

Vergaderjaar 2022–2023

36 330

Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning van beslissingen en de aanvaarding van authentieke akten inzake afstamming en betreffende de invoering van een Europese akte van afstamming

D

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 september 2023

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van de brief² van de Minister voor Rechtsbescherming 24 april 2023 met de reactie van de Minister op de vragen over het voorstel voor een verordening betreffende wederzijdse erkenning van afstamming (COM(2022) 695). Ook hebben de leden beraadslaagd over de brief van de Europese Commissie met een reactie op de aan haar gestelde vragen.³ De leden van de **PVV**-factie hebben naar aanleiding van de voorgenoemde brieven een aantal nadere vragen aan de Minister. De leden van de fracties van de **BBB** en de **SGP** sluiten zich aan bij deze vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 18 juli 2023 een brief gestuurd aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister heeft op 4 september 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toerenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (Ja21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Van Dijk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

² Kamerstukken I 2022/23, 36 330, B.

³ Kamerstukken I 2022/23, 36 330, C.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 18 juli 2023

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben kennisgenomen van uw brief⁴ van 24 april 2023 met uw reactie op de vragen over het voorstel voor een verordening betreffende wederzijdse erkenning van afstamming (COM(2022) 695). Ook hebben de leden beraadslaagd over de brief van de Europese Commissie met een reactie op de aan haar gestelde vragen.⁵ De leden van de **PVV**-fractie hebben naar aanleiding van de voorgenoemde brieven enkele nadere vragen aan u. De leden van de fracties van de **BBB** en de **SGP** sluiten zich aan bij deze vragen.

Op de eerste pagina van de brief van de Europese Commissie staat de volgende passage: «Wat betreft het aantal gevallen waarin zich gedurende de afgelopen vijf jaar, per jaar en per lidstaat problemen hebben voorgedaan in verband met de erkenning van de ouderlijke verantwoordelijkheid, het omgangsrecht, het erfrecht en de naam, geldt dat dergelijke gedetailleerde gegevens alleen ter beschikking zouden kunnen worden gesteld, indien deze door de lidstaten worden verzameld. Dit is momenteel in de meeste lidstaten, waaronder Nederland, niet het geval.». Kunt u aangeven waarom deze gegevens niet in Nederland verzameld worden en deelt u de mening van de leden van de PVV-fractie dat het inventariseren van dergelijke gegevens van meerwaarde is?

Op de tweede pagina van dezelfde brief lezen de leden het volgende: «De Commissie kwam echter tot de slotsom dat deze optie de huidige problemen op het gebied van afstamming niet zou wegnemen, aangezien de ervaring leert dat niet alle lidstaten bereid zouden zijn geharmoniseerde regels vast te stellen.» en «Slechts enkele belanghebbenden en vertegenwoordigers van lidstaten die op de raadpleging van de Commissie hebben gereageerd, waren voorstander van deze optie.». De leden van de PVV-fractie vinden het gedeelte «de ervaring leert» enigszins vaag. Is het voor u duidelijk hoeveel EU-lidstaten in min of meerdere mate een kritische houding hadden en/of hebben t.a.v. geharmoniseerde regels inzake afstamming, alsmede waar de kritiek precies op is/was gericht?

Kunt u aangeven welke belanghebbenden en vertegenwoordigers van lidstaten voorstander waren van niet-geharmoniseerde regels, alsmede weergeven wat de inhoudelijke reacties waren van alle landen die op de raadpleging van de Europese Commissie hebben gereageerd (dat mag beknopt en in hoofdlijnen)?

Kunt u voor alle op harmonisatie gerichte wetsvoorstellen die de afgelopen vijf jaar door de Europese Commissie zijn ontwikkeld op het terrein van justitie en veiligheid gerelateerde onderwerpen, aangeven in hoeveel gevallen opties van niet-geharmoniseerde alternatieven op tafel hebben gelegen en waarom uiteindelijk niet is gekozen voor deze alternatieven?

Ook op pagina 5 geeft u als antwoord op de vraag van de leden: «In 2015 heeft de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht een expertgroep ingesteld om na te gaan of het haalbaar is om op inter-

⁴ Kamerstukken I 2022/23, 36 330, B.

⁵ Kamerstukken I 2022/23, 36 330, C.

nationaal niveau te komen tot afspraken op het gebied van ouderschap en draagmoederschap. De expertgroep heeft in zijn eindrapport van 1 november 2022 geconcludeerd dat er mogelijkheden zijn voor een of meerdere internationale regelingen en heeft geadviseerd om een werkgroep te in te stellen om mogelijke verdragsbepalingen te onderzoeken. In maart 2023 heeft de Council on General Affairs and Policy van de Haagse Conferentie besloten tot het instellen van deze werkgroep.» Kunt u aangeven of de genoemde werkgroep al resultaten heeft geboekt bij het onderzoeken van mogelijke verdragsbepalingen, wat er met eventuele bevindingen door relevante actoren is gedaan, alsmede in hoeverre deze aansluiten bij geharmoniseerde EU-wetgeving of juist als niet-geharmoniseerd alternatief?

Graag ontvangen de leden gemotiveerde antwoorden op hun vragen.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor 8 september 2023 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
B.O. Dittrich

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2023

In antwoord op uw brief van 18 juli 2023 deel ik u mede dat de vragen van de leden van de PVV-fractie van uw Kamer over het voorstel voor een verordening betreffende wederzijdse erkenning van afstamming (COM(2022)695) worden beantwoord zoals aangegeven in de bijlage bij deze brief.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

Antwoorden van de Minister voor Rechtsbescherming op schriftelijke nadere vragen van de leden van de PVV-fractie, over voorstel voor een verordening betreffende wederzijdse erkenning van afstamming (COM(2022)695), d.d. 18 juli 2023

Inleiding

Naar aanleiding van mijn brief van 24 april 2023 waarin ik antwoord heb gegeven op de vragen over het voorstel voor een verordening betreffende wederzijdse erkenning van afstamming (COM(2022)695) en de brief van de Europese Commissie van 12 juni 2023 met een reactie op de aan haar gestelde vragen over voornoemd voorstel hebben de leden van de PVV-fractie enkele nadere schriftelijke vragen gesteld. De leden van de fracties van de BBB en de SGP sluiten zich hierbij aan. Hieronder ga ik op deze vragen in. De vragen zijn integraal overgenomen in gecursiveerde vorm, waarop de beantwoording per vraag volgt.

Vragen

1.

Op de eerste pagina van de brief van de Europese Commissie staat de volgende passage: «Wat betreft het aantal gevallen waarin zich gedurende de afgelopen vijf jaar, per jaar en per lidstaat problemen hebben voorgedaan in verband met de erkenning van de ouderlijke verantwoordelijkheid, het omgangsrecht, het erfrecht en de naam, geldt dat dergelijke gedetailleerde gegevens alleen ter beschikking zouden kunnen worden gesteld, indien deze door de lidstaten worden verzameld. Dit is momenteel in de meeste lidstaten, waaronder Nederland, niet het geval.». Kunt u aangeven waarom deze gegevens niet in Nederland verzameld worden en deelt u de mening van de leden van de PVV-fractie dat het inventariseren van dergelijke gegevens van meerwaarde is?

Nederland kent een ruimhartige regeling voor de erkenning van ouderschap ontstaan in andere landen (artikelen 10:100 en 101 van het Burgerlijk Wetboek). De erkenning van afstamming geschiedt van rechtswege: deze erkenning kan aan de orde komen in een gerechtelijke procedure, al dan niet als voorvraag, maar ook aan de balie van de burgerlijke stand, de balie burgerzaken, of bij andere instanties. Het centraal verzamelen van gegevens over problemen bij de erkenning van afstamming (en de gevolgen hiervan voor de ouderlijke verantwoordelijkheid, het omgangsrecht, het erfrecht en de naam), zou daardoor op grote praktische bezwaren stuiten vanwege de belasting die dit zou betekenen voor de rechtspraak, gemeenten en andere organisaties. Dit, terwijl er zich gelet op de ruime mogelijkheden tot erkenning relatief weinig gevallen zullen voordoen waarin de erkenning van een in het buitenland vastgestelde afstamming in Nederland wordt geweigerd.

In het licht van het bovenstaande is het voor mij niet evident dat het periodiek inventariseren van de genoemde gegevens van meerwaarde zou zijn.

2.

Op de tweede pagina van dezelfde brief lezen de leden het volgende: «De Commissie kwam echter tot de slotsom dat deze optie de huidige problemen op het gebied van afstamming niet zou wegnemen, aangezien de ervaring leert dat niet alle lidstaten bereid zouden zijn geharmoniseerde regels vast te stellen.» en «Slechts enkele belanghebbenden en vertegenwoordigers van lidstaten die op de raadpleging van de Commissie hebben gereageerd, waren voorstander van deze optie.». De leden van de PVV-fractie vinden het gedeelte «de ervaring leert» enigszins vaag. Is het voor u duidelijk hoeveel EU-lidstaten in min of meerdere mate

een kritische houding hadden en/of hebben t.a.v. geharmoniseerde regels inzake afstamming, alsmede waar de kritiek precies op is/was gericht? De Europese Commissie heeft een effectbeoordeling van het voorstel opgesteld waarin zij verschillende beleidsopties heeft overwogen: i) het basisscenario (huidige situatie), ii) een aanbeveling van de Europese Commissie aan de lidstaten, iii) wettelijke maatregelen bestaande in een verordening inzake de erkenning van de afstamming tussen de lidstaten, en iv) wetgevingsmaatregelen bestaande in een verordening inzake de erkenning van de afstamming tussen de lidstaten, met inbegrip van de invoering van een facultatieve Europese akte van afstamming. Al deze beleidsopties zouden vergezeld gaan van bepaalde niet-wetgevende maatregelen om het bewustzijn te vergroten, goede praktijken te bevorderen en de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten die zich met aangelegenheden inzake afstamming bezighouden, te verbeteren.⁶ Ik begrijp de vraag zo dat de leden van de PVV-fractie willen weten hoeveel lidstaten in mindere of meerdere mate een kritische houding hadden en/of hebben ten aanzien van het invoeren van wettelijke harmonisatiemaatregelen (beleidsopties iii en iv) en dus de voorkeur hadden en/of hebben voor het basisscenario of een niet-wetgevend instrument (beleidsopties i en ii). Enige informatie hierover is te vinden in het Rapport Effectbeoordeling⁷ en in de samenvatting van de resultaten van de openbare raadpleging die de Europese Commissie bij de voorbereiding van het voorstel via haar website heeft gehouden.⁸ Uit deze documenten blijkt dat de respondenten van deze raadpleging en andere consultaties uiteenlopende opvattingen hadden over de wenselijkheid van wettelijke maatregelen (beleidsopties iii en iv). Hierbij wordt opgemerkt dat de respondenten die op de hoogte waren van problemen rondom de erkenning van afstamming in het algemeen voorstander waren van wetgeving op EU-niveau.⁹ Uit de aangehaalde documenten blijkt niet duidelijk wat de voornaamste bezwaren zijn tegen (bindende) harmonisatiewetgeving, anders dan dat de respondenten van mening waren dat het uitvaardigen van wetgeving op het gebied van de erkenning van afstamming voorbehouden is aan de lidstaten zelf.¹⁰ Zoals ook de Europese Commissie in haar brief heeft geschreven, heeft harmonisatie via een niet-bindend instrument (een aanbeveling) als nadeel dat dan mogelijk niet alle lidstaten de eigen regels daadwerkelijk zullen aanpassen. De Europese Commissie verwijst daarbij ook naar ervaringen in het verleden, zoals bij een Aanbeveling op 12 maart 2014 met betrekking tot insolventie, waarna een aantal jaar later alsnog wetgeving tot stand is gekomen op dit terrein.¹¹ De verwachting is gerechtvaardigd dat lidstaten minder geneigd zijn ruime erkenningsregels vast te stellen indien zij niet de garantie hebben dat de andere lidstaten op hun beurt ook bereid zijn om ruimhartig te erkennen (onzekerheid over wederkerigheid).

⁶ COM(2022)695, p. 9.

⁷ Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood (hierna: Rapport Effectbeoordeling), SWD(2022) 391 final, te raadplegen op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0391>.

⁸ Factual summary of the Open Public Consultation (hierna: Samenvatting openbare raadpleging), te raadplegen op [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PL_COM:Ares\(2021\)6847413](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PL_COM:Ares(2021)6847413). Zie voor de reactie op de consultatie van het Nederlandse kabinet: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f886068a-ba7b-4c25-97e8-edaede595013/pdf>.

⁹ Rapport Effectbeoordeling, p. 32.

¹⁰ Idem.

¹¹ Rapport Effectbeoordeling, p. 29, voetnoot 138.

3.

Kunt u aangeven welke belanghebbenden en vertegenwoordigers van lidstaten voorstander waren van niet-geharmoniseerde regels, alsmede weergeven wat de inhoudelijke reacties waren van alle landen die op de raadpleging van de Europese Commissie hebben gereageerd (dat mag beknopt en in hoofdlijnen)?

Bij de beantwoording van deze vraag stel ik voorop dat uit de door de Europese Commissie beschikbaar gestelde uitgebreide samenvatting van de resultaten van de openbare raadpleging niet exact kan worden afgeleid welke belanghebbenden en vertegenwoordigers van lidstaten voorstander waren van welke beleidsopties. Wel wordt een overzicht gegeven van het aantal respondenten per land¹² en wordt vermeld dat een ruime meerderheid van de respondenten bestond uit individuele EU-burgers, die voor een aanzienlijk deel (meer dan een derde) uit Slowakije afkomstig waren.¹³ Met name deze laatste groep was kritisch over het invoeren van wetgeving op EU-niveau. Zoals gezegd werd vooral als reden genoemd dat erkenning van afstamming uitsluitend op lidstaat-niveau zou moeten worden geregeld.¹⁴

Overigens is het mijns inziens veelzeggend dat van de negentien ministeries die aan de openbare consultatie hebben deelgenomen, vijftien van mening zijn dat de huidige problemen niet of niet volledig kunnen worden opgelost via een niet-bindend instrument (beleidsoptie ii).¹⁵ Uit deze bronnen blijkt niet de afzonderlijke inhoudelijke reactie van de verschillende lidstaten die op de raadpleging van de Europese Commissie hebben gereageerd.

4.

Kunt u voor alle op harmonisatie gerichte wetsvoorstellen die de afgelopen vijf jaar door de Europese Commissie zijn ontwikkeld op het terrein van justitie en veiligheid gerelateerde onderwerpen, aangeven in hoeveel gevallen opties van niet-geharmoniseerde alternatieven op tafel hebben gelegen en waarom uiteindelijk niet is gekozen voor deze alternatieven?

De Europese Commissie maakt bij ieder wetsvoorstel de afweging of er Uniewetgeving nodig is en welk instrument hiervoor passend is. Dit is in Hoofdstuk 2 van het desbetreffende wetsvoorstel terug te lezen, onder de kopjes subsidiariteit en keuze instrument. Hierin licht de Europese Commissie toe of en waarom harmonisatie nodig is en welke vorm hiervoor passend is. In de BNC-procedure wordt vervolgens ook door het kabinet beoordeeld of Uniewetgeving nodig is. Dit is te vinden in Hoofdstuk 4 Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit van de BNC-fiches. Alle BNC-fiches zijn openbaar te raadplegen.

5.

Ook op pagina 5 geeft u als antwoord op de vraag van de leden: «In 2015 heeft de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht een expertgroep ingesteld om na te gaan of het haalbaar is om op internationaal niveau te komen tot afspraken op het gebied van ouderschap en draagmoederschap. De expertgroep heeft in zijn eindrapport van 1 november 2022 geconcludeerd dat er mogelijkheden zijn voor een of meerdere internationale regelingen en heeft geadviseerd om een werkgroep te in te stellen om mogelijke verdragsbepalingen te onderzoeken. In maart 2023 heeft de Council on General Affairs and Policy van de Haagse Conferentie besloten tot het instellen van deze werkgroep.»

¹² Zie Samenvatting openbare raadpleging, p. 5.

¹³ Idem, p. 3.

¹⁴ Rapport Effectbeoordeling, p. 32.

¹⁵ Rapport Effectbeoordeling, p. 30, voetnoot 139.

Kunt u aangeven of de genoemde werkgroep al resultaten heeft geboekt bij het onderzoeken van mogelijke verdragsbepalingen, wat er met eventuele bevindingen door relevante actoren is gedaan, alsmede in hoeverre deze aansluiten bij geharmoniseerde EU-wetgeving of juist als niet-geharmoniseerd alternatief?

Op het moment van schrijven heeft de werkgroep nog geen resultaten en/of bevindingen gepubliceerd. Over de relatie tussen het Parenthood/Surrogacy-project van de Haagse Conferentie en de initiatieven die op EU-niveau worden ontplooid, valt daarom in dit stadium niet veel te zeggen. Voor Nederland is de samenhang tussen het initiatief van de Europese Commissie en het initiatief van de Haagse Conferentie een belangrijk punt van aandacht. Mocht het binnen de Haagse Conferentie komen tot een ontwerpverdrag dan zal uw Kamer hierover op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd.