

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.3.2010
COM(2010) 104 definitief

2010/0066 (APP)

Voorstel voor een

BESLUIT NR. .../2010/EU VAN DE RAAD

**houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het
toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed**

{COM(2010) 105 definitief}

TOELICHTING

1. INLEIDING

1. Op 17 juli 2006 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een voorstel¹ voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2201/2003² wat de bevoegdheid betreft en tot invoeging van regels inzake toepasselijk recht in huwelijkszaken ("Rome III")³.
2. De rechtsgrondslag voor de voorgestelde verordening van de Raad was artikel 61, onder c), en artikel 67, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap⁴. Het voorstel had betrekking op justitiële samenwerking in burgerlijke zaken "met aspecten in verband met het familierecht". Deze rechtsgrondslag vereiste eenparigheid van stemmen. Op 21 oktober 2008 heeft het Europees Parlement zijn advies⁵ over dit voorstel uitgebracht.
3. Het voorstel van de Commissie werd vanaf oktober 2006 besproken in het Comité burgerlijk recht (Rome III). Het vormde een prioriteit voor het Duitse, het Portugese en het Sloveense voorzitterschap. In april 2007 werd het voorstel besproken op een bijeenkomst van de Raad en werden de ministers het eens over een aantal krachtlijnen.
4. Midden 2008 hadden de besprekingen een stadium bereikt waarin het duidelijk was dat enkele lidstaten specifieke problemen hadden die het voor hen onmogelijk maakten de voorgestelde verordening te accepteren. Met name één lidstaat vond het niet passen dat zijn rechters buitenlands recht inzake echtscheiding zouden moeten toepassen dat hij strenger achtte dan zijn eigen recht inzake echtscheiding, en wenste zijn eigen materiële recht te blijven toepassen op alle echtscheidingen die bij zijn rechters aanhangig worden gemaakt (*lex fori* aanpak). Aan de andere kant was een grote meerderheid van lidstaten van mening dat regels inzake toepasselijk recht een essentieel onderdeel vormden van de voorgestelde verordening. Zij waren voorstander van het in de verordening neergelegde beginsel dat inzake toepassing van het recht van het land waarmee de echtgenoten een nauwe band hebben, wat in sommige gevallen betekent dat buitenlands recht inzake echtscheiding moet worden toegepast.

¹ COM(2006) 399.

² Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB L 338 van 23.12.2003, blz. 1).

³ Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 5 (thans Protocol (Nr. 22)) betreffende de positie van Denemarken, dat aan de Verdragen gehecht is, nam Denemarken niet deel aan de aanneming van de voorgestelde verordening, die derhalve niet bindend was voor, noch van toepassing was in Denemarken. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hadden niet overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 4 (thans Protocol (Nr. 21)) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, dat aan de Verdragen gehecht is, de wens te kennen gegeven aan de aanneming en toepassing van de voorgestelde verordening deel te nemen.

⁴ Thans artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁵ P6_TA(2008)0502 (PB C 15 E van 21.1.2010, blz. 128).

5. De opeenvolgende voorzitterschappen van de Raad en de Commissie hebben getracht binnen de voorgestelde verordening oplossingen te vinden door verschillende scenario's te bedenken waarin het recht van de staat van de rechter ruimer zou worden toegepast zonder afbreuk te doen aan de hoofddoelstellingen van het voorstel. Deze gezamenlijke inspanningen faalden echter.
6. Bijgevolg concludeerden de ministers in de vergadering op 5 en 6 juni 2008 dat "de unanimitieit ontbrak om met de voorgestelde verordening door te gaan en dat onoverkomelijke moeilijkheden beletten die unanimitieit nu en in de afzienbare toekomst te bewerkstelligen". De Raad constateerde dat "de doelen van de voorgestelde verordening niet binnen een redelijke termijn op grond van de ter zake geldende bepalingen van de Verdragen konden worden verwezenlijkt"⁶.
7. In juli en augustus 2008 dienden negen lidstaten, namelijk Bulgarije, Griekenland, Spanje, Italië, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Roemenië en Slovenië, bij de Commissie een verzoek in waarin zij het voornemen te kennen gaven om onderling een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het toepasselijke recht in huwelijkszaken en verzochten zij de Commissie bij de Raad een verzoek in die zin in te dienen. In januari 2009 diende Frankrijk bij de Commissie een soortgelijk verzoek in. Op 3 maart 2010 trok Griekenland zijn verzoek in.
8. Dit voorstel is het antwoord van de Commissie op die verzoeken.

2. Rechtsgrondslag voor de nauwere samenwerking

9. Nauwere samenwerking is geregeld in artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de artikelen 326 tot en met 334 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Uit deze bepalingen vloeit voort dat er twee voorstellen nodig zijn om nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed mogelijk te maken:
 - een voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, op grond van artikel 329, lid 1, VWEU, en
 - een voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad betreffende de totstandbrenging van nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, op grond van artikel 81, lid 3, VWEU⁷.

⁶ Document 10383/08 PV/CONS 36 JAI 311 van 10 juli 2008.

⁷ Artikel 20, lid 1, VEU verwijst naar de toepassing van de "ter zake geldende bepalingen van de Verdragen"; op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding gaat het om de bepalingen van hoofdstuk 3 (Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken) van titel V (De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3. Beoordeling van de wettelijke voorwaarden voor nauwere samenwerking

3.1. Machtigingsbesluit als ultiem middel en deelname van ten minste negen lidstaten

10. Artikel 20, lid 2, VEU bepaalt dat het besluit houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan slechts in laatste instantie door de Raad kan worden vastgesteld, wanneer deze constateert dat de met die samenwerking nagestreefde doelstellingen niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt en mits ten minste negen lidstaten aan de nauwere samenwerking deelnemen.
11. Zoals gezegd concludeerde de Raad in de vergadering op 5 en 6 juni 2008 dat de unanimiteit ontbrak om met het voorstel van 2006 door te gaan en dat onoverkomelijke moeilijkheden beletten die unanimiteit toen en in de afzienbare toekomst te bewerkstelligen. De Raad constateerde dat de doelen van de voorgestelde verordening niet binnen een redelijke termijn op grond van de ter zake geldende bepalingen van de Verdragen konden worden verwezenlijkt. De Raad constateerde derhalve dat er geen oplossing voor de Unie in haar geheel kon worden gevonden en dat in laatste instantie een nauwere samenwerking zou kunnen worden aangegaan.
12. Tot dusver heeft de Commissie verzoeken ontvangen van negen lidstaten (Bulgarije, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Roemenië en Slovenië) waarin zij te kennen geven dat zij voornemens zijn onderling een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het toepasselijke recht in huwelijkszaken.

3.2. Gebieden die onder de Verdragen vallen

13. Artikel 329, lid 1, VWEU bepaalt dat nauwere samenwerking kan worden aangegaan "op een van de gebieden die onder de Verdragen vallen".
14. De negen lidstaten hebben machtiging gevraagd om onderling nauwere samenwerking aan te gaan "op het gebied van het toepasselijke recht in huwelijkszaken (Rome III)". Dit slaat op de collisieregels aan de hand waarvan wordt bepaald welk materieel recht van toepassing is op een internationale echtscheiding die aanknopingspunten heeft met meer dan één rechtsorde. Collisieregels zijn expliciet genoemd in de lijst van maatregelen in artikel 81, lid 2, VWEU, terwijl in artikel 81, lid 3, VWEU het onderscheid wordt gemaakt tussen collisieregels in burgerlijke en handelszaken in het algemeen en maatregelen betreffende het familierecht. De Commissie is van mening dat de collisieregels op het gebied van het familierecht een - weliswaar beperkt maar een goed afgebakend - gebied in de zin van de Verdragen vormen waarop nauwere samenwerking kan worden aangegaan.
15. In dit verband moet worden opgemerkt dat het gebied van de voorgestelde nauwere samenwerking, namelijk "het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed", niet de collisieregels omvat voor de vermogensrechtelijke

gevolgen van echtscheiding⁸. De voorgestelde nauwere samenwerking betreft evenmin materieel echtscheidingsrecht, zoals de gronden voor echtscheiding of de procedure om echtscheiding aan te vragen.

3.3. **Bevorderen van de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, beschermen van haar belangen en versterken van haar integratieproces**

3.3.1. *Algemene context*

16. Met de nauwere samenwerking wordt ernaar gestreefd een duidelijk en allesomvattend rechtskader tot stand te brengen op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, en de partijen een zekere mate van autonomie te geven in de keuze van het toepasselijke recht, waarbij rekening wordt gehouden met de relevante delen van de effectbeoordeling⁹ die is verricht voor het bovengenoemde voorstel van de Commissie van 2006, en de toelichting bij dat voorstel.
17. In het kader van de bovengenoemde effectbeoordelingsprocedure pleegde de Commissie ruim overleg met de belanghebbenden. Dit gebeurde via een groenboek over het toepasselijke recht en de rechterlijke bevoegdheid in echtscheidingszaken, dat in 2005 werd uitgebracht¹⁰. In het groenboek werden een aantal tekortkomingen in de huidige situatie vastgesteld en werden verschillende mogelijke beleidsopties voorgesteld om de problemen aan te pakken. De opties waren onder meer het status-quo, harmonisatie van de collisieregels, invoering van een beperkte mogelijkheid voor de echtgenoten om het toepasselijke recht te kiezen en ten slotte een combinatie van de verschillende oplossingen. In 2006 organiseerde de Commissie een publieke hoorzitting en een bijeenkomst van deskundigen. In de meeste antwoorden werd bevestigd dat het nodig was om de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid te vergroten, een beperkte partijautonomie in te voeren en de "rush naar de rechter" te voorkomen. Bepaalde belanghebbenden uitten bezorgdheid over het feit dat rechters door de harmonisatie van de collisieregels buitenlands recht zouden moeten toepassen, wat dan weer tot vertraging en aanvullende kosten in procedures in huwelijkszaken zou kunnen leiden. Uit een opiniepeiling bleek dat 60 % van de Europeanen van de EU verwacht dat zij een rol speelt in het

⁸ De Commissie bereidt een wetgevend initiatief voor in verband met huwelijksvermogensstelsels en de vermogensrechtelijke gevolgen van de scheiding van koppels met grensoverschrijdende elementen, zoals recentelijk gevraagd in het programma van Stockholm. Hiervoor is een groenboek opgesteld over collisieregels op het gebied van huwelijksvermogensstelsels, met inbegrip van de kwestie van de rechterlijke bevoegdheid en van de wederzijdse erkenning (COM(2006) 400). Het initiatief zal slaan op de regels van internationaal privaatrecht inzake huwelijksvermogensstelsels, zowel tijdens het huwelijk als bij ontbinding van het huwelijk door echtscheiding of scheiding van tafel en bed. De collisieregels inzake echtscheiding zijn gescheiden van die inzake huwelijksvermogensstelsels en nauwere samenwerking op het ene gebied vormt geen belemmering voor wetgeving op het andere.

⁹ SEC(2006) 949, zie http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2006_en.htm#jls. Het verslag van de effectbeoordeling was gebaseerd op een "Studie ter voorbereiding van de effectbeoordeling voor het voorstel van de Commissie inzake de rechterlijke bevoegdheid en het toepasselijke recht in echtscheidingszaken", die in 2006 werd verricht door het European Policy Evaluation Consortium (EPEC), zie

¹⁰ http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm
COM(2005) 82.

vereenvoudigen van de wetgeving in verband met echtscheiding in een andere lidstaat¹¹.

18. Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed zou van belang zijn voor tienduizenden "internationale" echtparen die elk jaar in de EU uit de echt scheiden. Elk jaar huwen veel Europeanen uit verschillende lidstaten en bijgevolg zijn er elk jaar ook veel "internationale" echtscheidingen in Europa.
19. In de EU zijn er ongeveer 122 miljoen echtparen en bij benadering 16 miljoen daarvan (13 %) worden als "internationaal" beschouwd¹². In 2007 bijvoorbeeld werden in de Europese Unie 2 400 000 huwelijken gesloten en ongeveer 300 000 daarvan waren "internationaal". Hoewel de "internationale" huwelijken voornamelijk geconcentreerd zijn in enkele van de grotere Europese landen, worden er overal in de Europese Unie dergelijke huwelijken gesloten, en bijgevolg zijn een groot aantal Europese burgers erbij betrokken.
20. In 2007 waren er in de 27 lidstaten van de Europese Unie 1 040 000 echtscheidingen, waarvan 140 000 (13 %) een "internationaal" element hadden. In 2007 hadden de volgende lidstaten van de Europese Unie het hoogste aandeel nieuwe "internationale" echtscheidingen: Duitsland (34 000), Frankrijk (20 500) en het Verenigd Koninkrijk (19 500).

3.3.2. *Huidige situatie op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed*

21. Momenteel zijn er geen voorschriften van de Unie, wat betekent dat in de 24 lidstaten die deelnemen aan de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken in de EU en in de twee lidstaten die kunnen deelnemen¹³, 26 verschillende collisieregelingen inzake echtscheiding van toepassing zijn. De meeste lidstaten bepalen het toepasselijke recht op basis van een reeks aanknopingspunten die ervoor moeten zorgen dat de procedure beheerst wordt door het recht waarmee het huwelijk de nauwste banden heeft. Andere lidstaten passen stelselmatig hun nationale recht (*lex fori*) toe in procedures in huwelijkszaken.
22. De huidige situatie kan aanleiding geven tot een aantal problemen in procedures in huwelijkszaken met een "internationaal" element. Het feit dat de nationale rechtsregels zeer verschillend zijn, zowel materieelrechtelijk als wat de collisieregels betreft, leidt tot rechtsonzekerheid. Door de grote verschillen tussen en de

¹¹ Flash Eurobarometer nr. 188 – Consulaire bescherming en familierecht.

¹² De informatie in deze punten is gebaseerd op het eindverslag van de effectbeoordelingsstudie van EPEC over communautaire instrumenten in verband met huwelijksvermogensstelsels en eigendom van ongehuwde koppels met grensoverschrijdende elementen (2010).

¹³ Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, dat aan de Verdragen gehecht is, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van overeenkomstig deel III, titel V, van het VWEU voorgestelde maatregelen, en derhalve zijn die maatregelen niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken. Anders dan Denemarken kunnen het Verenigd Koninkrijk en Ierland overeenkomstig artikel 3 van het Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, dat aan de Verdragen gehecht is, wel deelnemen aan de samenwerking op grond van titel V van deel III van het VWEU. Hoewel Engeland/Wales, Schotland en Noord-Ierland aparte rechtsordes hebben, zijn de rechtskeuzeregels inzake echtscheiding in het Verenigd Koninkrijk soortgelijk.

complexiteit van de nationale collisieregels is het voor "internationale" echtparen zeer moeilijk om te voorspellen welk nationaal recht van toepassing zal zijn op hun procedures die zij voeren in huwelijkszaken. De grote meerderheid van de lidstaten biedt de echtgenoten niet de mogelijkheid om het recht te kiezen dat in procedures in huwelijkszaken van toepassing is. Dit kan leiden tot de toepassing van het recht van een land waarmee de echtgenoten slechts een oppervlakkige band hebben en tot een resultaat dat niet aan de legitieme verwachtingen van de burgers beantwoordt. Ten slotte kunnen de huidige regels een echtgenoot aanzetten tot een "rush naar de rechter", dat wil zeggen dat een echtgenoot een zaak bij een rechter aanhangig maakt voordat de andere echtgenoot dit doet, om er zeker van te zijn dat de procedure door het recht van een bepaald land wordt beheerst, teneinde zijn of haar belangen te vrijwaren.

23. Het is erg moeilijk om de economische nadelen te ramen van het feit dat de collisieregels inzake echtscheiding niet geharmoniseerd zijn. In het kader van de effectbeoordelingsstudie die werd verricht om de Commissie over de huwelijksvermogensstelsels te informeren, werd vastgesteld dat de impliciete kosten van de problemen die in echtscheidingssituaties in verband met internationale huwelijken rijzen, in de EU tot 205 miljoen EUR zouden kunnen oplopen. Dit kunnen kosten zijn voor de rechters, voor de echtgenoten en voor derden¹⁴.

3.3.3. *Voordelen van nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed*

24. Negen lidstaten verzoeken om nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed: Bulgarije, Spanje, Frankrijk, Italië, Hongarije, Oostenrijk, Roemenië en Slovenië. Deze negen verzoekende lidstaten tellen in totaal 216,3 miljoen inwoners. Dit is ongeveer de helft (44 %) van het totale bevolkingsaantal van de Unie¹⁵. Het aandeel van "internationale" huwelijken en echtscheidingen bedraagt in deze deelnemende lidstaten ongeveer 13 %¹⁶, dat wil zeggen gemiddeld hetzelfde niveau als het normale niveau in de hele EU. In deze landen wordt het aantal echtscheidingen jaarlijks op ongeveer 440 000 geraamd, en 53 000 daarvan hebben internationale elementen¹⁷. Nauwere samenwerking staat open voor alle lidstaten en hoe meer lidstaten eraan deelnemen, hoe groter het aantal betrokken burgers zal zijn.

25. Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed biedt de burgers de volgende voordelen:

¹⁴ Eindverslag van de effectbeoordelingsstudie van EPEC over communautaire instrumenten in verband met huwelijksvermogensstelsels en eigendom van ongehuwde koppels met grensoverschrijdende elementen (2010).

¹⁵ In 2009 telde de Unie in totaal 494 miljoen inwoners.

¹⁶ In 2007 was in de verzoekende lidstaten het aantal echtscheidingen met "internationale" elementen en het aandeel daarvan in het totale aantal echtscheidingen als volgt: Bulgarije: 700/4 %; Spanje: 14 500/11 %; Frankrijk: 20 500/13 %; Italië: 3 000/6 %; Luxemburg: 500/48 %; Hongarije: 500/2 %; Oostenrijk: 5 000/25 %; Roemenië: 500/1 % en Slovenië: 300/10 %.

¹⁷ Eindverslag van de effectbeoordelingsstudie van EPEC over communautaire instrumenten in verband met huwelijksvermogensstelsels en eigendom van ongehuwde paren met grensoverschrijdende elementen (2010).

26. *Een grotere rechtszekerheid en voorspelbaarheid.* Door de nauwere samenwerking zullen geharmoniseerde collisioneregels inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed worden ingevoerd, opdat de echtgenoten gemakkelijker zouden kunnen voorspellen welk recht van toepassing zal zijn op procedures die zij voeren in huwelijkszaken. De nauwere samenwerking is in de eerste plaats gebaseerd op de keuze van de echtgenoten. De keuze is beperkt tot rechtsstelsels waarmee het huwelijk een nauwe band heeft, om te voorkomen dat "exotische" rechtsstelsels zouden worden toegepast waarmee de partijen weinig of geen banden hebben. Bij gebreke van een rechtskeuze wordt het toepasselijke recht bepaald op grond van een reeks aanknopingspunten die waarborgen dat de procedure in huwelijkszaken beheerst wordt door een rechtsstelsel waarmee het huwelijk een nauwe band heeft. Dit zal zowel voor de betrokken echtgenoten als voor de rechtspractici de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid vergroten.
27. *Meer flexibiliteit door het invoeren van een beperkte partijautonomie.* Momenteel is er slechts zeer weinig ruimte voor partijautonomie in huwelijkszaken. Op grond van de nationale collisioneregels is er voor een bepaalde situatie in beginsel slechts één oplossing, bijvoorbeeld de toepassing van het recht van het land waarvan beide echtgenoten onderdaan zijn of van de *lex fori*. In de nauwere samenwerking zal het rechtskader flexibeler zijn door de invoering van een beperkte mogelijkheid voor de echtgenoten om het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed te kiezen. Echtgenoten de mogelijkheid bieden om een overeenkomst te sluiten kan vooral in zaken van echtscheiding door onderlinge toestemming nuttig zijn.
28. *De "rush naar de rechter" van een echtgenoot vermijden.* Ten slotte lost nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed het probleem op van de "rush naar de rechter" van een echtgenoot. Die kan ertoe leiden dat een recht wordt toegepast waarmee de verweerder zich niet nauw verbonden voelt en dat geen rekening houdt met zijn of haar belangen, hetgeen alle verzoeningspogingen bemoeilijkt en weinig tijd overlaat voor bemiddeling. Het vaststellen van geharmoniseerde collisioneregels zal de kans op een "rush naar de rechter" wellicht aanzienlijk doen afnemen, aangezien elke geadieerde rechter in de deelnemende lidstaten het op grond van de gemeenschappelijke regels aangewezen recht zal toepassen.
29. Er is bezorgdheid geuit over het feit dat rechters door de harmonisatie van de collisioneregels buitenlands echtscheidingsrecht zouden moeten toepassen, wat dan weer tot vertragingen en aanvullende kosten in procedures in huwelijkszaken zou kunnen leiden. Dergelijke problemen zullen zich in de praktijk maar zelden voordoen, omdat de aanknopingspunten in de meeste gevallen tot de toepassing van de *lex fori* zullen leiden. Uit de ervaringen van de lidstaten die vandaag reeds aanknopingspunten gebruiken die tot de toepassing van buitenlands recht leiden, blijkt dat er zich geen grote moeilijkheden voordoen. De huidige collisioneregels in de negen verzoekende lidstaten omvatten aanknopingspunten die er in bepaalde gevallen reeds toe leiden dat hun rechters buitenlands recht moeten toepassen. Nauwere samenwerking zou dus niet problematisch zijn op het vlak van aanvullende kosten of vertragingen. Ten slotte zouden de mogelijke negatieve gevolgen moeten

worden beperkt door de goedkeuring van maatregelen om de toepassing van buitenlands recht te vergemakkelijken¹⁸.

30. Institutioneel gezien is nauwere samenwerking beter dan de mogelijkheid dat de lidstaten die belangstelling hebben in onderhandeling zouden treden over een internationale overeenkomst betreffende het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed. Dit alternatief zou zeker minder voordelig zijn. Maatregelen die bij de totstandbrenging van nauwere samenwerking worden aangenomen, zijn weliswaar alleen voor de deelnemende lidstaten bindend, maar vallen wel onder het toezicht van de Unie op dat gebied. De Commissie kan derhalve toezien op de correcte toepassing van de maatregelen in het kader van de Verdragen en het Hof van Justitie van de EU is bevoegd om de maatregelen bij wege van prejudiciële beslissing uit te leggen, zodat de maatregelen die bij de totstandbrenging van nauwere samenwerking worden aangenomen, een coherente en eengemaakte uitlegging krijgen.

3.3.4. *Vervullen van de voorwaarden van artikel 20, lid 1, VEU*

31. Artikel 20, lid 1, VEU vereist dat met nauwere samenwerking beoogd wordt de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie te bevorderen, haar belangen te beschermen en haar integratieproces aan te wakkeren.
32. De Unie heeft onder meer als taak haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen te bieden, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is (artikel 3, lid 2, VEU). De ruimte van recht omvat onder meer het ontwikkelen van een justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen, die berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen (artikel 81, lid 1, VWEU). Hiertoe kan de Unie maatregelen vaststellen die, in de eerste plaats, de wederzijdse erkenning tussen de lidstaten van rechterlijke beslissingen en de tenuitvoerlegging daarvan beogen, en ten tweede de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende regels voor collisie (artikel 81, lid 2, onder a) en c), VWEU).
33. De harmonisatie van collisieregels vergemakkelijkt de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Het feit dat rechterlijke instanties van de lidstaten dezelfde collisieregels toepassen om het in een bepaalde situatie toepasselijke recht te bepalen, versterkt het wederzijdse vertrouwen in rechterlijke beslissingen die in andere lidstaten zijn gegeven¹⁹.
34. Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed tussen de verzoekende lidstaten zou de verwezenlijking bevorderen van de doelstelling van de Unie, de verenigbaarheid van

¹⁸ Beschikking nr. 568/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking 2001/470/EG van de Raad betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken voert een dergelijke maatregel in. Op grond van het gewijzigde artikel 5, lid 2, onder c), moeten de contactpunten alle gegevens verstrekken om de toepassing te vergemakkelijken van het recht van een andere lidstaat dat krachtens een EU- of een internationaal instrument van toepassing is.

¹⁹ Programma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, vastgesteld op 30 november 2000 (PB C 12 van 15.1.2001, blz. 1).

de in de lidstaten geldende regels voor collisie te garanderen, aangezien de verenigbaarheid groter zou zijn dan momenteel het geval is. Zoals hierboven uitgelegd bestaan er in de 26 lidstaten die deelnemen aan de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken 26 verschillende collisieregelingen inzake echtscheiding. In het geval van nauwere samenwerking tussen de negen verzoekende lidstaten zouden er nog 18 verschillende regelingen overblijven, wat dus tot een grotere harmonisatie van collisieregels leidt en het integratieproces in dit deel van de EU bevordert.

3.4. Eerbiediging van de Verdragen en het recht van de Unie

35. Overeenkomstig artikel 326 VWEU moeten bij nauwere samenwerking de Verdragen en het recht van de Unie worden geëerbiedigd.
36. De nauwere samenwerking zou geen afbreuk doen aan het bestaande acquis. Zij zou tot stand komen op een gebied dat valt onder de gedeelde bevoegdheden van de Unie, maar waarop tot dusver geen gemeenschappelijke regels van de Unie bestaan. Het eerste instrument van de Unie op het gebied van familierecht, Verordening (EG) nr. 1347/2000 van de Raad²⁰, voorzag in regels betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en van naar aanleiding van procedures in huwelijkszaken gegeven beslissingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke kinderen van de echtgenoten. Die verordening bevatte echter geen regels in verband met het toepasselijke recht. De inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad, tot intrekking en vervanging van Verordening (EG) nr. 1347/2000 met ingang van 1 maart 2005, heeft op dit punt niets veranderd. De kwestie van het toepasselijke recht kwam niet ter sprake tijdens de besprekingen van die verordening, waarin de bepalingen over huwelijkszaken van Verordening (EG) nr. 1347/2000 van de Raad feitelijk ongewijzigd werden overgenomen.
37. Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed zou geen discriminatie op grond van nationaliteit teweegbrengen, wat door artikel 18 VWEU verboden is, omdat de voorgestelde collisieregels universeel van aard zullen zijn en van toepassing zullen zijn op alle procedures voor de rechterlijke instanties van de deelnemende lidstaten, ongeacht de nationaliteit of de woonplaats van de partijen. Anderzijds zullen de rechterlijke instanties van de niet-deelnemende landen de collisieregels van hun eigen internationaal privaatrecht toepassen, zoals ze momenteel doen.

3.5. Geen afbreuk aan de interne markt of de economische, sociale en territoriale samenhang; geen belemmering of discriminatie in de handel; geen verstoring van de mededinging

38. Artikel 326 VWEU bepaalt dat nauwere samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt, noch aan de economische, sociale en territoriale samenhang. Ze mag geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten vormen, en ze mag de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren.

²⁰ Verordening (EG) nr. 1347/2000 van de Raad betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen (PB L 160 van 30.6.2000, blz. 19).

39. Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed levert geen problemen op in verband met deze wettelijke voorwaarden. Het voorstel tot het aangaan van nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed zal de correcte werking van de interne markt vergemakkelijken, aangezien het belemmeringen zal wegnemen voor het vrije verkeer van personen die momenteel problemen ondervinden ingevolge de bestaande verschillen tussen de nationale wetten in verband met het toepasselijke recht in huwelijkszaken. De grotere rechtszekerheid over de collisieregels inzake echtscheiding zal derhalve een positief effect hebben op echtparen die gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer tussen de deelnemende lidstaten.
40. Uit de aard van het voorstel, dat alleen de betrekkingen tussen twee personen betreft, volgt dat het ondernemingen en juridische betrekkingen op de markt onverlet laat en dat het geen afbreuk doet aan handel of mededinging in de Unie. Ten slotte doet het voorstel geen afbreuk aan het regionaal beleid van de Unie.
41. Het voorstel, dat in de harmonisatie van collisieregels voorziet, zou de situatie voor particuliere belanghebbenden en rechtspractici aanzienlijk vereenvoudigen. Zij zullen binnen de deelnemende lidstaten het toepasselijke recht kunnen bepalen op grond van één enkele regeling die de talloze bestaande nationale collisieregels van de deelnemende lidstaten op dit gebied zal vervangen.
42. Weliswaar zullen niet alle echtparen in de Unie voordeel hebben bij de rechtszekerheid of de vereenvoudiging die door het voorstel wordt teweeggebracht, maar de situatie van de echtparen die verschijnen voor rechterlijke instanties in niet-deelnemende lidstaten zal hoe dan ook niet verslechteren ten opzichte van de huidige situatie; bijgevolg zal het voorstel geen ongerechtvaardigde gedifferentieerde behandeling tussen burgers teweegbrengen.
- 3.6. Eerbiediging van de rechten, bevoegdheden en verplichtingen van de niet-deelnemende lidstaten**
43. Artikel 327 vereist dat bij nauwere samenwerking de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de niet-deelnemende lidstaten worden geëerbiedigd.
44. De aanneming van gemeenschappelijke collisieregels voor negen lidstaten doet geen afbreuk aan de regels van de niet-deelnemende lidstaten. De niet-deelnemende lidstaten zullen hun eigen regels van internationaal privaatrecht betreffende het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed behouden.
45. Volgens het voorstel zou een echtpaar dat in een deelnemende lidstaat woont, kunnen kiezen welk recht van toepassing is op hun echtscheiding. Nu reeds is een beperkte rechtskeuze voor echtscheiding niet volledig onbekend in de lidstaten. Bijvoorbeeld in het Nederlandse of het Duitse huwelijksrecht zijn er gevallen waarin dit mogelijk is. Indien bij nauwere samenwerking het echtpaar dat een rechtskeuzeovereenkomst heeft gesloten, later naar een niet-deelnemende lidstaat verhuist en daar zijn echtscheiding bij de rechter aanhangig maakt, dan zal het van het nationale recht van die rechter afhangen of de rechtskeuzeovereenkomst wordt erkend. Indien het echtpaar het recht heeft gekozen van de rechter bij wie de echtscheiding aanhangig is

gemaakt, zal het voor de rechter minder problematisch zijn om de rechtskeuzeovereenkomst te eerbiedigen.

46. Op het niveau van het internationaal publiekrecht, zijn er geen internationale overeenkomsten betreffende het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed tussen de deelnemende en de niet-deelnemende lidstaten, die door de nauwere samenwerking zouden worden geschonden.
47. Ten slotte kan worden opgemerkt dat nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed geen effect heeft op de niet-deelnemende lidstaten in verband met de toepasselijke regels op gebieden die nauw samenhangen met echtscheiding, zoals de collisieregels inzake ouderlijke verantwoordelijkheid of onderhoudsverplichtingen. De collisieregels inzake ouderlijke verantwoordelijkheid zijn geregeld in het Verdrag van Den Haag van 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen. Momenteel zijn acht lidstaten partij bij het Verdrag en de 18 overblijvende lidstaten moeten het ratificeren of ertoe toetreden tegen 5 juni 2010²¹. De collisieregels inzake onderhoudsverplichtingen zijn neergelegd in het Protocol van Den Haag van 2007 inzake het recht dat van toepassing is op onderhoudsverplichtingen²², dat moet worden toegepast op grond van artikel 15 van Verordening (EG) nr. 4/2009 betreffende onderhoudsverplichtingen²³, die vanaf 18 juni 2011 van toepassing zal zijn. De regels inzake het toepasselijke recht inzake echtscheiding, die inzake de toekenning, uitoefening of uitdoving van ouderlijke verantwoordelijkheid of die inzake onderhoudsverplichtingen, hangen niet van elkaar af. De rechter in een niet-deelnemende lidstaat die bevoegd is om te beslissen over een aanvraag tot echtscheiding past zijn nationale collisieregels toe om te bepalen welk recht van toepassing is voor de echtscheiding en scheiding van tafel en bed, de regels van het Haags Verdrag van 1996 om te bepalen welk recht van toepassing is voor de ouderlijke verantwoordelijkheid en de regels van het Haags Protocol van 2007 en Verordening (EG) nr. 4/2009 om te bepalen welk recht van toepassing is op onderhoudsverplichtingen.

3.7. Conclusie in verband met het vervullen van de wettelijke voorwaarden

48. Gelet op het voorgaande concludeert de Commissie dat alle wettelijke voorwaarden die door de Verdragen voor de nauwere samenwerking zijn gesteld, vervuld zijn.

²¹ Beschikking 2008/431/EG van de Raad waarbij bepaalde lidstaten worden gemachtigd om, in het belang van de Europese Gemeenschap, het Verdrag van 's Gravenhage ter bescherming van kinderen te bekrachtigen of tot dit verdrag toe te treden (PB L 151 van 11.6.2008, blz. 36).

²² Besluit 2009/941/EG van de Raad betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Protocol van Den Haag van 2007 inzake het recht dat van toepassing is op onderhoudsverplichtingen (PB L 331 van 16.12.2009, blz. 17).

²³ Verordening (EG) nr. 4/2009 van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen (PB L 7 van 10.1.2009, blz. 1).

3.8. Eerbiediging van de grondrechten

49. Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed eerbiedigt de grondrechten die zijn opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en inzonderheid artikel 21 daarvan in verband met non-discriminatie. De collisioneregels die worden voorgesteld in de verordening betreffende de totstandbrenging van nauwere samenwerking, zullen worden toegepast op alle echtscheidingen in de deelnemende lidstaten zonder enige vorm van discriminatie.

3.9. Conclusie in verband met nauwere samenwerking

50. De Commissie is van oordeel dat de voordelen van nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed talrijk zijn ten opzichte van de optie van het status-quo en dat de voordelen in dit specifieke geval van nauwere samenwerking opwegen tegen de mogelijke nadelen. De gemeenschappelijke collisioneregels inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed zullen het leven van tienduizenden echtparen in de deelnemende lidstaten aanzienlijk vereenvoudigen. Dit is in overeenstemming met het programma van Stockholm, waarin de Europese Raad bevestigd heeft dat het proces van harmonisatie van de collisioneregels op het niveau van de Unie moet doorgaan waar het noodzakelijk is, bijvoorbeeld inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed²⁴. De Commissie stelt derhalve voor, machtiging te verlenen voor nauwere samenwerking tussen de verzoekende lidstaten. De Commissie beklemtoont dat de nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed overeenkomstig artikel 328 VWEU op elk moment openstaat voor alle lidstaten, en zij moedigt de lidstaten die nog niet om deelname aan nauwere samenwerking hebben verzocht aan, om dit alsnog te doen, teneinde de voordelen en baten te vergroten.

²⁴ Het programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste van de burger, dat goedgekeurd is door de Europese Raad van 10-11 december 2009.

Voorstel voor een

BESLUIT NR. .../2010/EU VAN DE RAAD

houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op artikel 329, lid 1,

Gezien de verzoeken van Bulgarije, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Roemenië en Slovenië,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement²⁵,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie heeft zich ten doel gesteld een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te handhaven en te ontwikkelen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is. Voor de geleidelijke totstandbrenging van een dergelijke ruimte moet de Unie maatregelen nemen in verband met justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen.
- (2) Overeenkomstig artikel 81 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moeten die maatregelen onder meer de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende regels voor collisie en jurisdictiegeschillen beogen, met inbegrip van maatregelen betreffende het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen.
- (3) Op 17 juli 2006 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een 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.
- (4) In zijn vergadering op 5 en 6 juni 2008 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan politieke richtsnoeren waarin werd vastgesteld dat er over de voorgestelde verordening geen unanimititeit was en dat onoverkomelijke moeilijkheden beletten die unanimititeit nu en in de afzienbare toekomst te bewerkstelligen. Hij constateerde dat de met het voorstel

²⁵ PB C [...] van [...], blz. [...].

beoogde doelen niet binnen een redelijke termijn op grond van de ter zake geldende bepalingen van de Verdragen konden worden verwezenlijkt.

- (5) In die omstandigheden dienden Griekenland, Spanje, Italië, Hongarije, Luxemburg, Oostenrijk, Roemenië en Slovenië bij brieven van 28 juli 2008 bij de Commissie een verzoek in waarin zij het voornemen te kennen gaven om onderling een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het toepasselijke recht in huwelijkszaken en verzochten zij de Commissie bij de Raad een voorstel in die zin in te dienen. Bij brief van 12 augustus 2008 zond Bulgarije een identiek verzoek aan de Commissie toe en bij brief van 12 januari 2009 voegde Frankrijk zich bij het verzoek. Op 3 maart 2010 trok Griekenland zijn verzoek in. In totaal hebben negen lidstaten om nauwere samenwerking verzocht.
- (6) Met de nauwere samenwerking moet in de deelnemende staten een duidelijk en allesomvattend rechtskader tot stand worden gebracht op het gebied van echtscheiding en scheiding van tafel en bed, moeten de burgers geschikte oplossingen worden aangereikt op het vlak van rechtszekerheid, voorspelbaarheid en flexibiliteit en moet een "rush naar de rechter" worden voorkomen.
- (7) De voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de artikelen 326 en 329 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zijn vervuld.
- (8) Het gebied van de nauwe samenwerking, namelijk het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, behoort volgens artikel 81, lid 2, onder c), en artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tot de gebieden die onder de Verdragen vallen.
- (9) De voorwaarde van artikel 20, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, namelijk dat slechts in laatste instantie nauwere samenwerking kan worden aangegaan, is vervuld, aangezien de Raad in juni 2008 constateerde dat de met de verordening beoogde doelen niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel konden worden verwezenlijkt.
- (10) Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed beoogt de ontwikkeling van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen die berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, en de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende regels voor collisie. Zoals vereist door artikel 20, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie beoogt nauwere samenwerking de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, de bescherming van haar belangen en de versterking van haar integratieproces.
- (11) Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed eerbiedigt de Verdragen en het recht van de Unie en doet geen afbreuk aan de interne markt of de economische, sociale en territoriale samenhang. Zij vormt geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten en verstoort de mededinging tussen de lidstaten niet.
- (12) Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed eerbiedigt de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de niet-deelnemende staten. De gemeenschappelijke collisieregels in de

deelnemende lidstaten laten de regels van de niet-deelnemende lidstaten onverlet. De rechters van de niet-deelnemende lidstaten blijven de bestaande nationale collisieregels toepassen om te bepalen welk recht van toepassing is op de echtscheiding of de scheiding van tafel en bed.

- (13) Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed eerbiedigt het recht van de Unie inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, aangezien geen afbreuk wordt gedaan aan reeds bestaand acquis.
- (14) Dit besluit eerbiedigt de beginselen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name in artikel 21.
- (15) Nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed staat overeenkomstig artikel 328 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op elk moment open voor alle lidstaten,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Bulgarije, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Roemenië en Slovenië worden hierbij gemachtigd onderling nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, door toepassing van de relevante bepalingen van de Verdragen.

Artikel 2

Dit besluit treedt onmiddellijk bij zijn vaststelling in werking.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Oostenrijk, Roemenië en de Republiek Slovenië.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter