

Vergaderjaar 2013–2014

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1708**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2013

#### **1. Aanleiding**

Tijdens het Algemeen Overleg op 18 januari 2012 (Kamerstuk 22 112, nr. 1364) over Europese ontwikkelingen op het terrein van het civiele recht heb ik toegezegd uw Kamer een brief te sturen met mijn visie hierop. Aanleiding van het verzoek was het gepresenteerde voorstel voor een Verordening op het gebied van het Europese kooprecht (COM 2011, 235) en het in 2013 te verschijnen Groenboek voor minimumnormen burgerlijk procesrecht. Door middel van deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de Europese civielrechtelijke onderwerpen, waarvoor de Staatssecretaris en ik verantwoordelijk zijn, in één brief te bespreken.

#### **2. Belang van het Europese civiele recht**

Laat ik vooropstellen dat ik samenwerking tussen Europese lidstaten op het gebied van het Europese civiele recht van groot belang vind. Deze samenwerking maakt het voor burgers en bedrijven gemakkelijker om zich binnen de Europese Unie te bewegen. Dat gebeurt ook steeds meer. Uit recent onderzoek van de Eurobarometer blijkt dat ongeveer de helft van de Nederlanders het afgelopen jaar goederen en diensten heeft betrokken van verkopers die gevestigd zijn in een andere lidstaat. Niet alle aankopen verlopen naar wens. In circa 1 op de 10 gevallen heeft de koper klachten na de aankoop, bij grensoverschrijdende aankopen is dit bijna twee keer zoveel. (Bron: Special Eurobarometer 395). De koper kan vervolgens een juridische procedure beginnen tegen de verkoper om bijvoorbeeld het betaalde bedrag terug te vorderen.

Nederlanders zijn veel minder geneigd een juridische procedure te starten tegen bedrijven en burgers, wanneer deze gevestigd zijn in andere lidstaten, ook wanneer de Nederlandse rechter bevoegd is om het geschil te behandelen. Dit geldt nog veel sterker, wanneer een rechter in een andere lidstaat bevoegd is het geschil te behandelen (Bron: Special Eurobarometer 395). Slechts twee procent van alle Europese burgers en ondernemingen is ooit betrokken geweest bij een grensoverschrijdende juridische procedure (Bron: Special Eurobarometer 351). Dit is miniem gelet op het feit dat in Nederland per jaar circa 1,1 miljoen burgerlijke zaken aanhangig worden gemaakt (Bron: CBS). Meer dan de helft van de Europese burgers denkt dat toegang tot de rechter in een andere lidstaat lastig is, onder andere vanwege problemen met de taal en de kosten van het voeren van een procedure (Bron: Special Eurobarometer 351).

Bedrijven en burgers mogen niet ontmoedigd worden of ervan worden weerhouden om hun rechten uit te oefenen door belemmeringen die samenhangen met het grensoverschrijdend karakter van hun handelen of doordat juridische en administratieve stelsels van verschillende lidstaten onverenigbaar of ingewikkeld zijn. Juridische en praktische belemmeringen voor burgers en bedrijven ten aanzien van leven, wonen, werken en zakendoen moeten binnen de Europese Unie zoveel mogelijk worden weggenomen.

Er zijn verschillende manieren om invulling te geven aan dit streven. Voor Nederland staat hierbij het subsidiariteitsbeginsel voorop. Dit betekent dat steeds opnieuw een afweging zal moeten worden gemaakt op welk niveau (internationaal, Europees of nationaal) en op welke wijze het beste invulling kan worden gegeven aan de samenwerking op het gebied van het Europese civiele recht. Voor de Europese samenwerking op het gebied van civiel recht is daarbij van belang dat deze samenwerking niet alleen in Brussel plaatsvindt maar ook via verschillende, andere, internationale gremia. Deze samenwerking dateert bovendien al van vóór de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Een voorbeeld hiervan is de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht die sinds 1893 confereert over de unificatie van het internationale privaatrecht. In het kader van deze conferentie zijn vele internationale verdragen tot stand gekomen, onder andere, op het terrein van het familierecht en het internationale procesrecht, waarbij de rechtstelsels van de deelnemende landen beter op elkaar zijn afgestemd.

### **3. Ontwikkeling van het Europese civiele recht**

Ook de civielrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie bestaat al enkele decennia. Sinds de jaren zeventig is de samenwerking op het gebied van het materiële civiele recht steeds verder toegenomen. In 1968 kwam de eerste Richtlijn tot stand op het gebied van het vennootschapsrecht (Richtlijn 68/51/EEG). In de jaren zeventig werden op het gebied van het Europese arbeidsrecht de eerste belangrijke wetgevingsvoorstellen aangenomen, zoals de richtlijn over de gelijke beloning ten aanzien van vrouwelijke en mannelijke werknemers (Richtlijn 75/117/EEG). In de jaren tachtig en negentig zijn vervolgens richtlijnen vastgesteld over consumentenrechten en het auteursrecht. De rechtsbasis voor deze wetgeving werd gevonden in de vrij verkeersbepalingen van het Verdrag, de artikelen over gelijke behandeling en de totstandkoming van de interne markt (art. 114 VWEU).

De samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld het proces- en personen- en familierecht beperkte zich aanvankelijk tot een aantal internationale verdragen op het terrein van het internationaal privaatrecht, die tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap werden gesloten in

aanvulling op het EEG-verdrag. Een voorbeeld hiervan is het Verdrag van Brussel van 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken en het Verdrag van Rome uit 1980 inzake het toepasselijke recht op verbintenissen uit overeenkomst.

Sinds het einde van de jaren negentig is de invloed van Europees recht op het Nederlandse internationaal privaatrecht vergroot. Het Verdrag van Maastricht van 1992 legde de basis voor samenwerking binnen de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht. Het Verdrag van Amsterdam creëerde in 1997 een expliciete rechtsbasis voor samenwerking op een aantal specifieke civielrechtelijke gebieden (art. 65 EG). Op grond hiervan werd het mogelijk regelgeving vast te stellen ten aanzien van burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen, voor zover dit noodzakelijk was voor de goede werking van de interne markt. In 1999 kwam de verklaring van Tampere tot stand waarmee het eerste vijfjaren-programma werd gepresenteerd met maatregelen voor de totstandkoming van de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht. Dit programma kondigde een breed palet aan van maatregelen op het gebied van het recht, variërend van een gemeenschappelijk asielbeleid tot een grotere convergentie op het gebied van het burgerlijk recht. De omzetting van de eerder genoemde verdragen van Brussel en Rome in de Europese verordeningen Brussel I en Rome I is hierop gebaseerd. Daarnaast is een aantal verordeningen op het terrein van het internationale familierecht en het internationale procesrecht op basis van artikel 65 EG en het Tampere-programma tot stand gebracht.<sup>1</sup>

Bij het Verdrag van Lissabon in 2009 werd art. 65 EG gewijzigd. Het nieuwe artikel 81 VWEU is in essentie gelijk aan artikel 65 EG. Wel is nader gepreciseerd dat voor het familierecht geldt dat met unanimiteit in de Raad wordt besloten. Als de Raad besluit de gewone wetgevingsprocedure te volgen, hebben nationale parlementen de mogelijkheid bezwaar te maken. In de Goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon is vastgelegd dat het parlement een instemmingsrecht heeft ten aanzien van voorstellen die het familierecht betreffen. In 2009 werd eveneens de Stockholm-agenda vastgesteld met de prioriteiten voor de periode 2010–2014 (Pb. 2010, C-115/01). Voor het civiele recht liggen deze prioriteiten met name op het gebied van het versterken van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, het werken aan gemeenschappelijke minimumnormen in het procesrecht en het operationaliseren van de internationale samenwerking (Kamerstuk 23 490, nr. 557).

De Europese regelgeving op het gebied van het burgerlijk procesrecht is sinds de jaren negentig toegenomen, maar is tot nu toe beperkt gebleven tot enkele specifieke, grensoverschrijdende onderwerpen. Dit betreft de richtlijn mediation (Richtlijn 2008/52/EG), de Verordeningen inzake een Europees betalingsbevel (Vo. 1296/2006/EG) en een geringe vorderingenprocedure (Vo. 863/2007). Deze regelgeving bestaat naast de nationale regels van burgerlijk procesrecht in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en is alleen in internationale geschillen van toepassing. Uitzondering is de richtlijn handhaving intellectuele eigendomsrechten (Richtlijn 2004/48/EG), die ook van toepassing op (interne) geschillen over intellectueel eigendom tussen burgers en bedrijven van dezelfde lidstaat. De keuze van onderwerpen hangt sterk samen met de aanwezige bevoegdheden van de Unie.

---

<sup>1</sup> Onder meer: Europese betekeningsverordening (Vo. 1358/2000), Europese bewijsverordening (Vo. 1206/2001), Europees betalingsbevel (Vo. 1296/2006), Europese geringe vorderingenprocedure (Vo. 863/2007), Brussel IIbis (Vo. 2201/2003) en de Alimentatieverordening (Vo. 4/2009).

Hetzelfde geldt voor het familierecht. Ook daar biedt artikel 81 VWEU slechts een grondslag voor harmonisatie voor zover er sprake is van grensoverschrijdende gevolgen. De diverse verordeningen op het terrein van het familierecht bevatten vooral regels van toepasselijk recht en internationale jurisdictie, gericht op de afwikkeling van internationale familierechtelijke geschillen. Ook de Europese erfrechtverordening heeft tot doel de afwikkeling van internationale nalatenschappen binnen de Europese Unie te verbeteren (Vo. 650/2012) en beoogt niet een wijziging van het Nederlandse materiële erfrecht.

Op het gebied van het Europese civiele recht zijn dus in de loop van de jaren een veelheid aan internationale regelingen tot stand gekomen binnen en buiten de Europese Unie. Binnen de Europese Unie zelf is Europese civiele samenwerking afhankelijk van het onderwerp gebaseerd op verschillende rechtsgrondslagen (art. 81 VWEU dan wel art. 114 VWEU). Het totale palet aan regelingen heeft geleid tot verschillen in terminologie, reikwijdte en normstelling binnen het Europese civiele recht, waardoor de praktijk in toenemende mate wordt geconfronteerd met een versnipperde benadering van bepaalde onderwerpen.

#### **4. Uitgangspunten bij Europese civiele samenwerking**

De afgelopen jaren is het Nederlandse civiele recht in toenemende mate verweven geraakt met het Europese recht. Het Nederlandse civiele recht heeft echter enkele typische kenmerken, die een verdergaande Europese integratie een uitdaging maken.

Het civiele recht kenmerkt zich doordat het ten diepste een reflectie vormt van de maatschappelijke opvattingen en de cultuur van een samenleving. Dit geldt uiteraard niet alleen voor Nederland maar voor alle lidstaten. Bij het personen- en familierecht spelen deze overwegingen bij uitstek een rol. Nederland heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid een huwelijk te sluiten tussen twee personen van hetzelfde geslacht, terwijl dit in veel Europese lidstaten op dit moment niet mogelijk is.

De rechtsnormen van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek en het Nederlandse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vormen de coherente en kenbare uitdrukking van de Nederlandse maatschappelijke opvattingen. Daarnaast geven ze invulling aan de wijze waarop burgers onderling met geschillen moeten omgaan en wanneer zij toegang tot de rechter hebben. Ten slotte vormen deze wetboeken, net als in andere lidstaten, onderdeel van een rechtscultuur die gebaseerd is op openheid, transparantie en de mogelijkheid om de gestelde regels ook daadwerkelijk te handhaven. Dit ligt mede ten grondslag aan het feit dat het Nederlandse civiele rechtssysteem recentelijk is geselecteerd als een van de beste civielrechtelijke rechtssystemen ter wereld (World Justice Report 2012).

Verdergaande Europese samenwerking op het terrein van het civiele recht is wenselijk, wanneer dit daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft voor de Nederlandse burger en het bedrijfsleven. Nederland heeft een open economie en kan daarom in het bijzonder profiteren van betere mogelijkheden om handel te drijven met andere Europese lidstaten. De Europese Unie heeft de taak om de communicatie tussen de verschillende rechtstelsels te verbeteren ten behoeve van de werking van de interne markt, maar moet er niet op gericht zijn deze grotendeels te vervangen door een eigen stelsel.

Bij alle Commissievoorstellen geldt dat het beginsel van subsidiariteit voor mij een belangrijk ijkpunt is. De Unie dient alleen op te treden wanneer er duidelijke voordelen zijn ten opzichte van nationaal optreden of acteren in ander internationaal verband. Dit geldt bijvoorbeeld voor de World Intellectual Property Organisation (WIPO) waarbinnen verschillende verdragen op het gebied van het auteursrecht tot stand zijn gekomen of de International Maritime Organization (IMO) die verschillende verdragen heeft voortgebracht op het gebied van regels met betrekking tot de zeevaart. Zo zijn er ook op het gebied van het internationaal privaatrecht, binnen de Haagse Conferentie en de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand, verdragen tot stand gekomen die voorzien in de convergentie en de harmonisatie van de regels van het internationaal privaatrecht van onder meer naamrecht, huwelijk, geregistreerde partnerschappen en echtscheidingen.

Bij de subsidiariteitstoets ligt ook een belangrijke rol voor het parlement. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon hebben de nationale parlementen als gevolg van de inwerkingtreding van het subsidiariteitsprotocol een zwaardere stem gekregen bij de beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen. Parlementen hebben de mogelijkheid een oordeel te geven over de verenigbaarheid van een nieuw Europees voorstel met de beginselen van subsidiariteit. Zij kunnen bovendien een behandelvoorbehoud maken. Dit betekent dat de Kamer(s) en het kabinet versterkt zullen moeten samenwerken bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre de Europese Unie het meeste geschikte niveau is om bepaalde voorstellen te doen.

Dit geldt in het bijzonder voor het personen- en familierecht omdat het parlement op dat terrein een specifieke rol heeft. Uw Kamer en de Eerste Kamer beschikken naast de mogelijkheid een subsidiariteitsoordeel af te geven op grond van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon ook over een instemmingsrecht met betrekking tot bepaalde civielrechtelijke onderwerpen. Dit betreft het familierecht (art. 81, derde lid, VWEU) en de regelgeving ten aanzien van paspoorten, identiteitskaarten en verblijfstitels (art. 77, derde lid, VWEU).

Ik ben, in beginsel, flexibel ten opzichte van de keuze voor het rechtsinstrument (richtlijn, verordening e.d.) waarmee invulling wordt gegeven aan Europese samenwerking op het gebied van het civiele recht. Mijn streven is dat Europese wetgeving zoveel mogelijk aansluit bij onze nationale wetgeving en in deze wetgeving inpasbaar is. Europese regelgeving moet bovendien duidelijk en eenduidig zijn. Deze verplichting volgt voor het Burgerlijk Wetboek ook uit artikel 107 van de Grondwet. Er moet voor worden gewaakt dat het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering al te zeer versnipperd raken door Europese normen op specifieke deelgebieden. Dit leidt in de nationale praktijk tot dubbele versnippering, omdat enerzijds onderling verschillende Europese regelingen in het civiele recht dienen te worden geïncorporeerd en anderzijds omdat deze Europese regelingen ook weer verschillen van onze nationale civielrechtelijke regels. Ten slotte ben ik van mening dat Europese regels kaderstellend moeten zijn, niet verder moet gaan dan noodzakelijk en niet tot onevenredige administratieve, uitvoerings- en handhavingslasten moeten leiden.

Voor het wegnemen van juridische en praktische belemmeringen is het lang niet altijd nodig het materiële civiele recht van de verschillende lidstaten te uniformeren of te harmoniseren. Veelal volstaat het om de regels inzake toepasselijk recht en internationale bevoegdheid (het internationaal privaatrecht) te uniformeren. Het maken van eenvormige regels die bepalen welk materieel recht toepasselijk is in een bepaald

geval, maakt immers voorspelbaar welke nationale regels op een bepaalde zaak van toepassing zijn, ongeacht welke rechter in welke lidstaat erover moet oordelen. Voorbeelden van bestaande Europese regelingen zijn de Verordening Rome I (Vo. 593/2008) voor het toepasselijk recht op internationale overeenkomsten, de Alimentatieverordening (Vo. 4/2009) voor het toepasselijk recht op internationale onderhoudsverplichtingen en de Insolventieverordening (Vo. 1346/2000). Hetzelfde geldt voor eenvormige regels die aanwijzen welke rechter bevoegd is kennis te nemen van bepaalde zaken en hoe beslissingen van een rechter uit de ene lidstaat in een andere lidstaat ten uitvoer kunnen worden gelegd. Ook dit bevordert de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid voor burgers en vergemakkelijkt het grensoverschrijdend handelen. Voorbeelden hiervan zijn de Verordening Brussel I voor de bevoegde rechter in burgerlijke en handelszaken (Vo. 1215/2012) en de Verordening Brussel IIbis (Vo. 2201/2003) voor de bevoegde rechter in familiezaken.

Voor harmonisatie of uniformering van materieel civiel recht bestaat slechts aanleiding als dit nodig is om in elke lidstaat tot een minimaal beschermingsniveau te komen. Dit kan een methode zijn om een belemmering voor burgers en bedrijven weg te nemen. Een voorbeeld is de samentrekking van een aantal richtlijnen voor consumentenrecht, nu deels opgenomen in de nieuwe richtlijn Consumentenrechten (Richtlijn 2011/83/EU). Deze richtlijn is voor een groot deel gericht op volledige harmonisatie. Handelaren en consumenten binnen de hele Unie krijgen te maken met gelijkvormige regels, waardoor het aantrekkelijker wordt om grensoverschrijdend te handelen. Het is de verwachting dat dit leidt tot effectievere concurrentie en meer keuze voor de consument. Ook op het terrein van het auteursrecht zijn er voorbeelden van richtlijnen die beogen rechthebbenden binnen de Unie een zelfde soort rechtsbescherming te bieden bij de licentiëring van hun auteurs- en naburige rechten.

De Unie en haar wetgevers hebben daarnaast zelf de plicht om te zorgen dat haar wetgeving van voldoende kwaliteit is en dat ook binnen het Europees civiel recht voldoende samenhang bestaat. Dit betekent ook dat veel meer dan tot nu toe het geval is over de sectorgrenzen moet worden samengewerkt. Per onderwerp moet worden bekeken of dezelfde vragen niet ook op andere terreinen spelen en hoe een zo coherent mogelijke oplossing kan worden bereikt. Ik verwelkom in dat verband het toenemende gebruik van actieplannen door de Commissie, nu deze (mede) tot doel hebben de samenhang tussen verschillende wetgevende initiatieven te verbeteren.

Ten slotte heeft de Unie een taak om ervoor te zorgen dat haar eigen wetgeving in voldoende gelijke mate wordt toegepast en gehandhaafd in alle lidstaten en dat toegang tot de rechter daadwerkelijk open staat. Dit betekent toezicht van de Commissie op tijdige en effectieve implementatie van regelgeving door de lidstaten, bijvoorbeeld door in te zetten op de uitwisseling van *best practices* bij implementatie van regelgeving of het intensief monitoren van inbreuken van lidstaten op het Europese recht. Alleen op deze manier kan een gelijk speelveld ontstaan waarbij burgers van alle lidstaten op een gelijke wijze van de totstandkoming van een ruimte van veiligheid, recht en rechtvaardigheid kunnen profiteren.

## **5. De Nederlandse inzet in Europa**

Gelet op de bovenstaande is het van belang dat de Unie haar middelen en bevoegdheden de komende jaren inzet op die onderdelen van het civiele recht waar de meeste concrete resultaten kunnen worden geboekt. Het is van belang de Nederlandse inzet te bezien in het licht van de algemene inzet van het kabinet ten aanzien van Europese integratie. Er kan besloten

worden tot verdergaande integratie als de noodzaak daartoe aanwezig is. De tijd van een «*ever closer union*» op alle mogelijke beleidsterreinen is echter voorbij, zo is de stellige overtuiging van het kabinet (Kamerstuk 22 112, nr. 1650).

Bepaalde onderdelen van het civiele recht lenen zich niet of minder voor verdere integratie, omdat de integratie op deze onderdelen een verzadigingspunt heeft bereikt. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat er reeds sprake is van verregaande integratie, dan wel dat bestaande nationale regelingen voldoende steun bieden aan bedrijven en burgers of omdat er door fundamentele verschillen in nationale systemen onvoldoende basis is voor materiële harmonisatie. Een voorbeeld is het actieplan van de Commissie (COM 2012, 740) op het gebied van ondernemingsrecht, waarin onder meer initiatieven op het gebied van publicatie van diversiteitsbeleid voor raden van bestuur en commissarissen en codificatie van Europese vennootschapsrichtlijnen zijn aangekondigd. In het verleden is op dit terrein al veel regelgeving tot stand gebracht. In de praktijk is ook gebleken dat de behoefte, aan bijvoorbeeld Europese rechtsvormen voor ondernemingen, gering is.

Dit geldt ook ten aanzien van de initiatieven op het gebied van het Europees Kooprecht (COM 2011, 235). Het kabinet is kritisch ten opzichte van het door de Commissie voorgestelde optionele instrument. Zo blijkt, mede gelet op de vaak kritische reacties van de kant van de belanghebbenden, niet zonder meer dat het optionele instrument de gewenste meerwaarde biedt voor ondernemingen en consumenten.

Zoals aangegeven, de beschikbare middelen van de Unie kunnen het beste worden ingezet op terreinen waar op korte termijn snelle vooruitgang kan worden geboekt. Zo moeten civielrechtelijke initiatieven die samenhangen met de totstandkoming van een digitale interne markt worden aangejaagd, bijvoorbeeld op het gebied van de hervorming van het auteursrecht. In de Akte voor de Interne markt (COM 2011, 206) werd de hervorming van het collectief beheer van auteursrechten aangekondigd. Het kabinet staat positief tegenover een Europees kader voor governance en transparantie voor collectieve beheersorganisaties omdat dit het functioneren van cbo's in grensoverschrijdende situaties kan verbeteren en het uitgeven van multiterritoriale licenties voor muziekrechten mogelijk te maken. Het kabinet is dan ook verheugd dat het afgelopen jaar snelle vooruitgang is geboekt bij de onderhandelingen voor dit richtlijnvoorstel. Daarnaast hoopt het kabinet dat ook de stakeholdersdialoog over de toekomst van het auteursrecht die de Commissie recent in haar mededeling «content in de digitale markt» (COM 2012, 789) heeft aangekondigd en de voortzetting van haar werkzaamheden met betrekking tot de herziening van het auteursrecht snel tot concrete resultaten leiden. Uit het aantal procedures bij het Hof van Justitie EU blijkt eens te meer dat de huidige regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot de thuishopie, op dit moment tot de nodige onduidelijkheden leidt.

Daarnaast is er een positieve grondhouding ten opzichte van de lopende Europese initiatieven op het gebied van het faillissementsrecht. Internationale faillissementen komen in de Unie regelmatig voor omdat bedrijven in verschillende lidstaten actief zijn en daar bezittingen hebben. In tijden van crisis neemt het aantal faillissementen toe. De afwikkeling van faillissementen in meerdere lidstaten is vaak ingewikkeld en roept vragen over de bevoegdheid van iedere bij het faillissement betrokken lidstaat. De Insolventieverordening 1346/2000 heeft een bijdrage geleverd aan een betere afwikkeling van dit soort kwesties. Uit de evaluatie is gebleken dat er nog steeds veel afstemmingsproblemen bestaan bij de toepassing van

deze Verordening. Dit blijkt eveneens uit de relatief grote hoeveelheid zaken die zijn aangebracht bij het Hof van Justitie EU.

De Commissie heeft inmiddels een mededeling en een voorstel gepresenteerd tot herziening van de Europese insolventieverordening (COM 2012,744). De voorstellen van de Commissie sluiten aan bij het eind 2012 aangekondigde Programma Herijking Faillissementsrecht (Kamerstuk 29 911, nr. 74), omdat beide initiatieven zich (mede) richten op de bevordering van doorstartmogelijkheden.

Ten slotte zijn er onderdelen van het Europese civiele recht, waar ik weliswaar ruimte zie voor verdergaande integratie, maar waarbij ik vraagtekens zet bij de door de Commissie gekozen aanpak. Dit betreft bijvoorbeeld de recente initiatieven van de Europese Commissie op het gebied van het personen- en familierecht en het procesrecht.

In het personen- en familierecht heeft de Europese Commissie aangekondigd met regels te komen over de bevordering van het vrij verkeer van documenten en de erkenning van akten van de burgerlijke stand. Uiteindelijk doel van de Commissie is om de administratieve formaliteiten voor burgers te verminderen bij grensoverschrijdend verkeer. Ik verwelkom de aanzet die is gegeven voor een fundamentele heroriëntatie over de wijze waarop belemmeringen voor burgers met betrekking tot akten van de burgerlijke stand en het persoonlijk statuut kunnen worden weggenomen bij grensoverschrijdend verkeer. Ik teken hier wel bij aan dat rechtsonzekerheid moet worden vermeden en dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de reeds bestaande internationale (conflict-)regels. Ik zie vooralsnog nog geen aanleiding om bestaande internationale (conflict-)regels te laten vervallen door een vorm van erkenning van rechtswege. Het eerste voorstel over de vereenvoudiging van openbare akten is inmiddels gepresenteerd (COM 2013, 228), het tweede voorstel wordt eind 2013 verwacht.

Ook bij het procesrecht zie ik ruimte voor verbetering. Tot nu heeft uniformering of harmonisatie van het burgerlijk procesrecht vooral plaatsgevonden voor enkele deelonderwerpen. Deze aanpak heeft als nadeel dat versnippering optreedt. Voorstellen zijn vaak verschillend van rechtsgrondslag, terminologie en mate van harmonisatie. Het nationale burgerlijk procesrecht is voor alle civielrechtelijke zaken hetzelfde, ongeacht het onderwerp van het geding. Deze horizontale benadering zorgt dat Europese voorstellen vaak moeilijk in te passen zijn in nationale wetgeving. Dit is ook het geval bij het recent gepresenteerde richtlijnvoorstel privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht, dat zich, onder andere, richt op het introduceren van specifieke bewijsnormen en verjaringstermijnen voor het mededingingsrecht (COM 2013, 404). Een horizontale, Europese, benadering zorgt vaak voor minder versnippering en is makkelijker in te passen in ons nationale systeem. De recente keuze van de Commissie voor een horizontale benadering bij collectieve verhaalsmogelijkheden verwelkom ik daarom (COM 2013, 3539). Ook is het positief dat de Commissie met het aangekondigde Groenboek Burgerlijk Procesrecht een soortgelijke benadering voor ogen heeft.

## **6. Nederlandse wensen en mogelijkheden voor de ontwikkeling van het Europees civielrecht**

De uitgangspunten uit deze brief wil ik als basis gebruiken voor het bepalen van de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen van het huidige pakket Commissievoorstellen, alsmede voor nieuwe Commissievoorstellen. Bij alle wetgevende Commissievoorstellen geldt dat het

parlement via de gebruikelijke BNC-fiches zal worden geïnformeerd over het kabinetsstandpunt ten aanzien van het voorstel.

Daarnaast zullen deze uitgangspunten aan de basis liggen van de formulering van het civielrechtelijke onderdeel van de nieuwe JBZ-agenda voor de periode vanaf 2015 en van de prioriteiten voor het Nederlands voorzitterschap in 2016.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten