



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

Schending van fundamentele Unierechten als grond voor de weigering van de tenuitvoerlegging van een beslissing: theorie en praktijk

Verheul, B.H.B.; Veldhuis, A.F.

Citation

Verheul, B. H. B., & Veldhuis, A. F. (2025). Schending van fundamentele Unierechten als grond voor de weigering van de tenuitvoerlegging van een beslissing: theorie en praktijk. *Sew: Tijdschrift Voor Europees En Economisch Recht*, 2025(12), 549-554. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4292169>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4292169>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

114 Schending van fundamentele Unierechten als grond voor de weigering van de tenuitvoerlegging van een beslissing: theorie en praktijk

Zaak C-633/22, Real Madrid Club de Fútbol en AE/EE en Société Éditrice du Monde

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2024:843; conclusie van A-G M. Szpunar van 8 februari 2024, ECLI:EU:C:2024:127

Erkenning en tenuitvoerlegging onder Brussel I(-bis) – Openbare-orde-exceptie – Vrijheid van meningsuiting en persvrijheid – Wederzijds vertrouwen – Révision au fond – Anti-SLAPP-richtlijn

1. Inleiding

In december 2006 raakt Real Madrid Club de Fútbol (hierna: Real Madrid) in opspraak, omdat de Franse krant *Le Monde* beweert dat de voetbalclub gebruik zou hebben gemaakt van de diensten van een dokter die bekendstond als aanstichter van een dopingnetwerk in de wielrensport. Real Madrid en een lid van het medisch team van Real Madrid hebben de uitgever van *Le Monde* en de journalist aansprakelijk gesteld wegens aantasting van hun eer. De Spaanse rechter in eerste aanleg heeft een immateriële schadevergoeding van € 300 000 aan Real Madrid en € 30 000 aan het lid van het medisch team toegekend.¹ De appelrechter en de hoogste Spaanse rechter hebben dit oordeel bekrachtigd en een beroep bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) wordt niet-ontvankelijk verklaard.²

Als Real Madrid vervolgens in Frankrijk tenuitvoerlegging van de Spaanse beslissing wenst op grond van Verordening (EG) 44/2001 (hierna: Brussel I), de voorganger van Verordening (EU) 1215/2012 (hierna: Brussel I-bis), weigert de Franse appelrechter dit op grond van de Franse internationale openbare orde. De Franse appelrechter

beschouwt de schadevergoeding als onevenredig en afschrikwekkend, onder meer vanwege de hoogte van de schadevergoeding in verhouding tot de beweerde schade, de financiële situatie van de veroordeelden en de in Frankrijk gebruikelijke schadevergoedingen voor aantasting van eer en goede naam, die veel lager liggen.³ Dit levert een onaanvaardbare schending op van de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid, die op grond van onder meer artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) als fundamenteel rechtsbeginsel onderdeel uitmaken van de Franse internationale openbare orde. Na een cassatieberoep van Real Madrid e.a. rijzen bij de Franse cassatierechter diverse prejudiciële vragen die door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) worden samengevat als één vraag die luidt of, en zo ja onder welke voorwaarden, de tenuitvoerlegging van een beslissing kan worden geweigerd op grond van een kennelijke schending van artikel 11 Handvest en dus van de openbare orde van de aangezochte lidstaat.⁴ Op 4 oktober 2024 komt het HvJ EU tot het antwoord dat de tenuitvoerlegging mag worden geweigerd voor zover dat zou leiden tot een kennelijke schending van artikel 11 Handvest en daarmee de openbare orde.⁵ Het HvJ EU geeft voorts aanwijzingen over de beoordeling die de aangezochte rechter moet uitvoeren. De uitspraak van het HvJ EU van 4 oktober 2024 is om meerdere redenen interessant. Voor het eerst in bijna zestig jaar oordeelt het HvJ EU dat – in het verlengde van het beginsel van wederzijds vertrouwen – tenuitvoerlegging kan worden geweigerd op grond van de materiële openbare orde als fundamentele Unierechten zoals artikel 11 Handvest in het gedrang komen (zie paragraaf 3). Het HvJ EU lijkt de aangezochte Franse rechter echter weinig ruimte te geven bij de toets of in deze zaak ook sprake is van strijd met de openbare orde vanwege een – naar het lijkt – verstrekkende uitleg van het verbod van *révision au fond* (zie paragraaf 4). Wij ronden deze annotatie af met een korte bespreking van de relevantie van deze zaak voor de anti-SLAPP-richtlijn, die een half jaar vóór de

uitspraak van het HvJ EU is aangenomen (paragraaf 5).

2. De uitspraak van het HvJ EU

De Franse cassatierechter heeft opgemerkt dat de rechtspraak van het EHRM nauwelijks ruimte laat voor beperkingen van de vrijheid van meningsuiting als het gaat om politieke standpunten of om kwesties van algemeen belang. Een publicatie over een sportgerelateerde kwestie behoort tot de laatste categorie.⁶ De afschrikwekkende werking van een immateriële schadevergoeding moet volgens de Franse cassatierechter betrokken worden bij de beoordeling van de evenredigheid van de gekozen maatregel tot herstel van de schade. Aan journalisten mogen geen dusdanig hoge schadevergoedingsveroordelingen worden opgelegd dat hun economisch bestaan in gevaar komt.⁷ Tegen deze achtergrond heeft de Franse cassatierechter gevraagd aan het HvJ EU of artikel 11 Handvest in dit geval grond oplevert voor de weigering van de tenuitvoerlegging van de Spaanse beslissing. Wat allereerst opvalt is dat de prejudiciële vraag wordt gesteld in de context van artikel 11 Handvest, en niet van artikel 10 EVRM.⁸ De focus ligt op het Handvest, omdat het HvJ EU verantwoordelijk is voor de juiste uitleg van het Handvest.⁹ Over het EVRM mag het HvJ EU niet oordelen, omdat alleen de lidstaten van de EU, maar niet de EU zelf, partij zijn bij het EVRM.¹⁰ Wat daarnaast opvalt, is dat artikel 11 Handvest pas is ingeroepen in de procedure bij de Franse rechter. Dat heeft te maken met het beperkte toepassingsgebied van het Handvest. Op grond van artikel 51 lid 1 Handvest is het Handvest slechts van toepassing voor zover een EU-recht in het geding is.¹¹ In de procedure bij de Spaanse rechter draaide het echter niet om EU-recht.¹² De Franse rechter past wel regels van EU-recht toe bij de beoordeling van de tenuitvoerlegging van de Spaanse beslissing op grond van Brussel I. Daarom kon een beroep op artikel 11 Handvest worden gedaan. Dan de uitspraak van het HvJ EU. In een uitvoerig arrest beantwoordt het HvJ EU eerdergenoemde vraag bevestigend. Een kennelijke schending van artikel 11 Handvest levert grond op voor weigering van de

tenuitvoerlegging in de zin van Brussel I (en dus ook Brussel I-bis). De uitspraak kent drie onderdelen. Deel I ziet op het beginsel van wederzijds vertrouwen en de openbare-orde-exceptie (punten 29-44), deel II ziet op artikel 11 Handvest (punten 45-65) en deel III betreft de beantwoording van de vraag (punten 66-74).

In deel I overweegt het HvJ EU kort gezegd het volgende. Het systeem van erkenning en tenuitvoerlegging onder Brussel I is niet als Brussel I-bis gebaseerd op wederzijds vertrouwen in de rechtsbedeling binnen de Europese Unie.¹³ Het in de verordening vastgestelde stelsel van rechtsmiddelen tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van een beslissing uit een andere lidstaat, strekt ertoe een balans te creëren tussen wederzijds vertrouwen in de rechtsbedeling van de Europese Unie enerzijds en de eerbiediging van de rechten van de verdediging anderzijds, wat betekent dat de verweerder de mogelijkheid moet hebben om in een procedure op tegenspraak een rechtsmiddel aan te wenden tegen de verklaring voor uitvoerbaarheid wanneer hij van mening is dat een van de weigeringsgronden van toepassing is.¹⁴ De weigeringsgronden staan limitatief opgesomd in de artikelen 34 en 35 Brussel I (thans artikelen 45 en 46 Brussel I-bis). Een van die weigeringsgronden betreft de openbare orde.¹⁵ Deze weigeringsgrond moet strikt worden uitgelegd, omdat het de verwezenlijking van een van de fundamentele doelstellingen van de verordening belemmert, namelijk het vrije verkeer van vonnissen.¹⁶ In dat verband geldt dat lidstaten vrij zijn om de openbare orde in te vullen naar hun eigen recht en praktijk, maar dat de grenzen worden bepaald door het HvJ EU.¹⁷ Bovendien laat het verbod van *révision au fond* de rechter van de aangezochte lidstaat niet toe een beslissing te weigeren op de enkele grond dat de door de rechter van de lidstaat van herkomst toegepaste rechtsregel afwijkt van die welke hij zelf zou hebben toegepast. De rechter van de aangezochte lidstaat mag niet toetsen of de beoordeling van de rechter van de lidstaat van herkomst rechtens en feitelijk juist is.¹⁸ Dat brengt mee dat de openbare-orde-exceptie slechts kan worden ingeroepen als de erkenning en tenuitvoerlegging 'op onaanvaardbare wijze zou indruisen tegen de rechtsorde van de aangezochte lidstaat doordat zij inbreuk zou maken op een fundamenteel beginsel'.¹⁹ In de slotzin van punt 37 voegt het HvJ EU daaraan toe – althans zo begrijpen wij de slotzin van

deze overweging – dat onder 'fundamenteel beginsel' moet worden verstaan een rechtsregel die in de rechtsorde van de aangezochte staat van essentieel belang wordt geacht, of van een in die rechtsorde als fundamenteel erkend recht. De enkele onjuiste toepassing van nationaal recht of (secundair) Unierecht – zoals Brussel I(-bis) – is voor het succesvol inroepen van de openbare-orde-exceptie dus onvoldoende.²⁰ Het moet gaan om méér dan dat, namelijk om een kennelijke schending van een fundamentele rechtsregel. Daarbij maakt het volgens het HvJ EU niet uit of de kennelijke schending een Unierechtelijke regel of een nationaalrechtelijke regel betreft voor toepassing van de openbare-orde-exceptie.²¹ Volgens vaste rechtspraak moet de nationale rechter namelijk de uit de nationale rechtsorde voortvloeiende rechten even doeltreffend beschermen als de door de Unierechtsorde verleende rechten. Wel is het in algemene zin zo dat met name sprake zal zijn van een 'kennelijke schending' als het gaat om de op Unierechtelijk niveau erkende fundamentele rechten die onder meer in het Handvest zijn verankerd.²²

Voor het eerst begeeft het HvJ EU zich in punten 41-44 op het terrein van de verhouding tussen enerzijds het Handvest en anderzijds de (afbakening van de) openbare-orde-exceptie van Brussel I. Dit maakt deze zaak interessant. Omdat toepassing van Brussel I (en dus ook Brussel I-bis) tenuitvoerlegging van Unierecht in de zin van artikel 51 lid 1 Handvest betreft,²³ moet de rechter de in het Handvest neergelegde grondrechten respecteren, met name bij de openbare-orde-exceptie. In het verlengde van het Advies 2/13 over de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM²⁴ overweegt het HvJ EU dat het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen lidstaten de openbare orde beperkt. Lidstaten dienen ervan uit te gaan dat andere lidstaten – kort samengevat – de 'Uniegrondrechten' naleven. Dat houdt ook in dat de ene lidstaat in beginsel niet mag toetsen of de andere lidstaat in een concreet geval de Uniegrondrechten daadwerkelijk heeft geëerbiedigd.²⁵ Alleen wanneer de tenuitvoerlegging van een beslissing leidt tot 'een kennelijke schending van een in het Handvest verankerd grondrecht' is de rechter van de aangezochte lidstaat verplicht om – kort gezegd – de tenuitvoerlegging te weigeren.²⁶ Wanneer daarvan – in algemene zin – sprake is, laat het HvJ EU echter in het midden.²⁷ Hierop gaan wij in paragraaf 3 verder in.

In deel II gaat het HvJ EU in op de reikwijdte van artikel 11 Handvest. Op zichzelf staan in de overwegingen daarover geen nieuwigheden. Het HvJ EU overweegt dat met name artikel 11 lid 2 Handvest relevant is, omdat de vrijheid van meningsuiting en informatie van journalisten, uitgevers en persorganen daarin wordt beschermd. Hoewel deze rechten niet absoluut zijn, brengt het HvJ EU in herinnering dat inmengingen op dit recht beperkt moeten blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is, gelet op het belang van de pers in een democratische samenleving en rechtsstaat.²⁸ Het HvJ EU benadrukt voorts dat de in het Handvest neergelegde rechten dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als de overeenkomstige rechten in het EVRM. Daarbij is van belang dat het EVRM een minimumniveau aan mensenrechtelijke bescherming biedt en het Unierecht op z'n minst gelijke bescherming moet bieden, maar ook verder dan dat mag gaan.²⁹ Het HvJ EU geeft een overzicht van de relevante EHRM-jurisprudentie op dit gebied. Kort samengevat volgt daaruit dat voor uitzonderingen op de vrijheid van meningsuiting – zowel bij persuitgevers als journalisten – nauwelijks ruimte is op het gebied van politieke standpunten en kwesties van algemeen belang, waartoe ook kwesties over professionele sport en doping behoren.³⁰ Hoewel personen die schade hebben geleden door lasterlijke uitlatingen een daadwerkelijk rechtsmiddel moeten hebben, moet er bij de toekenning van schadevergoeding een redelijke verhouding bestaan tussen het toegekende bedrag en de schade. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen schadevergoedingen aan rechtspersonen en natuurlijke personen, hoewel de evenredigheid van een inmeniging ten aanzien van beide op basis van dezelfde criteria wordt beoordeeld.³¹ Elke ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting brengt het risico met zich mee dat de berichtgeving over soortgelijke kwesties in de toekomst wordt belemmerd of stilgelegd. Het enkele feit van de veroordeling is van belang, zelfs bij lichte civielrechtelijke sancties. De grootst mogelijke voorzichtigheid moet worden betracht wanneer maatregelen of sancties de pers ervan kunnen afbrengen deel te nemen aan de bespreking van kwesties van legitiem algemeen belang, wat een afschrikkend effect kan hebben op de uitoefening van de persvrijheid.³² Een schadevergoeding waarvan het bedrag onvoorspelbaar of hoog is in vergelijking met soortgelijke zaken, kan een

dergelijk afschrikkend effect hebben. Dit is in de regel het geval wanneer de toegekende vergoeding de daadwerkelijk geleden materiële of immateriële schade overstijgt. Een afschrikkend effect kan zelfs voortvloeien uit een relatief bescheiden bedrag in verhouding tot de middelen van de veroordeelde.³³ Het HvJ EU komt tot de slotsom dat krachtens artikel 34 lid 1 en artikel 45 Brussel I de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing waarbij een krantenuitgeverij en een journalist worden veroordeeld tot schadevergoeding wegens aantasting van reputatie, moet worden geweigerd indien zij tot een kennelijke schending van de in artikel 11 Handvest neergelegde rechten en vrijheden zou leiden. Een dergelijke kennelijke schending van artikel 11 vormt een aangelegenheid van openbare orde in de aangezochte lidstaat en is dus een weigeringsgrond.³⁴

In deel III (vanaf punt 66) geeft het HvJ EU antwoord op de prejudiciële vraag. De tenuitvoerlegging van, kort gezegd, de Spaanse beslissing kan worden geweigerd indien zij tot een kennelijke schending van de in artikel 11 Handvest neergelegde rechten en vrijheden zou leiden. Op welke wijze moet de nationale rechter dit beoordelen? Daartoe geeft het HvJ EU een aantal aanwijzingen. Volgens het HvJ EU is het aan de verwijzende rechter om, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, waaronder de financiële middelen van de veroordeelden, de ernst van hun fout en de omvang van de schade zoals vastgesteld in de Spaanse beslissingen, te beoordelen of de tenuitvoerlegging zou leiden tot een kennelijke schending van artikel 11 Handvest. De verwijzende rechter moet nagaan of de toegekende schadevergoedingen kennelijk onevenredig zijn aan de reputatieschade en een afschrikkende werking kunnen hebben op toekomstige berichtgeving of de uitoefening van de persvrijheid.³⁵ Interessant is dat het HvJ EU expliciet ingaat op de ruimte die de nationale rechter heeft in verband met het verbod op *révision au fond*. De toetsing door de verwijzende rechter heeft enkel tot doel een kennelijke schending van artikel 11 Handvest vast te stellen en mag geen toetsing van de beoordelingen ten gronde door de rechter van de lidstaat van herkomst inhouden. Het enkele feit dat de toegekende schadevergoeding in Spanje een hogere is dan die in Frankrijk zou zijn toegekend, volstaat niet automatisch en zonder verder onderzoek om kennelijk onevenredig te zijn aan de betrokken aantasting van de

reputatie. De verwijzende Franse rechter kan bovendien niet onderzoeken of de journalist en de uitgeverij hun plichten en verantwoordelijkheden bij de publicatie zijn nagekomen, noch de vaststellingen van de Spaanse Hoge Raad over de ernst van de fout of de omvang van de schade ter discussie stellen. De weigering van de tenuitvoerlegging moet daarnaast worden beperkt tot het kennelijk onevenredige deel van de toegekende schadevergoeding.³⁶ Het is wat ons betreft de vraag of de nationale rechter met deze aanwijzingen daadwerkelijk uit de voeten kan (zie hierna paragraaf 4).

3. De theorie: toepassing van de openbare-orde-exceptie bij kennelijke schending fundamenteel beginsel van Unierecht

Het is voor het eerst dat het HvJ EU niet slechts verwijst naar het beginsel van wederzijds vertrouwen als grondslag voor het systeem van erkenning en tenuitvoerlegging van Brussel I(-bis), maar ook als rechtvaardiging voor een beperkte uitleg van de openbare-orde-exceptie. De reden daarvoor lijkt te zijn dat in eerdere rechtspraak van het HvJ EU over de openbare-orde-exceptie het beginsel van wederzijds vertrouwen nog niet ten grondslag lag aan de regels voor erkenning en tenuitvoerlegging.³⁷ Het standaardarrest *Krombach* is immers gewezen onder het oude Verdrag van Brussel (EEX-Verdrag).³⁸ Het is bovendien het eerste arrest van het HvJ EU dat gaat over materiële fundamentele rechten en de openbare-orde-exceptie. *Krombach*, *Gambazzi* en *Trade Agency* gingen over procedurele fundamentele rechten (recht op een eerlijk proces) en de openbare-orde-exceptie.³⁹

De grenzen van de materiële openbare-orde-exceptie worden afgebakend door het beginsel van wederzijds vertrouwen. Dat is met deze uitspraak duidelijk geworden. Ter onderbouwing verwijst het HvJ EU naar het Advies 2/13, over de mogelijke toetreding van de EU tot het EVRM.⁴⁰ Daaruit volgt dat wederzijds vertrouwen de waarborging van fundamentele rechten zoals die in het EVRM veronderstelt en dat lidstaten behoudens uitzonderlijke gevallen niet mogen controleren bij een andere lidstaat of daadwerkelijk fundamentele rechten worden geëerbiedigd.⁴¹ Het gaat daarbij om formeel wederzijds vertrouwen, niet om materieel wederzijds vertrouwen.⁴² Met formeel wederzijds vertrouwen wordt bedoeld dat verondersteld wordt dat lidstaten in staat zijn

om EU-grondrechten op hun grondgebied te eerbiedigen, omdat lidstaten partij zijn bij diverse verdragen (zoals het Handvest en het EVRM). Op dit formele wederzijdse vertrouwen zijn talloze EU-instrumenten – waaronder Brussel I(-bis) – gebaseerd.⁴³ Of de grondrechten daadwerkelijk worden gewaarborgd (materieel vertrouwen), doet – behoudens uitzonderlijke gevallen⁴⁴ – niet ter zake.⁴⁵ Deze formele betekenis van het beginsel van wederzijds vertrouwen is de reden geweest waarom de EU vooralsnog niet heeft kunnen toetreden tot het EVRM. Omdat het EHRM zich richt op daadwerkelijke (materieel) bescherming van fundamentele rechten, zou toetreding van de EU tot het EVRM betekenen dat lidstaten worden verplicht om te controleren of andere lidstaten de fundamentele rechten voldoende respecteren, ongeacht het principe van wederzijds vertrouwen. Dit zou het onderliggende evenwicht van de EU kunnen verstoren en de autonomie van het EU-recht kunnen ondermijnen.⁴⁶

Ondanks dat de EU niet tot het EVRM is toegetreden, zijn de lidstaten van de EU onverkort aan het EVRM gebonden. Voor zover het EU-recht op het gebied van justitiële samenwerking – waaronder ook Brussel I(-bis) valt – mogelijk spanningen oplevert met rechten uit het EVRM, wordt al enige tijd een dialoog gevoerd tussen het HvJ EU en het EHRM over de bescherming van fundamentele rechten in EU-verband.⁴⁷ Een belangrijke bijdrage aan die dialoog is in eerste instantie geleverd door het EHRM toen de zogeheten *Bosphorus*-presumptie in het leven is geroepen.⁴⁸ Op basis van die presumptie wordt aangenomen dat een maatregel die een lidstaat treft ter naleving van zijn verplichtingen binnen de EU in overeenstemming is met het EVRM. Dit geldt wanneer vaststaat dat het Unierecht een bescherming van de grondrechten biedt die ten minste gelijkwaardig is aan die van het EVRM, zoals voor Brussel I-bis is aangenomen.⁴⁹ Deze presumptie kan worden weerlegd als sprake is van een ‘manifeste tekortkoming in de nakoming van EVRM-verplichtingen’.⁵⁰ Dat betekent dat een Unierechtelijke regeling, zoals Brussel I(-bis), wordt vermoed aan het EVRM te voldoen, tenzij in een individueel geval de rechtsbescherming ‘kennelijk gebrekkig’ is.⁵¹

In deze uitspraak lijkt het HvJ EU op zijn beurt een bijdrage te willen leveren aan de dialoog,⁵² al gebeurt dat ons inziens vooral impliciet. Zoals het HvJ EU ook vooropstelt in punten 51-52, bepaalt artikel 52 lid 3

Handvest dat de bepalingen van het EVRM een minimumniveau aan bescherming geven, dat gelijkwaardige bescherming door het Handvest moet worden geboden, maar dat het Unierecht verder mag gaan.⁵³ Voor zover het de gelijkwaardige bescherming betreft, moet het Handvest worden uitgelegd in het licht van de rechtspraak van het EHRM.⁵⁴ Voorts geldt dat bij toepassing van Unierecht lidstaten op grond van artikel 52 lid 5 Handvest de verplichting hebben om dat Unierecht steeds te interpreteren in het licht van het Handvest. Een en ander betekent dat secundair Unierecht moet worden geïnterpreteerd in het licht van het Handvest, dat op zijn beurt (minimaal) dezelfde bescherming moet bieden als het EVRM. Daarom kan ervan worden uitgegaan dat de Uniegrondrechten als ‘collectieve openbare orde’⁵⁵ onderdeel uitmaken van de interne openbare orde van de lidstaten, althans voor zover zij dezelfde bescherming bieden als het EVRM.⁵⁶ Daarom kan op basis van formeel wederzijds vertrouwen worden aangenomen dat niet alleen EVRM-rechten, maar ook de Uniegrondrechten, door lidstaten worden gewaarborgd. Omdat van deze veronderstelling van formeel wederzijds vertrouwen wordt uitgegaan, moet de openbare-orde-exceptie ook beperkt worden uitgelegd. Alleen wanneer de tenuitvoerlegging van een beslissing leidt tot ‘een kennelijke schending van een in het Handvest verankerd grondrecht’ is de rechter van de aangezochte lidstaat verplicht om – kort gezegd – de tenuitvoerlegging te weigeren.⁵⁷ Hoewel het HvJ EU niets zegt over zijn verhouding tot het EHRM, lijkt het met deze uitleg van de openbare-orde-exceptie te willen voldoen aan de eisen die het EVRM stelt. Dat blijkt ons inziens onder meer uit het feit dat de rechter ‘verplicht’ is (punt 44) en niet ‘bevoegd is’ om de tenuitvoerlegging te weigeren in voorkomend geval. Wederzijds vertrouwen mag niet zo ver gaan dat fundamentele mensenrechtenschendingen in een individueel geval niet meer kunnen worden aangekaart.⁵⁸ Bij ernstige, gegronde klachten is de rechter verplicht deze te onderzoeken.⁵⁹ Wanneer in algemene zin kan worden gesproken van ‘een kennelijke schending van een in het Handvest verankerd grondrecht’ laat het HvJ EU helaas in het midden.⁶⁰ Wellicht heeft het HvJ EU zijn vingers daaraan nog niet willen branden.⁶¹ Wat ons betreft zou kunnen worden aangesloten bij de maatstaf die het EHRM gebruikt, namelijk of in het individuele geval sprake is van een manifeste

tekortkoming.⁶² Ook de aanwijzingen die het HvJ EU aan het eind geeft aan de verwijzingsrechter kunnen dan beter worden geplaatst (zie hierna paragraaf 4).

4. De praktijk: beperkte toets mogelijk gelet op verbod *révision au fond*?

Waar het HvJ EU geen aanwijzingen geeft ten aanzien van de vraag hoe in algemene zin moet worden beoordeeld of sprake is van een kennelijke schending van een in het Handvest verankerd grondrecht, doet het HvJ EU dat wel voor de kennelijke schending van artikel 11 Handvest. Op grond van alle omstandigheden van het geval, waaronder de financiële middelen van de veroordeelde personen, de ernst van de fout en de omvang van de schade, moet worden beoordeeld of sprake is van een kennelijke schending van artikel 11 Handvest. De rechter mag nagaan of de schadevergoeding onevenredig zijn en dus een afschrikwekkende werking hebben. Dat lijkt de rechter van de aangezochte lidstaat in eerste instantie best wat ruimte te geven om te toetsen of de rechter van de lidstaat van herkomst zich bij het opleggen van de schadevergoeding heeft gehouden aan de eisen van artikel 11 Handvest. Even verderop, in punten 70-71, (b)lijkt dit een wassen neus te zijn. Allereerst verduidelijkt het HvJ EU dat een verschil tussen enerzijds de bedragen die in de lidstaat van herkomst zouden worden toegekend (hier: Spanje) en anderzijds de bedragen die in de aangezochte lidstaat zouden worden toegekend (hier: Frankrijk) niet volstaat om ‘automatisch en zonder verder onderzoek’ vast te stellen dat deze schadevergoeding kennelijk onevenredig is. De toets die de verwijzingsrechter moet uitvoeren heeft enkel tot doel een kennelijke schending vast te stellen en mag geen toets ten gronde inhouden. Het is de vraag of het HvJ EU daarmee een koerswijziging heeft voorgestaan. Op grond van eerdere rechtspraak en ook op grond van punt 37 van dit arrest leek het verbod van *révision au fond* niet aan een inhoudelijke beoordeling van de uitspraak van de lidstaat van herkomst in de weg te staan zodra sprake was van een kennelijke schending van de openbare orde. Dat lijkt nu anders te zijn, zo menen wij met Van der Plas.⁶³ De grenzen van de beoordelingsvrijheid van de aangezochte lidstaatrechter zijn daarvoor echter onduidelijk geworden. Dat het lastig is voor de betreffende rechter om de juiste balans te vinden tussen enerzijds het

verbod van *révision au fond* en anderzijds de concrete toepassing van de openbare-orde-exceptie constateren Anagnostaras en Tsadiras, en Van der Plas ook.⁶⁴ Volgens het HvJ EU mag de verwijzingsrechter niet opnieuw onderzoeken of *Le Monde* haar plichten en verantwoordelijkheden is nagekomen en mag hij niet de juridische en feitelijke vaststellingen ten aanzien van de ernst van de fout en de omvang van de schade ter discussie stellen.⁶⁵ Maar voor de toets die nodig is om te beoordelen of de schadevergoeding evenredig is en een afschrikwekkende werking heeft in het concrete geval, zijn in de regel juist die omstandigheden nodig, waarover de rechter van de lidstaat van herkomst waarschijnlijk al een (feitelijk en juridisch) oordeel heeft gegeven.⁶⁶ Dat de aangezochte rechter met zijn belangenafweging enigszins in het vaarwater van de rechter van de lidstaat van herkomst terecht komt, lijkt ons logisch, maar bovenal: niet erg. Ook het EHRM kan lidstaten verplichten serieuze klachten over andere lidstaten in een concreet geval te onderzoeken, ook al staat het beginsel van wederzijds vertrouwen (en wederzijdse erkenning) en het verbod van *révision au fond* dat niet toe.⁶⁷ Het formele wederzijdse vertrouwen staat daarmee ook niet direct op het spel, omdat het EHRM niet vereist dat in algemene zin wordt getoetst of de betreffende lidstaat de grondrechten daadwerkelijk waarborgt, maar slechts in het concrete geval. Bovendien moet het gaan om een ‘manifeste tekortkoming’. Daaronder zullen niet snel materiële en procedurele verschillen vallen, zoals de hoogte van een schadevergoeding. Het gaat eerder om gevallen waarin een schadevergoeding is toegekend die dusdanig onevenredig hoog is en die een dusdanig afschrikwekkende werking heeft dat wel moet worden gesproken van een schending van het betreffende grondrecht (artikel 11 Handvest) in dit concrete geval. In die gevallen mag de nationale rechter van ons best de ruimte nemen die nodig is om te beoordelen of sprake is van een kennelijke schending, al is het maar omdat het EHRM dat ook toestaat. Mocht de aangezochte rechter tot de slotsom komen dat sprake is van een kennelijke schending, dan is hij gehouden om de tenuitvoerlegging slechts te weigeren voor zover het gedeelte van de schadevergoeding onevenredig is. Ook dat komt ten goede aan het wederzijds vertrouwen.⁶⁸ Overigens laat het HvJ EU zich niet uit over de vragen die waren gesteld in verband met de mogelijk punitieve aard van de

schadevergoeding. Uit de conclusie van de advocaat-generaal kan worden afgeleid dat de Spaanse rechter de schadevergoeding als compensatoir van aard heeft gekwalificeerd. Mede gelet op de hiervoor besproken overwegingen van het HvJ EU over het verbod van *révision au fond* en de openbare-orde-exceptie geldt dat deze kwalificatie niet ter discussie kan worden gesteld. Heeft de rechter van de lidstaat van herkomst vastgesteld dat de schadevergoeding *compensatoir* van aard is, dan is een kennelijke schending van artikel 11 Handvest nodig om de tenuitvoerlegging te weigeren. Enkel een (groot) verschil in hoogte van het bedrag levert geen grond op voor de weigering van de tenuitvoerlegging. Dit laat ons inziens onverlet dat anders kan worden geoordeeld als de schadevergoeding door de rechter van de lidstaat van herkomst als *punitief* is gekwalificeerd. In dat geval kan de nationale openbare orde ook grond opleveren voor weigering van de tenuitvoerlegging, omdat een dergelijke weigering de vaststellingen van de rechter van de lidstaat van herkomst juridisch en feitelijk niet doorkruist.

5. Uitleiding: relevantie van de uitspraak na inwerkingtreding van de anti-SLAPP-richtlijn

Een half jaar vóór de uitspraak van het HvJ EU in *Real Madrid* is de zogenoemde anti-SLAPP-richtlijn aangenomen.⁶⁹ Deze richtlijn beoogt personen zoals mensenrechtenactivisten en journalisten te beschermen tegen onrechtmatige rechtszaken die bedoeld zijn om hen het zwijgen op te leggen. Temporeel valt de zaak geïnitieerd door Real Madrid tegen de Franse krant *Le Monde* en de journalist niet onder de reikwijdte van de anti-SLAPP-richtlijn. Of de zaak materieel gezien als misbruik in de zin van de richtlijn had kunnen kwalificeren, kunnen wij niet beoordelen. Maar ook met de inwerkingtreding van de anti-SLAPP-richtlijn blijft de uitspraak van het HvJ EU in *Real Madrid* bijzonder relevant.⁷⁰ De anti-SLAPP-richtlijn schept zelf geen verplichting om de tenuitvoerlegging van een 'EU-vonnis' te weigeren bij misbruik. Die verplichting bestaat slechts bij derdelandsvonnissen. De reden? Het beginsel van wederzijds vertrouwen.⁷¹ Er wordt van uitgegaan dat alle lidstaten zich houden aan de richtlijn. Is dat niet het geval, dan kan de aangezochte rechter de tenuitvoerlegging slechts weigeren op grond van de openbare-orde-exceptie op de wijze zoals

door het HvJ EU in *Real Madrid* is aanvaard. Het (voetbal)spel is dus nog niet ten einde, dat mag duidelijk zijn. *To be continued.*

B.H.B. Verheul en A.F. Veldhuis⁷²

Voetnoten

- 1 HvJ EU 4 oktober 2024, C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843, punt 17 (*Real Madrid*) (hierna: arrest *Real Madrid*).
- 2 Arrest *Real Madrid*, punten 17-18 en concl. A-G M. Szpunar 8 februari 2024, ECLI:EU:C:2024:127, punt 120 (*Real Madrid*).
- 3 Arrest *Real Madrid*, punten 19-21.
- 4 De vraag luidt als volgt: '[Kan] en, zo ja, onder welke voorwaarden de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing waarbij een krantenuitgeverij en een van haar journalisten worden veroordeeld tot vergoeding van de immateriële schade die een sportclub en een van de leden van haar medisch team hebben geleden wegens de aantasting van hun reputatie door de publicatie in de betrokken krant van hen betreffende informatie, krachtens artikel 34, punt 1, juncto artikel 45 van verordening nr. 44/2001 (...) worden geweigerd op grond dat zij een kennelijke schending van de in artikel 11 van het Handvest neergelegde persvrijheid en dus van de openbare orde van de aangezochte lidstaat [inhoudt?]', zie arrest *Real Madrid*, punt 28.
- 5 Arrest *Real Madrid*, punt 74 Zie ook C.G. van der Plas, annotatie bij HvJ EU 4 oktober 2024, C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843, NJ 2025/97.
- 6 Arrest *Real Madrid*, punt 23.
- 7 Arrest *Real Madrid*, punt 23.
- 8 In de Spaanse procedure is wel een beroep gedaan op artikel 10 lid 2 EVRM, al lijkt dat pas te zijn gebeurd voor het Spaanse constitutionele hof en daarna bij het EHRM. Zie hierna voetnoot 58.
- 9 Zie ook hierna in paragraaf 3.
- 10 Zie nader C.G. van der Plas, A.F. Veldhuis & B.H.B. Verheul, 'Automatische erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen in het Europa van nu: de noodzaak van een nieuwe blik op wederzijds vertrouwen na J/H/ Limited', *NIPR* 2024/42, p. 241-261, par. 4.1 (hierna: Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024). Zie voorts de conclusie van A-G Szpunar over de gelijkwaardige bescherming: concl. A-G M. Szpunar 8 februari 2024, ECLI:EU:C:2024:127, punten 183-192 (*Real Madrid*).
- 11 Zie K. Jansen, 'Het Handvest als privaatrechtelijk instrument', in: J.H. Gerards e.a., *Waarde, werking en potentie van het EU-Grondrechtenhandvest in de Nederlandse rechtsorde* (preadviezen Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 252-253; F.J.L. Pennings, 'Heeft het Handvest van de Grondrechten van de EU meerwaarde?', *TRA* 2022/4, p. 8.
- 12 Zie G. Anagnostaras & A. Tsadiras, 'Freedom of the Press as a Public Policy Reasons Restricting the Principle of Mutual Trust: Lessons from the Real Madrid Preliminary Ruling', *European*

- Papers* (9) 2024, afl. 3, p. 1296-1314 (hierna: Anagnostaras & Tsadiras 2024). Inmiddels had dat wel het geval kunnen zijn vanwege de inwerkingtreding van de anti-SLAPP-richtlijn, maar dat komt in paragraaf 6 aan bod.
- 13 Arrest *Real Madrid*, punt 29.
- 14 Arrest *Real Madrid*, punt 31.
- 15 Arrest *Real Madrid*, punt 33.
- 16 Zie daarover nader Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 2.
- 17 Arrest *Real Madrid*, punten 32-35.
- 18 Arrest *Real Madrid*, punt 36.
- 19 Arrest *Real Madrid*, punt 37.
- 20 Arrest *Real Madrid*, punt 38.
- 21 Arrest *Real Madrid*, punt 39.
- 22 Arrest *Real Madrid*, punt 40.
- 23 Zie K. Jansen, 'Het Handvest als privaatrechtelijk instrument', in: J.H. Gerards e.a., *Waarde, werking en potentie van het EU-Grondrechtenhandvest in de Nederlandse rechtsorde* (preadviezen Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 252-253.
- 24 HvJ EU 18 december 2014, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punten 191-192. Zie daarover uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 3.
- 25 Arrest *Real Madrid*, punten 40-44.
- 26 Arrest *Real Madrid*, punt 44.
- 27 Datzelfde constateren Anagnostaras & Tsadiras 2024, p. 1310.
- 28 Arrest *Real Madrid*, punten 45-50.
- 29 Arrest *Real Madrid*, punten 51-52.
- 30 Arrest *Real Madrid*, punten 53-57.
- 31 Arrest *Real Madrid*, punten 57-58.
- 32 Arrest *Real Madrid*, punten 59-61.
- 33 Arrest *Real Madrid*, punten 62-65.
- 34 Arrest *Real Madrid*, punt 66.
- 35 Arrest *Real Madrid*, punten 68-69.
- 36 Arrest *Real Madrid*, punten 68-69.
- 37 Zoals ook de A-G expliciet overweegt: conclusie A-G M. Szpunar 8 februari 2024, ECLI:EU:C:2024:127, punt 47 e.v. (*Real Madrid*).
- 38 HvJ EG 28 maart 2000, C-7/98, ECLI:EU:C:2000:164 (*Krombach*).
- 39 HvJ EG 28 maart 2000, C-7/98, ECLI:EU:C:2000:164 (*Krombach*); HvJ EU 2 april 2009, C-394/07, ECLI:EU:C:2009:219 (*Gambazzi*); HvJ EU 6 september 2012, C-619/10, ECLI:EU:C:2012:531 (*Trade Agency*). Zie ook Anagnostaras & Tsadiras 2024, p. 1302.
- 40 HvJ EU 18 december 2014, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punten 191-192.
- 41 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 3.1 en 4.1.
- 42 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 3.1.
- 43 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 3.1.
- 44 Zo'n uitzonderlijk geval zou zich kunnen voordoen wanneer de wettelijke regeling van de staat van herkomst onvoldoende waarborgen heeft geboden om de verweerder te beschermen tegen een kennelijke schending van zijn recht om zich voor de rechter van de staat van herkomst te verdedigen, zie HvJ EG 28 maart 2000, C-7/98, ECLI:EU:C:2000:164, punt 44 (*Krombach*).

- 45 Zie overigens voor kritiek daarop Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 3.1.
- 46 Zie S. Prechal, 'Mutual Trust Before the Court of Justice in the European Union', *European Papers* (2) 2017, afl. 1, p. 92 en C.G. van der Plas, annotatie bij HvJ EU 4 oktober 2024, C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843, NJ 2025/97.
- 47 Zie uitgebreid: J. Krommendijk & G.M.B. de Vries, 'De wisselwerking tussen het HvJ EU en het EHRM: een hernieuwde liefde?', *SEW* 2021, afl. 12, p. 565.
- 48 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 4.1 en EHRM 30 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0630JUD004503698 (*Bosphorus Airlines/Ierland*).
- 49 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 4.1 onder verwijzing naar EHRM 23 mei 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0523JUD001750207 (*Avotins/Letland*).
- 50 Zie daarover J. Ouwerkerk, 'Grenzen aan wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen bij de uitvoering van Europese aanhoudingsbevelen: convergentie en divergentie in de rechtspraak van het HvJ EU en het EHRM', *SEW* 2021, afl. 12.
- 51 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 4.1 onder verwijzing naar EHRM 23 mei 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0523JUD001750207 (*Avotins/Letland*).
- 52 Dat heeft het HvJ EU al vaker gedaan. Zie voor een overzicht Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 4.1.
- 53 Zie ook K. Jansen, 'Het Handvest als privaatrechtelijk instrument', in: J.H. Gerards e.a., *Waarde, werking en potentie van het EU-Grondrechtenhandvest in de Nederlandse rechtsorde* (preadviezen Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 253. Soms gaat het Handvest daadwerkelijk ook verder, zoals bijvoorbeeld bij privacy en gegevensbescherming. Voor artikel 10 EVRM en artikel 11 Handvest geldt dat deze vrijwel identiek zijn.
- 54 Arrest *Real Madrid*, punten 51-52. Zie voorts de conclusie van A-G Szpunar over de gelijkwaardige bescherming: concl. A-G M. Szpunar 8 februari 2024, ECLI:EU:C:2024:127, punten 183-192 (*Real Madrid*).
- 55 Zie voor die terminologie Anagnostaras & Tsadiras 2024, p. 1305.
- 56 Van der Plas gaat in haar annotatie in NJ verder in op de vraag of dit ook geldt voor een hoger beschermingsniveau, zie C.G. van der Plas, annotatie bij HvJ EU 4 oktober 2024, C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843, NJ 2025/97.
- 57 Arrest *Real Madrid*, punt 44.
- 58 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 4.1.
- 59 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 4.1 en voetnoot 153.
- 60 Datzelfde constateren Anagnostaras & Tsadiras 2024, p. 1310.
- 61 Uit de uitspraak en conclusie is namelijk niet zonder meer af te leiden of in de Spaanse procedure vanaf het begin een beroep op artikel 10 EVRM is gedaan en ook niet op welke grond het EHRM het verzoek niet-ontvankelijk heeft verklaard.
- 62 Anagnostaras & Tsadiras 2024, p. 1305-1307.
- 63 Zie C.G. van der Plas, annotatie bij HvJ EU 4 oktober 2024, C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843, NJ 2025/97, nr. 9.
- 64 Anagnostaras & Tsadiras 2024, p. 1305-1307 en C.G. van der Plas, annotatie bij HvJ EU 4 oktober 2024, C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843, NJ 2025/97, nr. 9.
- 65 Arrest *Real Madrid*, punten 70-71.
- 66 Wij kunnen uit de conclusie en uitspraak niet afleiden of dat in deze zaak ook zo was. Uit de conclusie en de uitspraak blijkt niet dat in eerste aanleg en appel een beroep is gedaan op artikel 10 lid 2 EVRM of een nationaal-rechtelijke variant daarvan.
- 67 Zie uitgebreid Van der Plas, Veldhuis & Verheul 2024, par. 4.
- 68 Arrest *Real Madrid*, punt 73. Anagnostaras & Tsadiras 2024, p. 1305-1307 zijn zeer kritisch over deze mogelijkheid, omdat de aangezochte rechter daarmee ingrijpt in het dictum van de rechter van de lidstaat van herkomst, maar in Nederland kennen wij deze mogelijkheid al. Wij menen met Van der Plas dat dit juist een praktische oplossing is die in lijn is met het beginsel van wederzijds vertrouwen, vgl. C.G. van der Plas, annotatie bij HvJ EU 4 oktober 2024, C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843, NJ 2025/97, nr. 10.
- 69 Richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende de bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van het procesrecht. Zie daarover onder meer B. van Houtert, 'The Anti-SLAPP Directive in the context of EU and Dutch private international law: improvements and (remaining) challenges to protect SLAPP targets', *NIPR* 2024/50.
- 70 Zie ook B. van Houtert, 'The Anti-SLAPP Directive in the context of EU and Dutch private international law: improvements and (remaining) challenges to protect SLAPP targets', *NIPR* 2024/50.
- 71 Zie ook Anagnostaras & Tsadiras 2024, p. 1309-1310.
- 72 De auteurs zijn werkzaam als PhD-fellows aan de Universiteit Leiden en hebben eerder samen met prof. C.G. van der Plas onderzoek gedaan naar de reikwijdte van het beginsel van wederzijds vertrouwen onder Brussel I-bis. Zie C.G. van der Plas, A.F. Veldhuis & B.H.B. Verheul, 'Automatische erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen in het Europa van nu: de noodzaak van een nieuwe blik op wederzijds vertrouwen na J/H/ Limited', *NIPR* 2024/42, p. 241-261.

NATIONALE GERECHTSHOVEN (B/NL)

115 De toetsing van buitenlandse investeringen en nationale veiligheid: een analyse van de eerste uitspraak over meldingsplicht en geopolitieke risico's

Rb. Rotterdam (vzr.) 25 april 2024,
ECLI:NL:RBROT:2024:3747

Wet Vifo – Nationale veiligheid – Eerste uitspraak – Toetsing – Indirecte verwervingsactiviteiten – Meldingsplicht

1. Inleiding

Investeringsbeleid wordt in toenemende mate ingezet om geopolitieke en veiligheidsdoelstellingen te realiseren.¹ Als gevolg van deze geopolitieke dimensie van investeringen is de aandacht voor de toetsing van buitenlandse directe investeringen toegenomen.² In Europees verband is op 19 maart 2019 de Verordening tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen (Screeningsverordening) vastgesteld.³ In Nederland trad op 1 juni 2023 de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Wet Vifo) in werking. De Wet Vifo beoogt risico's voor de nationale veiligheid die voortvloeien uit verwervingsactiviteiten, zoals investeringen, fusies en joint ventures, te beheersen.⁴ Verwervingsactiviteiten zijn alle transacties waarbij een verwerfer zeggenschap verkrijgt (artikel 2 Wet Vifo) of significante invloed verkrijgt of vergroot (artikel 3 Wet Vifo) over doelondernemingen. In de memorie van toelichting worden drie concrete risico's genoemd die voortvloeien uit verwervingsactiviteiten: (i) het ontstaan van ongewenste strategische afhankelijkheden, (ii) de aantasting van de continuïteit van vitale processen en (iii) de aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie.⁵ Ter adressering daarvan voorziet de wet enerzijds in een stelsel voor de toetsing van wijzigingen van zeggenschap en invloed, in samenhang met reeds bestaande sectorspecifieke investeringstoetsen, en anderzijds in een brede investeringstoets die fungeert als vangnet voor wijzigingen van zeggenschap en invloed die niet (voldoen-