CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 1 februari 2017 [1]

Zaak C-670/15

Jan Šalplachta

[verzoek van het Bundesarbeitsgericht (federale arbeidsrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen – Richtlijn 2003/8/EG – Toepassingsgebied – Verzoek om rechtsbijstand ingediend bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld – Vergoeding van de kosten voor de vertaling van stukken bij het verzoek om rechtsbijstand”

Inleiding

1. De onderhavige prejudiciële verwijzing stelt het Hof in de gelegenheid om het toepassingsgebied van richtlijn 2003/8/EG van de Raad [2] te verduidelijken. Deze richtlijn is gericht op het vaststellen van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij grensoverschrijdende geschillen.

2. Bij het Bundesarbeitsgericht is een zaak aanhangig betreffende een geschil over de vergoeding van gemaakte kosten in verband met een verzoek om rechtsbijstand, namelijk de kosten voor de vertaling van stukken bij dit verzoek. In de Duitse wet tot omzetting van richtlijn 2003/8 is niet voorzien in het verlenen van rechtsbijstand voor de rechtsbijstandsprocedure zelf wanneer dit verzoek is ingediend bij de Duitse rechter die tevens een bevoegde autoriteit is. Met het onderhavige verzoek wenst de hoogste Duitse arbeidsrechter indirect te vernemen of de nationale voorschriften verenigbaar zijn met richtlijn 2003/8 (hierna: „richtlijn”).

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Richtlijn van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen (PB 2003, L 26, blz. 41).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3. Richtlijn 2003/8 bepaalt:

„Artikel 3

Recht op rechtsbijstand

1. Natuurlijke personen die betrokken zijn bij een onder deze richtlijn vallend geschil, hebben recht op adequate rechtsbijstand teneinde hun daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen, onder de voorwaarden bepaald in deze richtlijn.

2. Rechtsbijstand wordt adequaat geacht wanneer hij voorziet in:

a) advies in de precontentieuze fase met het oog op het vinden van een oplossing voordat er gerechtelijke procedures worden ingeleid,

b) juridische bijstand en vertegenwoordiging in rechte, alsook vrijstelling van of tegemoetkoming in de proceskosten van de begunstigde, met inbegrip van de in artikel 7 bedoelde kosten en het honorarium van personen die in opdracht van de rechter in de procedure optreden.

[…]

Artikel 7

Kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil

Rechtsbijstand die wordt toegekend in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, omvat de volgende kosten die rechtstreeks verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil:

[…]

b) kosten voor de vertaling van de voor de afdoening van de zaak benodigde stukken die door de rechter of de bevoegde autoriteit worden verlangd en door de begunstigde worden overgelegd; en

[…]

Artikel 8

Kosten voor rekening van de lidstaat van de woonplaats of de gewone verblijfplaats

De lidstaat waar de verzoeker om rechtsbijstand zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, verleent de vereiste, in artikel 3, lid 2, bedoelde rechtsbijstand tot dekking van

a) de kosten in verband met de bijstand van een lokale advocaat of enige andere persoon die bij de wet gemachtigd is juridisch advies te verlenen, welke in die lidstaat zijn gemaakt totdat het verzoek om rechtsbijstand in overeenstemming met deze richtlijn is ontvangen in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld;

b) de kosten voor de vertaling van het verzoek en van de vereiste begeleidende stukken, wanneer het verzoek bij de autoriteiten in die lidstaat wordt ingediend.

[…]

Artikel 13

Indiening en verzending van verzoeken om rechtsbijstand

1. Verzoeken om rechtsbijstand kunnen worden ingediend bij

a) hetzij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft (verzendende autoriteit),

b) hetzij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld of waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd (ontvangende autoriteit).

2. De verzoeken om rechtsbijstand worden ingevuld, en de begeleidende stukken worden vertaald

a) in de officiële taal of een van de officiële talen van de lidstaat van de bevoegde ontvangende autoriteit die een van de talen van de instellingen van de Gemeenschap is; of

b) in een andere taal waarvan die lidstaat in overeenstemming met artikel 14, lid 3, heeft verklaard dat hij deze kan aanvaarden.

[…]

4. De verzendende autoriteit staat de verzoeker bij door erop toe te zien dat het verzoek vergezeld gaat van alle begeleidende stukken die, voor zover haar bekend, vereist zijn opdat het verzoek in behandeling kan worden genomen. Tevens staat zij de verzoeker bij door in overeenstemming met artikel 8, onder b), te voorzien in de eventueel noodzakelijke vertaling van de begeleidende stukken.

De bevoegde verzendende autoriteit verzendt het verzoek binnen 15 dagen te rekenen vanaf het tijdstip van ontvangst van het naar behoren in een van de in lid 2 bedoelde talen ingevulde verzoek en de zo nodig in een van die talen vertaalde begeleidende stukken naar de bevoegde ontvangende autoriteit in de andere lidstaat.

[…]

6. De lidstaten vragen geen vergoeding voor overeenkomstig lid 4 verstrekte diensten. […]”

Duits recht

4. Richtlijn 2003/8 is omgezet in Duits recht bij de §§ 114 tot en met 127a, alsmede de §§ 1076 tot en met 1078 van de Zivilprozessordnung (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „ZPO”).

5. § 114, lid 1, ZPO bepaalt:

„Een partij die op grond van haar persoonlijke en economische situatie de proceskosten niet, slechts ten dele of slechts in verschillende termijnen kan betalen, verkrijgt desgevraagd rechtsbijstand, indien de voorgenomen vordering of het voorgenomen verweer in rechte voldoende kans van slagen biedt en niet vexatoir lijkt. Voor grensoverschrijdende rechtsbijstand binnen de Europese Unie zijn voorts de §§ 1076 tot en met 1078 van toepassing.”

6. § 117, leden 1 en 2, ZPO luidt:

„(1) Het verzoek om rechtsbijstand dient bij de voor het geschil bevoegde rechter te worden ingediend; […]

(2) Bij het verzoek dient de partij een verklaring omtrent haar persoonlijke en economische situatie (gezinssituatie, beroep, vermogen, inkomen en lasten) alsook relevante begeleidende bewijsstukken te voegen. […]"

7. § 1076 ZPO bepaalt:

„Voor grensoverschrijdende rechtsbijstand binnen de Europese Unie op grond van [richtlijn 2003/8] zijn de §§ 114 tot en met 127a van toepassing voor zover hierna niet anders is bepaald."

8. § 1078, lid 1, ZPO bepaalt:

„Voor inkomende verzoeken om grensoverschrijdende rechtsbijstand is de voor het geschil bevoegde rechter of de executierechter bevoegd. De verzoeken dienen in de Duitse taal te worden ingevuld en de begeleidende stukken dienen vergezeld te gaan van een vertaling in de Duitse taal. […]"

9. Zoals de verwijzende rechter heeft toegelicht, voorzien deze voorschriften volgens Duitse rechtspraak niet in het verlenen van rechtsbijstand voor de rechtsbijstandsprocedure zelf, omdat deze procedure geen „proces" vormt in de zin van § 114 ZPO. Het is dus uitgesloten dat rechtsbijstand wordt verleend voor de kosten die zijn gemaakt in verband met de vertaling in de procestaal van de verklaring en de begeleidende stukken die bij het rechtsbijstandsverzoek worden gevoegd. Voor een in een andere lidstaat woonachtige verzoeker die rechtstreeks bij een Duitse rechter een vordering instelt en tegelijkertijd bij die rechter een verzoek om rechtsbijstand indient, zijn bijgevolg dezelfde voorschriften van toepassing als voor inwoners van Duitsland.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

10. Jan Šalplachta is woonachtig in Tsjechië. Op 24 september 2013 heeft hij via zijn Duitse raadsman bij het Arbeitsgericht Zwickau (arbeidsrechter Zwickau, Duitsland) tegen de in Duitsland gevestigde onderneming Elektroanlagen & Computerbau GmbH een vordering ingesteld met betrekking tot de betaling van achterstallig loon en tegelijkertijd om rechtsbijstand verzocht. Op 27 november 2013 heeft hij verzocht om uitbreiding van de rechtsbijstand tot de kosten voor de vertaling van de bewijsstukken met betrekking tot zijn inkomens- en vermogenssituatie.

11. De door verzoeker op 23 september 2013 ondertekende, in de Duitse taal opgestelde verklaring omtrent zijn persoonlijke en economische situatie is op 8 april 2014 door de griffie van het Arbeitsgericht Zwickau ontvangen. Het formulier dat de verklaring bevatte, was met inbegrip van de toelichting en de begeleidende stukken door een in Dresden (Duitsland) gevestigd professioneel vertaalbureau in het Duits vertaald. Verzoeker heeft twee aan hem gerichte rekeningen van het vertaalbureau aan de gerechtelijke stukken laten toevoegen.

12. Het Arbeitsgericht Zwickau heeft aan verzoeker rechtsbijstand voor de procedure in eerste aanleg toegekend, maar de vergoeding van de kosten voor de vertaling geweigerd. Het Landesarbeitsgericht (hogere arbeidsrechter) heeft het hoger beroep van verzoeker afgewezen. Verzoeker heeft hiertegen vervolgens cassatieberoep bij de verwijzende rechter ingesteld.

13. De verwijzende rechter merkt op dat het beroep slechts gegrond moet worden verklaard indien de §§ 114 e.v. ZPO in overeenstemming met het Unierecht aldus moeten worden uitgelegd dat de door verzoeker gemaakte kosten voor de vertaling van de verklaring en de begeleidende stukken bij het rechtsbijstandsverzoek worden gedekt door de in de Bondsrepubliek Duitsland toegekende rechtsbijstand. Anders moet het cassatieberoep worden verworpen.

14. In deze omstandigheden heeft het Bundesarbeitsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Vereist het recht van een natuurlijke persoon op een effectieve toegang tot de rechter bij een grensoverschrijdend geschil in de zin van de artikelen 1 en 2 van [richtlijn 2003/8] dat de door de Bondsrepubliek Duitsland verleende rechtsbijstand de door de verzoeker voorgeschoten kosten omvat voor de vertaling van de verklaring en de begeleidende stukken bij het verzoek om rechtsbijstand, wanneer de verzoeker tegelijkertijd met het instellen van de rechtsvordering bij de voor het geschil bevoegde rechter, die ook bevoegd is als ontvangende autoriteit in de zin van artikel 13, lid 1, onder b), van de richtlijn, om rechtsbijstand verzoekt en zelf de vertaling heeft laten maken?”

15. De verwijzingsbeschikking is op 15 december 2015 door het Hof ontvangen. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Šalplachta, de Duitse en de Tsjechische regering en door de Europese Commissie. Šalplachta, de Duitse en de Spaanse regering en de Commissie hebben pleidooi gehouden ter terechtzitting van 9 november 2016.

Analyse

Inleiding

16. Artikel 13, lid 1, onder a) en b), van richtlijn 2003/8 verleent aan een verzoeker om rechtsbijstand de procedurele mogelijkheid om zijn verzoek in te dienen bij hetzij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar hij zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft [onder a)], hetzij de autoriteit van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld of waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd [onder b)].

17. Wanneer het verzoek om rechtsbijstand wordt ingediend in de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, dan fungeert de bevoegde autoriteit van de lidstaat als „verzendende autoriteit” en de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld of waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd als „ontvangende autoriteit”.

18. Volgens artikel 13, lid 4, van richtlijn 2003/8 staat de verzendende autoriteit in de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, de verzoeker bij door te voorzien in een vertaling van de begeleidende stukken vóór verzending van het verzoek aan de ontvangende autoriteit.

19. Dit voorschrift sluit aan bij artikel 8, onder b), van richtlijn 2003/8 waarin wordt bepaald dat de lidstaat waar de verzoeker om rechtsbijstand zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, de vereiste rechtsbijstand verleent tot dekking van de kosten voor de vertaling van het verzoek en van de vereiste begeleidende stukken, wanneer het verzoek bij de bevoegde autoriteit in die lidstaat wordt ingediend.

20. Richtlijn 2003/8 regelt echter niet uitdrukkelijk de vergoeding van de kosten voor de vertaling wanneer het verzoek om rechtsbijstand wordt ingediend bij de autoriteiten in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld (de lidstaat van het forum).

21. Met het onderhavige verzoek wenst de verwijzende rechter te doen verduidelijken of volgens richtlijn 2003/8 ook in het laatste geval de kosten moeten worden gedekt.

22. De verwijzende rechter wenst in essentie te vernemen of volgens richtlijn 2003/8 de rechtsbijstand die wordt verleend in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, de door verzoeker gemaakte kosten moet dekken voor de vertaling van de verklaring en de begeleidende stukken bij het verzoek om rechtsbijstand, wanneer het verzoek bij de bevoegde autoriteit van die lidstaat is ingediend in plaats van bij de autoriteiten van de lidstaat waar verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft.

Formulering van de relevante voorschriften

23. Hoewel de verwijzende rechter verwijst naar de artikelen 1 en 2 en artikel 13, lid 1, onder b), van de richtlijn, zou het Hof mijns inziens de artikelen 3 en 7 van de richtlijn moeten uitleggen om een nuttig antwoord te kunnen geven.

24. Volgens artikel 3, lid 1, van de richtlijn hebben natuurlijke personen die betrokken zijn bij een onder deze richtlijn vallend geschil, recht op adequate rechtsbijstand teneinde hun daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen, onder de voorwaarden bepaald in deze richtlijn. Rechtsbijstand wordt adequaat geacht wanneer hij in het bijzonder voorziet in juridische bijstand en vertegenwoordiging in rechte, alsook vrijstelling van of tegemoetkoming in de proceskosten van de begunstigde, met inbegrip van de in artikel 7 bedoelde kosten en het honorarium van personen die in opdracht van de rechter in de procedure optreden [artikel 3, lid 2, onder b)].

25. De voorwaarden en de omvang van de rechtsbijstand worden verder uitgewerkt in de artikelen 5 tot en met 11 van de richtlijn.

26. Deze bepalingen regelen het recht op rechtsbijstand in zowel de lidstaat van het forum (artikelen 5 tot en met 7) als de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft (artikel 8).

27. Met betrekking tot de kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil, bepaalt artikel 7, onder b), van de richtlijn dat rechtsbijstand de kosten omvat die rechtstreeks verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil, waaronder de kosten voor de vertaling van de voor de afdoening van de zaak benodigde stukken die door de rechter of de bevoegde autoriteit worden verlangd en door de begunstigde van de rechtsbijstand worden overgelegd.

28. Volgens artikel 8, onder b), van de richtlijn verleent de lidstaat waar de verzoeker om rechtsbijstand zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, de rechtsbijstand voor de vertaling van het verzoek en van de vereiste begeleidende stukken, wanneer het verzoek bij de autoriteiten in die lidstaat wordt ingediend.

29. In de formulering van deze voorschriften wordt niet uitdrukkelijk verwezen naar de kosten voor de vertaling die zijn ontstaan in verband met het verzoek om rechtsbijstand wanneer het verzoek wordt ingediend in de lidstaat van het forum. Enerzijds verwijst artikel 7 van de richtlijn betreffende de kosten in de lidstaat van het forum, naar de vertaling van de „voor de afdoening van de zaak benodigde" stukken en niet uitdrukkelijk naar de kosten die zijn ontstaan in verband met een verzoek om rechtsbijstand. Anderzijds betreft artikel 8 van de richtlijn, waarin uitdrukkelijk naar dergelijke kosten wordt verwezen, uitsluitend kosten voor rekening van de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft.

30. De onduidelijkheid die hieruit voortvloeit, vindt haar weerslag in de tegengestelde standpunten die in de onderhavige procedure kenbaar zijn gemaakt.

31. De verwijzende rechter is van mening dat in artikel 8 van richtlijn 2003/8 tot uitdrukking komt dat de kosten die een verzoeker om rechtsbijstand maakt in verband met de vertaling van de verklaring en de begeleidende stukken bij het verzoek om rechtsbijstand, uitsluitend ten laste komen van de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, in dit geval Tsjechië, ofschoon hij

daarbij opmerkt dat deze uitlegging niet duidelijk uit de richtlijn kan worden afgeleid. Deze rechter merkt verder op dat hoewel deze uitlegging betekent dat de kosten voor de vertaling helemaal niet worden gedekt wanneer het verzoek direct wordt ingediend in de lidstaat van het forum, dit gevolg voortvloeit uit de door verzoeker gemaakte procedurele keuze. Verzoeker had de mogelijkheid om in Tsjechië om rechtsbijstand te verzoeken. Indien hij dat had gedaan, had hij daarvan geen juridisch nadeel ondervonden.

32. De drie interveniërende lidstaten in de onderhavige zaak zijn het met deze opvatting eens.

33. De Duitse, de Tsjechische en de Spaanse regering merken op dat artikel 7 van richtlijn 2003/8 verwijst naar de kosten die worden gemaakt voor de vertaling van de „voor de afdoening van de zaak benodigde" stukken en niet uitdrukkelijk verwijst naar de kosten voor de vertaling van de stukken in verband met het verzoek om rechtsbijstand. Zij merken op dat de kosten die zijn gemaakt in verband met een verzoek om rechtsbijstand, strikt genomen niet de kosten zijn voor de gerechtelijke procedure. De Spaanse regering benadrukt dat het in sommige rechtsstelsels zelfs zo is dat een verzoek om rechtsbijstand niet bij een rechter wordt ingediend, maar bij een bevoegde overheidsinstantie, en wordt behandeld in het kader van een administratieve procedure die losstaat van de gerechtelijke procedure over het materiële geschil. Zelfs in rechtsstelsels waarin het verzoek om rechtsbijstand moet worden ingediend bij de rechter die bevoegd is het materiële geschil te behandelen, wordt een dergelijk verzoek niettemin behandeld in het kader van een procedure die losstaat van de gerechtelijke procedure over dat geschil.

34. Verzoeker in het hoofdgeding en de Commissie zijn een andere mening toegedaan.

35. Verzoeker betoogt dat door de kosten die zijn gemaakt in verband met een verzoek om rechtsbijstand uit te sluiten van de rechtsbijstand, de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende geschillen wordt belemmerd. Indien deze kosten alleen zouden worden vergoed in de lidstaat waar verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, dan zou verzoeker worden benadeeld voor het rechtstreeks indienen van zijn verzoek om rechtsbijstand in de lidstaat van het forum, waardoor de hem door de richtlijn geboden procedurele opties worden beperkt en verder de inachtneming van de termijnen mogelijk onzeker wordt.

36. De Commissie stelt dat de omvang van de rechtsbijstand overeenkomstig de richtlijn wordt vastgesteld in het licht van de doelstellingen van de richtlijn en bovendien niet mag afhangen van de door de verzoeker om rechtsbijstand gekozen procedure. Het zou niet logisch zijn om de rechtsbijstand alleen toe te kennen voor de kosten voor de vertaling in verband met het verzoek om rechtsbijstand wanneer dit verzoek wordt ingediend in de lidstaat waar verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, maar niet wanneer dit rechtstreeks wordt ingediend in de lidstaat van het forum. Volgens de Commissie zouden de kosten voor de vertaling in beide situaties moeten worden vergoed.

37. Aangezien de formulering van de relevante voorschriften van de richtlijn ruimte laat voor tegenstrijdige uitleggingen, zal ik mij verder richten op de teleologische en systematische uitlegging en, aanvullend, op de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn.

Opzet en doelstelling van richtlijn 2003/8

38. Richtlijn 2003/8 beoogt daadwerkelijke toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen te verzekeren ten behoeve van personen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, en de overwegingen 5 en 6 daarvan.

39. De doelstelling van de richtlijn bestaat derhalve in de verwezenlijking van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming betreffende de categorieën geschillen die binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, overeenkomstig artikel 47, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat het recht op rechtsbijstand waarborgt voor zover deze bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te verzekeren.[3]

40. Om deze doelstelling te verwezenlijken, wordt in de richtlijn een aantal gemeenschappelijke minimumvoorschriften vastgesteld, met name met betrekking tot het recht op adequate rechtsbijstand (artikel 3) en de omvang van rechtsbijstand in grensoverschrijdende situaties (artikel 7). Daarmee beoogt de richtlijn belemmeringen voor toegang tot de rechter weg te nemen die ontstaan door de extra kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil.

41. Om de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn te waarborgen, moet naar mijn mening de „adequate rechtsbijstand", zoals bedoeld in de artikelen 3 en 7 van de richtlijn, aldus worden uitgelegd dat ook de kosten worden gedekt die worden gemaakt vanwege het grensoverschrijdende karakter van het verzoek om rechtsbijstand zelf, zoals de kosten voor de vertaling van het verzoek en de begeleidende stukken.

42. In de door de richtlijn beoogde situaties is de indiening van een verzoek om rechtsbijstand een noodzakelijke voorwaarde om toegang tot de rechter te kunnen waarborgen. Personen die vanwege hun economische situatie niet in staat zijn de proceskosten te betalen, zouden moeite kunnen hebben met het voldoen van de kosten voor de vertaling van de voor het indienen van een grensoverschrijdend verzoek om rechtsbijstand benodigde stukken. Bijgevolg zou de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen in gevaar worden gebracht indien de verzoeker geen tegemoetkoming in de kosten zou kunnen ontvangen voor de vertaling in verband met zijn of haar verzoek om rechtsbijstand.

43. Deze overweging wordt bevestigd door het systeem van de richtlijn, waarvan de voorschriften niet alleen betrekking hebben op de vergoeding van de proceskosten, maar ook op de kosten voor juridisch advies voorafgaand aan de indiening van het rechtsbijstandsverzoek en tevens op de kosten die worden gemaakt in verband met het verzoek om rechtsbijstand (artikel 8).

44. Aangezien de richtlijn bepalingen bevat met betrekking tot de vergoeding van de kosten voor een verzoek om rechtsbijstand, zouden deze kosten bovendien moeten worden vergoed ongeacht de door de verzoeker gevolgde procedure overeenkomstig artikel 13, lid 1, van de richtlijn.

45. De omvang van de rechtsbijstand zou niet afhankelijk moeten zijn van het soort procedure dat wordt gevolgd voor de indiening van het verzoek om rechtsbijstand.

46. Ten eerste zou door uitsluiting van dergelijke kosten ingeval de verzoeker het verzoek rechtstreeks indient in de lidstaat van het forum, zijn keuzemogelijkheid tussen de twee procedurele alternatieven waarin artikel 13, lid 1, van de richtlijn uitdrukkelijk voorziet, in de praktijk worden beperkt. Ten tweede zou een dergelijke beperking de verzoeker er mogelijk toe dwingen om voor een zwaardere procedure te kiezen. In plaats van het verzoek om rechtsbijstand rechtstreeks in te dienen bij de rechter die bevoegd is het materiële geschil te behandelen, zou de verzoeker verplicht worden om twee afzonderlijke procedures in te stellen: eerst bij de bevoegde rechter teneinde de termijnen in acht te nemen, en daarna bij de autoriteiten in de lidstaat waar zijn of haar woonplaats of gewone verblijfplaats is gelegen teneinde de kosten vergoed te krijgen die zijn gemaakt in verband met het verzoek om rechtsbijstand.

3 Op het moment dat de richtlijn werd vastgesteld, was het Handvest natuurlijk juridisch nog niet bindend voor de lidstaten. Zie, wat betreft de Poolse rechtsliteratuur, K. Kowalik-Bańczyk, „Pojęcie sporu transgranicznego w dyrektywie Rady", *Współpraca sądowa*, nr. 2003/8, W. Czapliński, A. Wróbel (red.), Warschau 2007, blz. 39, op blz. 42.

47. Ik acht het niet wenselijk een dergelijke bedoeling af te leiden uit het bepaalde in de artikelen 3, 7 en 8 van de richtlijn. Het lijkt niet consequent om verzoeker twee alternatieve keuzemogelijkheden te bieden om hem vervolgens te straffen voor het kiezen van een van de uitdrukkelijk beoogde procedurele alternatieven. Door de procedurele keuzemogelijkheden van de verzoeker om rechtsbijstand op deze manier te beperken, zou de toegang tot de rechter in strijd met de doelstellingen van de richtlijn extra worden belemmerd.

48. Gelet op het systeem en de doelstelling van de richtlijn kan naar mijn mening artikel 7 daarvan, waarin wordt bepaald dat rechtsbijstand in de lidstaat van het forum ook de kosten omvat die rechtstreeks verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil, niet aldus worden opgevat dat de kosten worden uitgesloten voor de vertaling van de stukken die benodigd zijn om te beslissen over het verzoek om rechtsbijstand in het kader van een dergelijk geschil.

49. Om die reden ben ik van mening dat zowel het systeem als de doelstelling van richtlijn 2003/8 de uitlegging bevestigt dat de omvang van de rechtsbijstand krachtens de artikelen 3 en 7 van deze richtlijn de kosten omvat voor de vertaling in verband met een grensoverschrijdend verzoek om rechtsbijstand, waaronder de kosten in de situatie waarin een dergelijk verzoek rechtstreeks wordt ingediend in de lidstaat van het forum.

Totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2003/8

50. Naar mijn mening wordt een dergelijke lezing van de artikelen 3, 7 en 8 van de richtlijn ondersteund door de totstandkomingsgeschiedenis daarvan.

51. In het voorstel van de Commissie[4] is één artikel (artikel 5) gewijd aan de kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil. De eerste twee leden daarvan hebben betrekking op de kosten die zijn gemaakt in de lidstaat van het forum, terwijl het derde lid betrekking heeft op de kosten die zijn gemaakt in de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats heeft.[5] Volgens het door de Commissie in haar voorstel ontworpen systeem worden bijgevolg de grensoverschrijdende kosten in de regel vergoed door de lidstaat van het forum, behalve, bij wijze van uitzondering, bepaalde kosten die worden gemaakt in de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats heeft. De structuur van dit voorschrift is na de behandeling in het Europees Parlement niet gewijzigd, afgezien van de wijziging van artikel 5, lid 3, die werd ingevoerd ter wille van de samenhang met een voorgestelde wijziging van artikel 2, lid 1.[6]

52. In de tekst van de richtlijn zoals die uiteindelijk door de Raad is goedgekeurd[7], zijn de voorschriften over de kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil, aangepast en opgedeeld in twee verschillende artikelen: artikel 7 („Vergoeding van de kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil") en artikel 8 („Kosten voor rekening van de lidstaat van de woonplaats of de gewone verblijfplaats"). Uit die aanpassingen blijkt echter niet dat de Raad de bedoeling had af te wijken van het concept dat inherent is aan de regeling zoals door de Commissie voorgesteld, dat inhoudt dat de kosten die verband houden met het

4 Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand en andere financiële aspecten van civiele procedures [COM(2002) 13 van 18 januari 2002].

5 Artikel 5 van het voorstel van de Commissie luidde als volgt: „Vergoeding van de kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil. De rechtsbijstand die wordt toegekend in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, omvat ook de bijkomende kosten die rechtstreeks verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil. Bij deze kosten gaat het met name om kosten voor tolken en vertalingen en om reiskosten, voor zover de fysieke aanwezigheid van de betrokken partijen ter zitting verplicht is. De lidstaat van verblijf van de aanvrager van de rechtsbijstand kent rechtsbijstand toe om de kosten te dekken die in die lidstaat worden gemaakt, in het bijzonder voor de bijstand van een lokale advocaat."

6 Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement P5_TA(2002)0441 van 25 september 2002. Amendement 17: „Artikel 5, alinea 3 De lidstaat waar de aanvrager van de rechtsbijstand verblijft of waar hij gewoonlijk verblijft, kent een vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand toe."

7 Raadsdocument nr. 13385/02 van 18 november 2002.

grensoverschrijdende karakter van het geschil, in de regel moeten worden vergoed door de lidstaat van het forum, uitgezonderd bepaalde specifieke kosten die zijn gemaakt in de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats of verblijfplaats heeft. Sterker nog, in de overwegingen van de richtlijn kan dit beginsel nog steeds worden teruggevonden. [8]

53. De totstandkomingsgeschiedenis lijkt bijgevolg in de onderhavige zaak de stelling van de Commissie te steunen dat artikel 8 een uitzondering is op de algemene regel die de lidstaat van het forum verplicht de kosten te vergoeden. Ik vind in ieder geval geen steun voor de door de Spaanse regering ter terechtzitting geuite opvatting dat de artikelen 7 en 8 een regel bevatten voor de verdeling van de kosten door te preciseren welke kosten door welke van de twee lidstaten in kwestie worden vergoed. Zoals ik hierboven reeds heb vermeld [9], zie ik met name niet in hoe artikel 7 aldus zou moeten worden uitgelegd dat de kosten voor de vertaling van de voor de beslissing over een verzoek om rechtsbijstand benodigde stukken worden uitgesloten wanneer een dergelijk verzoek wordt ingediend in de lidstaat van het forum. Een zo beperkte uitlegging zou naar mijn mening in strijd zijn met de doelstelling van de richtlijn die ertoe strekt het recht op adequate rechtsbijstand te eerbiedigen teneinde de daadwerkelijke toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen te waarborgen.

54. Tot slot merk ik op dat de Duitse regering ter terechtzitting heeft gewezen op het feit dat met de richtlijn het systeem van samenwerking op het gebied van rechtsbijstand is vervangen waarin de Overeenkomst van Straatsburg van 1977 van de Raad van Europa voorzag. [10]

55. De Overeenkomst van Straatsburg voorzag in een systeem voor grensoverschrijdende verzending van verzoeken om rechtsbijstand waardoor verzoekers een verzoek om rechtsbijstand konden indienen in de staat waar zij hun verblijfplaats hebben. De overeenkomst bepaalde ook dat de verzendende autoriteit de verzoeker diende bij te staan door erop toe te zien dat het verzoek vergezeld ging van alle benodigde stukken en dat zij de verzoeker eveneens diende bij te staan door te voorzien in de eventueel noodzakelijke vertaling van de stukken (artikel 3).

56. Het kennisgevings- en het verzendingssysteem van artikel 13 van de richtlijn zijn rechtstreeks gebaseerd op die van de Overeenkomst van Straatsburg. [11]

57. Ik denk echter niet dat dit historische argument kan worden aangevoerd om aan te tonen, zoals de Duitse regering voor ogen stond, dat, aangezien de richtlijn in de plaats treedt van de Overeenkomst van Straatsburg, de kosten voor de vertaling die verband houden met de verzoeken om rechtsbijstand alleen worden vergoed in situaties waarop voorheen de Overeenkomst van Straatsburg betrekking had, dat wil zeggen alleen wanneer de verzoeker gebruikmaakt van het systeem van internationale verzending van verzoeken om rechtsbijstand door indiening van dit verzoek in de lidstaat van verblijf.

8 Zie overweging 23 waaruit blijkt dat rechtsbijstand wordt verleend door de lidstaat waar de zaak wordt behandeld of waar om tenuitvoerlegging wordt verzocht, met uitzondering van precontentieuze bijstand.

9 Zie punt 48 van deze conclusie.

10 De Europese Overeenkomst inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand, die in 1977 te Straatsburg is ondertekend (beschikbaar op http://www.coe.int/en/web/conventions/). Op het moment dat de richtlijn werd vastgesteld, was de overeenkomst door alle lidstaten van de Unie, behalve Duitsland, geratificeerd. Het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen, voorziet in een soortgelijk systeem voor het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand. Dit verdrag was destijds slechts door zes lidstaten geratificeerd.

11 Zie overweging 26 van de richtlijn.

58. In de Overeenkomst van Straatsburg werd het systeem voor grensoverschrijdende verzending van verzoeken om rechtsbijstand ingevoerd, maar het vraagstuk van de omvang van rechtsbijstand in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, kwam daarin niet aan de orde. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn blijkt dat het de bedoeling van de Uniewetgever was om voort te bouwen op de Overeenkomst van Straatsburg, waarvan in de praktijk weinig gebruik werd gemaakt. [12]

59. Als de uitlegging waarvoor de Duitse regering pleit, zou worden aanvaard, zou dat betekenen dat de richtlijn niet wezenlijk verder gaat dan het systeem waarin de Overeenkomst van Straatsburg voorzag.

60. Deze conclusie lijkt mij strijdig met de bedoeling van de Uniewetgever. Het hoofddoel van de richtlijn was niet om nog een systeem vast te stellen voor de grensoverschrijdende verzending van verzoeken om rechtsbijstand, aangezien de Overeenkomst van Straatsburg reeds voorzag in een dergelijk systeem. De richtlijn beoogt de daadwerkelijke toegang tot rechtsbijstand in andere lidstaten te garanderen, met inbegrip van de situatie waarin de verzoeker ervoor kiest een verzoek om rechtsbijstand rechtstreeks in te dienen in de lidstaat van het forum. Om dit te bereiken, zou de rechtsbijstand ook de kosten moeten omvatten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het verzoek om rechtsbijstand.

61. Gelet op een en ander ben ik van mening dat zowel in de systematische als in de teleologische overwegingen steun te vinden is voor de uitlegging dat de artikelen 3 en 7 van de richtlijn inhouden dat rechtsbijstand de door verzoeker gemaakte kosten omvat voor de vertaling van de verklaring en de begeleidende stukken bij het verzoek om rechtsbijstand, en dat deze uitlegging tevens wordt bevestigd door de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn.

Conclusie

62. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om als volgt te antwoorden op de prejudiciële vraag van het Bundesarbeitsgericht:

„Artikel 3, lid 1, en artikel 7 van richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen, moeten aldus worden uitgelegd dat de rechtsbijstand die wordt verleend in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, de door de verzoeker gemaakte kosten moet dekken voor de vertaling van de verklaring en de begeleidende stukken bij het verzoek om rechtsbijstand wanneer dit verzoek bij de bevoegde autoriteit van die lidstaat is ingediend.”

12 Zie groenboek van de Commissie „Rechtsbijstand in burgerlijke zaken: problemen bij grensoverschrijdende geschillen” [COM(2000) 51 van 9 februari 2000, blz. 16].