

Zaak C-646/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

1 december 2020

Verwijzende rechter:

Bundesgerichtshof (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 oktober 2020

Verzoekende partij:

Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Landesamtsaufsicht

Verwerende partij:

TB

Voorwerp van het hoofdgeding

Verordening nr. 2201/2003 (Brussel II bis-verordening) – Begrip „beslissing” – Buitengerechtelijke huwelijksontbinding – Erkenning in een andere lidstaat

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Is de ontbinding van een huwelijk op grond van artikel 12 van het Italiaanse wetgevend besluit (Decreto Legge) nr. 132 van 12 september 2014 (DL nr. 132/2014) een uitgesproken echtscheiding in de zin van de Brussel II bis-verordening?

2. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet de ontbinding van een huwelijk op grond van artikel 12 van het Italiaanse wetgevend besluit (Decreto Legge) nr. 132 van 12 september 2014 (DL nr. 132/2014) dan worden behandeld overeenkomstig de regeling van artikel 46 van de Brussel II bis-verordening inzake authentieke akten en overeenkomsten?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB 2003, L 338, blz. 1; hierna: „Brussel II bis-verordening”), met name artikel 1, lid 1, onder a), artikel 2, punt 4, artikel 21, lid 1, en artikel 46

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Personenstandsgesetz (wet op de burgerlijke stand; hierna: „PStG”), met name § 16, lid 1, eerste volzin, punt 3

Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (wet op de procedures in familierechtelijke zaken en op het gebied van oneigenlijke rechtspraak; hierna: „FamFG”), met name § 97, lid 1, tweede volzin, en § 107, lid 1, eerste volzin

Italiaans wetgevend besluit nr. 132 van 12 september 2014, omgezet in wet nr. 162 van 10 november 2014, met name artikel 12.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 TB heeft de Duitse en de Italiaanse nationaliteit, terwijl haar echtgenoot alleen Italiaans staatsburger is. Zij zijn op 20 september 2013 in Berlijn (Duitsland) gehuwd, hetgeen in het huwelijksregister is ingeschreven.
- 2 Op 30 maart 2017 zijn zij verschenen voor de burgerlijke stand (Ufficio di Stato Civile) te Parma (Italië) en hebben zij verklaard geen minderjarige of hulpbehoevende meerderjarige, gehandicapte meerderjarige of economisch onzelfstandige meerderjarige kinderen te hebben, onderling geen overeenkomsten tot overdracht van vermogen aan te gaan en in goed overleg te willen scheiden. Deze verklaring hebben zij op 11 mei 2017 persoonlijk bevestigd voor de burgerlijke stand. Op 15 februari 2018 zijn zij aldaar opnieuw verschenen, hebben zij verwezen naar hun verklaringen van 30 maart 2017 en hebben zij te kennen gegeven dat zij hun huwelijk wensten te ontbinden, waarover geen procedure aanhangig was. Nadat zij deze verklaringen op 26 april 2018 tegenover de burgerlijke stand te Parma hadden bevestigd, heeft de burgerlijke stand TB op

2 juli 2018 een certificaat als bedoeld in artikel 39 van de Brussel II bis-verordening afgegeven, waarin de ontbinding van het huwelijk met ingang van 15 februari 2018 wordt bevestigd.

- 3 TB heeft de betreffende burgerlijke stand te Berlijn verzocht deze ontbinding in te schrijven in het Duitse huwelijksregister. De burgerlijke stand twijfelt echter of voor de inschrijving eerst een erkenning op grond van § 107 FamFG is vereist, om welke reden de zaak ter beslissing aan het Amtsgericht (rechter in eerste aanleg) is voorgelegd. Het Amtsgericht heeft de burgerlijke stand bij beslissing van 1 juli 2019 gelast de buitengerechtelijke huwelijksontbinding van 15 februari 2018 pas aan de inschrijving in het huwelijksregister toe te voegen nadat zij door de bevoegde autoriteit is erkend overeenkomstig § 107, lid 1, eerste volzin, FamFG.
- 4 Het tegen de beslissing van het Amtsgericht van 1 juli 2019 door TB ingestelde hoger beroep was succesvol. Het Kammergericht (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat) heeft de beslissing van het Amtsgericht gewijzigd en de burgerlijke stand gelast de inschrijving in het huwelijksregister niet afhankelijk te maken van de voorafgaande erkenning door de bevoegde autoriteit van de ontbinding van het huwelijk in Italië.
- 5 Daartegen heeft de bevoegde autoriteit, de Senatsverwaltung für Inneres und Sport (ministerie voor binnenlandse zaken en sport, Duitsland), die toezicht houdt op de burgerlijke stand, bij het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) cassatieberoep ingesteld en gevorderd dat de beslissing van het Amtsgericht zou worden hersteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 6 De procedure betreft de vraag of de in Italië door middel van gelijkkluidende verklaringen van de echtgenoten voor de ambtenaar van de burgerlijke stand tot stand gekomen buitengerechtelijke huwelijksontbinding zonder aanvullende erkenningsprocedure kan worden ingeschreven in het Duitse huwelijksregister.
- 7 Naar Duits recht moet het huwelijksregister door middel van nadere inschrijvingen en verwijzingen worden aangevuld en verbeterd, onder meer wanneer het huwelijk wordt ontbonden (§ 16, lid 1, eerste volzin, punt 3, PStG). Ook een in het buitenland gegeven onherroepelijke beslissing kan als grondslag dienen. Een beslissing waarbij in het buitenland het huwelijk wordt ontbonden, wordt enkel erkend wanneer de bevoegde autoriteit heeft vastgesteld dat aan de voorwaarden voor erkenning is voldaan (§ 107 FamFG).
- 8 De erkenningsprocedure is echter niet vereist wanneer er sprake is van een beslissing in de zin van artikel 21, lid 1, van de Brussel II bis-verordening (§ 97, lid 1, tweede volzin, FamFG). In dat geval wordt deze beslissing in Duitsland erkend zonder dat daartoe een bijzondere procedure vereist is. Voor de inschrijving in het huwelijksregister is het dan voldoende dat het in artikel 39 van de Brussel II bis-verordening bedoelde certificaat wordt overgelegd.

- 9 In Italië is de juridische situatie volgens de uiteenzetting van de verwijzende rechter als volgt: op basis van het Italiaanse wetgevend besluit (Decreto Legge) nr. 132 van 12 september 2014 (hierna: „DL nr. 132/2014”), omgezet in wet nr. 162 van 10 november 2014, hoeven echtgenoten zich niet meer tot het gerecht te wenden wanneer zij de ontbinding van hun huwelijk wensen, maar kunnen zij er tevens voor kiezen om het huwelijk louter bij overeenkomst te ontbinden.
- 10 De echtgenoten kunnen ofwel onder bepaalde, in de wet nader gedefinieerde voorwaarden de ontbinding overeenkomen in het bijzijn van hun advocaten (artikel 6 DL nr. 132/2014), ofwel – zoals in het onderhavige geval – overeenkomstig het op 12 december 2014 in werking getreden artikel 12, lid 1, DL nr. 132/2014 voor de plaatselijk bevoegde burgemeester als hoogste ambtenaar van de burgerlijke stand, ook zonder ondersteuning van een advocaat, over de ontbinding van het huwelijk een overeenkomst sluiten, voor zover er geen sprake is van (zoals artikel 12, lid 2, DL nr. 132/2014 bepaalt) minderjarige kinderen of meerderjarige kinderen die handelingsonbekwaam, gehandicapt of economisch onzelfstandig zijn. De ambtenaar van de burgerlijke stand neemt de persoonlijke verklaringen van de echtelieden, waarin geen vermogensoverdrachten kunnen worden opgenomen, in ontvangst en verzoekt de echtgenoten niet eerder dan dertig dagen na ontvangst van de verklaringen voor hem te verschijnen om de overeenkomst te bevestigen (artikel 12, lid 3, DL nr. 132/2014). Tijdens de periode tussen het tijdstip waarop de verklaringen worden afgelegd en het tijdstip waarop zij worden bevestigd, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand de waarachtigheid van de verklaringen van de echtelieden (bijvoorbeeld dat er geen kinderen zijn die verzorging behoeven) controleren en kunnen de echtgenoten hun beslissing overdenken en er mogelijk van terugkomen. Wanneer zij hun overeenkomst bevestigen, komt deze in de plaats van een gerechtelijke beslissing.
- 11 De vraag rijst of de ontbinding van het huwelijk door middel van gelijklopende verklaringen van de echtelieden voor de ambtenaar van de burgerlijke stand naar Italiaans recht binnen de werkingssfeer van de Brussel II bis-verordening valt. Indien de vraag ontkennend moet worden beantwoord, zou het cassatieberoep van de toezichthouder op de burgerlijke stand gegrond zijn en zou de ontbinding van het huwelijk in Italië alleen na de erkenning daarvan door de bevoegde autoriteit kunnen worden ingeschreven in het Duitse huwelijksregister.
- 12 Deze vraag wordt in de literatuur verschillend beantwoord, maar de verwijzende rechter neigt ertoe de vraag ontkennend te beantwoorden omdat de constitutionele tussenkomst van een gerecht ontbreekt. Voor de beantwoording van de vraag is het belangrijk hoe het in de Brussel II bis-verordening gebezigde begrip „beslissing” moet worden uitgelegd.
- 13 Volgens artikel 2, punt 4, van de Brussel II bis-verordening is een „beslissing” in de zin van de verordening een door een gerecht van een lidstaat uitgesproken echtscheiding, scheiding van tafel en bed of nietigverklaring van het huwelijk, alsmede een door een gerecht van een lidstaat gegeven beslissing betreffende de

ouderlijke verantwoordelijkheid, ongeacht de benaming van die beslissing, zoals arrest, vonnis of beschikking. Het begrip „gerecht” ziet volgens artikel 2, punt 1, van de Brussel II bis-verordening op alle autoriteiten in de lidstaten worden verstaan die bevoegd zijn ter zake van de aangelegenheden die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen. Daaruit kan weliswaar worden afgeleid dat de tussenkomst van een overheidsinstantie is vereist om van een beslissing te kunnen spreken. Er zijn echter geen overtuigende conclusies mogelijk met betrekking tot de vraag om wat voor tussenkomst het moet gaan. De formulering „gegeven beslissing” wijst evenwel in de richting van een constitutieve, niet louter registrerende tussenkomst van de overheidsinstantie in verband met de echtscheiding.

- 14 Het Hof heeft zich tot nu toe alleen indirect beziggehouden met de vraag of buitengerechtelijke huwelijksontbindingen binnen de werkingssfeer van de Brussel II bis-verordening vallen (zie arrest van 20 december 2017, Sahyouni, C- 372/16, EU:C:2017:988).
- 15 Die zaak betrof de vraag of een echtscheiding die het gevolg was van een eenzijdige verklaring van een echtgenoot voor een religieuze rechtbank in Syrië, binnen de materiële werkingssfeer valt van verordening (EU) nr. 1259/2010 van de Raad van 20 december 2010 tot nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed (PB 2010, L 343, blz. 10; hierna: „Rome III-verordening”). Het Hof heeft voor recht verklaard dat een dergelijke buitengerechtelijke huwelijksontbinding geen „echtscheiding” in de zin van artikel 1, lid 1, van de Rome III-verordening is. Buitengerechtelijke huwelijksontbindingen zijn weliswaar niet expliciet uitgesloten van de werkingssfeer. Uit de verwijzingen naar de tussenkomst van een „gerecht” en naar het bestaan van een „procedure” in de Rome III-verordening blijkt echter dat de verordening uitsluitend van toepassing behoort te zijn op echtscheidingen die worden uitgesproken door – dan wel onder toezicht van – een van overheidswege ingestelde rechterlijke instantie of een overheidsinstantie (arrest van 20 december 2017, Sahyouni, C- 372/16, EU:C:2017:988, punt 39). De materiële werkingssfeer van de Rome III-verordening en die van de Brussel II bis-verordening moeten met elkaar in overeenstemming zijn, zodat de definitie van het begrip „echtscheiding” in beide verordeningen moet overeenstemmen.
- 16 De Rome III-verordening heeft tot doel een nauwere samenwerking tussen de deelnemende lidstaten tot stand te brengen op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed (arrest van 20 december 2017, Sahyouni, C- 372/16, EU:C:2017:988, punt 44). Ten tijde van de vaststelling ervan konden in de rechtsorden van de aan de nauwere samenwerking deelnemende lidstaten enkel overheidsinstanties ter zake rechtens relevante beslissingen nemen. Derhalve moet worden aangenomen dat de Uniewetgever enkel situaties voor ogen had waarin de echtscheiding wordt uitgesproken door – dan wel onder toezicht van – een van overheidswege ingestelde rechterlijke instantie of een overheidsinstantie (arrest van 20 december 2017, Sahyouni, C- 372/16, EU:C:2017:988, punt 45). Hoewel verschillende lidstaten sinds de

vaststelling van de Rome III-verordening de mogelijkheid hebben ingevoerd om echtscheidingen uit te spreken zonder tussenkomst van een overheidsinstantie, zouden buitengerechtelijke huwelijksontbindingen enkel binnen de werkingssfeer van de Rome III-verordening kunnen worden gebracht door middel van wijzigingen waarvoor alleen de Uniewetgever bevoegd is. In het licht van de definitie van het begrip „echtscheiding” in de Brussel II bis-verordening volgt dan ook uit de doelstellingen van de Rome III-verordening dat deze enkel van toepassing is op echtscheidingen die worden uitgesproken door – dan wel onder toezicht van – een van overheidswege ingestelde rechterlijke instantie of een overheidsinstantie (arrest van 20 december 2017, Sahyouni, C- 372/16, EU:C:2017:988, punt 48).

- 17 Hoewel het Hof aldus het begrip „echtscheiding” in de Rome III-verordening heeft uitgelegd, kan alleen worden aangenomen dat er sprake is van een „uitgesproken echtscheiding” in de zin van artikel 2, punt 4, van de Brussel II bis-verordening wanneer de echtscheiding is uitgesproken door – dan wel onder toezicht van – een van overheidswege ingestelde rechterlijke instantie of een overheidsinstantie. Uit dat arrest kan evenwel niet worden afgeleid welke intensiteit en juridische kwaliteit dat toezicht moet hebben.
- 18 Alleen de constitutieve tussenkomst van een overheidsorgaan kan de bescherming van de „zwakkere” echtgenoot tegen de uit de echtscheiding voortvloeiende nadelen waarborgen, omdat alleen dan het gerecht of de overheidsinstantie de echtscheiding kan verhinderen door de tussenkomst van overheidswege te weigeren. Voor de werkingssfeer van de Brussel II bis-verordening kan volgens de verwijzende rechter niets anders gelden, omdat artikel 21, lid 1, van de Brussel II bis-verordening is gebaseerd op de overweging dat die waarborg juist kan worden verwacht van de in een lidstaat uitgesproken echtscheiding (zie eveneens overweging 21 van de Brussel II bis-verordening).
- 19 Deze overwegingen pleiten er in elk geval voor om de Italiaanse ontbinding voor de burgerlijke stand overeenkomstig artikel 12 DL nr. 132/2014 te kwalificeren als een buitengerechtelijke huwelijksontbinding die niet onder de Brussel II bis-verordening valt, aangezien de Italiaanse ambtenaar van de burgerlijke stand kennelijk niet beschikt over een toetsingsbevoegdheid die aan bovengenoemde vereisten voldoet.
- 20 Voor deze beoordeling pleit eveneens de omstandigheid dat de Uniewetgever bij de vaststelling van de Brussel II bis-verordening geen aanleiding had om rekening te houden met contractuele vormen van huwelijksontbinding zoals die welke in Italië bestaan, omdat er in het recht van de lidstaten toentertijd niet in was voorzien. Derhalve kan niet worden aangenomen dat deze pas lang na de vaststelling van de Brussel II bis-verordening geschapen mogelijkheid van ontbinding zonder constitutieve tussenkomst van overheidswege is gedekt door de met artikel 21, lid 1, van de Brussel-II bis-verordening nagestreefde wetgevende doelstelling om een beslissing te erkennen zonder dat daartoe een bijzondere procedure is vereist.

- 21 Bovendien heeft de Uniewetgever inmiddels met verordening (EU) 2019/1111 van de Raad van 25 juni 2019 betreffende de bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en betreffende internationale kinderontvoering (PB 2019, L 178, blz. 1; hierna: „Brussel II ter-verordening”) met ingang van 1 augustus 2022 een uitdrukkelijke regeling getroffen voor dergelijke gevallen. Overeenkomstig artikel 65, lid 1, van de Brussel II ter-verordening worden op grond daarvan authentieke akten en overeenkomsten inzake onder meer echtscheiding die juridisch bindend zijn in de lidstaat van herkomst, in de andere lidstaten erkend zonder dat daarvoor een bijzondere procedure vereist is.
- 22 Zoals blijkt uit overweging 14 van de Brussel II ter-verordening beschouwt de Uniewetgever het als voorwaarde voor een beslissing dat de goedkeuring na een onderzoek ten gronde is gegeven door een gerecht of een overheidsinstantie. Met de herschikking van de verordening wil de wetgever thans ook gebeurtenissen regelen waarbij autoriteiten op een andere wijze – bijvoorbeeld alleen registrerend – betrokken zijn. Daaruit kan worden geconcludeerd dat ook volgens de Uniewetgever de Brussel II bis-verordening geen betrekking heeft op dergelijke gebeurtenissen en dus niet van toepassing is op de Italiaanse ontbinding voor de burgerlijke stand.
- 23 Met betrekking tot de tweede vraag is de verwijzende rechter van mening dat een erkenning van de op grond van artikel 12 DL nr. 132/2014 tot stand gekomen ontbinding van het huwelijk evenmin mogelijk is volgens artikel 46 van de Brussel II bis-verordening. In deze bepaling wordt – anders dan in artikel 65, lid 1, van de Brussel II ter-verordening – de echtscheiding niet genoemd, maar is er alleen sprake van uitvoerbare authentieke akten en overeenkomsten. Dat kan echter geen betrekking hebben op echtscheidingen wanneer in zoverre uitvoerbare akten en overeenkomsten ontbreken.
- 24 Gelet op het bovenstaande kan de juiste uitlegging uit de Brussel II bis-verordening noch uit de huidige rechtspraak van het Hof duidelijk worden afgeleid, om welke reden het Hof beide vragen worden voorgelegd.