

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van een algemeen kader voor communautaire activiteiten ter vergemakkelijking van de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken”

(2002/C 36/16)

Op 13 juni 2001 heeft het Economisch en Sociaal Comité besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 23 van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 oktober 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ataíde Ferreira.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 oktober 2001 tijdens zijn 385e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 92 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Achtergrond van het voorstel voor een verordening ter vergemakkelijking van de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken

1.1. Rechtsgrondslag

1.1.1. Sinds het Verdrag van Maastricht heeft de Unie zich tot belangrijkste doel gesteld een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in stand te houden en te ontwikkelen. Met het oog op deze doelstelling kreeg de Raad bij het Verdrag van Amsterdam de taak opgelegd om, overeenkomstig de bepalingen in de artikelen 65 en 67 (artikel 61 van het geconsolideerde Verdrag), maatregelen te nemen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.

1.1.2. De interpretatie van de werkingsfeer en de reikwijdte van deze doelstelling en van de maatregelen om dit doel te verwezenlijken werden achtereenvolgens vastgelegd in documenten en verklaringen van de Raad en de Commissie, waaronder het Actieplan over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam op dit vlak het best konden worden uitgevoerd, dat dateert van december 1998 (Actieplan van Wenen), de conclusies van de Europese Raad van Tampere van oktober 1999, en de verschillende Scoreborden van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie, waarvan het laatste in mei 2001 werd gepubliceerd (COM(2001) 278 def.).

1.1.3. Zoals de Commissie in de toelichting voorafgaand aan het voorstel voor een verordening terecht vermeldt, is het hoofddoel van deze maatregelen „de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken, waarbinnen de burgers in de gehele Unie een gemeenschappelijk rechtsgevoel hebben en de justitie ervaren als iets wat het dagelijks leven vergemakkelijkt”. Ook is het belangrijk „dat particulieren en ondernemingen rechtszekerheid wordt verschaft”. Bovendien „moet tot een betere verenigbaarheid en een grotere convergentie van de rechtsstelsels worden gekomen”.

1.2. Doelstellingen van de verordening

1.2.1. In dit voorstel voor een verordening, dat de rechtsgrondslag voor de financiering van activiteiten op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken in de

periode 2002-2006 beoogt te scheppen, worden de volgende doelstellingen voorgesteld:

- a) bevordering van justitiële samenwerking;
- b) bevordering van de wederzijdse kennis van de rechtsstelsels en gerechtelijke apparaten van de lidstaten;
- c) juiste tenuitvoerlegging van en toezicht op de communautaire instrumenten op dit gebied;
- d) verbetering van de voorlichting van het grote publiek inzake de vorderingen bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid en veiligheid, met name een betere toegang tot de rechter, de justitiële samenwerking en de rechtsstelsels van de lidstaten;

1.2.2. De activiteiten die in het kader van de verordening voor financiering in aanmerking komen, zijn:

- a) door de Commissie gevoerde acties met als voornaamste doel door middel van handleidingen, databanken, publicaties en studies voor een correcte tenuitvoerlegging en een follow-up van de communautaire instrumenten op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken te zorgen;
- b) subsidies voor de werkingskosten van niet-gouvernementele organisaties zonder winstoogmerk;
- c) subsidies voor de medefinanciering van specifieke projecten met andere organen in de openbare en/of particuliere sector.

1.3. Juridische aspecten van de verordening

1.3.1. Op grond van de eerder genoemde rechtsgrondslag beoogt het onderhavige voorstel voor een verordening het pad te effenen voor de succesvolle uitvoering van een reeks maatregelen die — in het kader van de nieuwe taken en bevoegdheden die de Europese Unie er sinds het Verdrag van Amsterdam op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken heeft bij gekregen — onlangs op initiatief van de Commissie of van de Raad zijn of binnenkort zullen worden goedgekeurd.

1.3.2. De wetgevende instrumenten die eerder, steeds met expliciete steun van het Comité, op het gebied van burgerlijk recht en civiele procedures in het leven zijn geroepen, omvatten:

- a) Verordening van de Raad (EG) nr. 1346/2000 van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures ⁽¹⁾;
- b) Verordening van de Raad (EG) nr. 1347/2000, eveneens van 29 mei 2000, betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen ⁽²⁾;
- c) Verordening van de Raad (EG) nr. 1348/2000, eveneens van 29 mei 2000, inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken ⁽³⁾;
- d) Verordening van de Raad (EG) nr. 44/2001 van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken ⁽⁴⁾;
- e) Verordening van de Raad (EG) nr. 1206/2001 van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken ⁽⁵⁾;
- f) Beschikking van de Raad nr. 2001/470/EG van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken ⁽⁶⁾.

1.3.3. Nog niet goedgekeurd zijn:

- a) het voorstel voor een verordening van de Raad inzake de wederzijdse tenuitvoerlegging van beslissingen betreffende het omgangsrecht ⁽⁷⁾;

⁽¹⁾ PB L 160 van 30.6.2000; het ESC heeft op 26 januari 2000 advies uitgebracht over deze Verordening, rapporteur was de heer Ravoet (advies CES 79/2000).

⁽²⁾ Idem; het ESC heeft op 20 oktober 1999 advies uitgebracht over deze Verordening, rapporteur was de heer Braghin (advies CES 940/99).

⁽³⁾ Idem; het ESC heeft op 21 oktober 1999 advies uitgebracht over deze Verordening, rapporteur was de heer Hernández Bataller (advies CES 947/99).

⁽⁴⁾ PB L 12 van 16.1.2001; het ESC heeft op 1 maart 2000 advies uitgebracht over deze Verordening, rapporteur was de heer Malosse (advies CES 233/2000).

⁽⁵⁾ PB L 174 van 27.6.2001; het ESC heeft hierover op 28 februari 2001 advies uitgebracht, rapporteur was de heer Hernández Bataller (advies CES 228/2001).

⁽⁶⁾ PB L 174 van 27.6.2001; het ESC heeft hierover op 28 februari 2001 advies uitgebracht, rapporteur was de heer Retureau (advies CES 227/2001).

⁽⁷⁾ PB C 234 van 15.8.2000; het ESC heeft hierover op 19 oktober 2000 advies uitgebracht, rapporteur was de heer Retureau (advies CES 1190/2000).

- b) het ontwerp-programma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken ⁽⁸⁾;

1.3.4. Met het oog op een steeds nauwere justitiële samenwerking is uniformisering van het burgerlijk recht en de civiele procedures echter ook op vele andere terreinen geboden, met name op de terreinen die werden omschreven in de reeds genoemde Mededeling van de Commissie aan de Raad van 23 mei 2001 ⁽⁹⁾, niet in de laatste plaats op het gebied van de geldende procedures voor schuldenproblemen en insolventie van natuurlijke personen en gezinnen. Deze kwestie komt weliswaar niet in de mededeling van de Commissie aan de orde, maar het Comité houdt zich er reeds geruime tijd mee bezig ⁽¹⁰⁾, en de Raad van ministers van consumentenaangelegenheden heeft op 13 april 2000 in Luxemburg verklaard dat op dit gebied een gemeenschappelijke aanpak van groot belang is.

1.3.5. Voorts dient te worden gewezen op de uitermate belangrijke Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over „Europees verbintenissenrecht ⁽¹¹⁾”.

1.3.6. De totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte met een burgerlijke en een handelscomponent is, zeker na de tragische gebeurtenissen in de VS, van groot belang om terrorisme en criminaliteit te voorkomen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat er behoefte is om een systematische en planmatige grondslag te creëren en in de noodzakelijke middelen te voorzien voor de ontplooiing van activiteiten die een duurzame en evenwichtige bijdrage kunnen leveren aan het opzetten en uitvoeren van wetgevingsinitiatieven op dit vlak, en die de bekendheid daarvan bij alle belanghebbenden kunnen verbeteren.

2.2. Het Comité is dan ook ingenomen met dit voorstel voor een verordening, dat een solide, gestructureerd, systematisch en duurzaam antwoord beoogt te geven op deze behoefte, in tegenstelling tot de specifieke, losse initiatieven die in het kader van het Grotius-, Grotius-Civiel- of Schumanprogramma zijn genomen.

2.3. Het Comité deelt overigens ook de — correcte — visie van de Commissie dat de doelstellingen van de verordening

⁽⁸⁾ PB C 12 van 15.1.2001.

⁽⁹⁾ COM(2001) 278 def.

⁽¹⁰⁾ Cf. Informatief rapport CES 212/2000 fin, dat werd opgesteld door de heer Ataíde Ferreira.

⁽¹¹⁾ COM(2001) 398 def. van 11 juli 2001.

niet door de lidstaten kunnen worden bereikt en beter op Europees niveau kunnen worden verwezenlijkt, waarbij echter wel de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht moeten worden genomen.

2.4. Een punt van kritiek op de genoemde Mededeling van mei 2001 is volgens het Comité ook nog dat niet krachtiger wordt aangedrongen op de aanpassing van de betrokken gerechtelijke instanties aan de interne markt en het vrije verkeer van personen. Zo moeten bijvoorbeeld ook de Conventies van Genève van 1930/31 (wissels, promesses en cheques) meer worden afgestemd op de communautaire ruimte in de zin dat de werkingssfeer ervan dus absoluut moet worden uitgebreid.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Voorwaarden voor steun aan de NGO's (artikel 5)

3.1.1. Punt 2 van deze bepaling ligt bijzonder moeilijk: de vereiste dat ten minste twee derde van de deelnemende lidstaten bij de organisatie moet zijn betrokken, is overdreven. Al werd dit rechtgezet en zou de tekst verwijzen naar „de deelnemende lidstaten”, dan nog ligt het minimum van twee derde (8 lidstaten) veel te hoog. Het Comité stelt voor de tekst te veranderen in „de helft van de deelnemende lidstaten”.

3.1.2. Ook punt 3 dreigt het toepassingsgebied van dit artikel al te zeer te beperken, met alle negatieve gevolgen van dien voor de transparantie van de procedures en voor de organisaties die idealiter in aanmerking zouden moeten komen voor steun, wat zeker niet in de bedoeling van de Commissie ligt. Het Comité stelt daarom de volgende alternatieve formulering voor:

„zij moeten als doel hebben de ontwikkeling van een rechtsruimte in burgerlijke zaken.”

3.2. Presentatie van specifieke projecten (artikel 6, punt 3)

Dit punt luidt in het voorstel voor een verordening als volgt:

„Projecten kunnen worden voorgelegd door instellingen en openbare of particuliere organisaties, waaronder beroepsorganisaties, onderzoeksinstellingen en instituten waar beoefenaren van juridische beroepen een opleiding of vervolgoopleiding op het gebied van juridische en gerechtelijke aangelegenheden krijgen”.

Universiteiten vallen klaarblijkelijk niet onder deze bepaling, en alleen de beoefenaren van juridische beroepen zouden in aanmerking komen voor de opleidingsacties. Bovendien is deze bepaling in strijd met de in punt 9.1.4 van het Financieel Memorandum vastgelegde definitie van de doelgroep.

Het Comité stelt voor de in punt 9.1.4 van het Financieel Memorandum vastgelegde definitie van de doelgroep op te nemen in artikel 6, punt 3.

Er moet voorts duidelijk worden gesteld dat de organisaties uit de zgn. sociale economie aan het programma moeten kunnen deelnemen.

3.3. Minimaal aantal deelnemende landen (artikel 6, punt 4)

De vereiste dat minimaal 3 landen bij een project moeten zijn betrokken, zou ongunstige gevolgen kunnen hebben voor de indiening van de projecten. Het Comité stelt daarom voor dit aantal terug te brengen tot 2, en de financiële steun aan te passen aan het aantal deelnemende landen aan een project.

3.4. De hoogte van de financiële steun uit de communautaire begroting (artikel 7, punt 3)

Terwijl de communautaire steun in het kader van het Grotius-programma tot 80 % mocht bedragen, is dat percentage in dit voorstel voor een verordening in beginsel teruggebracht tot 50 %. De Commissie geeft niet aan in welke gevallen daarop een uitzondering mag worden gemaakt. Naar de mening van het Comité ligt dit maximumpercentage te laag. Houdt de Commissie hier toch aan vast, dan dient in elk geval te worden aangegeven in welke gevallen het maximum mag worden overschreden, dit om te vermijden dat willekeurige besluiten worden genomen en de transparantie van de procedures in gevaar komt.

3.5. Beoordelings- en selectiecriteria (artikel 8, punt 3)

Naast de in artikel 8, punt 3, opgenomen criteria moet volgens het Comité ook worden verwezen naar de overeenstemming van de projecten met de in artikel 8, punt 1, vermelde prioritaire doelstellingen.

3.6. Uitvoerings- en beoordelingsverslagen (artikel 14)

Zoals zij in vergelijkbare situaties vaak doet, zou de Commissie de uitvoerings- en beoordelingsverslagen ook in dit geval ter kennisgeving aan het Comité moeten toesturen.

3.7. Beoordeling van de begrotingsmiddelen

3.7.1. Het Comité vreest dat het globale bedrag van 15 miljoen EUR gezien de reikwijdte en de omvang van de geplande initiatieven, volstrekt ontoereikend is.

3.7.2. Ook plaatst het vraagtekens bij de verdeling van de bedragen over de geplande initiatieven, en met name bij het feit dat twee derde (10 miljoen EUR) van het totale bedrag bestemd is voor activiteiten van de Commissie zelf (activiteiten 1 en 3 in het overzicht van de vastleggingskredieten, punt 7.2 van het Financieel Memorandum).

3.7.3. Aangezien er geen garantie wordt gegeven dat met name de voor de acties van de Commissie zelf bestemde middelen niet al in de loop van de bedoelde periode zullen zijn opgebruikt, dreigt het gevaar dat de rest van de middelen zal worden aangesproken.

3.7.4. Het Comité stelt dan ook voor in de verordening vast te leggen dat minstens 40 % van de begrote middelen bestemd is voor de acties die niet rechtstreeks van de Commissie uitgaan.

4. Conclusies

4.1. De totstandbrenging van een justitiële ruimte in burgerlijke en handelszaken moet een van de prioritaire doelstellingen van de organen van de Unie zijn, zeker in het licht van de recente tragische gebeurtenissen, waaruit maar al te duidelijk blijkt dat de preventie van terrorisme en criminaliteit onmogelijk

lijk is zonder een gemeenschappelijke Europese justitiële ruimte.

4.2. Het Comité geeft groen licht voor de goedkeuring van het „voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een algemeen kader voor communautaire activiteiten ter vergemakkelijking van de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken”, onder voorbehoud van de volgende — hierboven al toegelichte — opmerkingen:

- a) om daadwerkelijk een Europese justitiële ruimte tot stand te kunnen brengen, moet het budget voor dit programma worden opgetrokken; naast de in de mededeling vermelde actiegebieden zijn er immers andere, nóg dringendere vraagstukken (zie par. 1.3.4 en 2.4);
- b) de voorwaarden om in aanmerking te komen voor financiële steun uit hoofde van dit programma moeten worden herzien; het gaat met name om de volgende aspecten:
 - de vermindering van het minimumaantal lidstaten dat bij een organisatie is betrokken (zie par. 3.1.1);
 - het minimumaantal landen dat bij een project is betrokken (zie par. 3.3);
 - de hoogte van de financiële steun (zie par. 3.4);
 - het minimumpercentage van de steun dat moet worden gereserveerd voor acties die niet rechtstreeks van de Commissie uitgaan (zie par. 3.7.4).

Brussel, 17 oktober 2001.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHS