerd als de „zwakste partij" in procedures waarin dat onderhoud wordt gevorderd;

– uitgaande van die premisse verklaard dat „[e]en openbaar lichaam dat een regresvordering instelt tegen een onderhoudsplichtige, […] zich echter niet in een zwakke positie [bevindt] ten opzichte van deze onderhoudsplichtige"[18];

[11] Zie artikel 76. De verordening is in werking getreden op 30 januari 2009; de datum waarop de verordening volledig van toepassing werd was 18 juni 2011, de datum waarop het Protocol van Den Haag van 2007 inzake het recht dat van toepassing is op onderhoudsverplichtingen voorlopig van toepassing werd.

[12] Arresten van 16 juli 2015, A (C-184/14, EU:C:2015:479); 15 februari 2017, W en V (C-499/15, EU:C:2017:118), en 5 september 2019, R (Bevoegdheid inzake onderhoudsverplichtingen) (C-468/18, EU:C:2019:666; hierna: „arrest R"). Zie ook de beschikkingen van 16 januari 2018, PM (C-604/17, EU:C:2018:10), en 3 oktober 2019, OF (Echtscheiding waarbij een minderjarig kind betrokken is) (C-759/18, EU:C:2019:816).

[13] Arrest van 18 december 2014, Sanders en Huber (C-400/14 en C-408/13, EU:C:2014:2461; hierna: „arrest Sanders en Huber").

[14] Lipp, V., „Vorbemerkung zu Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EG-UntVO)", Münchener Kommentar FamFG, deel 2, 3e uitgave, 2019, punten 29 e.v.

[15] Het openbare lichaam kan zich niet beroepen op de bevoegdheidsregels van verordening nr. 4/2009 om uit hoofde van andere concepten dan onderhoud betaalde bedragen terug te vorderen.

[16] Arrest Blijdenstein, punt 28, en, in andere bewoordingen, het dictum.

[17] Ibidem, punt 25.

[18] Ibidem, punt 30. Daar voegde het Hof aan toe dat er „[b]ovendien […] geen sprake meer [is] van een precaire financiële situatie van de onderhoudsgerechtigde, aangezien diens behoeften zijn gedekt door de verstrekkingen van dat openbaar lichaam". Over de vraag of dit argument beter niet wordt herhaald, zie punt 69 hieronder.

– uitgelegd dat, vanuit het perspectief van de onderhoudsplichtige, artikel 2, eerste alinea, van het Executieverdrag (waarin als algemene regel is neergelegd dat de gerechten van de staat waar de verweerder zijn woonplaats heeft, bevoegd zijn) gericht is op „het beschermen van de verweerder, die gewoonlijk de zwakste partij is omdat hij degene is tegen wie de vordering wordt ingesteld” [19];

– tot slot verklaard dat het gerecht van de woonplaats van de verweerder „de draagkracht van deze laatste het best kan beoordelen” [20].

35. In latere arresten betreffende artikel 3 van verordening nr. 4/2009 heeft het Hof, wat zijn eerdere rechtspraak betreft, vastgehouden aan:

– de relevantie van die rechtspraak voor een analyse van de bepalingen van de nieuwe verordening voor zover die de bepalingen van verordening nr. 44/2001 hebben vervangen [21];

– de overtuiging dat de keuze die aan de onderhoudsgerechtigde wordt geboden (artikel 3 van verordening nr. 4/2009) is geïnspireerd op diens hoedanigheid van „zwakste partij” wanneer hij de eiser is [22].

C. Argumenten voor een kentering in de rechtspraak

36. In het hiernavolgende zal ik uiteenzetten welke redenen, begrepen in hun onderlinge samenhang [23], zouden kunnen rechtvaardigen dat het criterium van het arrest Blijdenstein wordt verlaten in het licht van de nieuwe rechtsregeling (verordening nr. 4/2009). In dit opzicht ben ik het eens met de regeringen van Duitsland en Spanje en met de Commissie, die diezelfde oplossing hebben aangedragen.

1. Een nieuw stelsel van regels inzake internationale rechterlijke bevoegdheid

a) Een compleet stelsel

37. In de eerste plaats is de continuïteit tussen opeenvolgende instrumenten noch absoluut, noch automatisch. [24] Het volgen van eerdere rechtspraak is redelijk wanneer de toepasselijke wetgeving niet is gewijzigd. In verordening nr. 4/2009 zijn wel wijzigingen ingevoerd, hoewel die bij een eenvoudige lezing van de bepaling in kwestie, te weten artikel 3, onder b), mogelijk niet onmiddellijk waarneembaar zijn.

[19] Ibidem, punt 29.

[20] Ibidem, punt 31.

[21] Arrest Sanders en Huber, punt 23.

[22] Arrest Sanders en Huber, punt 28, en arrest R, punt 30. In beide arresten wordt verwezen naar punt 29 van het arrest Blijdenstein.

[23] Mogelijkerwijs zullen sommige van die redenen, afzonderlijk beschouwd, onvoldoende aanleiding geven tot een wijziging van de rechtspraak.

[24] Zo heeft advocaat-generaal Jääskinen in zijn conclusie van 4 september 2014 in de gevoegde zaken Sanders en Huber (C-400/13 en C-408/13, EU:C:2014:2171, punten 37 en 41) opgemerkt dat de toepassing van beginselen die voortvloeien uit de rechtspraak betreffende eerdere instrumenten geen automatisme kan zijn.

38. Anders dan in het Executieverdrag en in verordening nr. 44/2001, bindt verordening nr. 4/2009 de toepasselijkheid van de regels inzake internationale rechterlijke bevoegdheid niet aan de voorwaarde dat de verweerder zijn gewone verblijfplaats in een lidstaat heeft. [25]

39. Uit dit normatieve gegeven kan een eerste argument worden afgeleid ten betoge dat openbare lichamen die van rechtswege in een onderhoudsvordering zijn gesubrogeerd, zich kunnen wenden tot de gerechten van de staat waar de onderhoudsgerechtigde woont: de bescherming van diens recht. [26]

40. Zoals de Commissie heeft opgemerkt [27], zou, wanneer de onderhoudsplichtige in een derde staat woont, de niet-ontvankelijkheid van de vordering van het gesubrogeerde openbaar lichaam voor de gerechten van de staat waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft, met een hoge mate van waarschijnlijkheid betekenen dat de vordering buiten de Europese Unie moet worden ingesteld.

41. Om dat te voorkomen, zou het nodig zijn dat er overeenstemming wordt bereikt over de forumkeuze ten gunste van een lidstaat (artikel 4), de verweerder zich stilzwijgend aan de lichamen van een lidstaat onderwerpt (artikel 5), of de verweerder en het openbare lichaam de nationaliteit van dezelfde lidstaat hebben (artikel 6). Het forum necessitatis van artikel 7 komt alleen in uitzonderingsgevallen in beeld, zoals in het artikel zelf wordt bepaald.

42. Het openbare lichaam dat zich gedwongen ziet zijn vordering aanhangig te maken in een staat die geen lid van de Europese Unie is, zal niet alleen in de declaratoire procedure aanvullende moeilijkheden ondervinden [28], maar waarschijnlijk ook daarna, indien het om de erkenning of tenuitvoerlegging van het in de andere staat gewezen vonnis moet verzoeken. In dat geval zou de toepasselijke regeling niet meer een van de regelingen van verordening nr. 4/2009 zijn, maar ofwel een conventionele (multilaterale of bilaterale) regeling, ofwel de regeling van het rechtsgebied waar om de erkenning of tenuitvoerlegging moet worden verzocht. [29]

b) Een stelsel met alternatieve criteria voor internationale rechterlijke bevoegdheid [30]

43. In verordening nr. 4/2009 is niet alleen de toepasselijkheid van de bepalingen van de verordening niet gebonden aan de voorwaarde dat de verweerder zijn woonplaats in een lidstaat heeft, maar is ook afstand gedaan van het in het Executieverdrag en verordening nr. 44/2001 nog geldende systeem van regel en uitzondering, dat voorrang gaf aan de bevoegdheid van de rechter van de woonplaats van de verweerder en dwong tot een enge uitlegging van de bevoegdheid van andere fora, inzonderheid wanneer die bevoegdheid toekenden op grond van het voorwerp van het geding.

[25] In overweging 15 wordt naar die verandering verwezen en wordt ingegaan op de consequenties ervan voor de bevoegdheidscriteria; aangezien de residuele nationale stelsels zijn opgedoekt, is het onontbeerlijk dat de verordening zelf voorziet in een gesloten corpus aan regels inzake rechterlijke bevoegdheid door de vaststelling van subsidiaire criteria (artikelen 6 en 7).

[26] De obstakels om die bescherming te verkrijgen kunnen op hun beurt negatief van invloed zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen van de verordening zelf: zie hieronder in de punten 54 e.v.

[27] Schriftelijke opmerkingen van de Commissie, punt 20. Zie, in de rechtsleer, Lipp, V., loc. ult. cit., punt 32.

[28] Afgezien van de hindernissen die procederen in het buitenland met zich meebrengt, die gemeenschappelijk zijn voor alle eisers, kan een openbaar lichaam stuiten op obstakels die juist verband houden met zijn openbare aard.

[29] Hetgeen in de regel met zich meebrengt dat de tenuitvoerlegging een voorafgaande uitvoerbaarverklaring (exequatur) vereist, die doorgaans is onderworpen aan een toetsing van de bevoegdheid van de oorspronkelijke rechter wat betreft de rechten van de verdediging, de verenigbaarheid met eerdere beslissingen, de afwezigheid van een andere, bij hetzelfde forum aanhangige procedure met hetzelfde of een daarmee samenhangend voorwerp, de niet-strijdigheid met de openbare orde van het forum, en soms de toetsing van de op het bodemgeschil toegepaste wetgeving.

[30] Ik doel hier uitsluitend op de verhouding tussen de fora van artikel 3 van verordening nr. 4/2009.

44. In verordening nr. 4/2009 is de gewone verblijfplaats van de verweerder overigens wel de eerste optie die artikel 3 biedt, maar zijn de daaropvolgende mogelijkheden toepasselijk als alternatieven. [31]

45. De plaatsing van alle bevoegdheidscriteria van artikel 3 op hetzelfde niveau maakt het mogelijk om in de nieuwe regelgevingscontext voorbij te gaan aan de eerdere redeneringen van het Hof, die waren gebaseerd op een *aversie* tegen het forum van de eiser en op de kwalificatie van de verweerder, in algemene zin, als de zwakste partij. [32]

2. „Onderhoudsgerechtigde" en „eiser" zijn geen synoniemen

46. In het arrest R heeft het Hof opgemerkt dat de onderhoudsgerechtigde, als eiser, kan kiezen tussen verschillende bevoegde fora, en dit omdat de onderhoudsgerechtigde als „zwakste partij" is aan te merken en verordening nr. 4/2009 tot doel heeft om zijn belangen te beschermen. [33]

47. Deze observaties impliceren niet dat andere eisers niet dezelfde mogelijkheid hebben om te kiezen tussen de in artikel 3 van de verordening bedoelde rechterlijke instanties. De redenering in het arrest R paste bij de omstandigheden van het geding waarin uitspraak werd gedaan, maar er is geen reden om dat arrest (en, bij uitbreiding, verordening nr. 4/2009 zelf) te lezen in de zin dat de bevoegdheidscriteria van artikel 3 slechts gelden voor procedures die door de „zwakste partij" *persoonlijk* aanhangig worden gemaakt.

48. In verordening nr. 4/2009 worden „onderhoudsgerechtigde" en „eiser" niet aan elkaar gelijkgesteld [34], en dat geldt ook voor „onderhoudsplichtige" en „verweerder". Zo wordt in artikel 8, lid 1, een situatie beschreven waarin de onderhoudsplichtige de eiser is, waarbij diens actieradius (onder bepaalde voorwaarden) wordt beperkt tot de lidstaat waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft.

49. De definitie van onderhoudsgerechtigde in artikel 2 van verordening nr. 4/2009 omvat – net als die van onderhoudsplichtige – alleen *natuurlijke personen*, maar de figuren „onderhoudsgerechtigde" en „eiser" hoeven, zoals ik zojuist heb opgemerkt, niet noodzakelijkerwijs dezelfde persoon te zijn.

50. Met andere woorden: uit artikel 2, lid 1, punt 10, van verordening nr. 4/2009 blijkt niet dat openbare lichamen die zijn gesubrogeerd in de positie van een onderhoudsgerechtigde niet over andere fora beschikken dan dat van de gewone verblijfplaats van de verweerder. Dat het openbare lichaam niet onder de definitie van artikel 2, lid 1, punt 10, valt, betekent alleen dat de omstandigheid dat het *zijn* gewone verblijfplaats (of zetel) in een bepaalde lidstaat heeft, geen grond is voor de internationale rechterlijke bevoegdheid van de gerechten van die staat krachtens artikel 3, onder b). [35]

[31] Op deze bijzonderheid van verordening nr. 4/2009 is reeds gewezen door advocaat-generaal Jääskinen in zijn conclusie in de gevoegde zaken Sanders en Huber (C-400/13 en C-408/13, EU:C:2014:2171, punt 62).

[32] Zie hierboven, punt 34.

[33] Punten 28-33, met name punt 30.

[34] Dat gebeurde ook al niet in het Executieverdrag of in verordening nr. 44/2001. In het rapport-Jenard over het verdrag wordt gesproken van „eiser" en niet van „onderhoudsgerechtigde" (blz. 25).

[35] In de rechtsleer, zie bijvoorbeeld Lipp, V., loc. ult. cit., punt 30.

51. De mogelijkheid om de bevoegdheidsregels voor openbare lichamen te beperken is op enig moment in de wetgevingsprocedure overwogen, maar heeft het einddocument niet gehaald. Het Parlement heeft in zijn wetgevingsresolutie van 13 december 2007 [36] twee teksten voorgesteld die hier van belang zijn: a) in artikel 2, punt 9, werd voorgesteld om openbare lichamen op te nemen in het begrip „schuldenaar", en b) in een nieuw in te voegen artikel, artikel 2 bis, werd bepaald dat die lichamen geen toegang zouden hebben tot een ander forum dan dat van de gewone verblijfplaats van de verweerder. Beide voorstellen zijn later ingetrokken. [37]

52. In artikel 64 van verordening nr. 4/2009 is nog een ander steunelement te vinden voor de uitlegging die ik bepleit. Daarin wordt namelijk verwezen naar openbare lichamen die bij wijze van levensonderhoud verstrekte uitkeringen terugvorderen:

– in lid 1 van dat artikel wordt, in de lijn van overweging 14 [38], het begrip „onderhoudsgerechtigde" uitgebreid naar openbare lichamen, die om de erkenning en de tenuitvoerlegging, dan wel, in voorkomend geval, om de uitvoerbaarverklaring van beslissingen kunnen vragen [39];

– in lid 3, van dat artikel, dat is gebaseerd op die premisse, wordt de verleende bevoegdheid gekoppeld aan twee soorten beslissingen, waarvan hier de beslissing relevant is „welke tegen een onderhoudsplichtige is gegeven op verzoek van een openbaar lichaam dat terugbetaling vraagt van bij wijze van levensonderhoud verstrekte uitkeringen". Aangezien mag worden verondersteld dat het verzoek om erkenning, tenuitvoerlegging of uitvoerbaarverklaring wordt gedaan in de staat waar de verweerder zijn gewone verblijfplaats heeft, zal de beslissing ter zake per definitie zijn gegeven in een andere staat.

53. Verordening nr. 4/2009 staat dus toe, zij het impliciet, dat openbare lichamen andere bevoegde fora inroepen dan die van de gewone verblijfplaats van de onderhoudsplichtige.

3. Doelen van verordening nr. 4/2009

54. Zoals ik reeds heb onderstreept, heeft verordening nr. 4/2009 in algemene zin tot doel om de onderhoudsgerechtigde te beschermen. Dit wordt verklaard in overweging 15, waarin dit doel wordt gekoppeld aan het doel om de daadwerkelijke inning van levensonderhoud in grensoverschrijdende gevallen te waarborgen. [40]

[36] Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 13 december 2007 over het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen [COM(2005) 0649 – C6-0079/2006-2005/0259(CNS)], P6_TA(2007)0620, amendementen 19 en 21 op het voorstel van de Commissie.

[37] Zie document 14066/08 (add. 1) van 21 oktober 2008 bij het voorstel van de Raad, aangenomen bij wetgevingsresolutie van het Parlement van 4 december 2008, P6_TA(2008)0574.

[38] „De verordening dient te bepalen dat de term ‚onderhoudsgerechtigde' in het verband van een verzoek om erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake onderhoudsverplichtingen mede omvat openbare lichamen die gerechtigd zijn namens de onderhoudsgerechtigde op te treden dan wel de terugbetaling te vorderen van bij wijze van levensonderhoud aan de onderhoudsgerechtigde gedane uitkeringen. […]"

[39] Artikel 64 is rechtstreeks gemodelleerd naar artikel 36 van het Verdrag van 's Gravenhage van 23 november 2007 inzake de internationale inning van levensonderhoud ten behoeve van kinderen en andere familieleden: zie document 14066/08 (add. 1) van 21 oktober 2008 – waar ik in voetnoot 37 naar heb verwezen en dat het voorstel van de Raad bevat –, artikel 47 ter, thans artikel 64. Voornoemd artikel van het Verdrag van 's Gravenhage is op zijn beurt geënt (met enkele verschillen) op de artikelen 18 en 19 van het Verdrag van 's Gravenhage van 2 oktober 1973 inzake de wet die van toepassing is op onderhoudsverplichtingen. De kwalificatie van openbare lichamen als „onderhoudsgerechtigde" heeft in dit kader tot doel hen in staat te stellen de centrale autoriteiten in te schakelen.

[40] Zie overweging 45; in andere, eerdere overwegingen, zoals overweging 22 of overweging 31, wordt datzelfde doel verbonden aan andere oplossingen of specifieke onderdelen van de verordening.

55. Met dit streven verdraagt het zich beter dat openbare lichamen die zijn gesubrogeerd in de positie van de onderhoudsgerechtigde het regres of de invordering kunnen uitoefenen in de gewone verblijfplaats van die laatste. Op die manier wordt de inning van de vordering vergemakkelijkt, aangezien het openbare lichaam doorgaans ook in die plaats zal zijn gevestigd. [41]

56. Men zou kunnen redeneren dat het verlenen van de mogelijkheid aan openbare lichamen om op die manier gerechtelijke actie te ondernemen niet in het voordeel van de onderhoudsgerechtigde is; het is zelfs niet waarschijnlijk dat de betaling van voorschotten uit hoofde van de aanspraak op onderhoud van de onderhoudsgerechtigde op deze wijze zal worden bevorderd. In herinnering zij gebracht dat de verwijzende rechter in de zaak Blijdenstein dit heeft aangevoerd en dat het Hof dat argument heeft verworpen, waarbij het Hof erop heeft gewezen dat openbare lichamen hun voorschotten verstrekken om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen. [42]

57. Verordening nr. 4/2009 ziet primair op de natuurlijke persoon die onderhoudsgerechtigde is, maar dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat het doel om de inning van het levensonderhoud (in grensoverschrijdende gevallen) te waarborgen, slechts ziet op het aan die onderhoudsgerechtigde verschuldigde levensonderhoud wanneer er wettelijke subrogatie door een openbaar lichaam heeft plaatsgevonden.

58. Bovendien versterkt de uitlegging die ik voorstel, de bescherming van de onderhoudsgerechtigde door de bevoegdheidsregels van verordening nr. 4/2009 te voorzien van een zeker ontmoedigend effect op de onderhoudsplichtige, die zich ervan bewust zal zijn dat hij kan worden opgeroepen voor een gerecht buiten zijn gewone verblijfplaats, ook door een openbaar lichaam.

59. Op deze wijze vindt er een kwalitatieve verandering plaats ten opzichte van het eerdere scenario, dat is geanalyseerd in het arrest Blijdenstein. Terwijl in dat eerdere scenario het openbare lichaam de onderhoudsgerechtigde bijstandsuitkeringen verstrekte, profiteerde de onderhoudsplichtige (tegen wie een vordering was ingesteld omdat hij niet had betaald) van het forumvoordeel. Die onevenwichtigheid kan, en moet, worden gecorrigeerd.

60. Zoals reeds is onderstreept [43] in het commentaar op het arrest Blijdenstein, en zoals ook partijen in hun opmerkingen hebben aangevoerd, ontmoedigt het feit dat het openbare lichaam zijn vordering niet kan instellen in de verblijfplaats van de onderhoudsgerechtigde, de onderhoudsplichtige om vrijwillig aan zijn verplichtingen te voldoen. [44]

[41] Dit argument, dat ook in de opmerkingen van de Duitse regering wordt gebruikt (punt 20), zou misschien moeten worden genuanceerd door rekening te houden met de veelvoorkomende omstandigheid dat het vermogen van de onderhoudsplichtige zich in een andere staat bevindt. In ieder geval zal, zoals dat voor elke eiser geldt, het openbare lichaam gemakkelijker een executoriale titel verkrijgen wanneer het zich kan wenden tot de gerechten van de plaats waar het is gevestigd, welke plaats ook de gewone verblijfplaats van de onderhoudsgerechtigde is.

[42] Arrest Blijdenstein, punt 33.

[43] Zie Álvarez González, S., „Acción de regreso alimenticio y competencia judicial internacional: un nuevo paso en la progresiva delimitación del artículo 5.2 del Convenio de Bruselas", *La Ley-Unión Europea*, jaargang XXV, nr. 6116, punt 5, met andere verwijzingen.

[44] Schriftelijke opmerkingen van de Commissie, punt 25, en van de regering van Spanje, punt 26.

4. Aanvullende argumenten

61. Voor de het door mij verdedigde standpunt pleit nog een ander argument, dat wellicht minder relevant is voor de theorie, maar wel van belang is voor de praktijk: de doelstelling dat de rechterlijke instantie zoveel mogelijk haar eigen recht toepast.

62. Dit argument, dat ook is aangevoerd in het arrest Blijdenstein [45], is toen niet overgenomen door het Hof omdat er destijds geen voor alle lidstaten gemeenschappelijk instrument betreffende het toepasselijke recht op het gebied van onderhoudsverplichtingen bestond. [46]

63. Tegenwoordig beschikken de lidstaten (met uitzondering van Denemarken) over het door de Unie goedgekeurde Protocol van Den Haag van 2007 inzake het recht dat van toepassing is op onderhoudsverplichtingen, waarin in artikel 3 als algemene regel wordt bepaald dat onderhoudsverplichtingen worden beheerst door het recht van de staat waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft. [47]

64. Toestaan dat het openbare lichaam zijn vordering uitoefent in de plaats waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft, leidt tot de samenloop tussen bevoegdheid en toepasselijk recht, aangezien die plaats, zoals ik heb opgemerkt, normaliter ook de plaats is waar het openbare lichaam is gevestigd. Ik wil eraan herinneren dat ingevolge artikel 64, lid 2, van verordening nr. 4/2009 „[h]et recht van een openbaar lichaam om op te treden in de plaats van degene aan wie levensonderhoud is verschuldigd, of om terugbetaling te vragen van uitkeringen die bij wijze van levensonderhoud aan de onderhoudsgerechtigde zijn verstrekt, wordt beheerst door het recht waaraan dat lichaam is onderworpen".

65. Tot slot vindt het in deze gevallen aanvaarden van de bevoegdheidsregel van de gewone verblijfplaats van de onderhoudsgerechtigde steun in de procedurele beginselen van nabijheid en een goede rechtsbedeling, zoals dat ook voor het forum van de gewone verblijfplaats van de onderhoudsplichtige geldt; dit zijn niet voor niets alternatieven. Die motieven verdwijnen niet wanneer het niet de onderhoudsgerechtigde zelf is die de vordering uitoefent, maar een andere (publiekrechtelijke) persoon aan wie diens rechten zijn overgegaan.

66. De rechterlijke instantie van de plaats waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft, is het best geschikt om de behoeftigheid van die laatste te beoordelen en is bijgevolg ook het best geschikt om te bepalen wat het in de rechten van de onderhoudsgerechtigde gesubrogeerde lichaam concreet kan vorderen. [48]

[45] Conclusie van de advocaat-generaal Tizzano van 10 april 2003 in de zaak Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2003:231, punten 28 en 29). De advocaat-generaal zelf kenschetste dit argument als „secundair".

[46] Het Verdrag van 's Gravenhage van 2 oktober 1973 inzake de wet die van toepassing is op onderhoudsverplichtingen was van kracht in elf lidstaten.

[47] Om de samenloop tussen bevoegdheid en toepasselijk recht te waarborgen, is in artikel 4, lid 3, van het Protocol inzake het recht dat van toepassing is op onderhoudsverplichtingen, gedaan te 's Gravenhage op 23 november 2007, het volgende bepaald: „In afwijking van artikel 3 is, indien de onderhoudsgerechtigde de zaak aanhangig maakt bij de bevoegde autoriteit van de staat waar de onderhoudsplichtige zijn gewone verblijfplaats heeft, het recht van het forum van toepassing. […]" Andere oplossingen, ingegeven door andere doelstellingen, worden echter niet uitgesloten.

[48] Zoals wordt opgemerkt in punt 50 van het arrest van 4 juni 2020, FX (Verzet tegen de tenuitvoerlegging van een aanspraak op levensonderhoud) (C-41/19, EU:C:2020:425), waarin wordt verwezen naar punt 80 van de conclusie van advocaat-generaal Bobek van 27 februari 2020 (C-41/19, EU:C:2020:132), is het optreden van een openbaar lichaam van invloed op de manier waarop de schuld wordt vereffend, maar niet op de inhoud van de beslissing inzake onderhoudsverplichtingen, die ongewijzigd blijft.

5. Gevolgen voor de onderhoudsplichtige?

67. Tot slot zal ik een precisering toevoegen met betrekking tot de gevolgen die voor de onderhoudsplichtige zijn verbonden aan de omstandigheid dat het openbare lichaam dat in de rechten van de onderhoudsgerechtigde is getreden, zijn vordering kan uitoefenen in de staat waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft. Daar is ook aan gerefereerd door de partijen die hebben geïntervenieerd in de prejudiciële procedure.

68. De aanvaarding van die mogelijkheid plaatst de verweerder/onderhoudsplichtige niet in een extra nadelige positie: de rechterlijke instantie die kennis zal nemen van de tegen hem ingestelde vordering zal uiteindelijk dezelfde zijn die de onderhoudsgerechtigde, als direct betrokkene, had kunnen inroepen.

D. Subsidiaire overwegingen

69. Indien het Hof er, tegen het door mij verdedigde standpunt in, voor zou kiezen om de lijn van het arrest Blijdenstein te bevestigen, ben ik subsidiair van mening dat het op twee punten de werkingssfeer van dat arrest zou moeten nuanceren:

– de bevoegdheid van het forum van de gewone verblijfplaats van de onderhoudsgerechtigde zou niet moeten worden gebonden aan de voorwaarde dat hij de vordering *persoonlijk* instelt. [49] Die beperking, op de meest letterlijke manier gelezen, zou leiden tot het onlogische resultaat dat bijvoorbeeld de wettelijke voogd (die een natuurlijke of een rechtspersoon kan zijn) van een rechtsonbekwame persoon wordt uitgesloten van de mogelijkheid om onderhoud te vorderen in de plaats waar de onder voogdij staande persoon zijn gewone verblijfplaats heeft;

– niet bevestigd zou moeten worden dat er „[b]ovendien […] geen sprake meer [is] van een precaire financiële situatie van de onderhoudsgerechtigde, aangezien diens behoeften zijn gedekt door de verstrekkingen van dat openbaar lichaam”. [50] Dit argument zou ertoe kunnen leiden dat het bevoegdheidscriterium wordt gebaseerd op de financiële middelen van de onderhoudsgerechtigde (de onderhoudsgerechtigde zelf of een derde die in diens rechten is getreden, en ongeacht of die derde een natuurlijke of een rechtspersoon is), met als gevolg dat in elk afzonderlijk geval zou moeten worden beoordeeld of de onderhoudsgerechtigde zich in een precaire financiële situatie bevindt.

V. Conclusie

70. Gelet op een ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van het Bundesgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3, onder b), van verordening (EG) nr. 4/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen moet aldus worden uitgelegd dat een openbaar lichaam dat bijstandsuitkeringen heeft verstrekt aan een

[49] Zie hierboven, punt 33.

[50] Arrest Blijdenstein, punt 30.

onderhoudsgerechtigde en van rechtswege is gesubrogeerd in de onderhoudsvordering, bij wege van regres betaling kan vorderen van de persoon die deze schuld moet betalen voor de gerechten van de staat waar de onderhoudsgerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft.”