Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3657

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 april 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Rechtsbescherming over de brief van 3 februari 2023 over het Fiche: Ouderschapsverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3596).

De vragen en opmerkingen zijn op 23 februari 2023 aan de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd. Bij brief van 24 april 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Tilburg

kst-22112-3657
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

Inhoudsopgave

I	**Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**	**2**
	Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie	2
	Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie	3
	Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie	5
	Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie	8
II	**Antwoord / Reactie van de Minister**	**9**

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het BNC-fiche over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning van beslissingen en de aanvaarding van authentieke akten inzake afstamming en betreffende de invoering van een Europese akte van afstamming. Op basis van de tekst van het voorstel en het BNC-fiche zijn een aantal elementen van het voorstel en de inzet van de Minister nog onvoldoende duidelijk. Deze leden stellen daarom graag nog een aantal vragen.

2. Essentie voorstel

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat, wanneer een afstammingsband tussen een kind en beide ouders wordt erkend in één lidstaat, deze band hierna volgens het voorstel in elke andere lidstaat moet worden erkend. Toetsing aan eigen regels van de erkennende andere lidstaat is, behoudens toetsing aan de openbare orde, niet meer toegestaan. Klopt dit? Zo ja, onder welke voorwaarden is toetsing aan de openbare orde mogelijk?

De leden van de VVD-fractie missen in het voorstel een definitie van het begrip «grensoverschrijdende situatie». De voorgestelde regels voor toepasselijk recht worden geacht niet van toepassing te zijn op «binnenlandse gevallen», terwijl de voorgestelde regels voor erkenning van vastgestelde afstammingsbanden binnen de Europese Unie (EU) wel op «binnenlandse situaties» van toepassing zullen zijn. Kan de Minister hier een reactie op geven? Wanneer kan, bijvoorbeeld in geval van erkenning van het vaderschap/ouderschap worden gesproken van een «binnenlandse situatie»? Is voldoende dat de erkenner en het kind in dezelfde lidstaat gewone verblijfplaats hebben of moet ook de moeder, die toestemming moet geven, in die lidstaat haar gewone verblijfplaats hebben?
De leden van de VVD-fractie vragen hoe de voorgestelde ouderschapsverordening zich verhoudt tot de ontwikkelingen rondom interlandelijke adoptie. Nu alleen het adopteren van een kind uit de Filipijnen, Hongarije, Lesotho, Taiwan, Thailand en Zuid-Afrika mogelijk blijft en Nederland daarmee een restrictiever beleid gaat voeren, is het des te belangrijker dat niet via een omweg alsnog misstanden plaatsvinden. Is Nederland verplicht om interlandelijke adoptie te erkennen uit andere landen als wensouders via een andere EU-lidstaat een kind adopteren uit bijvoorbeeld Sri Lanka of China? Deze leden stellen dat voor de erkenning van adopties die buiten het Haags Adoptieverdrag vallen, de EU-lidstaten momenteel eigen regels stellen. Worden deze adopties volgens de verordening straks beschouwd als «binnenlandse adopties»? Is het dan niet meer mogelijk te toetsen aan Nederlandse regels? Deze leden

ontvangen graag een reactie hierop, waarbij zij de Minister vragen ook in te gaan op soortgelijke vragen die zullen spelen rondom erkenning van draagmoederschap.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de voorgestelde regels voor het toepasselijke recht (welk recht is van toepassing) zich niet alleen tot rechters, maar ook tot de autoriteiten strekt (bijvoorbeeld ook tot ambtenaren van de burgerlijke stand en notarissen) die in een lidstaat belast zijn met de vaststelling van de vestiging of de wijziging van afstammingsbetrekkingen (artikel 17). De kennelijke bedoeling van het voorstel is dat die regels, als het erom gaat een afstammingsband te vestigen of te wijzigen, in de plaats komen van het eigen conflictenrecht van elke lidstaat. Deze regels kunnen dus in potentie leiden tot de toepassing van elk materieel rechtsstelsel ter wereld. Klopt het dat de Europese Commissie heeft beoogd dat er op die manier een mondiale werking van het voorstel uit gaat?
In het BNC-fiche stelt de Minister geen behoefte te zien voor regels over welk recht van toepassing is. Tegelijkertijd constateert de Minister dat er grote verschillen in benadering van afstammingskwesties bestaan tussen lidstaten. De in Nederland geldende ruime regels voor de erkenning van in het buitenland gevestigde of gewijzigde afstammingsbanden (artikelen 10:100 en 10:101 Burgerlijk Wetboek (BW)) zijn tegenhanger van de bestaande regeling van het conflictenrecht ter zake van afstamming in Boek 10, Titel 5 BW. Ruime regels over erkenning van ouderschap kunnen daarom niet los worden gezien van regels over toepasselijkheid van het recht. Het Commissievoorstel tracht de verschillen te overbruggen door uniforme conflictregels te introduceren. Als in een «lidstaat van herkomst» de voorgestelde uniforme conflictregels van de verordening voor de vaststelling van een afstammingsband wordt gehanteerd, dan is conflictrechtelijke toetsing op het niveau van erkenning overbodig. Een uniforme regeling van het conflictenrecht zou tegemoetkomen aan eventuele bezwaren van lidstaten tegen het ontbreken van een conflictrechtelijke toetsing op erkenningsniveau. Sommige lidstaten hechten aan een dergelijke toetsing. Hoe kijkt de Minister hiernaar?
De leden van de VVD-fractie merken op dat in artikel 17 van de verordening wat betreft de toepasselijkheid van het recht wordt gekozen voor het recht van de staat waar de moeder ten tijde van de bevalling haar gewone verblijfplaats heeft. Waarop berust deze keuze van de Europese Commissie? Waarom is niet aangesloten bij nationaliteit? De nationaliteit van een persoon is doorgaans eenvoudiger te verifiëren dan zijn gewone verblijfplaats. Wat is de inzet van de Minister hierbij?

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot vragen of bij de gesprekken over de verordening wordt voorkomen dat er doublures ontstaan tussen taken en bevoegdheden van de EU enerzijds en bestaande organisaties anderzijds, zoals de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Is de Minister bereid te bevorderen en waar mogelijk te faciliteren dat de Europese Commissie en de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht intensiever samenwerken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het fiche Ouderschapsverordening. Deze leden ondersteunen het streven van de Europese Commissie om ervoor te zorgen dat wanneer ouderschap in een bepaald EU-land is gevestigd, dit in de hele EU wordt erkend zodat kinderen hun rechten in grensoverschrijdende situaties behouden, ook

wanneer zij binnen de EU reizen of verhuizen. Deze leden willen de Minister nog enkele vragen voorleggen over het fiche.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

b. Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister als aandachtspunt onderkent dat de verordening geen ruimte mag laten voor onderscheid op grond van geslacht, genderidentiteit, geslachtskenmerken, genderexpressie of seksuele gerichtheid van ouders. Deze leden zijn het daarvan harte mee eens. Zij vragen hoe de Minister dit in de verordening wil laten borgen. Gaat de Minister aandringen op inclusieve bepalingen in de verordening, waarbij dus niet wordt gesproken over vader en moeder, maar over ouders?
De leden van de D66-fractie lezen in het fiche dat het voor de Minister nog niet vaststaat of het noodzakelijk is dat op Europees niveau wordt geregeld welke rechter bevoegd is en welk nationaal recht de afstamming bepaalt. De Minister geeft aan dat het mogelijk voldoende zou moeten zijn dat de erkenning van in een andere lidstaat vastgesteld ouderschap alleen kan worden geweigerd als die lidstaat overduidelijk onvoldoende verbonden is met een situatie om rechtsmacht aan te nemen voor vragen rond afstamming. Als voorbeeld van een dergelijke situatie worden genoemd dat een kind niet in de desbetreffende lidstaat is geboren, kind en ouders er niet de gewone verblijfplaats hebben en zij ook niet de nationaliteit van die lidstaat hebben. Deze leden constateren dat dit slechts een voorbeeld is en dat het criterium dat de Minister oppert («onvoldoende verbonden») niet eenduidig is. Is de Minister van oordeel dat dit criterium dermate duidelijk is dat geen bepalingen meer nodig zijn die de bevoegde rechter en het geldende nationale recht regelen? Verwacht de Minister in de praktijk geen discussie over de vraag wanneer sprake is van onvoldoende verbondenheid?
De leden van de D66-fractie lezen ook dat de Minister de verhouding van de regeling voor toepasselijk recht tot de Nederlandse regeling voor het toepasselijk recht bestempelt als een «belangrijk aandachtspunt bij de onderhandelingen». Kan de Minister toelichten waarom dit een belangrijk aandachtspunt is en waar de eventuele moeilijkheden zitten?

c. Eerste inschatting van krachtenveld

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de inschatting van de Minister van het krachtenveld. De Minister schat in dat de vraag hoe om te gaan met draagmoederschap een heet hangijzer zal zijn bij de onderhandelingen, vanwege het feit dat bepaalde landen draagmoederschap in het eigen land verbieden. De Minister verwacht in ieder geval tegenstand van lidstaten die bezwaren hebben tegen de erkenning van ouderschap van paren van gelijk geslacht en andere regenbooggezinnen. Ook de discussie over meerouderschap die in verschillende lidstaten wordt gevoerd kan hierbij volgens de Minister een rol spelen. De Minister schat dit in als een serieus obstakel omdat het unanimiteitsvereiste geldt. Zijn er volgens de Minister alternatieven om op EU-niveau vooruitgang te boeken op de aspecten uit dit voorstel? Zo ja, welke?

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister de discussie over meerouderschap aanhaalt, die ook in Nederland wordt gevoerd. Op welke manier beïnvloedt de verordening de lopende analyse van de doorwerking van meerouderschap in overige wet- en regelgeving? Ligt de oplevering van deze analyse nog op koers voor deze zomer?

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

c. Proportionaliteit

De leden van de D66-fractie constateren dat de Europese Commissie voorstelt een Europees certificaat van afstamming in te voeren: kinderen (of hun wettelijke vertegenwoordigers) kunnen dit aanvragen bij de lidstaat die de afstamming heeft vastgesteld en dat desgewenst gebruiken om de afstamming in alle andere lidstaten aan te tonen. De Europese Commissie stelt een geharmoniseerd modelcertificaat voor dat in de hele EU geldig is. De Minister schrijft in het fiche dat de regeling van het Europees certificaat van afstamming mogelijk eenvoudiger zou kunnen, om met minder lasten een vergelijkbaar resultaat te bereiken. Kan de Minister dit concretiseren? Hoe zou de regeling volgens de Minister moeten worden ingericht? Denkt de Minister daarbij aan een raadpleegbaar register zoals nu beproefd voor het gezagsregister? Welke rol speelt internationale gezagserkenning in deze verordening en wat betekent dat voor mogelijkheden voor voogden om namens de aan hen toegewezen kinderen internationaal te handelen?

6. Implicaties juridisch

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

De leden van de D66-fractie lezen dat het voorstel in zijn huidige vorm mogelijk noopt tot aanpassingen van boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en dat voor een inschatting van deze consequenties nader zal worden overlegd met de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht. Het voorstel raakt ook aan het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en aan de wensen van een deel van de Kamer voor een regeling van draagmoederschap en meerouderschap. Is er inmiddels al meer zicht op de consequenties voor de nationale wetgeving (inclusief de wetgeving die nog in voorbereiding is)? Zo ja, wat zijn die consequenties?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde verordening en de beoordeling van de Minister. Tegen de achtergrond dat het familierecht behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten en de lijn die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) te herkennen is, vinden deze leden de kritiekloze toejuiching van het voorstel door de Minister opmerkelijk.

Noodzaak en subsidiariteit

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister kan bevestigen dat er, zeker in het licht van de uitspraken van het HvJ EU, momenteel geen juridische belemmeringen bestaan om zich vrij te vestigen en te bewegen in een andere lidstaat en het familieleven te beleven op grond van de afstammingsrelatie die in een lidstaat van herkomst is erkend. Waarom heeft bijvoorbeeld de uitspraak V.M.A./Stolichna van het HvJ EU uit 2021 niet tot een heroverweging geleid van het voorstel? Is het zo dat zaken die binnen de kaders van de huidige jurisprudentie door lidstaten in gezamenlijk overleg kunnen worden opgelost geen nadere regeling verdienen in de vorm van richtlijnen en verordeningen? Hoe is het te rijmen met dit uitgangspunt dat ook na de genoemde uitspraak van het HvJ onverkort wordt ingezet op het reeds eerder aangekondigde plan?

Rechtsgrondslag

De leden van de SGP-fractie menen dat te eenvoudig, zonder nadere onderbouwing, volstaan wordt met verwijzing naar artikel 81, derde lid, en dat ten onrechte een beschouwing ontbreekt over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bevoegdheid van de lidstaten, de onderlinge verhouding tussen lidstaten en gevolgen voor de verhouding tussen de eigen inwoners van lidstaten en Unieburgers die uit andere lidstaten afkomstig zijn. Onderkent de Minister dat het feit dat artikel 81, derde lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de mogelijkheid schept om maatregelen te treffen inzake grensoverschrijdende effecten niet op voorhand betekent dat alle maatregelen passen bij de letter en de bedoeling van de verdragen?
De leden van de SGP-fractie menen dat de toelichting en het fiche van de Minister te eenvoudig stellen dat het voorstel de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake het familierecht ongemoeid laat, aangezien lidstaten door het voorstel onvermijdelijk gedwongen worden te handelen in strijd met hun constitutionele uitgangspunten door bijvoorbeeld sociale voordelen toe te kennen aan groepen die op grond van de eigen wetgeving nu niet aanmerking komen. De nieuwe terreinen die de verordening bestrijkt, vergen bovendien meer van de lidstaten dan het recht op vrij verkeer, het gezinsleven en de identiteit die op dit moment reeds moeten worden erkend. Deze leden vragen waarom de Minister deze ondermijning van de exclusieve bevoegdheid van lidstaten acceptabel vindt en hoe dit verenigbaar is te achten met de grondslagen van de EU.
De leden van de SGP-fractie constateren als paradoxaal gegeven dat het voorstel discriminerende trekken heeft omdat het ongelijkheid creëert tussen de eigen burgers van lidstaten en andere Unieburgers die in de lidstaat verblijf hebben. De laatstgenoemden krijgen een royalere behandeling dan de eigen burgers van de lidstaat. Het betreft bovendien rechten die sommige burgers van deze lidstaat misschien ook wel zouden willen genieten, maar waarvoor het nationale recht een ruimte biedt. Deze steeds extensievere uitleg van het vrij verkeer leidt aldus tot een ongerijmde situatie die niet alleen de bevoegdheid van de lidstaten onder druk zet, maar ook de solidariteit tussen burgers die in een lidstaat verblijven. Deze leden vragen de Minister hierop te reflecteren.
De leden van de SGP-fractie vragen de Minister waarom het voorstel afwijkt van de lijn die in eerdere verordeningen op basis van het Unirecht gangbaar was. Deze leden wijzen er bijvoorbeeld op dat Verordening (EG) nr. 4/2009 in overweging 25 aangeeft dat de erkenning in een lidstaat van een beslissing inzake onderhoudsverplichtingen niet inhoudt de erkenning door de betrokken lidstaat van de familiebetrekkingen, de bloedverwantschap, het huwelijk of de aanverwantschap die ten grondslag liggen aan de onderhoudsverplichting die tot de beslissing heeft geleid. Welke dwingende juridische argumenten zijn er om ten aanzien van alle doeleinden steeds verdergaande erkenning van lidstaten te vereisen bij grensoverschrijdende aangelegenheden?
De leden van de SGP-fractie vragen een reflectie op de stelling in de toelichting op de Verordening dat dit voorstel een leemte in het Unierecht zou vullen. Onderkent de Minister dat deze benadering zich moeizaam verhoudt tot het uitgangspunt van de Europese verdragen dat het familierecht behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten en dat afspraken voor nadere samenwerking van lidstaten vanuit het Unierecht in beginsel niet als noodzakelijk en dus niet als leemte kunnen gelden, maar als aanvullende mogelijkheden waartoe men desgewenst binnen de EU in vrijheid kan besluiten.
De leden van de SGP-fractie lezen dat volgens de toelichting en de regeling van het voorstel restrictief moet worden omgegaan met een beroep op de openbare orde en dat een visie op het gezin en gezins-

vormen hier niet toe behoort. Deze leden vragen of de Minister beseft dat hiermee ten principale de mogelijkheden worden afgesneden om onwenselijke praktijken in te dammen. Deze leden vragen de Minister allereerst in te gaan op de situatie waarin een andere lidstaat zou besluiten om polygamie toe te staan en dat een veelvoud van vaders of moeders op basis hiervan in Nederland sociale voordelen zou willen opstrijken. Is de Minister werkelijk de mening toegedaan dat in zulke situaties de openbare orde niet in het geding is? Vindt de Minister bovendien, in de tweede plaats, dat lidstaten een dam moeten kunnen opwerpen om te voorkomen dat via het voorstel en via andere lidstaten de misstanden die verbonden kunnen zijn aan commercieel draagmoederschap verder eenvoudig verspreiding kunnen vinden binnen de EU? Waarom worden hier geen voorwaarden bedongen?
De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de beweringen in de toelichting dat kinderrechten universeel zouden zijn en dat elk kind dezelfde rechten geniet. Elders in de toelichting is zelfs te lezen dat in het internationaal recht, het recht van de Unie en het recht van de lidstaten alle kinderen zonder onderscheid dezelfde rechten hebben. Onderkent de Minister dat dit in ieder geval niet de materiële beoordeling van kinderrechten en mensenrechten kan betreffen, aangezien het voorstel juist de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake familierecht benadrukt en die dus tot uiteenlopende uitkomsten kan leiden? Deze leden wijzen erop dat weliswaar bepaalde kinderrechten universeel zijn, maar zeker niet alle en dat dit uitgangspunt binnen de EU dus beperkt hanteerbaar is. Zo is het internationaalrechtelijk bijvoorbeeld bepaald geen uitgemaakte zaak dat het recht om te huwen en een gezin te vormen voor alle gezinsvormen onverkort opgaat en dat kinderen in alle landen daar gelijkelijk een beroep op kunnen doen. Immers, de discussie gaat er juist om dat (lid)staten de rechten die door de regenboogbeweging worden geclaimd juist als strijdig met het belang van het kind zien en dat deze staten hiertoe het volste recht hebben. Moeten deze leden constateren dat de toelichting bedoeld heeft te zeggen dat universele kinderrechten enkel die rechten zijn die duidelijk uit de internationale verdragen als universeel blijken, bijvoorbeeld het recht om de eigen afstamming te kennen?

Proportionaliteit

De leden van de SGP-fractie constateren dat sprake zou zijn van een fundamentele koerswijziging indien de erkenning van de afstemming in alle lidstaten niet langer voor specifieke doeleinden geldt, maar voor alle doeleinden. Het bevreemdt deze leden dat de Minister niet ingaat op dit vraagstuk, temeer omdat de keuze voor specifieke doeleinden nog in recente uitspraken van het HvJ EU een relevant gegeven was (Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385; V.M.A./Stolichna obshtina, C 490/20, ECLI:EU:C:2021:1008). Het HvJ EU richt zich uitdrukkelijk op rechten die de belangen van het kind en het vrij verkeer het meest direct raken, zoals het recht om in elkaars nabijheid te zijn, zich vrij te verplaatsen en een identiteit te hebben. Waarom maakt de Minister geen onderscheid tussen de verschillende doeleinden in het licht van de soevereiniteit van lidstaten en waarom pleit het niet voor de meest minimale regeling? Bijvoorbeeld recht op een identiteit en eerbiediging van het privéleven en beperkingen als het gaat om sociale zekerheid?
De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister het niet voor de hand liggend zou vinden om, gezien de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake het familierecht, in artikel 3 limitatief op te nemen op welke situaties de verordening betrekking heeft. Deze leden signaleren het risico dat het samenstel van de leden 1 en 2 ertoe leidt dat op termijn meer zaken onder de verordening vallen dan nu is beoogd. Zou niet ten minste aan de aanhef van het tweede lid toegevoegd moeten worden dat

de verordening in ieder geval niet van toepassing is op de genoemde onderdelen?

Procedure

De leden van de SGP-fractie lezen dat volgens de Minister het vereiste van unanimiteit zal geleden voor de besluitvorming in de Raad. Deze leden vragen in hoeverre door de Europese Commissie is verkend of besproken of de besluitvorming bij dit voorstel na eenparigheid van stemmen binnen de gewone wetgevingsprocedure zou kunnen worden afgedaan.

Overig

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Europese Commissie met dit voorstel van twee walletjes wil eten als het gaat om het belang van het kind. Enerzijds wordt als fundamentele lijn in de onderbouwing verwezen naar de internationale verdragen inzake de belangen van kinderen, terwijl in de definitiebepaling ineens wordt gesteld dat kinderen personen van alle leeftijden zijn. Deze leden wijzen erop dat de internationale verdragen inzake kinderen primair beogen kwetsbare minderjarigen in de leeftijd tot achttien jaar te beschermen. Het is een oneigenlijke en inconsistente keuze om het gelet op deze achtergrond en het doel van de verordening de grens van minderjarigheid te laten vervallen. Wil de Minister dit punt meenemen in de onderhandelingen en bepleiten dat als eenduidige keuze het beschermen van de minderjarigheid wordt gekozen?
De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de verordening in artikel 15 geen ondergrens hanteert als het gaat om de leeftijd van jongeren waarop zij inspraak verdienen. Deze regeling verhoudt zich moeizaam tot de Nederlandse wetgeving, die in hoofdlijn ervoor kiest vanaf de leeftijd van twaalf jaar standaard gelegenheid te bieden tot inspraak en voor jongere kinderen de ruimte laat aan de rechter. De Minister heeft eerder herhaaldelijk aangegeven geen noodzaak te zien tot wijziging van de wettelijke regelingen. Is de Minister voornemens te bedingen dat de bestaande wetgeving in de lidstaten als uitgangspunt kan dienen?
De leden van de SGP-fractie vragen waarom ten aanzien van akten zonder bindende rechtsgevolgen (artikel 45) de bewijskracht uit de lidstaat van herkomst zou moeten gelden. Zou het ten aanzien van akten zonder bindende rechtsgevolgen niet voor de hand liggen om van deze regulering af te zien? Kan de Minister bovendien bevestigen dat het criterium van de meest vergelijkbare bewijskracht in ieder geval impliceert dat lidstaten hun wetgeving op dit punt niet behoeven aan te passen en dat verschillen onbekommerd mogen blijven bestaan?
De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister de formulering van een Europese facultatieve akte en de bepaling dat het gebruik niet verplicht is (artikel 46, lid), voldoende adequaat vindt. Deze leden hebben de indruk dat hierdoor ten onrechte de indruk zou kunnen worden gewekt dat het lidstaten vrij staat deze akten te gebruiken, hetgeen niet de bedoeling lijkt van de Europese Commissie. Zou de oplossing niet zijn om de inhoud van de Verordening werkelijk in overeenstemming te laten zijn met de benaming, namelijk door de akte ook voor gerechten en autoriteiten louter facultatief ter ondersteuning ter beschikking te stellen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van de brief en bijgevoegde documenten van de Minister betreffende de Europese ouderschapsverordening. Dit lid heeft hierover nog een aantal vragen. In de beslisnota staat dat er zaken worden geregeld zoals uitbreidingen van de digitaliserings-verordening. Wat houdt deze uitbreiding van de digitaliseringsverordening in?

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat de Minister in de consultatie-fase heeft gesteld dat met name een regeling voor de erkenning van ouderschap ontstaan in het buitenland gewenst is. Of het daarvoor ook noodzakelijk is dat Europees wordt geregeld welke rechter bevoegd is, staat voor de Minister niet vast. Hetzelfde geldt voor de vraag of het noodzakelijk is te regelen welk nationaal recht de afstamming bepaalt. Begrijpt dit lid uit dit stukje goed dat het straks mogelijk is dat buitenlandse rechters bevoegd gezag gaan krijgen over Nederlandse ouders en kinderen?

II Antwoord / Reactie van de Minister

Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de VVD, D66, de SGP en het lid van de BBB-fractie kennis hebben genomen van het in het bovenstaande aangehaalde Fiche en hierover schriftelijke vragen hebben gesteld. In het onderstaande ga ik op deze vragen en opmerkingen in. Hierbij zijn de vragen van de verschillende fracties integraal overgenomen in gecursiveerde vorm, waarop de beantwoording per vraag volgt.

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

1.
Klopt het dat, wanneer een afstammingsband tussen een kind en beide ouders wordt erkend in één lidstaat, deze band hierna volgens het voorstel in elke andere lidstaat moet worden erkend en dat toetsing aan de eigen regels van de erkennende andere lidstaat, behoudens toetsing aan de openbare orde, niet meer is toegestaan? Zo ja, onder welke voorwaarden is toetsing aan de openbare orde mogelijk?

De erkenningsregeling in het voorstel ziet op rechterlijke beslissingen en authentieke akten tot vaststelling van de afstamming met bindende rechtsgevolgen die afkomstig zijn uit een andere lidstaat. Deze beslissingen en akten worden automatisch erkend in de andere lidstaten; aan de erkenning gaat geen bijzondere procedure vooraf. Ook mag de beslissing of akte niet ten gronde worden onderzocht; de lidstaat waar de erkenning wordt ingeroepen mag dus niet onderzoeken of de rechterlijke beslissing of de authentieke akte inhoudelijk juist is, noch of de juiste regels op de juiste wijze zijn toegepast. Wel is het mogelijk om de rechter van de lidstaat waar de erkenning wordt ingeroepen te verzoeken om de erkenning te weigeren. Eén van de weigeringsgronden is dat de erkenning kennelijk strijdig zou zijn met de openbare orde van de lidstaat waar de erkenning wordt ingeroepen. Uit het woord «kennelijk» volgt dat de openbare orde-exceptie restrictief moet worden toegepast. Waar het gaat om minderjarige kinderen (onder 18 jaar) moeten bij de beoordeling of sprake is van «kennelijke strijd met de openbare orde» de belangen van het kind worden meegewogen (opgenomen in artikel 24 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). De toepassing van de openbare orde-exceptie door de rechter of de bevoegde autoriteit mag niet in strijd zijn met het Handvest, met name het discriminatieverbod opgenomen in artikel 21.
De erkenningsregeling ziet niet op authentieke akten die geen rechtsgevolgen maar wel bewijskracht hebben (zoals geboorteakten). Zo'n akte heeft volgens het voorstel in een andere lidstaat dezelfde bewijskracht als in de lidstaat van herkomst, op voorwaarde dat dit niet kennelijk strijdig is met de openbare orde van die andere lidstaat. Ook in dat geval geldt dat de toepassing van de openbare orde-exceptie niet in strijd mag zijn met

het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, meer in het bijzonder het discriminatieverbod in artikel 21.

2.
Kunt u uitleggen wanneer sprake is van «grensoverschrijdende situaties» en wanneer van «binnenlandse gevallen» in het kader van de voorgestelde regels voor het toepasselijk recht en van de voorgestelde regels voor erkenning van vastgestelde afstammingsbanden? Wanneer kan, bijvoorbeeld in geval van erkenning van het vaderschap/ouderschap worden gesproken van een «binnenlandse situatie»? Is voldoende dat de erkenner en het kind in dezelfde lidstaat gewone verblijfplaats hebben of moet ook de moeder, die toestemming moet geven, in die lidstaat haar gewone verblijfplaats hebben?

Artikel 3 van het voorstel bepaalt dat de verordening van toepassing is op burgerlijke zaken op het gebied van afstamming in grensoverschrijdende situaties. In het kader van het toepasselijk recht (en ook in het kader van de rechterlijke bevoegdheid) moet het begrip «grensoverschrijdende situatie» ruim worden opgevat, waarbij niet alleen de gewone verblijfplaats van de erkenner of van het kind relevant zijn, maar ook van de persoon die bevalt en de plaats waar de erkenning heeft plaatsgevonden. De laatste twee plaatsen vormen immers ook aanknopingspunten voor de vaststelling van het toepasselijk recht (zie artikel 17 lid 1 en artikel 20 lid 1 onder c van het voorstel).
Voor de toepassing van de regels inzake erkenning hoeft niet te worden vastgesteld of de relevante aanknopingspunten (zoals de gewone verblijfplaats) zich bevinden in verschillende lidstaten of dat alle relevante aanknopingspunten zich bevinden in één lidstaat. De erkenningsregels zijn van toepassing als een partij zich in een lidstaat beroept op een rechterlijke beslissing of authentieke akte die afkomstig is uit een andere lidstaat en zijn daarmee naar hun aard slechts van toepassing op grensoverschrijdende situaties.

3.
Hoe verhoudt de voorgestelde ouderschapsverordening zich tot de ontwikkelingen rondom interlandelijke adoptie? Nu alleen het adopteren van een kind uit de Filipijnen, Hongarije, Lesotho, Taiwan, Thailand en Zuid-Afrika mogelijk blijft en Nederland daarmee een restrictiever beleid gaat voeren, is het des te belangrijker dat niet via een omweg alsnog misstanden plaatsvinden. Is Nederland verplicht om interlandelijke adoptie te erkennen uit andere landen als wensouders via een andere EU-lidstaat een kind adopteren uit bijvoorbeeld Sri Lanka of China? Voor de erkenning van adopties die buiten het Haags Adoptieverdrag vallen, stellen de EU-lidstaten momenteel eigen regels. Worden deze adopties volgens de verordening straks beschouwd als «binnenlandse adopties»? Is het dan niet meer mogelijk te toetsen aan Nederlandse regels? Kunt u ook ingaan op soortgelijke vragen die zullen spelen rondom erkenning van draagmoederschap?

Alleen binnenlandse adopties vallen onder het toepassingsgebied van de verordening. Onder binnenlandse adoptie wordt verstaan een adoptie waarbij het kind en de adoptieouder(s) hun gewone verblijfplaats in dezelfde lidstaat hebben en waarbij de adoptie een blijvende ouder-kindrelatie tot stand brengt (zie punt 26 van de Considerans). Interlandelijke adoptie, waarbij het kind en de adoptieouder(s) niet hun gewone verblijfplaats hebben in dezelfde staat, wordt geheel uitgezonderd van het toepassingsgebied van de verordening, zoals blijkt uit artikel 3 lid 2 onder e van het voorstel en uit punt 27 van de Considerans.
Interlandelijke adopties die in de ene lidstaat worden erkend op basis van het Haags Adoptieverdrag óf op basis van nationale wetgeving, vallen niet

onder de erkenningsregeling van de verordening. Voor de vaststelling van de afstamming van een uit een draagmoeder geboren kind geldt in grote lijnen hetzelfde, zij het dat internationaal draagmoederschap, in tegenstelling tot internationale adoptie, niet expliciet is uitgezonderd van het toepassingsgebied van de verordening. Anders dan bij adoptie, is er (nog) geen internationaal verdrag dat de erkenning van draagmoederschap regelt. Uit artikel 3 lid 3 van het voorstel volgt dat de erkenningsregeling van de verordening niet van toepassing is wanneer de afstamming van een uit een draagmoeder geboren kind, is vastgesteld in een derde land. De erkenning en aanvaarding van beslissingen en akten inzake afstamming wordt in die gevallen beheerst door het nationale recht van elke lidstaat (zie ook punt 32 van de Considerans). In punt 18 van de Considerans wordt er echter wel op gewezen dat de lidstaten op grond van artikel 8 EVRM verplicht zijn om de in het buitenland vastgestelde juridische ouder-kindrelatie tussen een uit een draagmoeder geboren kind en de biologische wensouder te erkennen en om te voorzien in een mechanisme voor de erkenning rechtens van de ouder-kindrelatie met de niet-biologische wensouder.

4.
De regels inzake het toepasselijk recht kunnen in potentie leiden tot de toepassing van elk materieel rechtsstelsel ter wereld. Klopt het dat de Europese Commissie heeft beoogd dat er op die manier een mondiale werking van het voorstel uit gaat?

Artikel 16 van het voorstel bepaalt dat de regels inzake het toepasselijk recht een universeel toepassingsgebied hebben. Zij kunnen dus ook verwijzen naar het recht van een land dat geen lidstaat is van de EU. De verordening is op dit punt in lijn met de andere EU-regelingen die regels bevatten over het toepasselijk recht, zoals de Rome I- en Rome II-Verordeningen, de Alimentatieverordening en de Erfrechtverordening. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Verordening, wanneer deze wordt vastgesteld, slechts zal worden toegepast door de gerechten en bevoegde autoriteiten in de EU-lidstaten. Van een «mondiale werking» is in zoverre geen sprake.

5.
In het BNC-fiche stelt u geen behoefte te zien voor regels over welk recht van toepassing is. Tegelijkertijd constateert u dat er grote verschillen in benadering van afstammingskwesties bestaan tussen lidstaten. De in Nederland geldende ruime regels voor de erkenning van in het buitenland gevestigde of gewijzigde afstammingsbanden (artikelen 10:100 en 10:101 BW) zijn tegenhanger van de bestaande regeling van het conflictenrecht ter zake van afstamming in Boek 10, Titel 5 BW. Ruime regels over erkenning van ouderschap kunnen daarom niet los worden gezien van regels over toepasselijkheid van het recht. Het Commissievoorstel tracht de verschillen te overbruggen door uniforme conflictregels te introduceren. Als in een «lidstaat van herkomst» de voorgestelde uniforme conflictregels van de verordening voor de vaststelling van een afstammingsband worden gehanteerd, dan is conflictrechtelijke toetsing op het niveau van erkenning overbodig. Een uniforme regeling van het conflictenrecht zou tegemoetkomen aan eventuele bezwaren van lidstaten tegen het ontbreken van een conflictrechtelijke toetsing op erkenningsniveau. Sommige lidstaten hechten aan een dergelijke toetsing. Hoe kijkt u hiernaar?

Zoals in het BNC-fiche staat, acht het kabinet het met name wenselijk dat er op EU-niveau een regeling komt op grond waarvan afstammingsrelaties die in de ene lidstaat zijn vastgesteld, in de andere lidstaten worden erkend. Uitgaande van een wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten

in elkaars rechtssysteem, gerechtelijke instanties en autoriteiten, zouden de regels inzake de rechterlijke bevoegdheid en het toepasselijk recht dan niet per definitie geharmoniseerd hoeven te worden; men mag ervan uitgaan dat de gerechten en instanties zich op redelijke gronden bevoegd hebben geacht en een rechtsstelsel hebben toegepast dat nauw verbonden is met het geval.
De huidige, Nederlandse regeling, die geldt voor de erkenning van in het buitenland (waaronder niet-EU-lidstaten) gewezen rechterlijke beslissingen of tot stand gekomen rechtsfeiten en -handelingen betreffende afstamming (artikel 10:100 en artikel 10:101 BW) gaat óók uit van vertrouwen. De regels inzake erkenning en de regels inzake het toepasselijk recht worden hier niet gekoppeld; het feit dat de buitenlandse rechter een ander recht heeft toegepast dan het recht dat op grond van de Nederlandse conflictregels van toepassing zou zijn geweest, levert géén grond op om de erkenning te weigeren (zie artikel 10:100 lid 2 BW).
Wanneer tijdens de onderhandelingen blijkt dat het voor het bereiken van overeenstemming over uniforme regels voor de erkenning van afstamming nodig is dat er ook een uniforme regeling komt op het gebied van het toepasselijk recht (en/of de rechterlijke bevoegdheid) dan zijn gezamenlijke afspraken echter niet uitgesloten. Nederland heeft dan ook een positieve grondhouding ten opzichte van het Commissievoorstel.

6.
In artikel 17 van het voorstel staat dat het recht van toepassing is van de staat waar de moeder ten tijde van de bevalling haar gewone verblijfplaats heeft. Waarom heeft de Europese Commissie in artikel 17 van het voorstel niet gekozen voor de nationaliteit, die doorgaans eenvoudiger is te verifiëren dan de gewone verblijfplaats? Wat is uw inzet hierbij?

De Europese Commissie heeft ervoor gekozen om wat betreft het toepasselijk recht op de vaststelling van de afstamming primair aan te knopen bij de gewone verblijfplaats van de persoon die bevalt ten tijde van de bevalling (artikel 17 lid 1). De Europese Commissie heeft ook onderkend dat de gewone verblijfplaats van deze persoon zich niet in alle gevallen laat vaststellen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een vluchteling. In dat geval wordt aangeknoopt bij de staat van de geboorte van het kind.
Het commissievoorstel wijkt op dit punt af van de regeling van het conflictenrecht op het gebied van afstamming in boek 10 BW, waarbij de gemeenschappelijke nationaliteit van de betrokken partijen bij de afstammingsrelatie het uitgangspunt vormt. Hoewel de Commissie verwacht hiermee een voor de meeste gevallen eenvoudig toepasbare regel te geven (Overweging 50 considerans), ben ik het met de vragensteller eens dat de nationaliteit zich doorgaans eenvoudiger laat verifiëren dan de gewone verblijfplaats. Daar staat tegenover dat betrokkenen meerdere nationaliteiten kunnen hebben, waarbij de vraag rijst welke nationaliteit de doorslag zou moeten geven. Dan moet worden gekeken naar de effectieve nationaliteit, waarmee de persoon de nauwste band heeft. Welke nationaliteit dat is, laat zich ook niet altijd eenvoudig vaststellen.
Overigens wordt in artikel 17 lid 2 wel verwezen naar, onder meer, de nationaliteit van de ouders van het kind. Deze bepaling vormt een uitzondering op artikel 17 lid 1: als het recht dat op grond van artikel 17 lid 1 slechts leidt tot de vaststelling van de afstamming van één ouder, dan kan de rechter of de bevoegde autoriteit op basis van artikel 17 lid 2 ten aanzien van de vaststelling van de afstammingsrelatie met de tweede ouder hetzij het recht van de nationaliteit van een van de ouders, hetzij het recht van de staat waar het kind is geboren toepassen. Het tweede lid biedt dus herkansingsmogelijkheden met het doel te bewerkstelligen dat de afstamming van de tweede ouder kan worden vastgesteld. In dat

opzicht vormt aanknoping bij de nationaliteit geen probleem: een dubbele nationaliteit van een van de ouders kan zelfs een extra herkansingsmogelijkheid bieden.
Wat de inzet van Nederland zou moeten zijn, zal ook onderdeel vormen van de bespreking met de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht.

7.
Wordt bij de gesprekken over de verordening voorkomen dat er doublures ontstaan tussen taken en bevoegdheden van de EU enerzijds en bestaande organisaties anderzijds, zoals de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht? Bent u bereid te bevorderen en waar mogelijk te faciliteren dat de Europese Commissie en de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht intensiever samenwerken?

In het kader van haar project «Parentage/Surrogacy» onderzoekt de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht de mogelijkheden om te komen tot een instrument met uniforme regels van internationaal privaatrecht. De EU is als lid van de Haagse Conferentie hierbij nauw betrokken. Het project bevindt zich in een andere fase dan de Afstammingsverordening. In november 2022 is een rapport opgemaakt van experts van 24 leden van de Haagse Conferentie, waaronder van de EU, over de wenselijkheid en haalbaarheid van een instrument en in maart 2023 hebben vergaderingen plaatsgevonden. Van een concreet voorstel is echter nog geen sprake.
Ik deel het oordeel van de vragenstellers dat een nauwe samenwerking tussen de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht en de EU in deze zaken wenselijk is. Ik ben ook bereid deze samenwerking waar nodig te bevorderen en faciliteren. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat nu ook al op meerdere terreinen van het internationaal privaatrecht overlap bestaat tussen EU-instrumenten en instrumenten van de Haagse Conferentie. Dit blijkt in de praktijk niet onoverkomelijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

1.
De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister als aandachtspunt onderkent dat de verordening geen ruimte mag laten voor onderscheid op grond van geslacht, genderidentiteit, geslachtskenmerken, genderexpressie of seksuele gerichtheid van ouders. Deze leden zijn het daarvan harte mee eens. Zij vragen hoe de Minister dit in de verordening wil laten borgen. Gaat de Minister aandringen op inclusieve bepalingen in de verordening, waarbij dus niet wordt gesproken over vader en moeder, maar over ouders?

De Nederlandse inzet in de onderhandelingen is gericht op een inclusieve verordening. Uitgangspunt is daarbij dat er geen onderscheid tussen ouders mag worden gemaakt op grond van geslacht, genderidentiteit, geslachtskenmerken, genderexpressie of seksuele gerichtheid. Het voorstel van de Europese Commissie, dat uiteraard nog niet definitief is, hanteert nu over het algemeen de termen «ouders» of «persoon die bevalt» (zie onder meer in Artikel 17). Ik deel de opvatting dat inclusieve definities de voorkeur hebben. Hiervan kan echter worden afgeweken waar een genderspecifieke omschrijving nodig is omdat de sekse van de ouder (deels) bepalend is. Ook in het Nederlandse afstammingsrecht en het Nederlandse IPR worden in die gevallen genderspecifieke omschrijvingen gebruikt.

2.
U stelt in het BNC-fiche dat het wat u betreft niet vaststaat of het noodzakelijk is dat op Europees niveau wordt geregeld welke rechter

bevoegd is en welk nationaal recht de afstamming bepaalt. Volgens u is het mogelijk voldoende dat de erkenning van in een andere lidstaat vastgesteld ouderschap alleen kan worden geweigerd als die lidstaat overduidelijk onvoldoende verbonden is met een situatie om rechtsmacht aan te nemen voor vragen rond afstamming. Als voorbeeld van een dergelijke situatie wordt genoemd dat een kind niet in de desbetreffende lidstaat is geboren, kind en ouders er niet de gewone verblijfplaats hebben en zij ook niet de nationaliteit van die lidstaat hebben. Dit is slechts een voorbeeld en dat het criterium dat u oppert («onvoldoende verbonden») is niet eenduidig. Bent u van mening dat dit criterium dermate duidelijk is dat geen bepalingen meer nodig zijn die de bevoegde rechter en het geldende nationale recht regelen? Verwacht u in de praktijk geen discussie over de vraag wanneer sprake is van onvoldoende verbondenheid?

Zoals uit het voorbeeld dat ik heb gegeven in het BNC-fiche blijkt, zou het begrip «voldoende verbondenheid» ruim moeten worden opgevat; de verbondenheid kan voortvloeien uit de enkele omstandigheid dat (een van de) ouders of het kind de nationaliteit van de lidstaat van de rechter hebben, hun gewone verblijfplaats daar hebben of het kind in die lidstaat is geboren. Wanneer géén van deze omstandigheden verwijst naar de lidstaat waar het ouderschap is vastgesteld en er dus sprake is van een onvoldoend band met die lidstaat, zou dat voor de andere lidstaten een grond opleveren om de erkenning van die vaststelling te weigeren. Ik verwacht niet dat er discussie zal ontstaan over de vraag wanneer sprake is van onvoldoende verbondenheid, maar zou het niet bezwaarlijk vinden als het begrip nader zou wordt toegelicht/gedefinieerd in de bepalingen van de verordening of de considerans.
De omstandigheden die naar mijn oordeel een voldoende band kunnen opleveren (nationaliteit, gewone verblijfplaats, plaats van geboorte), worden ook genoemd in artikel 6 van het voorstel als gronden voor de rechterlijke bevoegdheid.
De vraag is of een uniforme regeling van de bevoegdheid (en het toepasselijk recht) noodzakelijk is om het doel van de verordening – het waarborgen van de wederzijdse erkenning van het ouderschap – te behalen. Indien dit doel ook kan worden bereikt met slechts een regeling van de erkenning, zou die route, gelet op het proportionaliteitsbeginsel, de voorkeur hebben. Het voorgaande neemt niet weg dat uit de onderhandelingen kan blijken dat andere lidstaten wél belang hechten aan een uniforme regeling van de bevoegdheid en het toepasselijke recht en slechts met een erkenningsregeling willen instemmen op de voorwaarde dat die twee aspecten ook op EU-niveau worden geregeld. Zoals gezegd sluit ik een uniforme regeling van de bevoegdheid en het toepasselijk recht niet uit wanneer dat noodzakelijk blijkt voor het bereiken van overeenstemming.

3.
In het BNC-fiche bestempelt u de verhouding van de regeling voor toepasselijk recht tot de Nederlandse regeling voor het toepasselijk recht als een «belangrijk aandachtspunt bij de onderhandelingen». Kunt u toelichten waarom dit een belangrijk aandachtspunt is en waar de eventuele moeilijkheden zitten?

De huidige regeling in Boek 10 BW is genuanceerd en maakt onderscheid tussen familierechtelijke betrekkingen door geboorte, door erkenning of gerechtelijke vaststelling van het ouderschap en door wettiging. Uitgangspunt hierbij is de aanknoping bij de gemeenschappelijke nationaliteit van de partijen die bij de afstammingsrelatie betrokken zijn. De conflictregel die de commissie heeft voorgesteld heeft daarentegen betrekking op elke vaststelling van de afstamming («one size fits all») en

knoopt aan bij de gewone verblijfplaats van de persoon die bevalt ten tijde van de bevalling. De voorgestelde regel wijkt dus aanzienlijk af van de Nederlandse regeling. Wat de consequenties zullen zijn voor de praktijk, laat zich niet eenvoudig vaststellen. De Staatscommissie Internationaal Privaatrecht zal worden gevraagd om de gevolgen van de voorgestelde regeling in kaart te brengen.

4.
U schat in dat de vraag hoe om te gaan met draagmoederschap een heet hangijzer zal zijn bij de onderhandelingen, vanwege het feit dat bepaalde landen draagmoederschap in het eigen land verbieden en u verwacht in ieder geval tegenstand van lidstaten die bezwaren hebben tegen de erkenning van ouderschap van paren van gelijk geslacht en andere regenbooggezinnen. Ook de discussie over meerouderschap die in verschillende lidstaten wordt gevoerd kan hierbij volgens u een rol spelen. U schat dit in als een serieus obstakel omdat het unanimiteitsvereiste geldt. Zijn er, gelet op de bezwaren van verschillende lidstaten tegen draagmoederschap, de erkenning van ouderschap van paren van gelijk geslacht en andere regenbooggezinnen en meerouderschap, volgens u alternatieven om op EU-niveau vooruitgang te boeken op de aspecten uit dit voorstel? Zo ja, welke?

De primaire inzet is om te komen tot een EU-brede regeling. Nederland zal dus in de eerste plaats proberen om in de onderhandelingen te komen tot een verordening die unaniem wordt aangenomen. Zonder te willen voorsorteren op de uitkomst van de onderhandelingen, is de kans aanzienlijk dat dit stemvereiste niet bereikt wordt. In dat geval zal de inzet zijn om afspraken op EU niveau te maken via «versterkte» of «nauwere samenwerking» (artikel 20 Verdrag betreffende de Europese Unie, met in overeenstemming met artikelen 326 tot en met 334 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.). Om via deze route tot versterkte samenwerking te komen, moeten er minstens negen lidstaten met de procedure meedoen. Het is wel mogelijk voor lidstaten om zich gedurende het proces alsnog aan te sluiten. Ook de Raad van Ministers en het Europees Parlement moeten instemmen met de versterkte samenwerking. Maar, zoals gesteld is vooralsnog het doel een EU-brede gelding van de verordening voor alle vormen van afstamming, om alle kinderen te beschermen met betrekking tot hun afstamming in grensoverschrijdende situaties.

5.
Op welke manier beïnvloedt de verordening de lopende analyse van de doorwerking van meerouderschap in overige wet- en regelgeving? Ligt de oplevering van deze analyse nog op koers voor deze zomer?

De verordening heeft geen gevolgen voor de analyse. In de onderhandelingen zal aandacht worden gevraagd voor de wenselijkheid van een benadering die ook op dit punt ruimte laat voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het afstammingsrecht. De oplevering van de door de leden genoemde analyse ligt op schema.

6.
De Europese Commissie stelt een geharmoniseerd modelcertificaat van afstamming voor dat in de hele EU geldig is. U schrijft in het fiche dat de regeling van het Europees certificaat van afstamming mogelijk eenvoudiger zou kunnen, om met minder lasten een vergelijkbaar resultaat te bereiken. Hoe zou de regeling volgens u moeten worden ingericht? Denkt u daarbij aan een raadpleegbaar register zoals nu beproefd voor het gezagsregister? Welke rol speelt internationale gezagserkenning in deze

verordening en wat betekent dat voor mogelijkheden voor voogden om namens de aan hen toegewezen kinderen internationaal te handelen?

Het modelcertificaat zoals voorgesteld door de Europese Commissie heeft de status van een authentieke akte die de actuele afstammingsstatus weergeeft (artikel 53 van de ontwerpverordening). De ontwerpverordening voorziet daarbij in de opslag van het certificaat in een register waarbij een gecertificeerde kopie wordt afgegeven, waarvan de afgifte moet worden bijgehouden. Tegen de inhoud van het Europees Certificaat zou opgekomen moeten kunnen worden, waarna verbetering plaats kan vinden en alle personen die een kopie hebben ontvangen daarvan ook bericht moeten krijgen (artikel 55). Dit roept vragen op over de uitvoerbaarheid voor de administratie, en geeft deze certificaten en de kopieën daarvan een status die verder gaat dan gebruikelijk is voor bijvoorbeeld een geboorteakte. Indien wordt opgekomen tegen een certificaat, zou de werking van een kopie tevens moeten worden geschorst (artikel 57). Verkend zou kunnen worden of in plaats van deze uitgebreide regeling, niet zou kunnen worden volstaan met een meertalig afschrift, waarmee de afstamming zoals bekend bij de afgevende autoriteit op een bepaald moment kan worden bewezen. Dat vergt minder van de administratie, terwijl het resultaat voor de burger in veel gevallen gelijk zal zijn. In reactie op de vraag naar internationale gezagserkenningen geldt het volgende: de voorgestelde verordening ziet op afstamming, niet op gezagsrelaties. De wederzijdse erkenning van beslissingen op het terrein van het gezag wordt geregeld in de verordening Brussel IIter,[1] terwijl het toepasselijk recht en de wederzijdse erkenning van van rechtswege ontstaan gezag wordt geregeld in het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996.[2] Zowel in de bestaande verordening en verdrag als in de voorgestelde verordening wordt niet voorzien in een raadpleegbaar register voor gezag- of afstammingsrelaties. De voorgestelde verordening heeft dan ook geen direct gevolg voor de erkenning van voogdij of ouderlijk gezag.

7.
Is er inmiddels al meer zicht op de consequenties van het voorstel voor de nationale wetgeving (Boek 10 BW, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, maar ook de wetgeving die nog in voorbereiding is op het gebied van het draagmoederschap en meerouderschap)? Zo ja, wat zijn die consequenties?

Aan de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht zal worden gevraagd om advies uit te brengen te brengen over het voorstel. De Staatscommissie zal worden gevraagd specifiek aandacht te besteden aan de verwachte consequenties van het voorstel voor bestaande en aankomende de nationale wetgeving. De adviesaanvraag is momenteel in voorbereiding.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

1.
De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister kan bevestigen dat er, zeker in het licht van de uitspraken van het HvJ EU, momenteel geen juridische belemmeringen bestaan om zich vrij te vestigen en te bewegen in een andere lidstaat en het familieleven te beleven op grond van de afstammingsrelatie die in een lidstaat van herkomst is erkend. Waarom

---

[1] Verordening (EU) 2019/1111 van de Raad van 25 juni 2019 betreffende de bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en betreffende internationale kinderontvoering (herschikking), en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2201/2003.

[2] *Trb.* 1997, nr. 299, *Trb.* 2003, nr. 35 en *Trb.* 2011, nr. 166.

heeft bijvoorbeeld de uitspraak V.M.A./Stolichna van het HvJ EU uit 2021 niet tot een heroverweging geleid van het voorstel? Is het zo dat zaken die binnen de kaders van de huidige jurisprudentie door lidstaten in gezamenlijk overleg kunnen worden opgelost geen nadere regeling verdienen in de vorm van richtlijnen en verordeningen? Hoe is het te rijmen met dit uitgangspunt dat ook na de genoemde uitspraak van het HvJ onverkort wordt ingezet op het reeds eerder aangekondigde plan?

In de zaken Coman[3] en V.M.A./Stolichna[4] heeft het Hof van Justitie het Unierecht zo uitgelegd dat een afstammingsrelatie die is vastgesteld in de ene EU-lidstaat, in de andere lidstaat moet worden erkend ten behoeve van de verwezenlijking van het recht van vrij verkeer van personen. Deze uitspraak is bindend voor alle lidstaten. Het betrof hierbij respectievelijk een rechtsgeldig gesloten huwelijk in een andere lidstaat en een in een andere lidstaat opgemaakte geboorteakte.
De rechtspraak van het Hof van Justitie ziet echter niet op alle rechten die voortvloeien uit het nationale afstammingsrecht. Het voorstel beoogt juist een bredere regeling tot stand te brengen, zodat kinderen al hun rechten behouden in grensoverschrijdende situaties. Door deze uitleg onderdeel te maken van de verordening is beoogd rechtszekerheid te bieden in het belang van het kind. Bovendien is het institutioneel gezien wenselijk dat de EU wetgever in reactie op de jurisprudentie zijn eigen bevoegdheid uitoefent. Rechten opgenomen in wetgeving zijn sterker en meer algemeen verankerd dan wanneer deze zijn gebaseerd op specifieke zaken.

2.
De leden van de SGP-fractie menen dat te eenvoudig, zonder nadere onderbouwing, volstaan wordt met verwijzing naar artikel 81, derde lid, en dat ten onrechte een beschouwing ontbreekt over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bevoegdheid van de lidstaten, de onderlinge verhouding tussen lidstaten en gevolgen voor de verhouding tussen de eigen inwoners van lidstaten en Unieburgers die uit andere lidstaten afkomstig zijn. Onderkent de Minister dat het feit dat artikel 81, derde lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de mogelijkheid schept om maatregelen te treffen inzake grensoverschrijdende effecten niet op voorhand betekent dat alle maatregelen passen bij de letter en de bedoeling van de verdragen?

Het voorstel voor de verordening is gebaseerd op artikel 81, lid 3, VWEU. Op grond hiervan kan de EU-maatregelen vaststellen over het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen. De verordening regelt de wederzijdse erkenning van afstamming, dat is een familierechterlijke aangelegenheid met grensoverschrijdende effecten. Dat wil niet zeggen dat alle maatregelen over familierecht via het EU recht moeten worden geregeld, het voorstel betreft een combinatie van vrij verkeersrechten en familierecht. Lidstaten blijven altijd bevoegd hun eigen (materiële) familierecht vorm te geven. Nederland is positief ten aanzien van de rechtsgrondslag en de subsidiariteit.

3.
De leden van de SGP-fractie menen dat de toelichting en het fiche van de Minister te eenvoudig stellen dat het voorstel de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake het familierecht ongemoeid laat, aangezien lidstaten door het voorstel onvermijdelijk gedwongen worden te handelen in strijd met hun constitutionele uitgangspunten door bijvoorbeeld sociale

[3] HvJ EU 5 juni 2018, C-673/16 (Grote Kamer), ECLI:EU:C:2018:385 (Coman).
[4] HvJ EU 22 maart 2022, C-490/20 (Grote Kamer), ECLI:EU:C:2021:1008 (V.M.A./Stolichna Obshtina).

voordelen toe te kennen aan groepen die op grond van de eigen wetgeving nu niet aanmerking komen. De nieuwe terreinen die de verordening bestrijkt, vergen bovendien meer van de lidstaten dan het recht op vrij verkeer, het gezinsleven en de identiteit die op dit moment reeds moeten worden erkend. Deze leden vragen waarom de Minister deze ondermijning van de exclusieve bevoegdheid van lidstaten acceptabel vindt en hoe dit verenigbaar is te achten met de grondslagen van de EU.

Nederland blijft exclusief bevoegd om materieel familierecht vast te stellen en vorm te geven. Op basis van de verordening wordt afstamming erkend. Op basis van het EU burgerschap hebben kinderen met een EU nationaliteit reeds recht op gelijke behandeling met betrekking tot sociale rechten, zoals volgt uit Richtlijn 2004/38 (Artikel 24, lid 1, met uitzonderingen in lid 2). De verordening breidt deze rechten niet uit. De verordening verwijst in artikel 2 expliciet naar Richtlijn 2004/38 (punt 13 preambule en art 2, lid 1 van de Ouderschapsverordening). Het past binnen de ambities van Nederland om een inclusieve afstammingsregeling te bereiken. Ik ben van mening dat deze verordening bijdraagt aan de Nederlandse ambities om kinderen binnen de EU brede bescherming te bieden in grensoverschrijdende situaties.

4.
De leden van de SGP-fractie constateren als paradoxaal gegeven dat het voorstel discriminerende trekken heeft omdat het ongelijkheid creëert tussen de eigen burgers van lidstaten en andere Unieburgers die in de lidstaat verblijf hebben. De laatstgenoemden krijgen een royalere behandeling dan de eigen burgers van de lidstaat. Het betreft bovendien rechten die sommige burgers van deze lidstaat misschien ook wel zouden willen genieten, maar waarvoor het nationale recht geen ruimte biedt. Deze steeds extensievere uitleg van het vrij verkeer leidt aldus tot een ongerijmde situatie die niet alleen de bevoegdheid van de lidstaten onder druk zet, maar ook de solidariteit tussen burgers die in een lidstaat verblijven. Deze leden vragen de Minister hierop te reflecteren.

De vraag van de fractieleden is gericht op de situatie van omgekeerde discriminatie, waarbij EU-burgers die gebruik maken van hun rechten om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van andere EU lidstaten – in sommige gevallen – meer rechten krijgen dan de onderdanen van de lidstaat van nationaliteit. Het Hof van Justitie EU heeft diverse malen bevestigd dat omgekeerde discriminatie niet onder het EU recht valt.[5] Lidstaten zijn uiteraard volledig bevoegd om in een puur interne situatie hun eigen regelgeving vast te stellen. Gelet op de verschillen tussen afstammingsregelingen binnen de EU, voorzie ik voor Nederland een dergelijke situatie van omgekeerde discriminatie overigens a prima facie niet.
Wat betreft solidariteit tussen burgers die in een lidstaat verblijven, staat voor mij voorop dat de verordening beoogt de rechten van alle kinderen te erkennen, onder de voorwaarden van de verordening. De regeling draagt daarmee mijns inziens juist bij aan solidariteit en gelijkheid tussen EU-burgers.

5.
De leden van de SGP-fractie vragen de Minister waarom het voorstel afwijkt van de lijn die in eerdere verordeningen op basis van het Unirecht gangbaar was. Deze leden wijzen er bijvoorbeeld op dat Verordening (EG) nr. 4/2009 in overweging 25 aangeeft dat de erkenning in een lidstaat van een beslissing inzake onderhoudsverplichtingen niet inhoudt de erkenning

[5] Vgl. HvJ EU 25 juli 2008, C-127/08 (Grote Kamer), ECLI:EU:C:2008:449 (Metock).

door de betrokken lidstaat van de familiebetrekkingen, de bloedverwantschap, het huwelijk of de aanverwantschap die ten grondslag liggen aan de onderhoudsverplichting die tot de beslissing heeft geleid. Welke dwingende juridische argumenten zijn er om ten aanzien van alle doeleinden steeds verdergaande erkenning van lidstaten te vereisen bij grensoverschrijdende aangelegenheden?

De verordening wil duidelijkheid bieden aan kinderen over hun afstamming en de rechtszekerheid van kinderen en hun ouders vergroten. De niet-erkenning van de afstamming voor andere doeleinden kan aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor kinderen in grensoverschrijdende situaties.
De impact assessment van de Commissie overweegt daarbij terecht dat een dergelijke niet-erkenning afbreuk doet aan de grondrechten van kinderen, met name het recht op een identiteit, het recht op non-discriminatie en het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven. Ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie is daarover duidelijk: de niet-erkenning van afstamming kan leiden tot een belemmering van het vrije verkeer van EU burgers.

6.
De leden van de SGP-fractie vragen een reflectie op de stelling in de toelichting op de Verordening dat dit voorstel een leemte in het Unierecht zou vullen. Onderkent de Minister dat deze benadering zich moeizaam verhoudt tot het uitgangspunt van de Europese verdragen dat het familierecht behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten en dat afspraken voor nadere samenwerking van lidstaten vanuit het Unierecht in beginsel niet als noodzakelijk en dus niet als leemte kunnen gelden, maar als aanvullende mogelijkheden waartoe men desgewenst binnen de EU in vrijheid kan besluiten.

De verordening beoogt duidelijkheid te geven over de afstamming van kinderen die in de EU zijn erkend in grensoverschrijdende situaties. Ook in de impact assessment van de Commissie wordt overwogen dat waar afstammingsrelaties niet worden erkend, dit ertoe kan leiden dat dat gezinnen een rechtszaak moeten beginnen om de afstamming van hun kind alsnog in een andere lidstaat te laten erkennen. Deze procedures brengen aanzienlijke kosten en lasten met zich mee en vergen veel tijd, terwijl de uitkomst ervan onzeker is. Het gebrek aan erkenning van de afstamming kan gezinnen ervan weerhouden hun recht op vrij verkeer uit te oefenen uit vrees dat de afstamming van het kind in een andere lidstaat niet voor alle doeleinden zal worden erkend. In de beleving van deze gezinnen zal dus wel degelijk sprake zijn van een leemte. Het unanimiteitsvereiste waarborgt dat de verordening geen verplichtingen in het leven roept waar lidstaten niet mee wensen in te stemmen. Lidstaten blijven daarbij exclusief bevoegd hun familierecht te vorm te geven.

7.
De leden van de SGP-fractie lezen dat volgens de toelichting en de regeling van het voorstel restrictief moet worden omgegaan met een beroep op de openbare orde en dat een visie op het gezin en gezinsvormen hier niet toe behoort. Deze leden vragen of de Minister beseft dat hiermee ten principale de mogelijkheden worden afgesneden om onwenselijke praktijken in te dammen. Deze leden vragen de Minister allereerst in te gaan op de situatie waarin een andere lidstaat zou besluiten om polygamie toe te staan en dat een veelvoud van vaders of moeders op basis hiervan in Nederland sociale voordelen zou willen opstrijken. Is de Minister werkelijk de mening toegedaan dat in zulke situaties de openbare orde niet in het geding is? Vindt de Minister bovendien, in de tweede plaats, dat lidstaten een dam moeten kunnen

opwerpen om te voorkomen dat via het voorstel en via andere lidstaten de misstanden die verbonden kunnen zijn aan commercieel draagmoederschap verder eenvoudig verspreiding kunnen vinden binnen de EU? Waarom worden hier geen voorwaarden bedongen?

In Nederland is het polygame huwelijk in strijd met de openbare orde. Daaruit volgt ook dat een daaruit voortvloeiende familierechtelijke betrekking tussen de ouder en het kind in Nederland niet wordt erkend op grond van artikel 10:100 lid 1 sub c BW en artikel 10:101 BW (zie in dit verband ook Hoge Raad 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:942). In de Verordening is openbare orde als weigeringsgrond opgenomen in artikel 22 en artikel 33, lid 1, sub a, artikel 39, lid 1, sub a, artikel 45 lid 1. Dit wordt door de verordening niet onmogelijk gemaakt. Het blijft mogelijk de erkenning van afstamming te weigeren vanwege kennelijke strijd met de openbare orde van de lidstaat waar de erkenning wordt ingeroepen. Het weigeren van de erkenning vanwege de openbare orde mag niet gebaseerd zijn op discriminatie en zal in overeenstemming met het Handvest voor de Grondrechten moeten zijn. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat het weigeren van de erkenning van een afstammingsrelatie die voortvloeit uit een polygaam huwelijk hiermee in strijd zou komen.

De werkingssfeer van de verordening is dusdanig dat draagmoederschap ook erkend wordt in grensoverschrijdende situaties en wanneer de afstamming rechtsgeldig is vastgesteld in een andere EU lidstaat. Dit sluit aan bij de huidige praktijk in Nederland dat draagmoederschap door de rechter doorgaans wordt erkend mits voldaan is aan de randvoorwaarden zoals die zijn verwoord door de Staatscommissie Herijking ouderschap. De inzet van het kabinet is om dit brede bereik te behouden, maar de eerste besprekingen maken duidelijk dat hiervoor weinig draagvlak bestaat binnen de EU. Dat laatste neemt niet weg dat lidstaat op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verplicht zijn om via een snelle procedure de afstammingsrelaties na draagmoederschap te erkennen of anderszins vast te stellen.[6]

8.
De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de beweringen in de toelichting dat kinderrechten universeel zouden zijn en dat elk kind dezelfde rechten geniet. Elders in de toelichting is zelfs te lezen dat in het internationaal recht, het recht van de Unie en het recht van de lidstaten alle kinderen zonder onderscheid dezelfde rechten hebben. Onderkent de Minister dat dit in ieder geval niet de materiële beoordeling van kinderrechten en mensenrechten kan betreffen, aangezien het voorstel juist de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake familierecht benadrukt en die dus tot uiteenlopende uitkomsten kan leiden? Deze leden wijzen erop dat weliswaar bepaalde kinderrechten universeel zijn, maar zeker niet alle en dat dit uitgangspunt binnen de EU dus beperkt hanteerbaar is. Zo is het internationaalrechtelijk bijvoorbeeld bepaald geen uitgemaakte zaak dat het recht om te huwen en een gezin te vormen voor alle gezinsvormen onverkort opgaat en dat kinderen in alle landen daar gelijkelijk een beroep op kunnen doen. Immers, de discussie gaat er juist om dat (lid)staten de rechten die door de regenboogbeweging worden geclaimd juist als strijdig met het belang van het kind zien en dat deze staten hiertoe het volste recht hebben. Moeten deze leden constateren dat de toelichting bedoeld heeft te zeggen dat universele kinderrechten enkel die rechten zijn die duidelijk uit de internationale verdragen als universeel blijken, bijvoorbeeld het recht om de eigen afstamming te kennen?

---

[6] Vergelijk EHRM 10 april 2019, (Mennesson II), *Advisory opinion, NJB* 2019/1376 en EHRM 22 november 2022, nr. 58817/15 en 58252/15, (*D.B. e.a. t. Zwitserland*).

Nederland zet zich in voor een versterking van de positie van regenboog-gezinnen, zowel in de EU als wereldwijd. In de onderhandelingen voor de Verordening zal Nederland zich daarom inzetten om discriminatie van kinderen die opgroeien in deze gezinnen tegen te gaan. Dat sluit aan bij artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag dat kinderen een aanspraak geeft op gelijke behandeling en artikel 8 van het Kinderrechtenverdrag dat ziet op het recht van het kind op behoud van de identiteit met inbegrip van naam en familiebetrekkingen. Nederland steunt in dat licht de ambitie van de Europese Commissie om de afstamming van kinderen in grensover-schrijdende situaties te erkennen, waaronder kinderen uit een regenboog-gezin. In het bijzonder is het belangrijk dat deze kinderen en hun ouders deze rechten behouden als zij binnen de EU reizen. Dat laat onverlet dat lidstaten hun familierecht zelf mogen vormgeven en invullen. De Verordening betreft geen harmonisatie van het materiële afstammings-recht, maar de wederzijdse erkenning van afstamming die in een andere EU-lidstaat is vastgesteld. Deze erkenning van afstamming vloeit logischerwijs voort uit het systeem van wederzijds vertrouwen tussen de EU lidstaten en de regels van het vrije verkeer van EU burgers.

9.
De leden van de SGP-fractie constateren dat sprake zou zijn van een fundamentele koerswijziging indien de erkenning van de afstemming in alle lidstaten niet langer voor specifieke doeleinden geldt, maar voor alle doeleinden. Het bevreemdt deze leden dat de Minister niet ingaat op dit vraagstuk, temeer omdat de keuze voor specifieke doeleinden nog in recente uitspraken van het HvJ EU een relevant gegeven was (Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385; V.M.A./Stolichna obshtina, C 490/20, ECLI:EU:C:2021:1008). Het HvJ EU richt zich uitdrukkelijk op rechten die de belangen van het kind en het vrij verkeer het meest direct raken, zoals het recht om in elkaars nabijheid te zijn, zich vrij te verplaatsen en een identiteit te hebben. Waarom maakt de Minister geen onderscheid tussen de verschillende doeleinden in het licht van de soevereiniteit van lidstaten en waarom pleit het niet voor de meest minimale regeling? Bijvoorbeeld recht op een identiteit en eerbiediging van het privéleven en beperkingen als het gaat om sociale zekerheid?

De twee genoemde zaken betroffen twee specifieke situaties. De verordening richt zich op een algemene regeling voor wederzijdse erkenning van afstamming om het vrije verkeer te vergemakkelijken. Sociale zekerheid van EU-burgers in grensoverschrijdende situaties is onder meer geregeld in Richtlijn 2004/38. Ook het Hof van Justitie heeft in diverse zaken een oordeel gegeven over de aanspraken op sociale zekerheid door EU-burgers.[7] (Stelregel uit die jurisprudentie is dat legaal verblijvende EU-burgers recht hebben op gelijke behandeling ten aanzien van sociale rechten, mits ze voldoen aan de voorwaarden voor verblijf uit Richtlijn 2004/38 (Artikel 7). Bovendien kent artikel 24, lid 2, van Richtlijn 2004/38 specifieke uitzonderingen. De voorgestelde verordening verandert dit systeem niet. EU-burgers hebben het recht om vrij te reizen en te verblijven op basis van hun EU burgerschap. De afstamming is daarin niet van belang, maar wel de nationaliteit van het kind en/of de ouders. De verordening is daarmee op dit punt geen fundamentele koerswijziging. Het algemene karakter verbetert de erkenning buiten Nederland van afstammingsrelaties die in Nederland tot stand zijn gekomen, en is daarmee in het belang van Nederlandse gezinnen, waaronder regenboog-gezinnen.

10.

[7] Onder meer in HvJ EU 11 november 2014, C-333/13 (Grote Kamer), ECLI:EU:C:2014:2358 (Dano).

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister het niet voor de hand liggend zou vinden om, gezien de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake het familierecht, in artikel 3 limitatief op te nemen op welke situaties de verordening betrekking heeft. Deze leden signaleren het risico dat het samenstel van de leden 1 en 2 ertoe leidt dat op termijn meer zaken onder de verordening vallen dan nu is beoogd. Zou niet ten minste aan de aanhef van het tweede lid toegevoegd moeten worden dat de verordening in ieder geval niet van toepassing is op de genoemde onderdelen?

Ik onderschrijf de behoefte van de vragenstellers aan een heldere afbakening van het toepassingsbereik van de verordening. Het tweede en derde lid van artikel 3 stellen dat de verordening niet ziet op de daarin genoemde onderwerpen. Het eerste lid van het artikel bepaalt het gebied waarop de verordening wel van toepassing is, te weten burgerlijke zaken op het gebied van afstamming in grensoverschrijdende situaties. De met deze beide leden gehanteerde afbakening van het toepassingsbereik van de verordening is niet ongebruikelijk in instrumenten op het terrein van het familierecht. De helderheid van de afbakening en de vraag of er onderwerpen zijn die hiermee ten onrechte onbenoemd blijven, zal ik betrekken bij mijn overleg met de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht.

11.
De leden van de SGP-fractie lezen dat volgens de Minister het vereiste van unanimiteit zal gelden voor de besluitvorming in de Raad. Deze leden vragen in hoeverre door de Europese Commissie is verkend of besproken of de besluitvorming bij dit voorstel na eenparigheid van stemmen binnen de gewone wetgevingsprocedure zou kunnen worden afgedaan.

Op grond van artikel 81, lid 3, VWEU kan de EU maatregelen met betrekking tot het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen vaststellen, zoals maatregelen om ervoor te zorgen dat wanneer de afstamming in een lidstaat eenmaal is vastgesteld, deze in de andere lidstaten wordt erkend. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement. De Europese Commissie zou – conform hetzelfde lid – bepaalde aspecten kunnen voorstellen om met de gewone wetgevingsprocedure te stemmen. Hiervoor is echter een besluit met eenparigheid van stemmen van de Raad nodig. Gezien het onderwerp van de verordening ligt voor de hand dat de verordening niet via de gewone wetgevingsprocedure zal worden gestemd.

12.
De Europese Commissie wil met dit voorstel van twee walletjes wil eten als het gaat om het belang van het kind. Enerzijds wordt als fundamentele lijn in de onderbouwing verwezen naar de internationale verdragen inzake de belangen van kinderen, terwijl in de definitiebepaling ineens wordt gesteld dat kinderen personen van alle leeftijden zijn. De internationale verdragen inzake kinderen beogen primair kwetsbare minderjarigen in de leeftijd tot achttien jaar te beschermen. Het is een oneigenlijke en inconsistente keuze om het gelet op deze achtergrond en het doel van de verordening de grens van minderjarigheid te laten vervallen. Wilt u dit punt meenemen in de onderhandelingen en bepleiten dat als eenduidige keuze het beschermen van de minderjarigheid wordt gekozen?

Rechtszekerheid omtrent afstamming en het afstammingsrecht in den brede is niet alleen relevant voor minderjarigen. Ook meerderjarige personen hebben hier belang bij. Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan het belang van afstammingsrelaties in het erfrecht. Maar het vestigen van een afstammingsrelatie kan ook voor een meerderjarige nog

aan de orde zijn, bijvoorbeeld als een persoon pas na het bereiken van de meerderjarigheid erachter komt wie zijn biologische vader is. De Europese Commissie heeft er daarom voor gekozen om géén leeftijdsgrens op te nemen en ik kan mij vinden in deze keuze.

13.
Artikel 15 van het voorstel hanteert geen ondergrens als het gaat om de leeftijd van jongeren waarop zij inspraak verdienen. Deze regeling verhoudt zich moeizaam tot de Nederlandse wetgeving, die in hoofdlijn ervoor kiest vanaf de leeftijd van twaalf jaar standaard gelegenheid te bieden tot inspraak en voor jongere kinderen de ruimte laat aan de rechter. U heeft eerder herhaaldelijk aangegeven geen noodzaak te zien tot wijziging van de wettelijke regelingen. Bent u voornemens te bedingen dat de bestaande wetgeving in de lidstaten als uitgangspunt kan dienen?

Artikel 15 van het voorstel bepaalt dat wanneer de gerechten van de lidstaten krachtens de verordening hun bevoegdheid uitoefenen, zij er *in overeenstemming met hun nationale recht en procedures* voor zorgen dat kinderen jonger dan 18 jaar van wie de afstamming moet worden vastgesteld en die in staat zijn hun eigen mening te uiten, de mogelijkheid moet worden geboden om hun mening te uiten. In lid 2 staat dat wanneer het gerecht in overeenstemming met het nationale recht en de nationale procedures kinderen jonger dan 18 jaar de mogelijkheid biedt om hun mening te uiten, het gerecht passend belang hecht aan de mening van de kinderen in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid. Uit de formulering van het artikel blijkt dat de gerechten het nationale recht en de nationale procedures moeten toepassen en dat het nationale (proces-)recht dus het uitgangspunt vormt. Een vergelijkbaar artikel is te vinden in de recent inwerking getreden verordening Brussel II-ter (artikel 21). Nu ook deze verordening ruimte laat voor de huidige Nederlandse rechtspraktijk, zie ik geen aanleiding om een aanpassing van de in de ontwerpverordening gekozen formulering te bepleiten.

14.
Waarom zou ten aanzien van akten zonder bindende rechtsgevolgen (artikel 45) de bewijskracht uit de lidstaat van herkomst moeten gelden. Zou het ten aanzien van akten zonder bindende rechtsgevolgen niet voor de hand liggen om van deze regulering af te zien? Kunt u bovendien bevestigen dat het criterium van de meest vergelijkbare bewijskracht in ieder geval impliceert dat lidstaten hun wetgeving op dit punt niet behoeven aan te passen en dat verschillen onbekommerd mogen blijven bestaan?

In het kader van de afstamming spelen geboorteakten of een uittreksel uit het register van de burgerlijke stand een belangrijke rol. Deze akten hebben veelal geen bindende rechtsgevolgen, maar hebben wel een belangrijke bewijsfunctie. Wanneer de verordening niet van toepassing zou zijn op akten zonder bindende rechtsgevolgen, zou dat de wederzijdse erkenning van afstamming in de EU aanzienlijk bemoeilijken.
Het criterium van vergelijkbare bewijskracht betekent dat authentieke akten die in de lidstaat van herkomst geen bindende rechtsgevolgen maar wel bewijskracht hebben, in een andere lidstaat dezelfde bewijskracht hebben als in de lidstaat van herkomst, of de meest vergelijkbare bewijskracht. Deze regeling is gebaseerd op het «herkomstlandbeginsel» en bevordert de wederzijdse erkenning van afstammingsrelaties tussen lidstaten. Het voorstel strekt er niet toe de bewijskracht van authentieke akten te uniformeren; de lidstaten bepalen zelf de bewijskracht van hun «eigen» authentieke akten. Tussen de lidstaten kunnen zich dus verschillen voordoen ten aanzien van de bewijskracht van authentieke akten zonder rechtsgevolgen.

15.
De formulering van een Europese facultatieve akte en de bepaling dat het gebruik niet verplicht is (artikel 46, lid) kunnen de indruk wekken dat het lidstaten vrij staat deze akten te gebruiken, hetgeen niet de bedoeling lijkt van de Europese Commissie. Zou de oplossing niet zijn om de inhoud van de Verordening werkelijk in overeenstemming te laten zijn met de benaming, namelijk door de akte ook voor gerechten en autoriteiten louter facultatief ter ondersteuning ter beschikking te stellen?

In de considerans van het voorstel wordt in punt 78 uitgelegd wat onder facultatief moet worden verstaan: het gebruik van de Europese akte van afstamming mag niet verplicht worden gesteld. Het kind of een wettelijk vertegenwoordiger mag niet verplicht zijn om een dergelijke akte aan te vragen, maar moet ook andere instrumenten (een rechterlijke beslissing of authentieke akte) in een andere lidstaat kunnen voorleggen bij een verzoek om erkenning. Facultatief betekent *niet* dat de gerechten of bevoegde autoriteiten van een lidstaat die krachtens de verordening bevoegd zijn om een Europese akte van afstamming af te geven, een verzoek tot afgifte naast zich neer kunnen leggen. Zij moeten dat verzoek inwilligen (zie punt 81 van de considerans). Hoewel de considerans op dit punt helder is, kan ik mij vinden in de opmerking van de leden van de SGP-fractie dat artikel 46 lid 2 van het voorstel voor verwarring kan zorgen. Ik zal dit punt bij de Europese Commissie onder de aandacht brengen. De oplossing die de leden voorstellen, die – als ik het goed begrijp – inhoudt dat de gerechten en bevoegde autoriteiten zelf moeten kunnen beslissen of zij een verzoek om afgifte van een Europese akte van afstamming honoreren, acht ik niet wenselijk. Ik zie een toegevoegde waarde in de Europese akte van afstamming en meen dat kinderen (of hun wettelijke vertegenwoordigers) het recht moeten hebben om de akte aan te vragen, zodat zij er in de hele EU de afstamming mee kunnen staven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

1.
Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van de brief en bijgevoegde documenten van de Minister betreffende de Europese ouderschapsverordening. Dit lid heeft hierover nog een aantal vragen. In de beslisnota staat dat er zaken worden geregeld zoals uitbreidingen van de digitaliserings-verordening. Wat houdt deze uitbreiding van de digitaliseringsverordening in?

De Verordening digitalisering justitiële samenwerking (Digitaliseringsverordening) beoogt moderne toegang te verlenen tot de rechter via een nieuw in te stellen Europees elektronisch toegangspunt, zodat natuurlijke personen of hun wettelijke vertegenwoordigers en gerechten of andere bevoegde autoriteiten van de lidstaten elektronisch kunnen communiceren. De onderhandelingen over de Digitaliseringsverordening lopen nog. De ouderschapsverordening beoogt de reikwijdte van de Digitaliseringsverordening uit te breiden. De ouderschapsverordening stelt natuurlijke personen of hun wettelijke vertegenwoordigers in staat een aanvraag voor een Europese akte van afstamming in te dienen en die akte elektronisch te ontvangen en te verzenden. Het moet hen ook in staat stellen elektronisch te communiceren met gerechten of andere bevoegde autoriteiten van de lidstaten in het kader van een procedure tot het verkrijgen van een beslissing dat er geen gronden zijn voor weigering van de erkenning van een rechterlijke beslissing of een authentieke akte inzake afstamming, of van een procedure tot weigering van de erkenning van een rechterlijke beslissing of een authentieke akte inzake afstamming.

2.
U heeft in de consultatie-fase gesteld dat met name een regeling voor de erkenning van ouderschap ontstaan in het buitenland gewenst is. Of het daarvoor ook noodzakelijk is dat Europees wordt geregeld welke rechter bevoegd is, staat voor u vast. Hetzelfde geldt voor de vraag of het noodzakelijk is te regelen welk nationaal recht de afstamming bepaalt. Brengt het voorstel mee dat buitenlandse rechters bevoegd gezag kunnen gaan krijgen over Nederlandse ouders en kinderen?

De bevoegdheidsregeling van het voorstel bevat verschillende bevoegdheidsgronden. Zo is de rechter bevoegd van de lidstaat waar een van de ouders zijn gewone verblijfplaats heeft of van de lidstaat waar het kind is geboren, ongeacht de nationaliteit van het kind of zijn ouders. Het is dus mogelijk dat, bijvoorbeeld, de Italiaanse rechter bevoegd is om zich uit te spreken over de afstamming van een kind met de Nederlandse nationaliteit die in Nederland zijn huidige gewone verblijfplaats heeft, wanneer dat kind in Italië is geboren. Overigens is ook in de huidige situatie mogelijk dat de gerechten van een andere staat oordelen over de afstamming van Nederlandse kinderen als hun nationale wetgeving dat toestaat. Andersom kan de Nederlandse rechter ook bevoegd zijn in zaken die de afstamming van niet-Nederlandse kinderen betreffen, mits de zaak voldoende met de Nederlandse rechtssfeer is verbonden.