CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 18 april 2002 [1]

1. Bij arrest van 27 juni 2000 heeft het Hof van Beroep te Antwerpen (België) het Hof van Justitie twee prejudiciële vragen voorgelegd inzake de uitlegging van artikel 1 van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (hierna: „Executieverdrag"). [2] De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen, of het bij de verhaalsvordering die tegen een onderhoudsplichtige particulier wordt ingesteld door een overheidsorgaan dat financiële bijstand heeft verleend aan de onderhoudsgerechtigde die geen betaling heeft ontvangen, gaat om een procedure in een burgerlijke zaak die derhalve binnen het toepassingsgebied van het Executieverdrag valt, en zo ja, of een dergelijke verhaalsvordering een procedure betreffende de sociale zekerheid is, die als zodanig van het toepassingsgebied van het Executieverdrag is uitgesloten.

Rechtskader

Het Executieverdrag

2. In artikel 1 van het Executieverdrag wordt het toepassingsgebied daarvan afgebakend. Volgens artikel 1, eerste alinea, wordt het verdrag toegepast:

„in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht waarvoor deze zaken zich afspelen".

Artikel 1, tweede alinea, voegt daar echter aan toe:

„Het is niet van toepassing op:

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.
2 — PB 1998, C 27, blz. 1 (geconsolideerde versie).

3. de sociale zekerheid;

[...]"

3. Zoals bekend wordt in het verdrag voor de bepaling van de rechterlijke bevoegdheid van de gerechten van de verdragsluitende staten het gerecht van de woonplaats van de verweerder als algemeen bevoegde rechter aangewezen (artikel 2), maar wordt ook in enkele bijzondere bevoegdheden voorzien. Voor de onderhavige zaak moet daaronder de bevoegdheid „ten aanzien van onderhoudsverplichtingen" worden genoemd, op grond waarvan de verweerder kan worden opgeroepen voor het gerecht van de plaats waar de tot onderhoud gerechtigde zijn woonplaats of zijn gewone verblijfplaats heeft.

4. Volgens artikel 26 van het Executieverdrag worden de in een verdragsluitende staat gegeven beslissingen in de overige verdragsluitende staten automatisch erkend „zonder vorm van proces". In artikel 27 wordt evenwel uitputtend opgesomd in welke gevallen de beslissing niet wordt erkend. Dat is met name het geval:

„1. indien de erkenning strijdig is met de openbare orde van de aangezochte staat;

[...]

3. indien de beslissing onverenigbaar is met een tussen dezelfde partijen in de aangezochte staat gegeven beslissing;

[...]"

5. Verder luidt artikel 55 van het Executieverdrag als volgt:

„Onverminderd de bepalingen van de artikelen 54, tweede alinea, en 56 vervangt dit verdrag tussen de staten die daarbij partij zijn, de tussen twee of meer van deze staten gesloten verdragen en overeenkomsten, te weten:

[...]

het verdrag tussen Nederland en België betreffende de territoriale rechterlijke bevoegdheid, betreffende het faillissement en betreffende het gezag en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, van scheidsrechterlijke uitspraken en van authentieke akten, gesloten te Brussel op 28 maart 1925" (hierna: „verdrag van 1925").

6. In artikel 56 van het Executieverdrag ten slotte wordt bepaald, dat de in het voorgaande artikel vermelde verdragen en overeenkomsten, waaronder met name het verdrag van 1925, van kracht blijven ten aanzien van onderwerpen waarop het Executieverdrag niet van toepassing is.

De Nederlandse wetgeving

7. Bij de *Algemene Bijstandswet* (hierna: „ABW")[3] wordt een sociale voorziening ingevoerd voor Nederlandse ingezetenen die in behoeftige omstandigheden verkeren.

8. Deze regeling berust meer in het bijzonder op de verlening van algemene of bijzondere bijstand door de gemeente waar de onderhoud behoevende woonplaats heeft. De algemene bijstand, die in het kader van de onderhavige zaak als enige relevant is, bestaat in een maandelijkse uitkering die gekoppeld is aan het wettelijk minimumloon, en beoogt de ontvanger in staat te stellen te voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. De uitkering wordt uit de gemeentebegroting bekostigd en is niet afhankelijk van de voorafgaande betaling van sociale zekerheidspremies.

3 — Stb. 1995, 199.

9. Artikel 93 ABW luidt:

„Kosten van bijstand worden tot de grens van de onderhoudsplicht als bedoeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek verhaald:

a) op degene die bij het ontbreken van gezinsverband zijn onderhoudsplicht jegens zijn echtgenoot, of minderjarig kind niet of niet behoorlijk nakomt [...];

b) op degene die zijn onderhoudsplicht na echtscheiding [...] niet of niet behoorlijk nakomt;

[...]"

10. Artikel 94 ABW bepaalt:

„Een overeenkomst waarbij echtgenoten of gewezen echtgenoten hebben bepaald dat na echtscheiding [...], de een tegenover de ander in het geheel niet dan wel slechts tot een bepaald bedrag tot een uitkering tot

diens onderhoud zal zijn gehouden [...], staat niet in de weg aan verhaal op een der partijen en laat de vaststelling van het te verhalen bedrag onverlet."

11. De gemeente die besluit de kosten van bijstand op een derde te verhalen als bedoeld in artikel 93 ABW, deelt het besluit tot verhaal aan de belanghebbende mee. Indien de derde niet uit eigen beweging tot betaling overgaat, kan de gemeente volgens de artikelen 102 en volgende ABW bij de arrondissementsrechtbank een verzoekschrift met betrekking tot verhaal in rechte indienen, waarop de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing zijn.

Feiten en procesverloop

12. Het bij de verwijzende rechter aanhangige geding vindt zijn oorsprong in het huwelijk van L. Baten en H. Kil, waaruit een dochter, T. Baten, is geboren. Aanvankelijk speelde het gezinsleven zich af in België, waar de echtgenoten en hun minderjarige dochter woonden. Het huwelijk tussen Baten en Kil werd ontbonden bij een op 14 mei 1987 in België gewezen vonnis van echtscheiding bij onderlinge toestemming. In een aan de echtscheiding voorafgaande akte van regeling, die op 25 maart 1986 voor een Belgische notaris is verleden, hadden de echtgenoten evenwel bedongen dat Baten aan zijn echtgenote maandelijks een bedrag van 3 000 BEF zou betalen als bijdrage in de kosten van onderhoud en opvoeding van hun dochter, terwijl tussen de echtgenoten generlei uitkering verschuldigd zou zijn.

13. Vervolgens vestigde Kil zich met haar dochter in de gemeente Steenbergen (Nederland). Daar aan de in de wet gestelde voorwaarden was voldaan, besloot de gemeente, aan beide vrouwen een bijstandsuitkering als bedoeld in voormelde ABW te verlenen.

14. Daarop besloot de gemeente Steenbergen op grond van de artikelen 93 en volgende ABW het bedrag van de verleende bijstand op Baten te verhalen. Daar Baten aan dit verzoek echter geen gevolg gaf, besloot het college van burgemeester en wethouders op 2 mei 1996 overeenkomstig artikel 120 ABW bij de Arrondissementsrechtbank te Breda (Nederland) een verhaalsvordering in te stellen.

15. Bij beschikking van 22 juli 1996 wees de Arrondissementsrechtbank te Breda de vordering van de gemeente Steenbergen toe en veroordeelde zij Baten tot betaling van een bedrag van 3 706,68 NLG ter zake van de kosten van bijstand over de periode van 9 januari 1996 tot 1 maart 1996, alsmede tot betaling van een bedrag van 2 127,91 NLG per maand vanaf 1 maart 1996 zolang de bijstandsverlening voortduurt.

16. Bij beschikking van 11 februari 1998 verleende de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout op verzoek van de gemeente Steenbergen het exequatur aan de Nederlandse beslissing, maar op 20 mei daaraanvolgend deed Baten verzet tegen die beslissing.

17. Bij een eerste uitspraak van 17 maart 1999 verklaarde de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout het verzet van Baten gegrond voorzover het de kosten van onderhoud van de gewezen echtgenote betrof, en overwoog zij „dat de erkenning en uitvoering van de beslissing van de Arrondissementsrechtbank te Breda van 22 juli 1996 betreffende de persoonlijke onderhoudsuitkeringen voor mevrouw Kil niet mogelijk is, gelet op de onverenigbaarheid met het vonnis van echtscheiding bij onderlinge toestemming van 14 mei 1987, waarin impliciet de authentieke akte verleden voor notaris Eyskens van 25 maart 1986 is vervat en bekrachtigd". Bij een tweede uitspraak van dezelfde rechtbank van 25 maart 1999 verklaarde deze instantie, verder rechtdoende op het verzet van geïntimeerde betreffende de onderhoudsuitkeringen van diens dochter, „dat de erkenning en uitvoering van de beslissing van de Arrondissementsrechtbank te Breda van 22 juli 1996 betreffende de onderhoudsuitkeringen voor de minderjarige dochter T. niet mogelijk is, gelet op de onverenigbaarheid met het vonnis van echtscheiding bij onderlinge toestemming van 14 mei 1987, waarin impliciet de authentieke akte verleden voor notaris Eyskens van 25 maart 1986 is vervat en bekrachtigd".

18. De gemeente Steenbergen heeft daarop tegen de twee voormelde uitspraken beroep ingesteld bij het Hof van Beroep te Antwerpen, met het betoog dat de beslissing waarvan erkenning wordt verlangd, buiten het toepassingsgebied van het Executieverdrag valt omdat dit niet een beslissing betreffende een burgerlijke of handelszaak zou zijn, en in elk geval zou vallen onder de sociale zekerheid die als zodanig uitdrukkelijk van het toepassingsgebied van het Executieverdrag is uitgesloten. Bijgevolg zou volgens de artikelen 55 en 56 van dat verdrag voormeld Belgisch-Nederlands verdrag van 1925 van toepassing zijn. [4]

19. Het Hof van Beroep te Antwerpen moest derhalve een bepaling van het Executieverdrag uitleggen, waarop het bij arrest van 27 juni 2000 heeft besloten, het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Is een rechtsgeding betreffende een vordering tot verhaal op grond van de Nederlandse Algemene Bijstandswet, ingesteld door een verhaalsgerechtigde gemeente ten aanzien van een onderhoudsplichtige, zoals bedoeld door artikel 93 Algemene Bijstandswet, een burgerlijke zaak in de zin van artikel 1, eerste alinea, van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken en kan een in dergelijk rechtsgeding gewezen rechterlijke beslissing om die reden binnen het toepassingsgebied van dit verdrag vallen?

4 — Zie punt 5 supra.

2) Is een rechtsgeding betreffende een vordering tot verhaal op grond van de Nederlandse Algemene Bijstandswet, ingesteld door een verhaalsgerechtigde gemeente ten aanzien van een onderhoudsplichtige, zoals bedoeld door artikel 93 Algemene Bijstandswet, een zaak betreffende de sociale zekerheid in de zin van artikel 1, tweede alinea, punt 3, van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken en valt een in dergelijk geding gewezen rechterlijke beslissing om die reden buiten het toepassingsgebied van dit verdrag?"

20. In de procedure voor het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door partijen in het hoofdgeding, de Commissie en de regeringen van Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Ter terechtzitting zijn nochtans alleen opmerkingen gemaakt door het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, die aldaar een volstrekt ander standpunt heeft ingenomen dan in haar schriftelijke opmerkingen.

De eerste vraag

21. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een rechterlijke beslissing betreffende een vordering tot verhaal, die een gemeente op grond van artikel 93 ABW tegen een particulier heeft ingesteld, al dan niet kan worden aangemerkt als een „beslissing in burgerlijke en handelszaken" in de zin van artikel 1, eerste alinea, van het Executieverdrag.

Argumenten van partijen

22. Alle partijen zijn eensluidend van mening dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof (waarop ik naderhand zal terugkomen), het begrip „burgerlijke zaak" in de zin van artikel 1 van het Executieverdrag als een autonoom begrip moet worden opgevat, dat moet worden uitgelegd aan de hand van, enerzijds, de doelstellingen en het stelsel van het verdrag en, anderzijds, de algemene beginselen die in alle nationale rechtsstelsels tezamen worden gevonden. Eveneens wijzen zij alle erop dat, nog steeds volgens vaste rechtspraak, het Executieverdrag ook van toepassing kan zijn op geschillen tussen een overheidsorgaan en een particulier, tenzij dat orgaan krachtens overheidsbevoegdheid heeft gehandeld.

23. De meningen zijn echter verdeeld wanneer het gaat om de uitlegging van het begrip „burgerlijke zaak" met betrekking tot de in het onderhavige geding betrokken zaak. De gemeente Steenbergen en het Verenigd Koninkrijk stellen, dat het hier niet gaat om een burgerlijke zaak, zodat zij buiten het toepassingsgebied van het Executieverdrag valt; Baten, de Commissie en de overige regeringen die opmerkingen hebben ingediend, zijn de tegenovergestelde mening toegedaan.

24. De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt met name, dat de gemeente met de betrokken vordering tot verhaal, waarbij betaling van de kosten van bijstand wordt verlangd, in werkelijkheid „krachtens overheidsbevoegdheid heeft gehandeld". Een andere uitlegging, in het bijzonder dat de gemeente in de onderhoudsrechten van de twee bijstandsontvangers zou zijn gesubrogeerd, zou betekenen dat de gemeente als „de tot onderhoud gerechtigde" in de zin van artikel 5, punt 2, van het Executieverdrag moet worden beschouwd. Mocht dat het geval zijn, zo vervolgt deze regering, dan zou dat echter ook tot gevolg dienen te hebben dat rechtsmacht toekomt aan het gerecht van de plaats waar het overheidsorgaan zijn woonplaats heeft, als woonplaats van de tot onderhoud gerechtigde, en dat dus een forum actoris (gerecht van de eiser) ten gunste van het overheidsorgaan wordt ingesteld. Dat zou echter duidelijk in strijd zijn met het doel van de bepaling: de tot onderhoud gerechtigde als zwakste partij van de onderhoudsbetrekking beschermen, maar niet ook degenen die op grond van welk recht ook in die betrekking zijn gesubrogeerd. Mede op grond van die overwegingen is het Verenigd Koninkrijk derhalve van mening, dat de verhaalsvordering van de gemeente niet als een vordering in een burgerlijke zaak in de zin van artikel 1 van het Executieverdrag moet worden beschouwd.

25. Tijdens de schriftelijke behandeling verklaarde de Commissie het eens te zijn met het standpunt van de gemeente Steenbergen en de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de gemeente, wanneer zij bijstand verleent en tot het eventuele verhaal daarvan besluit, een overheidsbevoegdheid uitoefent die haar in het kader van een sociaalzekerheidsstelsel is toegekend. Tot staving van die conclusie herinnerde de Commissie eraan, dat de gemeente over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt zowel ten aanzien van de vaststelling van de rechthebbenden en van de hoogte van de bijstandsuitkering als ten aanzien van het besluit om die bijstand al dan niet terug te vorderen. Enkel indien een rechterlijke uitspraak betreffende levensonderhoud verschuldigd krachtens Boek I van het Burgerlijk Wetboek niet wordt nagekomen, zou de gemeente met name gehouden zijn om de kosten van bijstand in overeenstemming met deze uitspraak te verhalen; in alle andere gevallen daarentegen beslist zij naar eigen goeddunken om deze bedragen al dan niet te verhalen. De gemeente treedt derhalve niet op krachtens subrogatie in de rechten van degene die de bijstand heeft ontvangen, maar krachtens een eigen bevoegdheid van publiekrechtelijke aard.

26. Zoals ik reeds heb gezegd, heeft de Commissie ter terechtzitting echter haar standpunt radicaal gewijzigd. Zij heeft aldaar namelijk aangevoerd, dat de gemeente bij het verhaal van de kosten van bijstand op degene die zijn eigen onderhoudsplicht jegens de bijstandsontvanger niet is nagekomen, in werkelijkheid over geen enkele discretionaire bevoegdheid beschikt omdat in het kader van de bij de ABW vastgestelde regeling de overheid altijd tot dat verhaal *gehouden* is. Het verhaal kan volgens haar voorts alleen worden uitgeoefend tot de grens van de onderhoudsplicht die degene op wie verhaal wordt gezocht, niet is nagekomen. Volgens de Commissie komt de eerste onderhoudsplichtige niet in een ongunstiger situatie te verkeren door het feit dat de gemeente in de rechten wordt gesubrogeerd, omdat zij in plaats van een eigen overheidsbevoegdheid uit te oefenen, enkel de aanspraken van de oorspronkelijke tot onderhoud gerechtigde geldend maakt. Bij nader inzien komt de Commissie derhalve tot de slotsom, dat tussen Baten en de gemeente Steenbergen een burgerrechtelijke betrekking bestaat, zodat deze betrekking moet worden geacht, binnen het toepassingsgebied van het Executieverdrag te vallen.

27. Baten, de Oostenrijkse en de Zweedse regering, die hetzelfde standpunt huldigen als de Commissie ter terechtzitting, merken op dat de betrokken vordering tot verhaal verband houdt met de onderhoudsplicht van Baten jegens Kil en hun dochter. Het feit dat de aanspraak overgaat op een overheidsorgaan, wijzigt volgens hen niet de aard ervan, omdat hetgeen geldend wordt gemaakt, hoe dan ook een recht op onderhoud blijft; deze overgang is eerder een uitvloeisel van het algemene beginsel volgens hetwelk degene die verplicht is om de schuld van een ander te betalen — en dat ook doet —, in de rechten van de schuldeiser jegens de schuldenaar wordt gesubrogeerd.

28. De Zweedse regering voegt daaraan toe dat, indien het Hof de betrokken vordering als een publiekrechtelijke vordering mocht aanmerken, dit het instituut van de verantwoordelijkheid van de ouders jegens hun kinderen zou dreigen aan te tasten, die uiteindelijk als een maatschappelijke en niet als een individuele verantwoordelijkheid zou worden gezien. Bovendien betoogt deze regering dat wanneer de betrokken vorderingen niet tot de burgerlijke zaken zouden worden gerekend, dit afbreuk zou doen aan de mogelijkheid om deze in het buitenland geldend te maken, wat geenszins wenselijk en niet in overeenstemming met het doel van het Executieverdrag is.

29. De Nederlandse regering ten slotte komt ook tot dezelfde conclusie, maar op basis van gedeeltelijk andere overwegingen. Zij wijst er namelijk op, dat het Nederlandse recht aan het overheidsorgaan een zelfstandig recht op verhaal op de eerste onderhoudsplichtige toekent, omdat ervan wordt uitgegaan, dat de gemeente in dat geval een vordering geldend maakt tot vergoeding van de schade die is opgetreden omdat zij bijstand aan de onderhoud behoevende heeft moeten verlenen. Het feit dat de mogelijkheid om in rechte op te treden in een Nederlandse publiekrechtelijke regeling is voorzien, belet derhalve geenszins dat de vordering van de gemeente — die overeenkomstig artikel 103 ABW bij de burgerlijke rechter wordt ingediend — wordt gekwalificeerd als een vordering tot schadevergoeding, en dus als een burgerlijke zaak in de zin van het Executieverdrag. Tot staving van deze conclusie wijst de Nederlandse regering erop, dat zowel uit het rapport-Jenard [5] als uit het rapport-Schlosser [6] blijkt, dat de uitsluiting van de sociale zekerheid van het toepassingsgebied van het Executieverdrag geen betrekking heeft op de vordering waarbij de overheid de als bijstand of sociale zekerheid verleende uitkeringen terugvordert en haar schade verhaalt op een derde die jegens de ontvanger van deze bijstands- of verzekeringsuitkering onderhoudsplichtig is.

Beoordeling

30. Om te beginnen moet ook ik, evenals partijen, erop wijzen dat het begrip burger-

5 — Rapport over het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (ondertekend te Brussel op 27 september 1968), opgesteld door P. Jenard; PB 1979, C 59, blz. 1, inzonderheid blz. 13.

6 — Rapport over het Verdrag inzake de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken en tot het Protocol betreffende de uitlegging daarvan door het Hof van Justitie (ondertekend te Luxemburg op 9 oktober 1978), opgesteld door prof. P. Schlosser; PB 1979, C 59, blz. 71, inzonderheid blz. 103, punt 97.

lijke en handelszaken in artikel 1 van het Executieverdrag een „autonoom" begrip is, dat moet worden uitgelegd aan de hand van, enerzijds, de doelstellingen en het stelsel van het verdrag en, anderzijds, de algemene beginselen die in alle nationale rechtsstelsels tezamen worden gevonden. [7] Verder heeft het Hof ook verklaard dat, om te bepalen of een beslissing al dan niet een burgerlijke zaak is, de aard van de personen die partij zijn bij de rechtsbetrekking, evenals het toepasselijke nationale recht in zekere zin irrelevant is [8]; waar het om gaat, is of de betrekking al dan niet op een handeling krachtens overheidsbevoegdheid van het overheidsorgaan berust. [9] Derhalve moet worden beoordeeld, of het overheidsorgaan op het betrokken gebied over andere, ruimere bevoegdheden beschikt dan die waarover een particulier in een soortgelijke situatie zou beschikken, en met name of „het krachtens overheidsbevoegdheid is opgetreden". [10]

31. Met betrekking tot de onderhavige zaak valt gemakkelijk vast te stellen dat het hierbij direct of indirect gaat om een veelheid van betrekkingen waarbij van geval tot geval een particulier en de overheid of uitsluitend particulieren partij zijn. Om elk gevaar van verwarring te voorkomen moet derhalve worden bepaald, zoals de Commissie ter terechtzitting terecht heeft opgemerkt, welke rechtsbetrekking aan de beslissing ten grondslag ligt en moet deze van de andere, alleen daarmee samenhangende rechtsbetrekkingen worden afgebakend.

32. Te dien einde zij om te beginnen opgemerkt, dat aan de onderhavige zaak een rechtsbetrekking ten grondslag ligt waarop het Nederlands recht van toepassing is, dat de gemeente en Kil (en tevens de gemeente en de minderjarige T. Baten) partij zijn en dat het voorwerp een bijstandsuitkering is. In het licht van de uitleggingscriteria van het Executieverdrag, waarover eerder is gesproken, zou thans op de aard van die betrekking kunnen worden ingegaan. Uit de stukken blijkt namelijk niet duidelijk, of in de bij de ABW ingevoerde regeling de onderhoud behoevende een subjectief recht op bijstand van de gemeente heeft, die zich bijgevolg in een passieve rechtssituatie zou bevinden die volledig vergelijkbaar is met die van een particuliere onderhoudsplichtige, dan wel of het overheidsorgaan met betrekking tot het besluit tot bijstand een zekere discretionaire bevoegdheid heeft, en dus in dat geval een overheidsbevoegdheid uitoefent.

33. Goedbeschouwd is het echter voor het antwoord op de vragen van de verwijzende rechter irrelevant hoe de bijstandsuitkering wordt gekwalificeerd. Die uitkering, en daarmee de rechtsbetrekking waarop deze berust, is immers niet het voorwerp maar slechts het uitgangspunt voor het geschil

7 — Arrest van 14 oktober 1976, LTU (29/76, Jurispr. blz. 1541, punt 3); vergelijk ook arresten van 22 februari 1979, Gourdain (133/78, Jurispr. blz. 733, punt 3); 16 december 1980, Rüffer (814/79, Jurispr. blz. 3807, punten 7 en 8), en 21 april 1993, Sonntag (C-172/91, Jurispr. blz. I-1963, punt 18).

8 — Zie arresten LTU, reeds aangehaald, punt 4, en Rüffer, reeds aangehaald, punt 8.

9 — Zie arresten LTU, reeds aangehaald, punt 4, en Sonntag, reeds aangehaald, punt 20. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Darmon bij het arrest Sonntag, reeds aangehaald, punt 43.

10 — Arresten LTU, reeds aangehaald, punt 4; Rüffer, reeds aangehaald, punt 12, en Sonntag, reeds aangehaald, punt 20.

dat heeft geleid tot de beslissing van de Nederlandse rechter, waarvan de erkenning in casu aan de orde is. Deze beslissing betreft in werkelijkheid de andere rechtsbetrekking die tussen de gemeente en Baten bestaat; derhalve moet eerst de aard van die rechtsbetrekking worden begrepen, voordat de door de verwijzende rechter gestelde vragen kunnen worden beantwoord.

34. Daartoe moet worden uitgegaan van de rechtsbetrekking tussen Baten en zijn gewezen echtgenote (en tussen hem en zijn dochter), die de onderhavige onderhoudsverplichting tot voorwerp heeft. Hoewel deze rechtsbetrekking niet direct het voorwerp van de te erkennen beslissing vormt, is zij niettemin doorslaggevend voor het antwoord dat het Hof op de aan hem gestelde vragen moet geven. Zoals reeds gezegd, is dat zo omdat de gemeente, wanneer de uitkering als *algemene bijstand* is betaald, een verhaalsrecht heeft op bepaalde derden, waaronder met name degene die de onderhoudsverplichtingen jegens minderjarige kinderen niet naleeft of de plicht tot onderhoud van de echtgenoot na de echtscheiding niet nakomt.

35. In casu oefent de gemeente Steenbergen juist een verhaalsrecht uit tegen Baten als onderhoudsplichtige jegens Kil en T. Baten, en die vordering is krachtens artikel 93 ABW enkel uitvoerbaar tot de grens van de onderhoudsplicht die op de derde onderhoudsplichtige rust. Hieruit volgt dat in deze omstandigheden de gemeente niet krachtens een eigen overheidsbevoegdheid handelt omdat zij in feite niet over de bevoegdheid beschikt om te bepalen van welke personen zij vergoeding van de gemaakte kosten kan vorderen, noch om de hoogte van de verschuldigde uitkering vast te stellen, en zelfs niet om de bijstandskosten te verhalen: zij kan namelijk de derde alleen om betaling verzoeken maar deze niet opleggen; indien de derde niet betaalt, kan de gemeente alleen in rechte optreden, zodat de verwerende derde in de gelegenheid wordt gesteld, zich te verweren en in voorkomend geval ook het bestaan van de onderhoudsplicht of de hoogte daarvan te betwisten.

36. Volgens mij handelt de gemeente jegens de derde dus niet krachtens overheidsbevoegdheid en verschilt de rechtsbetrekking die tussen de twee subjecten ontstaat, niet van de normale rechtsbetrekkingen uit hoofde van een verbintenis tussen gelijkgestelde subjecten, welke betrekkingen per definitie van burgerrechtelijke aard zijn. De situatie van de gemeente ten opzichte van de derde onderhoudsplichtige kan namelijk worden vergeleken met de situatie van een particulier die om welke reden dan ook een schuld van een ander betaalt en in de rechten van de oorspronkelijke schuldeiser wordt gesubrogeerd, dan wel met de situatie van degene die — zonder dat sprake was van een eerdere betrekking uit hoofde van een verbintenis — schade heeft geleden door een aan een derde toe te rekenen feit.

37. In die omstandigheden wordt het derhalve irrelevant, om de aard van de vordering aan de hand van een bepaald nationaal

recht juridisch-technisch te definiëren, en in het bijzonder om erover te twisten, zoals partijen in de onderhavige zaak hebben gedaan, of de zaak volgens het op grond van een internationaal privaatrechtelijke verwijzingsregel toepasselijke interne Nederlandse, Belgische dan wel ander recht moet worden gekwalificeerd als een vordering op grond van een subrogatie in de vordering van de tot onderhoud gerechtigde, dan wel of het eerder gaat om een zelfstandige vordering tot vergoeding van de schade aan het vermogen van de gemeente. In casu is alleen van belang hoe de vordering wordt gekwalificeerd vanuit het oogpunt van het Executieverdrag en van de aan de toepassing daarvan verbonden vereisten. Derhalve volstaat de vaststelling dat de beslissing is gegeven ter zake van een privaatrechtelijke vordering en dus een „burgerlijke zaak" in de zin van artikel 1 van dit verdrag betreft.

38. Ik geef derhalve in overweging de eerste vraag aldus te beantwoorden, dat een beslissing betreffende een vordering tot verhaal als bedoeld in artikel 93 ABW, ingesteld door een gemeente tegen een persoon die verplicht is onderhoud te betalen aan de ontvanger van een door die gemeente verleende bijstandsuitkering, een beslissing is in burgerlijke en handelszaken in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

De tweede vraag

39. Met de tweede vraag wordt beoogd vast te stellen of de betrokken vordering, gesteld dat zij onder burgerlijke en handelszaken valt, al dan niet het gebied van de sociale zekerheid betreft, aangezien zij bij een bevestigend antwoord volgens artikel 1, tweede alinea, punt 3, van het Executieverdrag niet binnen het toepassingsgebied van het verdrag zou vallen.

Argumenten van partijen

40. Op deze vraag zijn vooral de Nederlandse en de Oostenrijkse regering uitvoerig ingegaan. De Nederlandse regering merkt op, dat het Executieverdrag zelf geen omschrijving geeft van het begrip „sociale zekerheid" en dat dit derhalve moet worden uitgelegd volgens het beginsel dat de begrippen in het Executieverdrag autonoom moeten worden opgevat. Volgens deze regering kan het zinvol zijn daarvoor te rade te gaan met de uit de internationale regelingen af te leiden gegevens of met de handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht. Met betrekking tot de eerstgenoemde regelingen wijst de Nederlandse regering erop, dat in verschillende internationale overeenkomsten een uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen sociale zekerheid en sociale bijstand. Wat echter de laatstgenoemde handelingen betreft, verwijst zij in het bijzonder naar verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [11], die de socialezekerheidsuitkeringen van de sociale bijstand onderscheidt; volgens de Nederlandse regering moeten de door een

11 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 (PB L 149, blz. 2).

gemeente krachtens de ABW verleende uitkeringen echter juist als bijstand worden aangemerkt.

41. Hoe dan ook, zelfs indien die uitkeringen als sociale zekerheid zouden worden beschouwd, zo vervolgt deze regering, kan niet elke rechtsrelatie in verband met de sociale zekerheid worden geacht onder het begrip sociale zekerheid in artikel 1, tweede alinea, punt 3, te vallen. Dit begrip zou enkel kunnen gelden voor de geschillen betreffende de betaling van door de verzekerden verschuldigde premies of bijdragen dan wel van socialezekerheidsuitkeringen die bij het intreden van bepaalde sociale risico's aan hen worden toegekend. Volgens de Nederlandse regering (evenals volgens de Commissie) gaat het bij de betrokken vordering om een aan een onderhoudsplichtige gericht verzoek tot terugbetaling en valt zij derhalve volledig binnen het toepassingsgebied van het Executieverdrag, wat volgens haar overigens ook het rapport-Jenard en het rapport-Schlosser wordt bevestigd. In het rapport-Jenard staat namelijk te lezen: „Van de toepassing van het verdrag [zijn] alleen uitgesloten de geschillen over de sociale zekerheid, te weten de geschillen die voortkomen uit de betrekkingen tussen de administratie en werkgevers en werknemers. Het verdrag is wel van toepassing wanneer de administratie een regresrecht geldend maakt tegen een derde die voor de schade aansprakelijk is of jegens deze derde wordt gesubrogeerd in de rechten van een door haar verzekerd slachtoffer, want in zulke gevallen treedt zij op overeenkomstig de normen van het gemene recht." [12] In het tweede rapport staat vermeld: „Gerechtelijke procedures van de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering tegen derden, bijvoorbeeld tegen degenen die het schadebrengende feit hebben veroorzaakt, op grond van vorderingen die krachtens de wet op hen zijn overgegaan of die hun wettelijk toekomen, vallen wel onder het Executieverdrag." [13]

42. De Oostenrijkse regering, die eveneens begint met de opmerking dat het Executieverdrag en verordening nr. 1408/71 beide het doel nastreven om binnen de Gemeenschap de rechtsbescherming te vergroten van degenen die er gevestigd zijn, merkt op dat de uitsluiting van de sociale zekerheid van het toepassingsgebied van het Executieverdrag haar bestaansrecht vindt in een parallelle, speciale regeling waarvoor het betrokken begrip onder verwijzing naar voornoemde verordening en de rechtspraak van het Hof op dit gebied zou moeten worden uitgelegd. Volgens deze rechtspraak evenwel kan een uitkering als een socialezekerheidsuitkering worden beschouwd wanneer zij, „zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie en verband houdt met een van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten". [14] Overeenkomstig die criteria heeft het Hof onder meer verklaard, dat een uitkering die tot dekking van de wezenlijke levensbehoeften wordt toegekend, zonder enige verwijzing naar eerdere tijdvakken van arbeid of bijdragebetaling, niet onder het begrip

12 — Rapport-Jenard, reeds aangehaald, blz. 13.

13 — Rapport-Schlosser, reeds aangehaald, blz. 92, punt 60.

14 — Zie arresten van 5 maart 1998, Molenaar (C-160/96, Jurispr. blz. I-843, punt 20), en 11 juni 1998, Kuusijärvi (C-275/96, Jurispr. blz. I-3416, punt 57).

sociale zekerheid in de zin van die verordening valt. [15] In casu echter bevatten de stukken volgens de Oostenrijkse regering niet voldoende aanknopingspunten om de door de gemeente Steenbergen verstrekte prestaties aan de hand van voornoemde criteria te kunnen kwalificeren. Zij concludeert derhalve evenals het Verenigd Koninkrijk, dat het wenselijk is, het aan de nationale rechter over te laten om aan de hand van voormelde algemene criteria de aard van de vordering te bepalen, die tot de Nederlandse beslissing heeft geleid.

Beoordeling

43. Het lijkt mij ook redelijk om bij gebreke van een specifieke definitie in het Executieverdrag uit te gaan van de opvatting, dat het begrip sociale zekerheid in de zin van dit verdrag onder verwijzing naar de toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht, met name voornoemde verordening nr. 1408/71, moet worden gedefinieerd. Zoals ik reeds heb opgemerkt, zijn de door het Executieverdrag gebezigde begrippen immers in beginsel „autonome" begrippen en moeten zij derhalve worden uitgelegd, zoals het Hof zegt, aan de hand van de doelstellingen en het stelsel van het verdrag; volgens mij moet echter ook rekening worden gehouden met het ruimere stelsel waarvan het Executieverdrag deel uitmaakt, dat wil zeggen het gemeenschapsrecht in ruime zin. Zulks allereerst om algemene redenen, maar ook om redenen die specifiek verband houden met het gebied van de sociale zekerheid.

44. Algemeen gezien kan mijns inziens moeilijk worden betwist dat het Executieverdrag een „communautair" karakter heeft en dat het niet kan worden uitgelegd zonder rekening te houden met de rechtspraak van het Hof inzake overeenkomstige begrippen in de verdragen of in handelingen van afgeleid recht. Bovendien geldt het vereiste van een dergelijke parallelle uitlegging, dat volgens mij zonder meer duidelijk is op grond van het verband tussen het Executieverdrag en de communautaire rechtsorde, dat uit artikel 220 EG-Verdrag (thans artikel 293 EG) naar voren komt [16], thans des te meer na de vaststelling van verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad [17], waarbij het Executieverdrag nog organieker en directer in de communautaire rechtsorde wordt ingevoegd.

45. Op dit specifieke punt acht ik het moeilijk voor de definitie van het begrip sociale zekerheid af te zien van een „communautaire" uitlegging daarvan in de zojuist aangegeven zin; een uitlegging derhalve die de in artikel 42 van het Verdrag en in verordening nr. 1408/71 gebezigde overeenkomstige begrippen in aanmerking neemt.

15 — Arresten van 27 maart 1985, Hoeckx (249/83, Jurispr. blz. 973, punten 13 en 14), en Scrivner (122/84, Jurispr. blz. 1027, punten 20 en 21).

16 — Zie arrest van 10 februari 1994, Mund & Fester (C-398/92, Jurispr. blz. I-467, punten 10-13).

17 — Verordening 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).

46. Ik wijs in dit verband erop dat artikel 42 EG „op het gebied van de sociale zekerheid" in een bijzondere maatregel heeft voorzien om migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen dat al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen en dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, zullen worden betaald. Deze maatregel heeft juist zijn beslag gekregen met de vaststelling van voormelde verordening nr. 1408/71, die zich vooral bezig houdt met de bepaling van de bevoegdheidssfeer van de nationale rechtsstelsels op dit gebied en waarbij een regeling wordt ingevoerd waarbij de uitsluitende „regelgevende" bevoegdheid van een lidstaat zo veel mogelijk overeenkomt met de bevoegdheid van de administratieve autoriteiten en rechterlijke instanties van die staat. Zelfs indien de verordening, evenals het Executieverdrag, het doel nastreeft om binnen de Gemeenschap de rechtsbescherming te vergroten van degenen die er gevestigd zijn, strookt de daarin gevolgde benadering dus niet altijd met die van het Executieverdrag, waardoor de beide regelingen niet automatisch kunnen samenvallen.

47. Onder die omstandigheden is het volgens mij redelijk te concluderen, dat de door de verordening geregelde materie is uitgesloten van het toepassingsgebied van het Executieverdrag, omdat binnen dat gebied de effectieve bescherming van de rechtspositie „in een eerdere fase" wordt gewaarborgd met de vaststelling van een bevoegd nationaal rechtsstelsel in het algemeen en niet vereist dat het vrije verkeer van de beslissingen wordt verzekerd. Het rapport-Jenard lijkt mij het trouwens ook daarmee eens. Bij de uiteenzetting van de redenen die ertoe hebben geleid om de sociale zekerheid van het toepassingsgebied van het Executieverdrag uit te sluiten, zegt het rapport, dat men zich niet heeft willen mengen in de werkzaamheden die krachtens de artikelen 51, 117 en 118 van het Verdrag van Rome „haar eigen gang gaan", doch verklaart het daarna meteen, dat „de sociale zekerheid [...] trouwens tot dusver niet [heeft] geleid tot jurisdictiegeschillen omdat men inziet dat er een nauw verband bestaat tussen de rechterlijke bevoegdheid en het toe te passen recht dat bepaald wordt door de communautaire verordeningen uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 51 van het Verdrag van Rome". [18]

48. Op grond van de voorgaande overwegingen ben ik derhalve de mening toegedaan, dat de omvang van het gebied van de sociale zekerheid als bedoeld in artikel 1, tweede alinea, punt 3, van het Executieverdrag moet worden bepaald door verwijzing naar de werkingssfeer van voornoemde verordening, zoals gepreciseerd in artikel 4 daarvan en in de rechtspraak van het Hof, die de strekking ervan heeft verduidelijkt.

49. Ik kom nu tot de zaak zelf en herinner er om te beginnen nogmaals aan, dat de betrekking waarom het hier gaat, als voorwerp van de uitspraak van de Nederlandse rechter, niet de betrekking is tussen de twee onderhoud behoevende vrouwen en de gemeente, die de bijstandsuitkering betreft, maar de betrekking tussen de gemeente en Baten, betreffende het verhaal van de bedragen die de gemeente heeft betaald omdat laatstgenoemde zijn onderhouds-

18 — Rapport-Jenard, reeds aangehaald, blz. 12.

plicht niet zou zijn nagekomen. Het voorwerp van de in rechte aangevoerde verplichting kan derhalve beslist niet worden beschouwd als een uitkering die „zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie en verband houdt met een van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten". Er is dus geen sprake van een socialezekerheidsuitkering in de zin van voornoemde communautaire regeling, zoals deze in de rechtspraak van het Hof wordt omschreven, en het betreft dus niet het gebied van de sociale zekerheid. [19]

50. Overigens zou de oplossing zelfs niet anders zijn wanneer de aard van de bijstandsbetrekking tussen Kil en T. Baten, enerzijds, en de gemeente, anderzijds, in aanmerking zou worden genomen. Een uitkering die wordt toegekend „aan al wie geen toereikende bestaansmiddelen heeft en niet in staat is deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven [...], en dus uitgaat van de behoefte als wezenlijk toepassingscriterium en [...] geen enkele eis stelt met betrekking tot tijdvakken van arbeid, bijdragebetaling of aansluiting bij een instelling van sociale zekerheid ter dekking van een bepaald risico, kan niet als sociale uitkering van algemene aard worden ingedeeld in een van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 genoemde takken van sociale zekerheid en vertoont dus niet de constitutieve elementen van een socialezekerheidsuitkering". [20]

51. In casu blijkt echter uit de door de verwijzende rechter verstrekte inlichtingen, dat de bijstand die door een gemeente als *algemene bijstand* krachtens de ABW wordt verleend, juist de behoefte als wezenlijk toepassingscriterium in aanmerking neemt en losstaat van bijdragebetaling of aansluiting bij een instelling van sociale zekerheid ter dekking van een bepaald risico. Dat leidt tot de conclusie dat ook de aanspraak van Kil en T. Baten op bijstand van de gemeente, die bovendien, zoals reeds gezegd, slechts een grondslag voor de betrokken vordering vormt, niet behoort tot het gebied van de sociale zekerheid als bedoeld in verordening nr. 1408/71.

52. Gezien mijn opmerkingen hierboven over het belang van verordening nr. 1408/71 bij de uitlegging van het Executieverdrag, moet ik concluderen, dat de beslissing waarvan erkenning wordt gevraagd, niet tot voorwerp heeft en nog minder als grondslag heeft een vordering die behoort tot het gebied van de sociale zekerheid als bedoeld in artikel 1, tweede alinea, punt 3, van het Executieverdrag.

53. De tweede prejudiciële vraag moet derhalve aldus worden beantwoord, dat

19 — Zie arresten Molenaar, reeds aangehaald, punt 20, en Kuusijärvi, reeds aangehaald, punt 37.

20 — Arresten Hoeckx, reeds aangehaald, punten 13 en 14, en Scrivner, reeds aangehaald, punt 20.

een beslissing betreffende een vordering tot verhaal als bedoeld in artikel 93 ABW, door een gemeente ingesteld tegen degene die verplicht is onderhoud te betalen aan een ontvanger van een door die gemeente verleende bijstandsuitkering, niet moet worden beschouwd als een beslissing betreffende de sociale zekerheid in de zin van artikel l, tweede alinea, punt 3, van het Executieverdrag, zodat zij niet buiten het toepassingsgebied van dit verdrag valt.

Conclusie

54. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof derhalve in overweging voor recht te verklaren:

1) Een beslissing betreffende een vordering tot verhaal als bedoeld in artikel 93 ABW, door een gemeente ingesteld tegen een persoon die verplicht is onderhoud te betalen aan de ontvanger van een door die gemeente verleende bijstandsuitkering, is een beslissing in burgerlijke en handelszaken in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

2) Een beslissing betreffende een vordering tot verhaal als bedoeld in artikel 93 ABW, door een gemeente ingesteld tegen degene die verplicht is onderhoud te betalen aan een ontvanger van een door die gemeente verleende bijstandsuitkering, moet niet worden beschouwd als een beslissing betreffende de sociale zekerheid in de zin van artikel l, tweede alinea, punt 3, van het Verdrag van Brussel, zodat zij niet buiten het toepassingsgebied van dit verdrag valt.