

Vergaderjaar 2021–2022

36 152

Uitvoering van de Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (de betekening en de kennisgeving van stukken) nr. 2020/1784 (PbEU 2020, L 405/40) (Uitvoeringswet Betekeningsverordening)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 april 2022 en het nader rapport d.d. 21 juni 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 februari 2022, no. 2022000473, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 april 2022, nr. W16.22.0028/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Ik bied U dit nader rapport aan in samenhang met het nader rapport inzake het voorstel van wet tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 2020/1783 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken (bewijsverkrijging) (PbEU 2020, L 405/1) (Uitvoeringswet Bewijsverkrijgingsverordening), naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, gedateerd 20 april 2022, nr. W16.22.0027/II.

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2022, no. 2022000473, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot uitvoering van de Verordening (EU) van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (de betekening en de kennisgeving van stukken) nr. 2020/1784 (PbEU 2020, L 405/40) (Uitvoeringswet Betekeningsverordening), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan verordening (EU) 2020/1784 betreffende de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (hierna: de betekeningsverordening).² Daartoe bevat het voorstel onder andere de door de betekeningsverordening vereiste juridische grondslagen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert met het oog op het overschrijfverbod het voorstel aan te passen en nader toe te lichten dat de betekeningsverordening ruimte biedt voor de verlening van verstek in situaties waarin niet wordt voldaan aan de in de betekeningsverordening gestelde voorwaarden. Voorts wijst de Afdeling erop dat het voorstel bij een deel van de bepalingen geen toelichting bevat en adviseert de toelichting aan te vullen zodat deze zelfstandig leesbaar is.

1. Verlenen van verstek

De betekeningsverordening biedt een regeling voor de situatie waarin een verweerder niet is verschenen. Daartoe wordt allereerst bepaald wanneer de rechter zijn beslissing dient aan te houden.³ Daarnaast biedt de verordening lidstaten de mogelijkheid dat de rechter verstek mag verlenen, zelfs indien geen certificaat van betekening is ontvangen. Het voorstel maakt gebruik van deze mogelijkheid. Daarvoor dient wel aan de in de verordening gestelde voorwaarden te zijn voldaan.⁴ De Afdeling merkt op dat deze voorwaarden (in deels gewijzigde bewoordingen) worden overgenomen in het wetsvoorstel. Gelet op het overschrijfverbod dient te worden volstaan met een verwijzing naar de in artikel 22, tweede lid, verordening gestelde voorwaarden.⁵

Het wetsvoorstel biedt de rechter verder de bevoegdheid om, al of niet na verloop van een door hem vast te stellen termijn, het verlenen van verstek te weigeren, indien geen certificaat van betekening is ontvangen én niet is voldaan aan de hiervoor bedoelde voorwaarden.⁶

Het voorstel biedt de rechter aldus een mogelijkheid om, ook indien niet wordt voldaan aan de in de verordening gestelde voorwaarden, verstek te verlenen. De vraag rijst of artikel 22, tweede lid, van de betekeningsverordening daartoe wel de ruimte biedt.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid tot het verlenen van verstek indien niet is voldaan aan de voorwaarden in de betekeningsverordening, en zo nodig het voorstel aan te passen. Voorts adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen met het oog op het overschrijfverbod.

² Verordening (EU) 2020/1784 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (de betekening en de kennisgeving van stukken) (herschikking), *Pb. EU* 2020, L405/40.

³ Artikel 22, eerste lid, betekeningsverordening.

⁴ Voorgesteld artikel 9, eerste lid, Uitvoeringswet betekeningsverordening, ter uitvoering van artikel 22, tweede lid, betekeningsverordening.

⁵ Zie aanwijzing 9.9 Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Voorgesteld artikel 9, tweede lid, Uitvoeringswet betekeningsverordening.

De regeling voor verstek was opgenomen in artikel 19 van de EG-betekenningsverordening en is in de herschikte verordening ongewijzigd opgenomen in artikel 22. In navolging van het advies van de Afdeling is ervoor gekozen om het voorstel niet langer de uitvoeringswet opnieuw te laten vaststellen, maar te kiezen voor een wijzigingswet. Artikel 19 werd uitgevoerd met artikel 7 van de uitvoeringswet EG-betekenningsverordening. Omdat is gekozen voor een «één op één uitvoering» van de herschikte verordening, wordt ook artikel 7 van de uitvoeringswet EG-betekenningsverordening niet inhoudelijk gewijzigd. In artikel 7, eerste en derde lid, van de van de uitvoeringswet EG-betekenningsverordening, wordt alleen de verwijzing naar artikel 19 van de EG-betekenningsverordening gewijzigd in een verwijzing naar artikel 22 van de herschikte betekenningsverordening. Nu aan de wijze van verlenen van de verstek en de voorwaarden daarvoor niets wordt gewijzigd, is aanvulling van de toelichting op dat punt ook niet nodig.

2. Toelichting aanvullen

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat voor negen van de vijftien voorgestelde bepalingen een artikelsgewijze toelichting. Uit de transponeringstabel blijkt dat voor een aantal van de voorgestelde artikelen de toelichting bij de huidige Uitvoeringswet EG-betekenningsverordening, en/of de wijziging van deze wet, dient te worden geraadpleegd.

Voor de parlementaire behandeling maar in het bijzonder ook voor de rechtspraak, is het van belang dat de toelichting zelfstandig leesbaar is.⁷ De toelichting dient inzicht te bieden in hetgeen met een bepaling wordt beoogd en welke overwegingen ten grondslag liggen aan een bepaalde keuze door de wetgever.

De Afdeling merkt in dit verband op dat de toelichting bij de Uitvoeringswet EG-betekenningsverordening een aantal passages bevat die (ook na inwerkingtreding van het voorstel) van toegevoegde waarde kunnen zijn. Bij wijze van voorbeeld wijst de Afdeling op de regeling van de verlening van verstek en de verzending van een dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder.⁸ In het huidige voorstel ontbreekt deze toelichting. Het vinden van de relevante passages uit (de) eerdere toelichting(en) wordt voorts bemoeilijkt doordat in de transponeringstabel bij het onderhavige voorstel, niet wordt verwezen naar specifieke onderdelen van de artikelsgewijze toelichting.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen zodat zij zelfstandig leesbaar is.

Ik ben de Afdeling erkentelijk voor de opmerking over de toelichting bij het wetsvoorstel. Het is juist dat in de versie van de toelichting die naar de Afdeling is gezonden voor advies, niet voor alle artikelen van het wetsvoorstel een artikelsgewijze toelichting was geschreven. Dat heeft ermee te maken dat het wetsvoorstel, ter uitvoering van de herschikte betekenningsverordening, om praktische redenen een nieuwe uitvoeringswet vaststelde in plaats van de bestaande Uitvoeringswet EG-betekenningsverordening te wijzigen. Daardoor werden ook artikelen die inhoudelijk niet wijzigden, opnieuw vastgesteld. Om onnodige herhaling te voorkomen werd ervoor gekozen deze ongewijzigde artikelen niet opnieuw van een (gelijkluidende) toelichting te voorzien. Met de Afdeling ben ik echter van mening dat in beginsel ieder voorgesteld artikel

⁷ Zie o.a. W06.21.0259/III, *Stcrt.* 2021, 47186 (advies Afdeling advisering inzake Uitvoeringsbesluit verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen).

⁸ Kamerstukken II 2000/01, 27 748, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij artikelen 7 en 8.

van een artikelsgewijze toelichting moet worden voorzien. Daarom is naar aanleiding van het advies van de Afdeling in het aangepaste wetsvoorstel gekozen voor de aanpassing van alleen die bepalingen van de Uitvoeringswet EG-betekenningsverordening waartoe de implementatie van de verordening noopt, in plaats van het vaststellen van een heel nieuwe uitvoeringswet. Iedere inhoudelijke wijziging zal worden voorzien van een artikelsgewijze toelichting.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn op dit punt aangepast. De Afdeling heeft dezelfde opmerking gemaakt in het advies bij het wetsvoorstel tot uitvoering van de herschikte bewijsverkrijgingsverordening, gedateerd 20 april 2022, nr. W16.22.0027/II. Ook dat wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting zijn op dit punt aangepast.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Ik dank de Afdeling voor de redactionele suggesties. Deze zijn overgenomen in de toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind