

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2202

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij tien fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Besluit meerjarenkader 2018–2022 EU-grondrechtenagentschap (FRA) (Kamerstuk 22 112, nr. 2197)

Fiche: Mededeling over roadmap Commissie voorstellen naar aanleiding van de Panama Papers (Kamerstuk 22 112, nr. 2198)

Fiche: Wijziging vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht (Kamerstuk 22 112, nr. 2199)

Fiche: Wijziging richtlijn administratieve samenwerking op het gebied van Belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2200)

Fiche: Verordening integratie LULUCF (Kamerstuk 34 535, nr. 2)

Fiche: Mededeling Een snellere overgang van Europa naar een koolstofarme economie (Kamerstuk 34 535, nr. 3)

Fiche: Mededeling Europese strategie voor emissiearme mobiliteit (Kamerstuk 34 535, nr. 4)

Fiche: Mededeling versterking cyberbeveiligingssysteem en bevorderen cyberbeveiligingsbranche (Kamerstuk 22 112, nr. 2201)

Fiche: Verordening Brussel IIbis

Fiche: Verordening financiering capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2203)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening Brussel IIbis (herschikking)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en betreffende internationale kinderontvoering (herschikking)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
30 juni 2016
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM(2016) 411
- d) *EUR-lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0411>
- e) *Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016) 207
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016SC0207>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 81 lid 3 VWEU.
De Eerste en Tweede Kamer hebben gelet op deze rechtsbasis een instemmingsrecht op grond van de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Unanimiteit
- j) *rol Europees Parlement*
Adviserende rol.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De herschikking betreft met name een wijziging van de regels inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid. Het doel van de herschikking is het wegnemen van de resterende hindernissen voor het vrije verkeer van rechterlijke beslissingen en het beter beschermen van de belangen van het kind door procedures eenvoudiger en efficiënter te maken.

Door de toegenomen mobiliteit van burgers binnen de Europese Unie zijn er steeds meer (echt)paren van verschillende nationaliteit en steeds meer personen die verhuizen binnen de Europese Unie. Als gevolg hiervan zijn er ook steeds meer kinderen waarvoor op verschillende momenten in verschillende lidstaten binnen de Europese Unie beslissingen worden genomen over de ouderlijke verantwoordelijkheid. Over de toepassing van de huidige verordening bestaat op een aantal punten onduidelijkheid. Sommige procedures kunnen worden verhelderd of vereenvoudigd. Ook bestaat er voor sommige rechterlijke beslissingen over de ouderlijke verantwoordelijkheid nu wel een noodzaak om een verlof tot tenuitvoerlegging te vragen en voor andere beslissingen (bijvoorbeeld omgangsbeslissingen) niet. Voor burgers en met name voor kinderen levert een verduidelijking en vereenvoudiging van de verordening een verdere verbetering van hun positie op.

Hoofdpunten van het voorstel zijn:

- de regels omtrent de procedure voor de terugkeer van een kind na kinderontvoering worden verduidelijkt en aangevuld. Dit betreft onder meer de termijn van de procedure, concentratie van rechtsmacht, het beperken van de hoger beroepsmogelijkheden en de mogelijkheid van mediation;
- verduidelijkt is dat voorafgaand aan de plaatsing van een kind in een pleeggezin of instelling in een lidstaat, de autoriteit die de plaatsing van een kind in het buitenland overweegt, expliciet toestemming moet vragen aan de bevoegde autoriteit van die lidstaat;
- verdere afschaffing van de exequatur met behoud van de mogelijkheid van (de gronden van) verzet tegen de erkenning en tenuitvoerlegging;
- uniforme regels voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van beslissingen;
- het vastleggen van een algemene verplichting tot het horen van het kind, met afschaffen van niet of onvoldoende horen van het kind als grond voor niet-erkenning of weigering van de tenuitvoerlegging van een beslissing;
- verbetering van de samenwerking tussen lidstaten door te bepalen wie kan vragen om welke informatie of bijstand aan wie en onder welke voorwaarden;

In het voorstel worden de huidige Europese regels inzake de rechtsmacht bij echtscheiding niet inhoudelijk gewijzigd.

b) Impact-assessment Commissie:

De impact assessment van de Commissie concludeert dat de voorgestelde aanpassingen een vereenvoudiging en een kostenreductie voor burgers tot gevolg zouden hebben. De met de wijziging gemoeide kosten zijn volgens de impact assessment gering, maar worden niet gekwantificeerd. Met name wordt gewezen op de bijscholingskosten voor de rechtspraak en de mogelijke verhoging van het budget voor de Centrale Autoriteit.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid is erop gericht om te komen tot een snelle en zorgvuldige afhandeling van gevallen van kinderontvoeringen, waarbij het belang van het kind voorop staat. In overige zaken omtrent de ouderlijke verantwoordelijkheid is het Nederlandse beleid erop gericht om de praktische werking van de verordening te verbeteren, met behoud van bestaande waarborgen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat positief ten opzichte van het grootste deel van het wijzigingsvoorstel maar heeft nog wel vragen over de strekking en uitwerking van sommige bepalingen. Nederland acht het wenselijk dat de herziening zich richt op de verbetering van de praktische toepassing van de verordening. De inzet van de Commissie komt op veel vlakken met dit uitgangspunt overeen. De versnelling van procedures en de vereenvoudiging van de tenuitvoerlegging van beslissingen op het terrein van de ouderlijke verantwoordelijkheid zijn in het algemeen in het belang van de betrokken kinderen. In de praktijk blijken immers verschillen te bestaan tussen de lidstaten in de lengte van procedures omtrent de ouderlijke verantwoordelijkheid, waaronder kinderontvoering, en in de procedures voor het verkrijgen van een verlof tot tenuitvoerlegging van dergelijke beslissingen in het buitenland.

Dit neemt niet weg dat een aantal aspecten van het voorstel nog kritische nadere beschouwing verdienen. Het betreft hierbij met name de harmonisatie van de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid. Duidelijk is dat het huidige voorstel voor een rechterlijke procedure voor tenuitvoerlegging niet aansluit op de Nederlandse praktijk van tenuitvoerlegging via de gerechtsdeurwaarder. De Nederlandse inzet zal er in ieder geval op gericht zijn de aansluiting op de huidige praktijk te verzekeren. Ook de waarborgen voor de hoorplicht van kinderen voor beslissingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid zijn een aandachtspunt. In de praktijk wordt de erkenning van rechterlijke beslissingen nog wel eens geweigerd door de rechter in de ontvangende lidstaat omdat het kind niet of onvoldoende in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord. Een afschaffing van deze weigeringsgrond lijkt enkel denkbaar als daarnaast voldoende waarborgen bestaan voor het daadwerkelijk horen van het kind. De wijze waarop kindbeschermingsmaatregelen in andere lidstaten ten uitvoer moeten kunnen worden gelegd dient nog nader te worden uitgewerkt. Met name de verhouding tot de tenuitvoerleggingsprocedure en de mogelijkheid van de omzetting van maatregelen vergt een nadere uitwerking voordat de inpassing in de Nederlandse rechtspraktijk kan worden beoordeeld.

De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht zullen over het voorstel om advies worden gevraagd. Ook zal het wijzigingsvoorstel in overleg met de rechtspraak, advocatuur, gerechtsdeurwaarders en andere deskundigen op de consequenties voor de praktijk worden bekeken.

c) eerste inschatting van het krachtenveld

De verordening betreft een gevoelig onderwerp, waarbij tussen de verschillende lidstaten (grote) verschillen bestaan in de benadering van en regelgeving op het terrein van de ouderlijke verantwoordelijkheid. Er bestaat evenwel een gedeelde intentie om te werken aan een verbetering van de praktische werking van de verordening. De posities van verschillende lidstaten zijn nog onvoldoende duidelijk. Eerder is door verschillende landen afhoudend gereageerd op plannen voor de harmonisatie van tenuitvoerleggingsprocedures.

Het Europees Parlement heeft een raadgevende rol in de wetgevingsprocedure op basis van artikel 81 lid 3 VWEU.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert het voorstel op artikel 81, lid 3, VWEU. Op grond hiervan kan de Raad maatregelen vaststellen betreffende het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen. Nederland acht artikel 81, lid 3, VWEU de juiste rechtsgrondslag. Het gaat hier om een gedeelde bevoegdheid in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (zie art. 4, lid 2, sub j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel over de subsidiariteit van de meeste onderdelen van het voorstel is positief, behalve voor de noodzaak van harmonisatie van de tenuitvoerlegging. In het algemeen geldt dat de voorstellen internationale vraagstukken inzake ouderlijke verantwoordelijkheid betreffen waarvoor al sinds 2003 een Europeesrechtelijke aanpak bestaat. Gegeven de bestaande verordening is het oordeel over alle voorstellen voor praktische verduidelijking van het bestaande instrument daarom positief.

De verschillen in de exequaturprocedures van de verschillende lidstaten leiden inderdaad tot meer kosten en langere procedures voor burgers. De omvang van deze problematiek wordt wel genuanceerd doordat in de bestaande verordening Brussel IIbis de exequatur voor de belangrijkste onderwerpen al is afgeschaft.

De noodzaak van harmonisatie van de tenuitvoerlegging verdient wel nog een kritische beschouwing vanuit het oogpunt van de subsidiariteit, waarbij ook uitdrukkelijk het oordeel van de uitvoeringspraktijk zal worden betrokken. Ook de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht zullen om advies worden gevraagd. Zie hierover verder onder c. Nederlands oordeel.

c) Proportionaliteit

Evenals het oordeel over de subsidiariteit, is het oordeel over de proportionaliteit van het voorstel over de meeste onderdelen positief. Bij de beoordeling van de proportionaliteit speelt nadrukkelijk een rol dat kinderen belang kunnen hebben bij verbeterde samenwerking tussen de lidstaten, bij verduidelijking van de bevoegdheidsregels en bij een soepele erkenning en tenuitvoerlegging. Een verdergaande harmonisatie van de terugkeerprocedure na kinderontvoering acht Nederland in beginsel gerechtvaardigd. Wel zijn er in het voorstel nog de volgende aandachtspunten op het punt van de proportionaliteit:

- De verplichting tot het horen van kinderen wordt in het voorstel in algemene zin omschreven en laat veel ruimte voor invulling door de lidstaten. Daarnaast wordt echter voorgesteld dat lidstaten de erkenning of tenuitvoerlegging van een beslissing niet langer kunnen weigeren op de grond dat de wijze waarop kinderen zijn gehoord, niet voldoet. De combinatie van deze voorstellen is een aandachtspunt. Met name het niet langer opnemen van de mogelijkheid om de erkenning of tenuitvoerlegging te kunnen weigeren lijkt te ingrijpend.
- Ook de in het voorstel geboden mogelijkheid om (voorlopige) kinderschermingsmaatregelen te nemen, die in andere lidstaten van de Unie tenuitvoergelegd kunnen worden, waarbij de maatregel moet worden omgezet naar een beschermingsmaatregel uit het recht van het land van tenuitvoerlegging, vergt nog een nadere bestudering in het licht van de proportionaliteit. De wijze waarop een dergelijke omzetting in de praktijk vorm moet krijgen is op dit moment nog onvoldoende duidelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de totale EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en / of decentrale overheden

Het voorstel heeft naar het zich laat aanzien bescheiden gevolgen voor de kosten van de rechtspraak. Extra kosten vloeien voort uit de verplichte vertaling van rechterlijke beslissingen tot niet-terugkeer van een kind na kinderontvoering (artikel 26) en het verplicht horen van kinderen zonder leeftijdsgrens (artikel 20). Dit laatste heeft mogelijk ook een kleine stijging van het aantal toevoegingen voor de inzet van een bijzondere curator tot gevolg. Als gevolg van de afschaffing van de exequatur zullen geen procedures voor het vragen van verlof tot tenuitvoerlegging meer worden gevoerd, zodat de daarvoor geheven griffierechten en de daaraan verbonden kosten voor de rechtspraak wegvallen. Als de in het voorstel

opgenomen geharmoniseerde tenuitvoerleggingsprocedure via de rechter gehandhaafd blijft, zal dit tot extra procedures en daarmee extra kosten leiden.

De financiële gevolgen voor de Centrale Autoriteit lijken verwaarloosbaar. De voor de Centrale Autoriteit verplicht gestelde vertaling die wordt geleverd bij een verzoek tot plaatsing van een kind wordt in de praktijk vaak al geleverd, waardoor deze verplichting niet leidt tot aanvullende kosten. Mogelijke extra kosten zouden kunnen voortvloeien uit de verplichte vertaling van rechterlijke beslissingen tot niet-terugkeer van een kind na kinderontvoering (artikel 26) en de mogelijke extra eisen die gesteld worden aan vertalingen (artikel 69).

De overige voorgestelde procedurele voorwaarden voor kinderontvoeringszaken sluiten aan op de huidige Nederlandse praktijk, waardoor deze waarschijnlijk geen budgettaire gevolgen zullen hebben.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger

Verwaarloosbaar, positief voor de tenuitvoerlegging van Nederlandse beslissingen in het buitenland en vice versa.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er wordt een registratieverplichting voorgesteld voor rechterlijke beslissingen waarin de verordening een rol speelt (artikel 79). Hieruit vloeien mogelijk kosten voort voor de Raad voor de rechtspraak. Over de omvang van die kosten wordt overleg gevoerd met de Raad voor de rechtspraak.

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel in zijn huidige vorm noopt tot een herziening van delen van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering en de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel handhaaft in artikel 70 (nieuw) de huidige bevoegdheid van de Commissie om de bijlagen I, II en III van de verordening aan te passen. Dit gaat om de tekst van de verschillende certificaten ten behoeve van de uitwisseling van beslissingen in echtscheidingszaken, beslissingen aangaande de ouderlijke verantwoordelijkheid en certificaten op het terrein van authentieke instrumenten of overeenkomsten. De certificaten vinden hun basis in de verordening (in artikel 53 en 56).

De gedelegeerde bevoegdheid is in overeenstemming met de vereisten van artikel 290 VWEU. Aangezien het hier gaat om een wijziging van bijlagen, ligt delegatie juridisch gezien voor de hand. De bijlagen zijn in de huidige verordening ook reeds te wijzigen door de Commissie, en wijzigingen van de bijlage raken niet de essentiële elementen van de verordening.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding

De verordening dient in werking te treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Een evaluatie is voorzien 10 jaar na begin van toepassing van de verordening (artikel 79 van het wijzigingsvoorstel)

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorstellen lijken goed uitvoerbaar, al verdient de uitvoerbaarheid van de voorgestelde harmonisatie van de tenuitvoerlegging nadrukkelijk de aandacht. Handhaafbaarheid is niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.