



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.4.2014
COM(2014) 225 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**over de toepassing van 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**

INLEIDING

De toenemende mobiliteit van burgers in de Unie¹ heeft ertoe geleid dat steeds meer families een internationale dimensie hebben. Daarbij valt met name te denken aan families waarvan de leden een verschillende nationaliteit hebben, in verschillende lidstaten wonen of in een lidstaat wonen waarvan een of meer van de familieleden geen onderdaan zijn. Volgens artikel 81 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stelt de Unie maatregelen vast op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen. Met name wanneer families uit elkaar vallen, is die samenwerking nodig om kinderen rechtszekerheid te bieden, zodat zij hun relatie kunnen voortzetten met de personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid over hen uitoefenen en die misschien in een andere lidstaat leven.

Verordening nr. 1347/2000, die regels bevat betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake echtscheiding, scheiding van tafel en bed en nietigverklaring van het huwelijk en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen, was het eerste EU-instrument dat op het gebied van justitiële samenwerking in familiezaken werd vastgesteld². Deze verordening werd ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 2201/2003³ (algemeen bekend als de verordening Brussel IIbis, hierna "de verordening" genoemd). De verordening is de hoeksteen van de justitiële samenwerking in de Unie op het gebied van huwelijkszaken en ouderlijke verantwoordelijkheid. Zij is sinds 1 maart 2005 op alle lidstaten van toepassing, met uitzondering van Denemarken⁴.

De verordening biedt uniforme regels voor het beslechten van jurisdictiegeschillen tussen lidstaten en bevordert het vrije verkeer van beslissingen, authentieke akten en overeenkomsten binnen de Unie door het vaststellen van bepalingen inzake de erkenning en tenuitvoerlegging daarvan in een andere lidstaat. Zij complementeert het Haags Verdrag van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van

¹ In 2011 waren er 33,3 miljoen buitenlanders woonachtig in de EU-27. Deze buitenlanders maken samen 6,6% van de totale bevolking uit. De meerderheid, 20,5 miljoen, was burger van derde landen; de resterende 12,8 miljoen burgers, waren burgers van andere EU-landen. Aangezien burgerschap in de loop der tijd kan veranderen, is het ook zinvol om informatie per geboorteland te verstrekken. In 2011 waren er in de Unie 48,9 miljoen in het buitenland geboren inwoners, 9,7% van de totale bevolking. Daarvan waren er 32,4 miljoen buiten de Unie geboren en 16,5 miljoen in een andere lidstaat van de Unie (statistieken opgenomen in Focus, 31/2012: "Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27", Eurostat).

² Verordening (EG) Nr. 1347/2000 van de Raad van 29 mei 2000 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, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2116/2004 van 2 december 2004, PB L 367 van 14.12.2004.

³ 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.

⁴ Denemarken neemt, overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gehechte Protocol betreffende de positie van Denemarken, niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die bijgevolg niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken. Wat dit verslag betreft, wordt onder de term "lidstaten" Denemarken niet begrepen.

kinderen⁵ (hierna "het Haags Verdrag van 1980" genoemd) en stelt specifieke regels vast met betrekking tot de relatie van dat verdrag tot een aantal bepalingen van het Haags Verdrag van 19 oktober 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 kinderen⁶ (hierna "het Haags Verdrag van 1996" genoemd)⁷.

De verordening bevat geen regels die bepalen welk recht van toepassing is op grensoverschrijdende geschillen op de door haar bestreken terreinen. Met betrekking tot het toepasselijk recht riep de Europese Raad de Commissie al in 2004 op om met een groenboek te komen over collisieregels op het gebied van echtscheiding⁸. In 2006 deed de Commissie een voorstel tot wijzigingen in de verordening op het gebied van jurisdictie en tot invoering van regels betreffende het in huwelijkszaken toepasselijke recht (hierna "het commissievoorstel uit 2006 tot wijziging van de verordening" genoemd)⁹. Binnen de Raad kon geen unanimititeit worden bereikt over de regels inzake het toepasselijke recht en de Commissie trok het voorstel uit 2006 tot wijziging van de verordening daarom in¹⁰. Op basis van nieuwe commissievoorstellen¹¹ kwamen 14 lidstaten overeen om onderling nauwer samen te werken¹² en namen Verordening (EU) nr. 1259/2010 aan, die regels bevat om te kunnen bepalen welk recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed van toepassing is¹³ (hierna "de Rome III-verordening" genoemd). Dit was de eerste keer dat in de Unie gebruik werd gemaakt van nauwere samenwerking. Nauwere samenwerking laat naar haar aard de

⁵ Het verdrag is in alle lidstaten van toepassing.

⁶ Beschikking van de Raad van 19 december 2002 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Gemeenschap het Haags Verdrag 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 te ondertekenen, PB L 48 van 21.2.2003, blz. 1. Het verdrag is in alle lidstaten van toepassing, met uitzondering van België en Italië, die het Verdrag wel ondertekend, maar nog niet geratificeerd hebben.

⁷ Deze verordening is van toepassing: i) indien het kind zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van een lidstaat heeft en (ii) indien het de erkenning en de tenuitvoerlegging betreft van een in een lidstaat gegeven beslissing, ook indien het kind zijn gewone verblijfplaats heeft in een derde staat die partij is bij genoemd Verdrag; artikel 61.

⁸ Het Haags programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, aangenomen door de Europese Raad van 4-5 november 2004.

⁹ Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2201/2003 wat de bevoegdheid betreft en tot invoering van regels inzake toepasselijk recht in huwelijkszaken (COM (2006) 399 definitief).

¹⁰ PB C 109 van 16.4.2013, blz. 7.

¹¹ 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) 104 definitief - 2010/0066 (APP)); Voorstel 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 (COM(2010) 105 definitief-2010/0067 (CNS)).

¹² Besluit van de Raad van 12 juli 2010 houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed (2010/405/EU), PB L 189 van 22.7.2010, blz. 12. De 14 lidstaten die onderling nauwere samenwerking zijn aangegaan, zijn België, Bulgarije, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Luxemburg, Hongarije, Malta, Oostenrijk, Portugal, Roemenië en Slovenië.

¹³ Verordening (EU) nr. 1259/2010 van de Raad van 20 december 2010 tot nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, PB L 343 van 29.12.2010, blz. 10. De verordening Rome-III is sinds 21 juni 2012 van toepassing in de oorspronkelijke 14 lidstaten.

deelname toe van alle lidstaten, waarbij het uiteindelijk de bedoeling is dat alle lidstaten zich bij de Rome III-verordening aansluiten. Sinds de vaststelling van de Rome III-verordening hebben nog twee andere lidstaten besloten zich bij de nauwere samenwerking aan te sluiten¹⁴.

Dit verslag is op grond van artikel 65 van de verordening opgesteld¹⁵. Het volgt de structuur van de verordening door in afzonderlijk hoofdstukken de bepalingen inzake bevoegdheid, erkenning en uitvoerbaarheid van beslissingen en samenwerking tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten te evalueren. Meer in het bijzonder spitst het verslag zich ook toe op een aantal horizontale kwesties, namelijk de terugkeer van het kind in geval van ontvoering door een van de ouders, de tenuitvoerlegging van beslissingen en de plaatsing van een kind in een andere lidstaat.

Dit verslag is een eerste beoordeling van de toepassing van de verordening tot op heden en maakt geen aanspraak op volledigheid. Het is gebaseerd op de bijdrage van de leden van het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken (hierna "het EJV" genoemd)¹⁶ alsook op beschikbare studies¹⁷, het groenboek van de Commissie inzake het toepasselijke recht en de rechterlijke bevoegdheid in echtscheidingszaken¹⁸, het voorstel uit 2006 van de Commissie tot wijziging van de verordening en het werk dat is verricht in het kader van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht met betrekking tot de vervolgmaatregelen inzake de Haagse verdragen van 1980 en 1996. Tot slot wordt in het verslag ook rekening gehouden met brieven, klachten en petitie van burgers en met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "het HvJEU" genoemd) over de verordening.

1. BEVOEGDHEID

1.1. Huwelijkszaken

Gelet op het toenemend aantal internationale paren en het hoge echtscheidingspercentage in de Unie, heeft elk jaar een aanzienlijk aantal burgers met de rechtsmacht in huwelijkszaken te maken.¹⁹ De bevoegdheidsregels van de verordening hebben bijgedragen aan de

¹⁴ De verordening Rome-III zal met ingang van 22 mei 2014 in Litouwen van toepassing zijn (PB L 323 van 22.11.2012, blz. 18) en met ingang van 29 juli 2015 in Griekenland (PB L 23 van 28.1.2014, blz. 41).

¹⁵ Artikel 65 bepaalt dat de Commissie uiterlijk op 1 januari 2012 op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens, bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag indient over de toepassing van de verordening.

¹⁶ Met name discussies in het kader van EJV-bijeenkomsten en de antwoorden van het EJV op een vragenlijst van de Commissie uit 2013. Zie ook de handleiding met beste praktijken en gemeenschappelijke minimumnormen, beschikbaar op: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-nl.do?init=true

¹⁷ Zie de bijlage bij dit verslag.

¹⁸ COM(2005) 82 definitief.

¹⁹ Van de ongeveer 122 miljoen huwelijken in de Unie hebben er ongeveer 16 miljoen (13%) een internationaal karakter. Van de ongeveer 2,4 miljoen huwelijken die in 2007 in de Unie werden gesloten, vielen er ongeveer 300 000 in deze categorie. Dat was ook het geval met 140 000 (13 %) van de 1 040 000 echtscheidingen die in de Unie in datzelfde jaar plaatsvonden (zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het

vereenvoudiging van het rechtskader in een situatie die de betrokken personen toch al voor problemen stelt. Er is echter op een aantal moeilijkheden met betrekking tot deze regels geweest²⁰.

Allereerst kunnen de (niet zozeer hiërarchische als wel) alternatieve bevoegdheidsgronden die de verordening bevat, in samenhang met het feit dat in de hele Unie geharmoniseerde collisieregels ontbreken, een echtgenoot aanzetten tot een "rush naar de rechter", dat wil zeggen tot het indienen van een echtscheidingsverzoek vóór de andere echtgenoot, om ervoor te zorgen dat het op de echtscheidingsprocedure toegepaste recht zijn of haar eigen belangen zal beschermen²¹. De verordening Rome-III heeft de mogelijkheid van een rush naar de rechter door een echtgenoot verkleind door geharmoniseerde regels vast te stellen aan de hand waarvan kan worden bepaald welk recht op huwelijkszaken in de deelnemende staten van toepassing is. Aangezien de verordening echter nog niet in alle lidstaten van toepassing is, kan het op een huwelijkszaak toepasselijke recht verschillen al naar gelang de collisieregels (de verordening Rome-III of nationale regels) die in de lidstaat van procedure van toepassing zijn. De "rush naar de rechter" kan leiden tot toepassing van recht waarmee de verweerder zich niet nauw verbonden voelt of dat geen rekening houdt met zijn of haar belangen. Dit kan de verzoeningspogingen verder bemoeilijken en weinig tijd voor mediation overlaten.

In de tweede plaats voorziet de verordening niet in de mogelijkheid dat echtgenoten in onderlinge overeenstemming de bevoegde rechter aanwijzen. Recente EU-instrumenten op het gebied van civiele zaken laten een tendens in de richting van een zekere partijautonomie zien (zie bijvoorbeeld de onderhoudsverordening van 2008²² of de erfopvolgingsverordening van 2012²³). De invoering van een beperkte partijautonomie in de verordening die het

Comité van de Regio's "Wegnemen van de onzekerheid over de vermogensrechtelijke rechten van internationale paren", COM(2011) 125 definitief). Volgens de Eurostat-gegevens over 2010 worden er ieder jaar in de Unie meer dan 2,2 nieuwe huwelijken gesloten en vinden er ieder jaar ongeveer 1 miljoen echtscheidingen plaats.

²⁰ Zo hebben zich bijvoorbeeld moeilijkheden voorgedaan bij de uitlegging van de bevoegdheid van de gerechten van de lidstaat op het grondgebied "waarvan beide echtgenoten de nationaliteit bezitten" (artikel 3, lid 1, onder b)) wanneer beide echtgenoten de nationaliteit van dezelfde twee lidstaten hebben. Met verwijzing naar de keuze door justitiabelen van het bevoegde gerecht, met name wanneer zij het recht van vrij verkeer van personen uitoefenen, oordeelde het HvJEU dat deze bepaling niet aldus kan worden uitgelegd dat alleen een "effectieve" nationaliteit in aanmerking zou kunnen worden genomen. De gerechten van de lidstaten waarvan de echtgenoten de nationaliteit bezitten, zijn bevoegd en de echtgenoten kunnen kiezen voor het gerecht van welke lidstaat zij het geschil zullen brengen. Zaak C-168/08 *Hadadi* [2009] Jurispr. blz. I-06871, punten 52, 53 en 58.

²¹ Het was een van de doelstellingen van het voorstel van de Commissie om zo'n "rush naar de rechter" te voorkomen door middel van de invoering van geharmoniseerde collisieregels in alle lidstaten. De invoering van geharmoniseerde collisieregels zou het gevaar van "de rush naar de rechter" verminderen omdat elke aangezochte rechter in de EU het op grond van gemeenschappelijke regels toepasselijke recht zou hebben moeten toepassen. Aangezien de verordening Rome-III inzake het op echtscheiding en scheiding van tafel en bed toepasselijke recht niet op alle lidstaten van toepassing is, blijft het probleem van de "rush naar de rechter" bestaan.

²² Verordening (EG) nr. 4/2009 van de Raad van 18 december 2008 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 (hierna "de onderhoudsverordening" genoemd).

²³ Verordening (EU) nr. 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de

echtgenoten mogelijk maakt om overeenstemming te bereiken over de bevoegde rechter, zou met name zinvol kunnen zijn in gevallen van echtscheiding met wederzijds goedvinden, temeer omdat echtgenoten krachtens de verordening Rome-III de mogelijkheid hebben om het erover eens te worden welk recht op hun huwelijksgeschil van toepassing is.

De naar aanleiding van het commissievoorstel uit 2006 tot wijziging van de verordening ontvangen reacties wezen er al op dat het nodig was de rechtszekerheid en voorspelbaarheid te vergroten door een beperkte partijautonomie in te voeren en een "rush naar de rechter" te voorkomen²⁴. Uit deze reacties bleek ook dat artikel 6, dat de exclusieve aard van de op grond van de artikelen 3, 4 en 5 van de verordening bepaalde bevoegdheden bevestigt, verwarring kon scheppen en overbodig was aangezien de artikelen 3, 4 en 5 omschrijven in welke omstandigheden een rechter exclusieve rechtsmacht heeft²⁵.

De in het commissievoorstel uit 2006 tot wijziging van de verordening voorgestelde bevoegdheidsregels, het commissievoorstel uit 2011 op het gebied van huwelijksvermogensstelsels en de in de recente verordeningen op het gebied van burgerlijke zaken²⁶ neergelegde bevoegdheidsregels moeten beschouwd worden als een mogelijk model ter verbetering van de huidige bevoegdheidsregels in huwelijkszaken.

1.2. Aangelegenheden inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid

Om gelijke behandeling van alle kinderen te waarborgen, heeft de verordening betrekking op alle beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid, ongeacht de eventuele link met een procedure in een huwelijkszaak. Dit weerspiegelt de aanzienlijke toename in de afgelopen twintig jaar van het aandeel van buitenechtelijke geboorten in bijna alle lidstaten, wat wijst op een verandering in het patroon van de traditionele gezinsvorming²⁷. Aangelegenheden inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid omvatten het gezags- en het omgangsrecht.

De verordening stelt een algemene bevoegdheidsregel vast, die uitgaat van de gewone verblijfplaats van het kind (artikel 8) om ervoor te zorgen dat er een reële band is tussen het kind en de lidstaat die rechtsmacht uitoefent²⁸. Dit beginsel wordt versterkt door de

aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring, PB L 201 van 27.7.2012, blz. 107 (hierna "de erfopvolgingsverordening" genoemd).

²⁴ Commissievoorstel uit 2006 tot wijziging van de verordening, blz. 5.

²⁵ Commissievoorstel uit 2006 tot wijziging van de verordening, blz. 8. Zie ook zaak C-68/7 *Sundelind Lopez*, [2007] Jurispr, blz. I-10403.

²⁶ Voorstel betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels, COM(2011) 126 definitief (hierna "het commissievoorstel inzake huwelijksvermogensstelsels" genoemd); onderhoudsverordening; erfopvolgingsverordening.

²⁷ Elk jaar worden er in de Unie-28 meer dan 5 miljoen kinderen geboren (Eurostat-statistieken met betrekking tot de periode 2004-2011). In 2010 werd zo'n 38,3 % van de kinderen buiten het huwelijk geboren; in 1990 was dit percentage 17,4 % (Eurostat).

²⁸ Het HvJEU heeft richtsnoeren gegeven voor de uitlegging van het begrip gewone verblijfplaats in zaak C-523/07 *A.*, [2009] Jurispr. blz. I-02805 en zaak C-497/10 *PPU Mercredi*, [2010] Jurispr. blz. I-14309. Met betrekking tot de artikelen 8 en 10 oordeelde het HvJEU met name dat de gewone verblijfplaats van het kind de plaats is die een zekere integratie van het kind in een sociale en familiale omgeving tot

bevoegdheidsregels die toepasselijk zijn in geval van grensoverschrijdende kindervervoering (artikel 10). In deze gevallen blijven de rechten van de lidstaat waar het kind onmiddellijk voor de ontvoering zijn gewone verblijfplaats had (hierna het "gerecht van de lidstaat van herkomst" genoemd), bevoegd totdat het kind in een andere lidstaat een gewone verblijfplaats heeft verkregen en aan bepaalde aanvullende voorwaarden is voldaan, met name de voorwaarde dat een gezagsbeslissing die niet de terugkeer van het kind met zich brengt, is uitgesproken door de gerechten van de lidstaat van herkomst²⁹.

De regels inzake prorogatie van rechtsmacht, die uitgaan van een voorkeur voor gezamenlijke oplossingen en, met name, voorkomen dat procedures inzake echtscheiding en ouderlijk gezag bij gerechten in verschillende lidstaten aanhangig zijn (artikel 12), worden door deskundigen weliswaar zinvol gevonden, maar hebben vragen opgeroepen over de interpretatie van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan³⁰. Ook de toepassing van bepalingen inzake de overdracht van rechtsmacht aan een gerecht dat beter in staat is de zaak te behandelen wanneer dat in het belang van het kind is (artikel 15), heeft in sommige gevallen problemen opgeleverd, met name als gevolg van het feit dat de aangezochte rechter vaak nalaat het verzoekende gerecht tijdig ervan op de hoogte te stellen dat hij de rechtsmacht aanvaardt.

In spoedeisende gevallen kan het nodig zijn dat de gerechten van een lidstaat voorlopige maatregelen nemen ten aanzien van een kind dat zich op het grondgebied van de lidstaat bevindt, zelfs indien deze gerechten niet bevoegd zijn om ten gronde over de zaak te beslissen (artikel 20). Het HvJEU heeft richtsnoeren gegeven over de manier waarop voorlopige maatregelen in het geval van kindervervoering moeten worden toegepast. Het heeft duidelijk gemaakt dat een gerecht van de lidstaat waarheen het kind is ontvoerd, geen voorlopige maatregel mag nemen waarbij het gezag over het kind dat zich op het grondgebied van deze lidstaat bevindt, aan een van zijn ouders wordt toegewezen, wanneer een bevoegd gerecht het gezag vóór de ontvoering voorlopig aan de andere ouder had toegewezen, en deze beslissing in die lidstaat uitvoerbaar is verklaard³¹.

De regel inzake aanhangigheid, volgens welke de rechter die als tweede wordt aangezocht, de procedure moet schorsen totdat de bevoegdheid van de eerst aangezochte rechter is vastgesteld, teneinde parallelle procedures in verschillende lidstaten en tegenstrijdige

uitdrukking brengt en dat het aan de nationale rechter staat om de gewone verblijfplaats van het kind te bepalen, rekening houdend met alle feitelijke omstandigheden die eigen zijn aan de zaak.

²⁹ Deze uitlegging van de laatste voorwaarde werd door het HvJEU verduidelijkt in zaak C-211/10 PPU *Povse* [2010] Jurispr. blz. I-06673. Het HvJEU oordeelde dat een door een gerecht in de lidstaat van herkomst opgelegde voorlopige voorziening geen "gezagsbeslissing [vormt] die niet de terugkeer van het kind met zich brengt" en daarom niet de basis kan vormen voor een overdracht van bevoegdheid aan het gerecht van de lidstaat waarnaar het kind ongeoorloofd is overgebracht. Zou immers een voorlopige voorziening leiden tot het verlies van bevoegdheid ter zake van het vraagstuk van het gezag over het kind, dan zou het bevoegde gerecht van de lidstaat waar het kind zijn gewone verblijfplaats had, ervoor kunnen terugdeinzen om een voorlopige voorziening te treffen, zelfs wanneer die in het belang van het kind zou zijn geweest (punten 47 en 50).

³⁰ Met name in het kader van artikel 12, lid 3.

³¹ Zaak C-403/09 PPU *Detiček*, [2009] Jurispr. blz. I-12193.

uitspraken te voorkomen, heeft aanleiding gegeven tot interpretatiekwesties³². Het HvJEU heeft verduidelijkt dat deze regel niet van toepassing is wanneer de inzake ouderlijke verantwoordelijkheid eerst aangezochte rechter alleen is aangezocht voor de vaststelling van voorlopige maatregelen en het als tweede, voor het vaststellen van dezelfde maatregelen aangezochte gerecht, het gerecht van een andere lidstaat is dat bevoegd is om ten gronde over de zaak te beslissen³³.

In hoeverre de interpretatie van het HvJEU in de verordening zou kunnen worden geïncorporeerd, moet worden onderzocht. Datzelfde geldt voor de wijze waarop de praktische uitvoerbaarheid van bepaalde bepalingen verbeterd zou kunnen worden.

1.3. Bevoegdheidskwesties die op zowel huwelijkszaken als de ouderlijke verantwoordelijkheid betrekking hebben

In huwelijkszaken is het gerecht van een lidstaat bevoegd wanneer i) ten minste een van de echtgenoten gedurende een minimumperiode zijn gewone verblijfplaats in die lidstaat heeft gehad of ii) beide echtgenoten de nationaliteit van die lidstaat hebben, ongeacht of zij in de Unie of in een derde staat wonen (artikel 3). Wanneer de echtgenoten elk de nationaliteit van een andere EU-lidstaat hebben en in een derde staat leven, hangt het krachtens de bepalingen inzake de residuele bevoegdheid van de verordening (artikel 7) van de wetgeving van elk van die lidstaten af of zij toegang tot een gerecht van die lidstaat hebben³⁴.

Ter zake van de ouderlijke verantwoordelijkheid is als regel het gerecht van een lidstaat bevoegd wanneer het kind op het tijdstip dat de zaak bij het gerecht aanhangig wordt gemaakt, in die lidstaat zijn gewone verblijfplaats heeft (artikel 8). Wanneer het kind zijn gewone verblijfplaats in een derde staat heeft, kan de rechtsmacht toch in een lidstaat komen te liggen mits de ouders de bevoegdheid uitdrukkelijk hebben aanvaard en dit door het belang van het kind wordt gerechtvaardigd (artikel 12). Wanneer de ouders geen instemming geven, hangt het ingevolge de bepalingen inzake residuele bevoegdheid van de wetgeving van elke lidstaat af of het mogelijk is om bij het gerecht van een lidstaat een procedure in te leiden met betrekking tot een kind dat zijn gewone verblijfplaats buiten de Unie heeft (artikel 14)³⁵.

³² Met betrekking tot deze regel verklaarde het HvJEU in zaak C-497/10 PPU *Mercredi* [2010] Jurispr. blz. I-14309 dat beslissingen van een gerecht van een lidstaat waarbij op grond van het Haags Verdrag van 1980 een verzoek om onmiddellijke terugkeer van een kind in het rechtsgebied van een gerecht van een andere lidstaat wordt verworpen, en die betrekking hebben op de ouderlijke verantwoordelijkheid voor dat kind, niet van invloed zijn op de beslissingen die in die andere lidstaat moeten worden genomen met betrekking tot vorderingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid die eerder zijn ingesteld en aldaar nog aanhangig zijn.

³³ Zaak C-296/10 *Purrucker II*, [2010] Jurispr. blz. I-11163.

³⁴ Zie het commissievoorstel uit 2006 tot wijziging van de verordening, werkdokument van de diensten van de Commissie SEC(2006) 949 - Effectbeoordeling en de studie inzake residuele bevoegdheid waarnaar in de bijlage bij dit verslag wordt verwezen.

³⁵ De studie inzake residuele bevoegdheid waarnaar in de bijlage bij dit verslag wordt verwezen, laat zien dat de bevoegdheidsregels van de lidstaten sterk uiteenlopen. Het belangrijkste verschil bestaat erin dat in ongeveer de helft van de lidstaten het burgerschap van het kind (of dat van een van beide ouders, wat vaak zal samenvallen met dat van het kind) voldoende grond is voor de bevoegdheid van de betrokken lidstaat, terwijl dit in de andere helft niet het geval is. Hoewel in sommige van deze laatstgenoemde

Het feit dat er zowel ten aanzien van huwelijkszaken als inzake ouderlijke verantwoordelijkheid geen uniforme en volledige regel inzake residuele bevoegdheid bestaat, heeft tot gevolg dat burgers van de Unie geen gelijke toegang tot de rechter hebben. Bevoegdheidsregels van lidstaten zijn immers op verschillende criteria gebaseerd en waarborgen niet altijd effectieve toegang tot de rechter, ook al bestaat er een nauwe band tussen de verzoeker of de verweerder en een lidstaat. Dit kan leiden tot situaties waarin noch een lidstaat noch een derde staat ten aanzien van een zaak bevoegd is³⁶ en tot praktische moeilijkheden als gevolg van het ontbreken van gemeenschappelijke regels inzake de gevolgen van uitspraken in derde staten in de Unie³⁷.

Anders dan recente wetgevingsinstrumenten als de onderhoudsverordening of de erfopvolgingsverordening voorziet de verordening ook niet in een noodbevoegdheid of *forum necessitatis*³⁸. Het Europees Parlement heeft in haar wetgevingsresolutie van 15 december 2010 inzake het voorstel voor de Rome III-verordening om een dergelijke bevoegdheidsgrond verzocht³⁹.

Tot slot zorgt het ontbreken van bepalingen die regelen in welke gevallen de gerechten van een lidstaat afstand van hun bevoegdheid kunnen doen ten gunste van een gerecht in een derde lidstaat, voor veel onzekerheid⁴⁰. De verordening Brussel-I⁴¹ is onlangs gewijzigd bij de

staten andere gronden voor residuele bevoegdheid het in bepaalde situaties mogelijk maken een vordering in de Unie in te stellen, bestaan daarvoor geen garanties.

³⁶ Dit zou in huwelijkszaken bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer de echtgenoten in een derde staat wonen waar de bevoegdheidsregels uitsluitend op het burgerschap van de echtgenoten zijn gebaseerd, of wanneer de echtgenoten in verschillende derde staten wonen en de verblijfplaats van slechts een echtgenoot onvoldoende grond voor bevoegdheid is en in de laatste gewone verblijfplaats geen bevoegdheid bestaat. Zie voor een praktisch voorbeeld het ware geval dat wordt genoemd in de studie inzake het Europees kader voor internationaal privaatrecht waarnaar in de bijlage bij dit verslag wordt verwezen. Daarbij ging het om een Italiaanse burger en zijn Nederlandse vrouw, die in een Afrikaanse staat huwden en daar een aantal jaren woonachtig waren. De vrouw, een diplomate, verhuisde vanwege haar beroep met haar man naar een Aziatisch land. Op een bepaald moment wilde het paar scheiden, maar dit bleek in de Aziatische staat waar zij woonden niet mogelijk te zijn. Ook de Nederlandse en Italiaanse regels inzake residuele bevoegdheid in echtscheidingszaken voorzagen niet in bevoegdheid. In deze omstandigheden zou een gerecht van een lidstaat alleen krachtens de verordening bevoegd zijn geweest wanneer beide echtgenoten de nationaliteit van dezelfde lidstaat hadden gehad.

³⁷ Zie de studie inzake residuele bevoegdheid waarnaar in de bijlage bij dit verslag wordt verwezen.

³⁸ Bevoegdheidsgrond die het gerecht van een lidstaat in uitzonderlijke omstandigheden bevoegdheid verleent ten aanzien van een zaak die een band met een derde staat heeft, teneinde een voorziening te bieden voor gevallen van rechtsweigering, bijvoorbeeld wanneer de procedure in de betrokken derde staat niet mogelijk blijkt (bijvoorbeeld vanwege een burgeroorlog). Zie overweging 16 van de onderhoudsverordening. Traditioneel wordt ervan uitgegaan en is zelfs tijdens parlementaire discussies in een aantal lidstaten aangevoerd, dat deze noodbevoegdheid is gebaseerd op het recht op een eerlijk proces krachtens artikel 6, lid 1, van het Europese Verdrag of door dat recht zelfs wordt opgelegd – Studie inzake residuele bevoegdheid, blz. 64.

³⁹ Resolutie P7_TA(2010)0477, punt 3.

⁴⁰ Met name inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid in derde staten die geen verdragsluitende partij bij het Haags Verdrag van 1996 zijn. Zie de studie inzake residuele bevoegdheid waarnaar in de bijlage bij dit verslag wordt verwezen.

⁴¹ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB L 12 van 16.1.2001, blz. 1.

herschikte Brussel I-verordening⁴² en wel dusdanig dat naast andere wijzigingen een bepaling is ingevoerd die dit probleem aanpakt.

Commissievoorstellen en recente ontwikkelingen op het gebied van civiele wetgeving⁴³ zouden kunnen bijdragen tot een herziening van de verordening wat betreft de bovengenoemde kwesties, met inachtneming van het feit dat inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid het belang van het kind het leidend beginsel moet zijn.

2. ERKENNING EN TENUITVOERLEGGING

De bescherming van de belangen van het kind is een van de voornaamste doelstellingen van het optreden van de Unie in het kader van de bepalingen inzake erkenning en tenuitvoerlegging, met name omdat daarmee concreet uitdrukking wordt gegeven aan het fundamentele recht van het kind om contact te onderhouden met beide ouders, zoals neergelegd in artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarnaast wordt met de verordening beoogd het vrije verkeer te verwezenlijken van beslissingen in alle huwelijkszaken en zaken die de ouderlijke verantwoordelijkheid betreffen⁴⁴. De afschaffing van het *exequatur* op het gebied van het burgerlijk recht en de mogelijke invoering van gemeenschappelijke minimumnormen met betrekking tot de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid werden in het Stockholmprogramma⁴⁵ en het Stockholmactieplan⁴⁶ als cruciaal voor de toekomstige werkzaamheden op het gebied van burgerlijke zaken aangemerkt.

De verordening is het eerste instrument van de Unie dat het *exequatur* in burgerlijke zaken heeft afgeschaft met betrekking tot bepaalde beslissingen, te weten beslissingen betreffende het recht op omgang met kinderen waarvoor een certificaat is afgegeven en bevelen tot terugkeer waarvoor een certificaat is afgegeven in geval van ontvoering van kinderen. Ook breidde zij het beginsel van de wederzijdse erkenning van beslissingen uit tot alle beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid (waardoor het kind ongeacht de eventuele huwelijksbanden tussen de ouders wordt beschermd). Hierdoor werd in overeenstemming met

⁴² Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking), PB L 351 van 20.12.2012, blz. 1 (hierna "de herschikte Brussel I-verordening" genoemd).

⁴³ Onderhoudsverordening; commissievoorstel uit 2006 tot wijziging van de verordening; commissievoorstel inzake huwelijksvermogensstelsels; commissievoorstel betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen (COM(2011)127 definitief); erfopvolgingsverordening; herschikte Brussel I-verordening.

⁴⁴ De verordening bepaalt dat authentieke akten en schikkingen op dezelfde voorwaarden uitvoerbaar moeten worden verklaard als beslissingen wanneer zij in de lidstaat van oorsprong uitvoerbaar zijn. Het feit dat certificaten die in de *exequatur*-procedure worden gebruikt, alleen naar "beslissingen" verwijzen, heeft voor moeilijkheden gezorgd.

⁴⁵ Programma van Stockholm (Document van de Raad nr. 17024/09 JAI 896), punten 3.1.2 en 3.3.2.

⁴⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa – Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm van 20 april 2010, COM(2010) 171 definitief, blz. 10, 12 en 23.

het programma van Stockholm de eerste fase voltooid van het programma voor wederzijdse erkenning en blijft als laatste doelstelling de afschaffing van het *exequatur* voor alle beslissingen over.

Het feit dat voor bepaalde categorieën beslissingen het *exequatur* niet wordt afgeschaft, leidt tot ingewikkelde, langdurige en kostbare procedures, met name waar het om beslissingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid gaat. Dit kan ook tot tegenstrijdige situaties leiden wanneer een lidstaat op grond van de verordening omgangsrechten (en op grond van de onderhoudsverordening alimentatievorderingen) moet erkennen, maar tegelijkertijd zou kunnen weigeren een in dezelfde beslissing toegekend gezagsrecht te erkennen. Dit komt omdat op andere gebieden dan die van het omgangsrecht en de terugkeer van het kind in geval van ontvoering, erkenning nog steeds onthouden kan worden op de in de verordening neergelegde gronden en een uitvoerbaarheidsverklaring moet worden verkregen alvorens de beslissing in een andere lidstaat ten uitvoer kan worden gelegd⁴⁷.

Met betrekking tot de erkenning van beslissingen in huwelijkszaken en inzake ouderlijk gezag is de "openbare orde" zelden als grond voor niet-erkenning gebruikt. Inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid zijn er in de praktijk echter aanzienlijke verschillen opgetreden in de zin van een bredere of engere toepassing van deze grond⁴⁸. Een grond die inzake ouderlijke verantwoordelijkheid daarnaast vaak wordt tegengeworpen, is het feit dat de beslissing werd gegeven zonder dat het kind de gelegenheid werd geboden te worden gehoord⁴⁹. In dit verband doen zich bijzondere problemen voor, omdat de lidstaten uiteenlopende regels hebben inzake het horen van kinderen.

Ook het feit dat lidstaten de term "tenuitvoerlegging" niet op uniforme wijze interpreteren, leidt tot moeilijkheden en heeft erin geresulteerd dat lidstaten een inconsistent beleid voeren wat betreft het eisen van een uitvoerbaarheidsverklaring voor beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid. Dit heeft zwaarwegende gevolgen wanneer bijvoorbeeld een persoon door een gerecht van een lidstaat als voogd van een kind wordt aangewezen en deze voogd in een andere lidstaat om de afgifte van een paspoort verzoekt. In dergelijke gevallen schrijven sommige lidstaten alleen voor dat de beslissing waarbij de voogdij wordt toegekend, moet worden erkend terwijl andere, ervan uitgaande dat de afgifte van een paspoort een

⁴⁷ In zaak C-195/08 PPU *Rinau*, [2008] Jurispr. blz. I-05271, verduidelijkte het HvJEU dat, behalve wat betreft beslissingen waarvoor een certificaat is afgegeven en het *exequatur* is afgeschaft, elke belanghebbende kan verzoeken om niet-erkenning van een beslissing, ook indien niet voorafgaand een verzoek om erkenning van de beslissing is ingediend. In zaak C-256/09 *Purrucker I*, [2010] Jurispr. blz. I-07353, bevestigde het HvJEU dat de bepalingen inzake erkenning en tenuitvoerlegging niet van toepassing zijn op voorlopige maatregelen met betrekking tot het gezagsrecht waarop artikel 20 van toepassing is.

⁴⁸ Studie inzake de uitlegging van de exceptie van openbare orde waarnaar in de bijlage bij dit verslag wordt verwezen.

⁴⁹ Andere frequent aangevoerde gronden voor de niet-erkenning van beslissingen waren de betekening of kennisgeving van documenten in geval de beslissing bij verstek werd gegeven, de niet-inachtneming van de procedure die de verordening voorschrijft voor de plaatsing van het kind in een andere lidstaat en het feit dat de beslissing werd gegeven zonder dat de betrokken ouder de gelegenheid werd geboden om te worden gehoord. Dit zijn belangrijke overwegingen met betrekking tot het door het Handvest gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces.

uitvoeringshandeling is, een verklaring eisen dat de beslissing waarbij de voogdij wordt toegekend, uitvoerbaar is, alvorens het paspoort kan worden afgegeven.

Het belang de afschaffing van het *exequatur* in overeenstemming met recente EU-wetgeving uit te breiden tot andere categorieën beslissingen, mag niet onderbelicht blijven⁵⁰. In dit verband moet de werking van de thans bestaande gronden om de erkenning en uitvoerbaarheid van een beslissing te weigeren, worden bekeken, zodat de nodige waarborgen kunnen worden vastgesteld. Daarnaast zou de invoering van gemeenschappelijke procedurele minimumnormen, met name met betrekking tot het horen van een kind⁵¹, het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten en dus de toepassing van de bepalingen inzake de erkenning en tenuitvoerlegging verbeteren.

3. SAMENWERKING TUSSEN CENTRALE AUTORITEITEN

De verordening bevat bepalingen inzake samenwerking tussen centrale autoriteiten op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid. Deze samenwerking is essentieel voor de effectieve toepassing van de verordening. Centrale autoriteiten moeten bijvoorbeeld informatie verzamelen en uitwisselen over de situatie van het kind (bijvoorbeeld in verband met voogdij of procedures inzake de terugkeer van het kind), bijstand verlenen aan personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid dragen met het oog op de erkenning en tenuitvoerlegging van jegens hen genomen beslissingen (met name wat betreft omgangsrechten en de terugkeer van het kind) en bemiddeling bevorderen. Centrale autoriteiten komen ook regelmatig bijeen in het kader van het EJN om standpunten uit te wisselen over hun praktijken en om lopende zaken bilateraal te bespreken⁵².

Samenwerking tussen centrale autoriteiten, met name via bilaterale besprekingen, is erg nuttig gebleken in verband met gevallen van grensoverschrijdende kinderontvoering. Met betrekking tot deze gevallen wordt in het programma van Stockholm expliciet opgemerkt dat niet alleen de bestaande wetgevingsinstrumenten op dit gebied effectief moeten worden uitgevoerd, maar ook de mogelijkheid moet worden onderzocht of op internationaal niveau geen bemiddeling in familiezaken kan worden toegepast, met inachtneming van de goede praktijken in de lidstaten. In overeenstemming daarmee heeft een in het kader van het EJN opgerichte werkgroep de opdracht gekregen om met voorstellen te komen over de wijze waarop de

⁵⁰ Verordening (EG) nr. 805/2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen; Verordening (EG) nr. 1896/2006 betreffende een Europese betalingsbevelprocedure; Verordening (EG) nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen; onderhoudsverordening; herschikte Brussel I-verordening.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld ook de overwegingen inzake toekomstige minimumnormen voor de betekening en de kennisgeving van stukken - Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken.

⁵² Sinds 2010 zijn er 155 zaken tijdens bilaterale bijeenkomsten besproken.

toepassing van familiebemiddeling in gevallen van internationale kinderontvoering door ouders kan worden verbeterd⁵³.

Ondanks de in het algemeen positieve werking zijn de bepalingen inzake samenwerking niet voldoende specifiek bevonden. Met name hebben deskundigen melding gemaakt van moeilijkheden in verband met de verplichting informatie te verzamelen en uit te wisselen over de situatie van het kind⁵⁴. De voornaamste zorgen hebben betrekking op de interpretatie van deze bepaling, op het feit dat verzoeken om informatie niet altijd op tijd zijn afgehandeld en ook op de vertaling van de uitgewisselde informatie. Ook bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft de bijstand die centrale autoriteiten verlenen aan ouders die de ouderlijke verantwoordelijkheid dragen en die beslissingen inzake omgangsrecht tenuitvoergelegd willen zien.

De doeltreffendheid van de bepalingen inzake samenwerking zou verbeterd kunnen worden naar het voorbeeld van andere familierechtelijke instrumenten (met name de onderhoudsverordening) of door richtsnoeren voor goede praktijken te ontwikkelen in de trant van de EJN-gids inzake kinderontvoering⁵⁵. Bovendien zal de Commissie zich verder inzetten voor het opbouwen van vertrouwen tussen lidstaten, met inbegrip van kinderbeschermingsinstanties in de lidstaten, om het begrip van de grensoverschrijdende context en de aanvaarding van in een andere lidstaat genomen beslissingen te bevorderen.

4. GRENDOERSCHRIJDENDE KINDERONTVOERING DOOR OUDERS: BESLISSING HOUDENDE DE TERUGKEER

Wanneer ouders samenleven, oefenen zij meestal gezamenlijk de ouderlijke verantwoordelijkheid over hun kinderen uit. In geval van scheiding van tafel en bed of echtscheiding moeten ouders in onderlinge overeenstemming of door tussenkomst van de rechter beslissen hoe zij hun verantwoordelijkheid in de toekomst zullen uitoefenen. Een van de grootste risico's die een kind in geval van scheiding van tafel of bed of echtscheiding echter loopt, is dat het door een van zijn ouders uit het land waar het gewoonlijk verblijft, wordt weggehaald. Het schadelijke effect dat kinderontvoering door een ouder voor het kind en voor de achtergebleven ouder heeft, is dermate ernstig dat er zowel op internationaal niveau als op het niveau van de Unie maatregelen zijn genomen.

Een van de voornaamste doelstellingen van de verordening is ontvoering van kinderen van de ene naar de andere lidstaat te ontmoedigen en kinderen tegen de schadelijke effecten daarvan te beschermen door procedures vast te stellen die ervoor zorgen dat het kind onmiddellijk terugkeert naar de lidstaat waar het direct voorafgaand aan zijn ontvoering zijn gewone

⁵³ Zie document 16121/10, JUSTCIV 194, van de Raad van 12 november 2010, Conclusies van het door het Belgische voorzitterschap georganiseerde symposium over internationale bemiddeling binnen het gezin bij internationale ontvoering van kinderen door ouders, te vinden op <http://register.consilium.europa.eu>.

⁵⁴ Artikel 55, onder a).

⁵⁵ EJN-handleiding met beste praktijken en gemeenschappelijke minimumnormen: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-nl.do.

verblijfplaats had⁵⁶. De verordening vult in dit opzicht het Haags Verdrag van 1980 aan door een aantal aspecten daarvan te verduidelijken, met name het horen van het kind, de tijd die nodig is om een beslissing te geven nadat een verzoek om terugkeer is ingediend en de gronden voor het niet-teruggeven van het kind. Zij voert ook bepalingen in inzake in verschillende staten gegeven conflicterende beslissingen houdende terugkeer en niet-terugkeer.

Het HvJEU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna "het EHRM" genoemd) hebben in hun jurisprudentie inzake internationale kinderontvoering een aantal beginselen vastgesteld waarbij het belang van het kind het uitgangspunt vormt. Het HvJEU heeft het beginsel bevestigd dat de verordening beoogt een afschrikkingseffect te hebben voor de ontvoering van kinderen tussen lidstaten en de onverwijld terugkeer van het kind te bewerkstelligen wanneer een ontvoering eenmaal heeft plaatsgevonden⁵⁷. Het EHVRM heeft zijnerzijds bepaald⁵⁸ dat wanneer eenmaal is vastgesteld dat een kind onrechtmatig is verplaatst, de lidstaten de plicht hebben passende en doeltreffende inspanningen te verrichten om ervoor te zorgen dat het kind terugkeert en dat het nalaten van deze inspanningen een schending vormt van het recht op familie- en gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna "het EVRM" genoemd)⁵⁹.

De verordening bepaalt dat het gerecht waar een verzoek tot terugkeer van een kind is ingediend, uiterlijk zes weken nadat dit verzoek aanhangig is gemaakt, moet beslissen. De gerechten van de lidstaten hebben zich niet altijd aan deze termijn kunnen houden⁶⁰. Zoals deskundigen hebben bevestigd, is het echter duidelijk dat een termijn van zes weken

⁵⁶ In 2008 werden er tussen de lidstaten 706 verzoeken tot terugkeer ingediend. De statistieken laten zien dat het totale terugkeerpercentage tussen de lidstaten in 2008 52% bedroeg; in de gevallen waarin de verzoekende staat een derde staat was, bedroeg dit percentage 39%: statistische analyse van in 2008 in het kader van het Haags Verdrag van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen ingediende verzoeken — deel II — regionaal rapport, voorlopig document nr. 8 B — bijgewerkte versie van november 2011 voor de speciale commissie van juni 2011, beschikbaar op <http://www.hcch.net>.

⁵⁷ Zaak C-195/08 PPU *Rinau*, [2008] Jurispr. blz. I-05271, punt 52.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld de zaken *Šneersone en Campanella tegen Italië* (verzoek nr. 14737/09), punt 85, onder iv); *Iglesias Gil en A.U.I. tegen Spanje* (verzoek nr. 56673/00); *Ignaccolo-Zenide tegen Roemenië* (verzoek nr. 31679/96), *Maire tegen Portugal* (verzoek nr. 48206/99); *PP tegen Polen* (verzoek nr. 8677/03) en *Raw tegen Frankrijk* (verzoek nr. 10131/11).

⁵⁹ Het EHRM heeft in een aantal gevallen ook geoordeeld dat terugkeer van een kind een inbreuk op artikel 8 EVRM kan inhouden, met name in die gevallen waar het van oordeel was dat de aangezochte rechter onvoldoende rekening had gehouden met de ernst van de moeilijkheden waarmee het kind bij terugkeer naar zijn staat van herkomst waarschijnlijk te maken zou krijgen, dat de aangezochte rechter over onvoldoende informatie beschikte om te kunnen beslissen of er sprake was van een risico in de zin van artikel 13, onder b), van het Haags Verdrag van 1980 of dat de aangezochte rechter had nagelaten om de beweringen van de verzoeker in het kader van artikel 13, onder b), van het Haags Verdrag van 1980 daadwerkelijk te onderzoeken. Zie bijvoorbeeld de zaken *Šneersone en Campanella tegen Italië* (verzoek nr. 14737/09), punt 95; *B tegen België* (verzoek nr. 4320/11), punt 76; *X tegen Letland* (verzoek nr. 27853/09), punt 119.

⁶⁰ In 2008 werd 15% van de verzoeken tussen lidstaten binnen zes weken afgehandeld: zie de in voetnoot 56 genoemde statistische analyse.

waarbinnen een beslissing moet worden gegeven cruciaal is, omdat daarmee wordt aangegeven hoe belangrijk het is dat de snelle terugkeer van het kind wordt gewaarborgd.

Wanneer een door het gerecht van de lidstaat waarnaar het kind werd ontvoerd gegeven beslissing houdende de niet-terugkeer conflicteert met een daaropvolgende, door het gerecht van het land van herkomst gegeven beslissing waarbij de terugkeer wordt gelast, laat de verordening de laatstgenoemde beslissing prevaleren teneinde de terugkeer van het kind te verzekeren⁶¹: indien met betrekking tot de beslissing houdende de terugkeer door het gerecht van het land van herkomst een certificaat is afgegeven, dan geldt voor die beslissing de afschaffing van het *exequatur*, wat wil zeggen dat deze beslissing in de lidstaat waarheen het kind werd ontvoerd, onmiddellijk wordt erkend en uitvoerbaar is, zonder dat een uitvoerbaarverklaring behoeft te worden verkregen en zonder dat men zich tegen de erkenning kan verzetten⁶². Een dergelijke beslissing houdende de terugkeer hoeft niet te worden voorafgegaan door een definitieve beslissing inzake het gezag over het kind, aangezien met de beslissing houdende de terugkeer ook wordt beoogd de kwestie van het gezag over het kind te regelen⁶³.

Het gerecht van de lidstaat van herkomst zal het certificaat dat de beslissing houdende de terugkeer vergezelt, alleen afgeven indien tijdens de bij hem aanhangige procedure bepaalde procedurele waarborgen in acht zijn genomen; met name dienen partijen en het kind de gelegenheid te hebben gekregen om te worden gehoord⁶⁴. Als gevolg van de verschillen tussen lidstaten inzake de toepassing van deze waarborgen, met name wat het horen van het kind betreft, zouden er zich in de fase van de tenuitvoerlegging moeilijkheden kunnen voordoen.

In het licht van het voorgaande zou onderzocht kunnen worden of het opnemen van de relevante rechtspraak van het HvJEU in de verordening de toepassing van de bepalingen inzake het geven van beslissingen houdende de terugkeer zou vereenvoudigen. De vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen inzake het horen van kinderen zou ook in overweging moeten worden genomen als een middel om de doeltreffendheid van beslissingen houdende de terugkeer, te verbeteren.

⁶¹ Artikel 11, lid 8, en artikel 42.

⁶² Aangezien de verordening de snelle terugkeer van het kind beoogt te waarborgen, staat tegen de afgifte van een certificaat door het gerecht van het land van herkomst met betrekking tot zijn beslissing houdende terugkeer geen rechtsmiddel open, en de enige middelen die tegen het certificaat kunnen worden ingeroepen, zijn dat inzake een verzoek om verbetering ervan of dat inzake twijfels over de echtheid ervan krachtens het recht van de lidstaat van herkomst; artikel 43, lid 2 en zaak C- 211/10 PPU *Povse*, [2010] Jurispr. blz. I-06673, punt 73.

⁶³ Zaak C-211/10 PPU *Povse*, [2010] Jurispr. blz. I-06673, punt 53. Zodra een beslissing houdende de niet-terugkeer is gegeven en aan het gerecht van de lidstaat van herkomst ter kennis is gebracht, is het ingevolge zaak C-195/08 PPU *Rinau*, [2008] Jurispr. blz. I-05271 voor het door het gerecht van de lidstaat van herkomst geven van een beslissing houdende terugkeer, vergezeld van een certificaat, irrelevant of die beslissing houdende de niet-terugkeer niet onherroepelijk is geworden of herzien is, zolang het kind niet daadwerkelijk is teruggekeerd.

⁶⁴ Eenzelfde soort waarborgen is van toepassing op beslissingen met betrekking tot het recht op omgang met kinderen waarvoor een certificaat is afgegeven.

5. ALGEMENE KWESTIES INZAKE TENUITVOERLEGGING

Een aantal kwesties inzake tenuitvoerlegging zijn horizontaal van toepassing op aangelegenheden inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid en beslissingen houdende terugkeer in gevallen van kinderontvoering door ouders.

De verordening bepaalt dat een beslissing van een gerecht van een andere lidstaat die in de lidstaat van tenuitvoerlegging uitvoerbaar is verklaard, onder dezelfde voorwaarden ten uitvoer wordt gelegd als een in die lidstaat gegeven beslissing⁶⁵.

Aangezien op de procedure voor de tenuitvoerlegging de wetgeving van de lidstaat van tenuitvoerlegging van toepassing is en er verschillen tussen nationale wetgevingen bestaan, doen zich met betrekking tot de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid problemen voor. Sommige nationale stelsels bevatten geen specifieke regels voor de tenuitvoerlegging van familierechtelijke beslissingen en partijen moeten gebruik maken van de voor gewone beslissingen in civiele of handelszaken beschikbare procedures, die geen rekening houden met het feit dat op het gebied van de ouderlijke verantwoordelijkheid het verstrijken van tijd onomkeerbare gevolgen heeft⁶⁶. De toepassing van verschillende nationale procedures (bijvoorbeeld met betrekking tot het beroepsrecht, waarmee de gevolgen van de beslissing opgeschort kunnen worden), kan daarom onvoldoende zijn om een effectieve en voortvarende tenuitvoerlegging van beslissingen te waarborgen.

Met betrekking tot met name de tenuitvoerlegging van beslissingen in gevallen van kinderontvoering door ouders, bepaalt de verordening dat een door het gerecht van het land van herkomst gegeven beslissing houdende terugkeer waarvoor een certificaat is afgegeven, in de lidstaat van tenuitvoerlegging onder dezelfde voorwaarden ten uitvoer moet worden gelegd als wanneer deze daar was gegeven en dat de beslissing niet ten uitvoer kan worden gelegd wanneer deze onverenigbaar is met een later gegeven uitvoerbare beslissing⁶⁷.

Het HvJEU heeft de positie van de gerechten in de lidstaat van herkomst in zijn jurisprudentie versterkt. Als gevolg daarvan kan bij de gerechten van de lidstaat van tenuitvoerlegging geen middel worden aangewend tegen de tenuitvoerlegging van de beslissing houdende terugkeer waarvoor een certificaat is afgegeven en de later gegeven uitvoerbare beslissing kan alleen betrekking hebben op een door het gerecht van de lidstaat van herkomst gegeven beslissing. Bovendien zijn de gerechten van de lidstaat van herkomst de enige die bevoegd zijn om kennis te nemen van betwistingen van hun bevoegdheid, een verzoek tot schorsing van een beslissing houdende de terugkeer waarvoor een certificaat is afgegeven en een verandering van omstandigheden die zich heeft voorgedaan nadat de beslissing houdende de terugkeer waarvoor een certificaat is afgegeven, is gegeven en die ernstig afbreuk kan doen aan het

⁶⁵ Artikel 47.

⁶⁶ Zie de vergelijkende studie inzake procedures voor tenuitvoerlegging van familierecht, waarnaar in de bijlage bij dit verslag wordt verwezen.

⁶⁷ Dezelfde bepalingen inzake tenuitvoerlegging zijn van toepassing op beslissingen waarvoor een certificaat is afgegeven inzake het recht op omgang met kinderen; artikel 47.

belang van het kind⁶⁸. Evenmin kan het gerecht van de lidstaat van tenuitvoerlegging zich verzetten tegen de tenuitvoerlegging van een beslissing houdende terugkeer waarvoor een certificaat is afgegeven op grond dat het gerecht van de lidstaat van herkomst inbreuk heeft gemaakt op de op het certificaat toepasselijke en in overeenstemming met artikel 24 inzake de rechten van het kind van het Handvest uitgelegde bepalingen, aangezien de beoordeling of er van een dergelijke inbreuk sprake is, uitsluitend de bevoegdheid van het gerecht van het land van herkomst is⁶⁹. Het EHRM heeft in zijn rechtspraak eenzelfde redenering gevolgd⁷⁰.

In de praktijk blijven er hindernissen bestaan in verband met de feitelijke tenuitvoerlegging van beslissingen houdende terugkeer⁷¹, of het nu gaat om de tenuitvoerlegging op het grondgebied van de lidstaat waarnaar het kind werd ontvoerd van een door de rechter van die lidstaat gegeven beslissing houdende terugkeer⁷², of de tenuitvoerlegging in die lidstaat van een door de rechter van het land van herkomst gegeven beslissing houdende terugkeer waarvoor een certificaat is afgegeven. Aangezien op procedures inzake tenuitvoerlegging de wetgeving van de lidstaat van tenuitvoerlegging van toepassing is, verschilt de wijze van tenuitvoerlegging per lidstaat. In sommige lidstaten kunnen de procedures voor tenuitvoerlegging in feite wel meer dan een jaar duren omdat de gerechten die ten uitvoer leggen, de zaak inhoudelijk opnieuw onderzoeken⁷³, terwijl beslissingen houdende terugkeer onmiddellijk ten uitvoer zouden moeten worden gelegd. In dit verband heeft het HvJEU verklaard dat, hoewel de verordening niet tot doel heeft de regels van materieel recht en de procedureregels van de lidstaten eenvormig te maken, het niettemin van belang is dat de toepassing van nationale regels geen afbreuk doet aan het nuttig effect van de verordening⁷⁴. In dezelfde zin heeft het EVRM benadrukt dat procedures inzake de terugkeer van het kind en de tenuitvoerlegging van een eindbeslissing houdende de terugkeer van het kind, een spoedige afhandeling vergen, aangezien het verstrijken van de tijd onomkeerbare gevolgen kan hebben voor de relatie tussen het kind en de ouder met wie het kind niet samenleeft. Of een maatregel passend is, moet dus worden beoordeeld op grond van de snelheid waarmee deze kan worden uitgevoerd⁷⁵.

De hoofddoelstelling van de Unie op het gebied van burgerlijk procesrecht is voorkomen dat grenzen tussen lidstaten een hindernis vormen voor de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke zaken. Om de verordening, met name op het cruciale punt van de terugkeer van het kind, effectiever toe te kunnen passen, zal de Commissie de tenuitvoerlegging van

⁶⁸ Zaak C- 211/10 PPU *Povse*, [2010] Jurispr. blz. I-06673, punten 74-83.

⁶⁹ Zaak C-491/10 *Zarraga*, [2010] Jurispr. blz. I-14247.

⁷⁰ Zaak *Povse tegen Austria* (verzoek nr. 3890/11), punten 81-82.

⁷¹ Burgers klagen het meest over omslachtige uitvoeringsprocedures, de lengte van procedures en de uiteenlopende praktijken van nationale autoriteiten.

⁷² Zie bijvoorbeeld, EHRM zaken *PP tegen Polen* (verzoek nr. 8677/03); *Shaw tegen Hongarije* (verzoek nr. 6457/09); *Raw en anderen tegen Frankrijk* (verzoek nr. [10131/11](#)).

⁷³ In sommige lidstaten staan bepalingen inzake tenuitvoerlegging bijvoorbeeld toe dat tegen een executoriale titel beroep wordt ingesteld.

⁷⁴ Zaak C-195/08 PPU *Rinau*, [2008] Jurispr. blz. I-05271, punt 82.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld, *Shaw tegen Hongarije* (verzoek nr. 6457/09) en *Raw tegen Frankrijk* (verzoek nr. 10131/11).

beslissingen op dit gebied toetsen, en daarbij onder meer nagaan of het nodig is gemeenschappelijke minimumnormen inzake tenuitvoerlegging in te voeren.

6. PLAATSING VAN HET KIND IN EEN ANDERE LIDSTAAT

De verordening bevat in artikel 56 specifieke bepalingen inzake de plaatsing van een kind in een instelling of in een pleeggezin in een andere lidstaat. Indien het gerecht van een lidstaat overweegt een kind in een andere lidstaat te plaatsen en indien voor interne plaatsingen van kinderen in de ontvangende staat de tussenkomst van een overheidsinstantie is voorzien, moet het gerecht eerst overleg plegen met de centrale autoriteit of een andere bevoegde autoriteit van de ontvangende staat en vóór de vaststelling van het besluit tot plaatsing de goedkeuring verkrijgen van de bevoegde autoriteit in die lidstaat. Thans is op de procedures voor overleg en toestemming de nationale wetgeving van de lidstaat van ontvangst van toepassing, wat betekent dat er uiteenlopende nationale procedures van de lidstaten van toepassing zijn. Centrale autoriteiten moeten desgevraagd samenwerken bij het verstrekken van informatie en bijstand⁷⁶.

Het HvJEU heeft bevestigd dat alvorens een beslissing houdende plaatsing in de lidstaat van ontvangst ten uitvoer kan worden gelegd, deze in die lidstaat uitvoerbaar moet worden verklaard. Een van de gronden die kan worden aangevoerd tegen een uitvoerbaarverklaring van een beslissing tot plaatsing van een kind in een andere lidstaat is de niet-inachtneming van de procedure van artikel 56 van de verordening⁷⁷ om te voorkomen dat er maatregel tot plaatsing in de lidstaat van ontvangst wordt opgelegd. Teneinde de verordening niet zijn doeltreffendheid te ontnemen, voegde het HvJEU toe dat de beslissing over een verzoek om een uitvoerbaarverklaring zeer voortvarend moet worden genomen en dat een tegen die beslissing ingesteld beroep geen schorsende werking zal hebben⁷⁸. Ongeacht het voorgaande is toepassing van de *exequatur*-procedure op beslissingen inzake plaatsing door deskundigen met het oog op de behoeften van kinderen als bijzonder omslachtig aangemerkt.

Er zou dus kunnen worden onderzocht of de toepassing van een gemeenschappelijke, uniforme procedure die een snellere en efficiëntere toepassing van de bepalingen inzake de plaatsing van kinderen in een andere lidstaat mogelijk maakt, een oplossing voor de geconstateerde problemen is.

⁷⁶ Artikel 55, onder d).

⁷⁷ Artikel 31, lid 2, en artikel 23, onder g).

⁷⁸ Zaak C-92/12 PPU *Health Service Executive*.

CONCLUSIE

De verordening is een instrument dat goed werkt en voor burgers aanzienlijke voordelen heeft opgeleverd. Het heeft de beslechting bevorderd van de steeds talrijkere grensoverschrijdende geschillen in huwelijkszaken en inzake ouderlijke verantwoordelijkheid, door middel van een uitgebreid systeem van bevoegdheidsregels, een doeltreffend systeem voor samenwerking tussen de centrale autoriteiten van lidstaten, de voorkoming van parallelle procedures en het vrije verkeer van beslissingen, authentieke akten en schikkingen. De bepalingen inzake de terugkeer van het kind, die het Haags Verdrag van 1980 aanvullen en waarmee wordt beoogd de ontvoering van kinderen door ouders van de ene naar de andere lidstaat te ontmoedigen, worden bijzonder zinvol geacht.

Op grond van gegevens en voorlopige feedback van deskundigen zijn er echter aanwijzingen dat de bestaande regels verbeterd zouden kunnen worden. Om de in dit verslag vastgestelde problemen uitgebreid te onderzoeken, is de Commissie voornemens een nadere beleidsevaluatie uit te voeren inzake de bestaande regels en hun gevolgen voor burgers. Daartoe zal de Commissie ook een openbare raadpleging beginnen. Op basis van de evaluatie en de reacties op de openbare raadpleging zal de Commissie waar passend maatregelen nemen.

Bijlage

"A European framework for private international law: Current gaps and future perspectives", studie uit 2012, uitgevoerd door prof. dr. Xandra Kramer (wetenschappelijk directeur), mr. Michiel de Rooij, LL.M. (projectleider), Dr. Vesna Lazić, Dr. Richard Blauwhoff en mw. Lisette Frohn, LL.M., beschikbaar op:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201212/20121219ATT58300/20121219ATT58300EN.pdf>

"The parental responsibility, child custody and visitation rights in cross-border separations", studie uit 2010, uitgevoerd door het Institut Suisse de droit comparé (ISDC), beschikbaar op:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET\(2010\)425615_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET(2010)425615_EN.pdf)

"Cross-border exercise of visiting rights", studie uit 2010, uitgevoerd door Dr. Gabriela Thoma-Twaroch, voorzitter van de districtsrechtbank van Josefstadt, Wenen, beschikbaar op:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432735/IPOL-JURI_NT\(2010\)432735_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432735/IPOL-JURI_NT(2010)432735_EN.pdf)

"Interpretation of the Public Policy Exception as referred to in EU Instruments of Private International and Procedural Law" studie uit 2010, uitgevoerd door prof. Burkhard Hess en prof. Thomas Pfeiffer, Universiteit van Heidelberg, beschikbaar op:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET\(2011\)453189_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET(2011)453189_EN.pdf)

"Study on Residual Jurisdiction", verslag-studie uit 2007, uitgevoerd door prof. A. Nuyts, beschikbaar op:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

"Comparative study on enforcement procedures of family rights", studie uit 2007, uitgevoerd door het T.M.C. ASSER-instituut, beschikbaar op:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

Study to inform a subsequent Impact Assessment on the Commission proposal on jurisdiction and applicable law in divorce matters, studie uit 2006, uitgevoerd door het European Policy Evaluation Consortium (EPEC) - werkdocument van de diensten van de Commissie - effectbeoordeling SEC(2006) 949.

"Practical problems resulting from the non-harmonisation of choice of Law rules in Divorce Matters", evaluatie uit 2002, uitgevoerd door het T.M.C. ASSER-instituut, beschikbaar op:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm