
Vergaderjaar 2005–2006 B

30 671

Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2201/2003 wat de bevoegdheid betreft en tot invoeging van regels inzake toepasselijk recht in huwelijkszaken (COM(2006) 399)

Nr. 2

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS

Aan:

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer

Den Haag, 29 augustus 2006

Geachte collega's,

Zoals u bekend is voorjaar 2006 de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets ingesteld. Deze commissie toetst, samen met de betrokken vakcommissies, elf al vastgestelde (en deels nog in te dienen) voorstellen en groenboeken van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in kamerstuk 30 389, nr. 1 (p. 7–9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd voorstel voor een verordening van de raad gepubliceerd. De tekst van het voorstel is gedrukt als kamerstuk 30 671 A en nr. 1. Het voorstel staat op de zogenaamde «lijst van elf» en het betreft tevens een van de twee wetgevingsvoorstellen waarover in Cosac-verband is afgesproken dat alle nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie het zullen onderwerpen aan de subsidiariteitstoets. De uiterste termijn voor het kenbaar maken van eventuele subsidiariteitsbezwaren bij de relevante Europese instellingen is door het Cosac-secretariaat vastgesteld op 27 september 2006.

De tijdelijke commissie heeft het voorstel onderworpen aan de subsidiariteitstoets. Haar bevindingen staan samengevat in het preadvies, dat ik u hierbij ter kennisneming toezend. Dit preadvies bevat een samenvatting van het voorstel en overwegingen over de bevoegdheid van de Gemeenschap, naast uiteraard overwegingen over de subsidiariteit en proportionaliteit.

Tevens is een leidraad bijgesloten die gevolgd wordt om de toets uit te voeren. In verband met de gestelde termijn zie ik uw advies graag vóór woensdag 13 september 12.00 Uur tegemoet.

De voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
Van Dijk

HET VOORSTEL IN HET KORT

I. Samenvatting

De voorgestelde verordening behelst de uniformering van de collisioneregels van de EU-lidstaten met betrekking tot toepasselijk recht in echtscheidingszaken en in zaken van scheiding van tafel en bed. Communautaire bepalingen met betrekking tot het toepasselijk recht zijn momenteel niet voorhanden. Daarnaast betreft het een herziening van de bestaande jurisdictieregels in echtscheidingszaken en in zaken van scheiding van tafel en bed. Hiermee wordt de bestaande Verordening 2201/2003 van 27 november 2003 gewijzigd.¹ Meer in het bijzonder wordt het volgende voorgesteld:

1. Echtgenoten kunnen gezamenlijk een overeenkomst sluiten terzake van het toepasselijk recht en de bevoegde rechter in echtscheidingszaken en in zaken van scheiding van tafel en bed. De keuze moet in beide gevallen verband houden met een lidstaat waarmee de echtgenoten nauw verbonden zijn. Zij moeten daartoe een schriftelijke overeenkomst opstellen en ondertekenen. [Nieuw artikel 3 bis en nieuw artikel 20 bis]
2. Bij het ontbreken van bovengenoemde overeenstemming met betrekking tot de keuze van de bevoegde rechter, kan aan de hand van een reeks van (nevenschikkende) bevoegdheidscriteria uit het bestaande artikel 3 een rechter worden aangewezen die bevoegd is. [Bestaand artikel 3]
3. Bij het ontbreken van bovengenoemde overeenstemming terzake van de rechtskeuze, wordt het toepasselijk recht bepaald aan de hand van een hiërarchisch geordende reeks criteria. In eerste instantie zal het recht van toepassing zijn van het land waar de echtgenoten hun gezamenlijke woonplaats hebben. Indien dit niet mogelijk is, geldt het recht van het land waar beiden hun laatste gemeenschappelijke woonplaats hadden, voorzover een van beiden nog in dat land woont. Als ook dat niet mogelijk is, geldt het recht van het land waarvan een van beiden onderdaan is. Wanneer ook dat criterium geen uitkomst biedt, wordt ten slotte het recht van de staat waar het verzoek aanhangig is gemaakt toegepast. [Nieuw artikel 20 ter]
4. Gehuwde EU-onderdanen met een verschillende nationaliteit en woonachtig in (een) derde land(en) wordt de mogelijkheid geboden om in echtscheidingszaken, zaken van scheiding van tafel en bed en zaken van nietigverklaring van het huwelijk (!) te kiezen voor een rechterlijke instantie als bevoegd rechter in een EU-lidstaat waarmee zij een nauwe band hebben. [Nieuw artikel 7]

II. Doelstellingen

De algemene doelstelling van dit voorstel is een duidelijk en allesomvattend rechtskader te bieden voor echtscheidingszaken en zaken van scheiding van tafel en bed in de Europese Unie en de burgers op die terreinen waarborgen te bieden met betrekking tot de rechtszekerheid, voorspelbaarheid, flexibiliteit en toegang tot de rechter.

III. Rechtsgrondslag

De Commissie is van mening dat de Gemeenschap op grond van artikel 61, lid c EG-verdrag en artikel 65, lid b EG-verdrag de bevoegdheid toekomt voor onderhavige verordening. Deze artikelen bepalen het volgende:

Artikel 61, lid c EG:

Met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van

¹ 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 L 338 van 23 december 2003, blz. 1).

vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid neemt de Raad de volgende maatregelen aan:

c) maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, als bepaald in artikel 65

Artikel 65, lid b EG:

De maatregelen op het gebied van samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen en die in overeenstemming met artikel 67 en voorzover nodig voor de goede werking van de interne markt moeten worden genomen, omvatten:

b) de bevordering van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende regels voor collisie en jurisdictiegeschillen;

IV. Besluitvorming

Door de Raad met eenparigheid van stemmen, overeenkomstig artikel 67 EG-verdrag

V. Beoogde inwerkingtreding

1 maart 2008

**PREADVIES VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE
SUBSIDIARITEITSTOETS INZAKE HET VOORSTEL VOOR EEN
VERORDENING VAN DE RAAD HOUDENDE WIJZIGING VAN
VERORDENING (EG) nr. 2201/2003 WAT DE BEVOEGDHEID
BETREFT EN TOT INVOEGING VAN REGELS INZAKE
TOEPASSELIJK RECHT IN HUWELIJKSZAKEN COM(2006) 399 DEF**

De voorgestelde verordening behelst de uniformering van de collisie-regels van de EU-lidstaten met betrekking tot toepasselijk recht in echtscheidingszaken en in zaken van scheiding van tafel en bed. Communautaire bepalingen met betrekking tot het toepasselijk recht zijn momenteel niet voorhanden. Daarnaast betreft het een herziening van de bestaande jurisdictieregels in echtscheidingszaken en in zaken van scheiding van tafel en bed. Hiermee wordt de bestaande Verordening 2201/2003 van 27 november 2003 gewijzigd.

I. Voorvragen

1. *Attributie van bevoegdheden: bestaat er voor de na te streven doelstelling van het voorgenomen optreden een bevoegdheids-toekenning in het EG-Verdrag?*

Deze vraag verdient een nader onderzoek door de vakcommissies. De Europese Commissie is van mening dat de Gemeenschap op grond van Artikel 61, lid c EG-Verdrag en Artikel 65, lid b EG-Verdrag de bevoegdheid toekomt voor onderhavige Verordening. Weliswaar ziet Artikel 65, lid b EG-Verdrag «op de bevordering van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende regels voor collisie en jurisdictiegeschillen», maar vastgesteld moet worden dat er slechts een bevoegdheid voor de Gemeenschap op dit terrein is, wanneer is voldaan aan twee voorwaarden die in genoemde Verdragsartikelen zijn neergelegd:

- (1) het moet gaan om burgerlijke zaken «met grensoverschrijdende gevolgen»;
- (2) er worden slechts maatregelen getroffen «voorzover nodig voor een goede werking van de interne markt».

De bevoegdheidsvraag kan derhalve alleen positief worden beantwoord, wanneer aan beide voorwaarden is voldaan. Dit betekent met name dat vastgesteld moet worden of de aard en omvang van de door de Europese Commissie geschetste problematiek dusdanig ernstig is dat een goede werking van de interne markt wordt belemmerd. De beantwoording van deze vraag heeft zowel een kwantitatieve (=omvang van de problematiek) als kwalitatieve component (mate waarin de werking van de interne markt wordt verstoord). Met betrekking tot kwalitatieve component kan op voorhand reeds de vraag worden gesteld of voor bijvoorbeeld Artikel 7 (residuele bevoegdheid) uit de voorgestelde verordening een rechtsgrondslag bestaat, aangezien dit artikel in het bijzonder ziet op de verhouding tussen afzonderlijke EU-lidstaten en een derde land en derhalve niet rechtstreeks betrekking heeft op de interne markt

2. *Toepasselijkheid subsidiariteit in strikte zin: Behoort het voorgenomen optreden tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap?*

Nee, familierecht valt primair onder de bevoegdheid van de lidstaten.

II. Subsidiariteit

3. *Aannemende dat de bevoegdheidsvraag positief zou worden beantwoord, moet de subsidiariteitsvraag worden gesteld. Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan:*

- *de doelstelling van het overwogen optreden kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en de*
- *doelstelling kan derhalve beter door de Unie worden verwezenlijkt.*

De vakcommissies zullen met betrekking tot de subsidiariteitsvraag een nadere afweging moeten maken, aangezien een positief of negatief antwoord op voorhand niet lijkt vast te staan. Geconstateerd moet worden dat de Nederlandse regering in een eerdere instantie (in reactie op het Groenboek over deze kwestie) de doeltreffendheid van de nu op Gemeenschapsniveau voorgestelde oplossingen voor de (vermeende) problemen heeft betwist. Dit gold met name het kernpunt van de voorgestelde Verordening: de harmonisatie van de nationale collisioneel-rechtsregels. Zo er al problemen zouden zijn op dit terrein, zouden die in hoofdzaak veroorzaakt worden door verschillen in het materiële echtscheidingsrecht van de lidstaten en niet zozeer door verschillen in het conflictenrecht van de lidstaten, aldus de regering. Onderhavig voorstel voor een verordening laat het materiële echtscheidingsrecht van de lidstaten echter ongemoeid.

Onderzocht zou kunnen worden of uniformering van het conflictenrecht ook bereikt zou kunnen worden doordat lidstaten in het kader van de The Hague Conference on Private International Law hierover overeenstemming bereiken.

III. Proportionaliteit

4. *Aannemende dat de bevoegdheidsvraag en de subsidiariteitsvraag positief zouden worden beantwoord, moet de vraag beantwoord worden of het voorgestelde optreden van de Gemeenschap proportioneel is.*

Ook deze vraag verdient een nader onderzoek door de vakcommissies, mede gelet op het feit dat de Nederlandse regering met betrekking tot de in de voorgestelde Verordening beschreven (vermeende) «rush naar de rechter» een andere (minder vergaande) remedie voorstelt, namelijk een oplossing in de sfeer van de algemene beginselen van procesrecht.