

Vergaderjaar 2005–2006 D

**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. 4**

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2006

Onlangs heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 2201/2003 wat de bevoegdheid betreft en tot invoeging van regels inzake toepasselijk recht in huwelijkszaken (COM(2006)399).

Het voorstel is opgenomen in de lijst van elf aan de subsidiariteitstoets te onderwerpen voorstellen. Bovendien is in interparlementair Europees verband – in de COSAC – afgesproken dat het voorstel gelijktijdig in alle deelnemende parlementen aan de subsidiariteitstoets zal worden onderworpen.

Met toepassing van de in kamerstuk 30 389, nr. 1/A (p. 7–9) opgenomen procedure heeft de tijdelijke commissie bijgevoegd advies opgesteld, welk advies ter stemming aan uw Kamers wordt voorgelegd.

Om een goede achtergrond te verschaffen zijn tevens bijgesloten: het betreffende voorstel van de Europese Commissie, een door de tijdelijke commissie ten behoeve van de relevante vakcommissies in beide Kamers opgesteld preadvies en de door laatstgenoemde commissies opgestelde gemotiveerde adviezen.

De Voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,  
J. J. van Dijk

## Motivering

Beide Kamers der Staten-Generaal hebben in de eerste plaats gezien of de Europese Commissie überhaupt de bevoegdheid toekomt om een voorstel als het onderhavige in te dienen. De Europese Commissie is van oordeel 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 de bevoegdheid van de Gemeenschap op dit terrein is gebonden aan twee voorwaarden. In de eerste plaats dient er sprake te zijn van burgerlijke zaken met «*grensoverschrijdende gevolgen*». Daarnaast kunnen slechts maatregelen getroffen worden «*voorzover nodig voor een goede werking van de interne markt*». De bevoegdheidsvraag kan alleen dan positief worden beantwoord, wanneer aan beide voorwaarden is voldaan.

Dat is voldaan aan het eerste vereiste lijkt op het eerste gezicht het geval, maar kan niet los worden gezien van de mate waarin dat het geval is, respectievelijk de mate waarin er problemen voortvloeien uit het ontbreken van enige EU-regeling (mede een aspect van proportionaliteit). Daarnaast is dan nog de vraag of de aard en omvang van de door de Europese Commissie geschetste problematiek dusdanig ernstig is dat een goede werking van de interne markt (i.c. het vrij verkeer van personen) wordt belemmerd, zodat de voorgestelde maatregelen nodig moeten worden geacht.

Beide Kamers hebben op grond van de volgende overwegingen geconcludeerd dat dit *niet* het geval is:

- Jaarlijks vinden – volgens cijfers van de Europese Commissie – ongeveer 170 000 scheidingen met een «internationaal karakter» plaats. Circa 340 000 personen krijgen derhalve ieder jaar met conflictrecht van de lidstaten te maken, wat neerkomt op zo'n 0,074% van de EU-bevolking (circa 457 miljoen). De mogelijke omvang van de (potentiële) belemmeringen voor het vrij verkeer van personen op de interne markt moet daarom niet worden overschat;
- Er wordt voorbijgegaan aan de vraag in hoeveel procent van deze 170 000 gevallen de verschillen in de nationale conflictregels daadwerkelijk leiden tot de door de Europese Commissie gesignaleerde problemen van onder andere rechtsonzekerheid en «rush naar de rechter». Uit de antwoorden op de vragen van het «Groenboek toepasselijk recht in echtscheidingszaken»<sup>1</sup> blijkt bijvoorbeeld dat voor de veronderstelde «rush naar de rechter» in het merendeel van de lidstaten die een reactie hebben geformuleerd op het Groenboek geen (statistisch) bewijs voorhanden is. Ook de Nederlandse regering heeft in haar reactie op het Groenboek aangegeven dat in ons land dit fenomeen «niet is waargenomen». Het mag daarom zeer waarschijnlijk worden geacht dat niet bij alle 170 000 scheidingen sprake is van de door de Europese Commissie geschetste problemen;
- Beide Kamers is voorts onvoldoende gebleken dat de veronderstelde problemen ook *daadwerkelijk* het vrij verkeer van personen belemmeren of zelfs maar een *potentiële* belemmering voor de goede werking van de interne markt betekenen. Beide Kamers hebben derhalve grote twijfel bij de opportuniteit van de beslissing om artikel 65 EG-Verdrag als rechtsbasis voor de voorgestelde Verordening te kiezen;
- Artikel 7 (Residuele bevoegdheid) van de voorgestelde Verordening waarborgt in het bijzonder de toegang tot de rechter in de EU voor

<sup>1</sup> Groenboek over het toepasselijke recht en de rechterlijke bevoegdheid in echtscheidingszaken – COM(2005)82.

echtgenoten met een verschillende nationaliteit (van een EU-lidstaat) die in een derde staat verblijven. In genoemde gevallen is in tweeërlei opzicht sprake van een grensoverschrijdende dimensie: (1) de echtgenoten hebben ieder een andere nationaliteit en (2) beiden zijn woonachtig in een derde land. In dit geval ziet het bepaalde in de verordening dus nadrukkelijk ook op de relatie tussen afzonderlijke EU-lidstaten en derde landen. Beide Kamers trekken in twijfel of voor de Gemeenschap in dit geval een bevoegdheid bestaat. De door de Europese Commissie aangehaalde rechtsgrondslag verwijst immers nadrukkelijk naar de goede werking van de *interne markt* en ziet derhalve – strikt genomen – niet op de relatie van een EU-lidstaat met een derde land. De Nederlandse regering wijst er overigens in haar reactie<sup>1</sup> op het Groenboek op dat over de toelaatbaarheid van harmonisatie op EU-niveau van bevoegdheidsregels die als «residueel» worden aangemerkt, geen standpunt kan worden ingenomen zolang het EG-Hof zich niet heeft uitgesproken over deze materie, die aan het Hof is voorgelegd in verband met de herziening van het Verdrag van Lugano (Trb. 1989, 58).

Samenvattend, beide Kamers is niet gebleken dat de geschetste problemen in aard en omvang een dusdanig ernstige belemmering voor de goede werking van de interne markt vormen dat zij nopen tot de voorgestelde maatregelen. Daarmee ontvalt naar het oordeel van beide Kamers de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het treffen van de voorgestelde maatregelen.

Aanvullend hechten beide Kamers eraan op te merken dat de geschetste problemen – zo zij zich al voordoen – in de kern te herleiden zijn tot verschillen in het materiële echtscheidingsrecht van de lidstaten, zodat het voor de hand ligt dat eventuele oplossingen ook het materiële echtscheidingsrecht betreffen in plaats van de nationale collisieregels. De Gemeenschap is echter niet bevoegd maatregelen te treffen die rechtstreeks hieraan raken en onderhavig voorstel voor een Verordening laat het materiële echtscheidingsrecht van de lidstaten dan ook ongemoeid.

Zelfs indien enige bevoegdheid wel zou bestaan, zou op grond van de bovenstaande overwegingen nog geoordeeld moeten worden, dat het voorstel strijdt met het subsidiariteitsbeginsel (zie de aanvullende opmerking in de vorige alinea) en het proportionaliteitsbeginsel (zie de eerste drie punten in de overwegingen op pagina 2).

Beide Kamers concluderen dat de Gemeenschap terzake niet bevoegd is en dat optreden op dit terrein behoort tot de competentie van de afzonderlijke lidstaten.

---

<sup>1</sup> Zie voor het standpunt van de Nederlandse regering over de in het Groenboek opgeworpen vragen: [http://www.justitie.nl/images/Groenboek%20inzake%20echtscheiding\\_5017\\_tcm34-14913.pdf](http://www.justitie.nl/images/Groenboek%20inzake%20echtscheiding_5017_tcm34-14913.pdf)