

Vergaderjaar 2005–2006

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)

C

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN DE BIJZONDERE COMMISSIE VOOR DE JBZ-RAAD VAN DE EERSTE KAMER

Aan de Voorzitter van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

Den Haag, 12 september 2006

In uw brief van 29 augustus jl. vraagt u de commissie voor Justitie en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad om uiterlijk 13 september 2006 een gemotiveerd advies uit te brengen over de vraag of het voorstel van de Europese Commissie 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 huwelijkszaken¹ al dan niet voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. In het ons toegezonden preadvies van de Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets wordt de vakcommissies bovendien verzocht voorafgaand hieraan de vraag te beantwoorden of voor de na te streven doelstelling van het voorgestelde optreden een bevoegdheidstoekenning in het EG-Verdrag bestaat. De commissies hebben zich op 5 en 12 september in een gezamenlijke vergadering over het voorstel beraden en zijn tot het volgende advies gekomen.

De commissies 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.

¹ COM(2006)399.

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, resp. 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.

De commissies 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»¹ blijkt bijvoorbeeld dat 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;
- De commissies 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. De commissies 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 echtgenoten met een verschillende nationaliteit (van een EU-lidstaat) die in een derde staat verblijven. In genoemde gevallen is in tweërlei 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. De commissies 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 reactie² 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).

¹ Groenboek over het toepasselijke recht en de rechterlijke bevoegdheid in echtscheidingszaken – COM(2005)82, zie tevens dossier 3.2.24 op de Europapoort.

² 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.

Samenvattend, de commissies 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 de commissies de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het treffen van de voorgestelde maatregelen. Om die reden zien de commissies bovendien geen aanleiding om uitvoerig in te gaan op de haar voorgelegde vervolgvragen met betrekking tot subsidiariteit en proportionaliteit.

Aanvullend hechten de commissies 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).

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

Hoogachtend,

De Voorzitter van de commissie voor Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
Mr. R. H. van de Beeten

De Voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
Prof. mr. J. W. M. Engels