

Vergaderjaar 2006–2007 F

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. 6

BRIEF VAN DE VICE-VOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

To:

The President of the Senate

The President of the House of Representatives

Brussels, 7 December 2006

D(2006) 2445

Thank you for your letter of 26 September to Vice-President Frattini, enclosing comments from both Houses of the States-General on the proposal of the European Commission for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters (COM(2006) 399).

In line with the Commission's decision to encourage national parliament to its proposals to improve the process of policy formulation, we welcome this opportunity to respond to your comments. I enclose the Commission's response. I hope you will find these a valuable contribution to your own deliberations.

I look forward to developing our policy dialogue further in the future.

Yours sincerely,

Margot Wallström,
Vice-President of the European Commission

ANTWOORD VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET ADVIES VAN DE BEIDE KAMERS DER STATEN-GENERAAL VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

De Commissie wil de beide Kamers der Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederland bedanken voor hun opmerkingen over 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 («het voorstel»). De Staten-Generaal geven hiermee gevolg aan het recente voornemen van de Commissie om de nationale parlementen te peilen naar hun reacties op nieuwe voorstellen en raadplegingsdocumenten «ter verbetering van het beleidsvormingsproces»².

De opmerkingen van de Kamers der Staten-Generaal richten zich op de vraag of het voorstel strookt met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Volgens de beide Kamers heeft de Commissie onvoldoende aangetoond dat de voorgestelde maatregel nodig is vanwege de aard en omvang van de problemen. Zij zijn met name niet van mening dat de geschetste problematiek een daadwerkelijke of potentiële belemmering vormt voor de goede werking van de interne markt. Er wordt aangevoerd dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 65 van het Verdrag, met name dat de voorgestelde maatregel «nodig is voor de goede werking van de interne markt». Wat dit aangaat, zijn de beide Kamers van mening dat de omvang van het probleem niet dient te worden overschat, aangezien het geschatte aantal mensen dat jaarlijks met collisiereregels in echtscheidingszaken in de EU te maken krijgt, slechts zo'n 0,074% van de EU-bevolking zou bedragen³. Bovendien wordt aangevoerd dat de Commissie verzuimd heeft statistische bewijzen te overleggen voor het aantal zaken dat daadwerkelijk tot problemen, zoals rechtsonzekerheid en een «rush naar de rechter», leidt. Tenslotte trekken de beide Kamers in twijfel of er een rechtsgrondslag bestaat voor een optreden van de Gemeenschap met betrekking tot de residuele bevoegdheid zolang het Europese Hof van Justitie zich niet heeft uitgesproken in de zogenaamde «Lugano-zaak».

De Commissie oordeelt van haar kant dat de voorgestelde maatregel met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid strookt en nodig is voor de goede werking van de interne markt, zoals bepaald in artikel 65 van het EG-Verdrag, en wel om de volgende redenen.

De doelstellingen van het voorstel (versterking van de rechtszekerheid, meer flexibiliteit en verzekering van de toegang tot de rechter voor echtgenoten die een verschillende nationaliteit hebben en vermindering van een «rush naar de rechter») kunnen onvoldoende worden verwezenlijkt door de lidstaten, maar vereisen uniforme regels inzake bevoegdheid en toepasselijk recht. Bovendien bestaat er op dit gebied geen internationaal verdrag dat door de lidstaten zou kunnen worden geratificeerd.

De werkings sfeer van het voorstel is beperkt tot hetgeen onvoldoende door de lidstaten en beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, aangezien het alleen betrekking heeft op internationale bevoegdheid en toepasselijk recht. Bijgevolg laat het voorstel de nationale materiële regels onverlet. De voorgestelde regels inzake toepasselijk recht gelden alleen voor echtscheiding en scheiding van tafel en bed en niet voor de nietigverklaring van een huwelijk.

Ten aanzien van de noodzaak van een optreden van de Gemeenschap op dit gebied, is de Commissie van mening dat de aard en omvang van de geschetste problemen een belemmering vormen voor het vrije verkeer

¹ [COM (2006) 399].

² Zie «Een agenda voor de burger – concrete resultaten voor Europa», COM (2006)211, 10 mei 2006.

³ Dit cijfer is gebaseerd op het geschatte aantal van 170 000 «internationale» echtscheidingsprocedures per jaar in de EU, zoals beschreven in deel 3 van de effectbeoordeling die bij het voorstel is gevoegd.

van burgers die momenteel problemen ondervinden als gevolg van verschillen in de nationale wetgeving inzake bevoegdheid en toepasselijk recht in echtscheidingszaken. Door deze belemmering weg te nemen, zal het voorstel het vrije verkeer van personen vergemakkelijken en aldus de goede werking van de interne markt bevorderen.

De omvang van het probleem in het licht van het vrije personenverkeer kan niet worden gemeten aan de totale bevolking van de EU, aangezien slechts een fractie van die bevolking thans gebruik maakt van het recht om naar een andere lidstaat te verhuizen in verband met werk. Een vergelijking van het aantal echtscheidingsgevallen waarbij collisieregels een rol spelen, met het totale aantal echtscheidingen is veelzeggender. Geschat wordt dat jaarlijks zo'n 170 000 «internationale» echtparen in Europese Unie scheiden, wat neerkomt op ongeveer 19% van alle echtscheidingen. Deze verhouding geeft aan dat het probleem inderdaad aanzienlijk is.

Het gebrek aan precieze cijfers inzake «internationale» echtscheidingen waarbij zich de problemen van rechtsonzekerheid en «rush naar de rechter» voordoen, mag de Gemeenschap er niet van weerhouden om op te treden. Aangezien niet alle gevallen worden gemeld, is het onmogelijk om het precieze aantal ervan te bepalen. De reacties die tijdens de openbare raadpleging van praktijkdeskundigen in de lidstaten zijn binnengekomen, lijken er evenwel op te wijzen dat een aanzienlijk deel van de betrokken echtparen dergelijke problemen ondervinden. Zoals in de effectbeoordeling wordt opgemerkt, waren acht lidstaten niet bij machte gegevens te verstrekken over het aantal «internationale» echtscheidingen, aangezien zij niet op nationaal niveau dergelijke statistieken bijhouden. Aan de hand van de beschikbare gegevens heeft de Commissie een gewogen gemiddelde voor «internationale» huwelijken en echtscheidingen berekend.

Wanneer de Gemeenschap zou verzuimen om op dit vlak op te treden, zou dit indruisen tegen de rechtmatige belangen van burgers die bepaalde verwachtingen hebben ten aanzien van de werking van de interne markt en een doeltreffende gemeenschappelijke justitiële ruimte. Uit een recente Eurobarometer-enquête blijkt dat de meerderheid van de burgers verwacht dat de EU een actieve rol speelt in grensoverschrijdende familierechtelijke aangelegenheden, zoals burgerlijke staat, echtscheiding, voogdij en nalatenschappen¹. Zo blijkt dat zestig procent van de burgers verwacht dat de EU stappen onderneemt ten aanzien van echtscheidingsaangelegenheden en dat de meerderheid er voorstander van is dat echtelieden bij echtscheidingsprocedures een keuzemogelijkheid krijgen wat betreft toepasselijk recht en bevoegde rechter, overeenkomstig het voorstel. Dit geldt ook voor Nederland, waar 49,2% van de bevolking een optreden van de EU verwacht ten aanzien van grensoverschrijdende echtscheidingen en 59,5% voorstander is van de invoering van een zekere partijautonomie bij de keuze van de rechter en het toepasselijke recht in echtscheidingszaken.

Het voorstel zal tegemoetkomen aan de verwachtingen van de burgers doordat de rechtszekerheid en de flexibiliteit worden vergroot, de toegang tot de rechter wordt verzekerd en een «rush naar de rechter» wordt vermeden. Het zal ook een bewijs zijn dat de Europese Unie zich ervoor inzet strijdigheden tussen de rechtsstelsels van de lidstaten weg te nemen, zodat individuele burgers volledig hun rechten in Europese Unie kunnen uitoefenen.

¹ De Eurobarometer-enquête is te vinden op: http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/press/eurobarometer_en.htm.

Ten aanzien van de voorgestelde regel inzake residuele bevoegdheid merkt de Commissie op dat het Europese Hof van Justitie op 7 februari

2006 een advies heeft gegeven in de door de Nederlandse regering aangehaalde zaak¹. In zijn advies bevestigde het Hof van Justitie andermaal dat de Gemeenschap exclusieve externe bevoegdheid heeft op terreinen waarop gemeenschappelijke regels zijn aangenomen en dat de lidstaten niet gerechtigd zijn om individueel of collectief met niet-lidstaten verplichtingen aan te gaan welke deze regels aantasten. In dit verband herinnerde het Hof eraan dat de regels inzake residuele bevoegdheid integraal deel uitmaken van het bij de betreffende communautaire verordening ingestelde systeem². Aangezien er gemeenschappelijke regels zijn vastgesteld voor de residuele bevoegdheid in huwelijkszaken, volgt hieruit dat de Gemeenschap wetgevende bevoegdheid heeft op dit gebied. Er bestaat derhalve een duidelijke rechtsgrondslag voor een optreden van de Gemeenschap met betrekking tot de residuele bevoegdheid.

Samenvattend is de Commissie van oordeel dat de Gemeenschap bevoegd is op het terrein dat door het voorstel wordt bestreken en dat het voorstel strookt met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gezien de aard en de omvang van de geschetste problematiek.

¹ Advies 1/03 van 7 februari 2006 inzake de bevoegdheid van de Gemeenschap tot sluiting van een nieuw verdrag van Lugano betreffende rechterlijke bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

² Punten 148–150 van het advies. Het advies heeft betrekking op Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000, maar de redenering geldt *mutatis mutandis* voor Verordening (EG) nr. 1347/2000 van de Raad van 29 mei 2000 en de opvolger daarvan: Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003.