

Brussel, 9 december 2022  
(OR. en)

---

Interinstitutioneel dossier:  
2022/0402(CNS)

---

15837/22  
ADD 4

JUSTCIV 167  
FREMP 261  
JAI 1654  
IA 219

#### BEGELEIDENDE NOTA

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| van:         | de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ingekomen:   | 8 december 2022                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| aan:         | mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| nr. Comdoc.: | SWD(2022) 392 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Betreft:     | WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE<br>SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG<br>bij het voorstel 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 |

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 392 final.

---

Bijlage: SWD(2022) 392 final

Brussel, 7.12.2022  
SWD(2022) 392 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**  
**SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

*bij het*

**voorstel 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**

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -  
{SWD(2022) 391 final}

## A. De noodzaak om actie te ondernemen

### Wat is het probleem en wat zijn de oorzaken en gevolgen ervan?

Commissievoorzitter Von der Leyen zei in haar toespraak over de Staat van de Unie in september 2020: “Als je een ouder bent in één land, ben je een ouder in alle landen”. Met deze verklaring bedoelde de voorzitter dat ervoor moet worden gezorgd dat de afstamming die in een lidstaat is vastgesteld, in alle andere lidstaten wordt erkend.

De Commissie is door middel van klachten van burgers, verzoekschriften aan het Europees Parlement en gerechtelijke procedures erop gewezen dat gezinnen moeilijkheden kunnen ondervinden om de afstamming van hun kinderen in grensoverschrijdende situaties binnen de EU te laten erkennen.

De oorzaken van de **problemen met de erkenning van de afstamming** zijn: i) de uiteenlopende regels van de lidstaten inzake de vaststelling van de afstamming in binnenlandse situaties (materiële regels) en in grensoverschrijdende situaties (regels inzake het toepasselijke recht); ii) de uiteenlopende regels van de lidstaten inzake de erkenning van de in het buitenland vastgestelde afstamming; en iii) het ontbreken van regels inzake de erkenning van de afstamming in bestaande rechtsinstrumenten van de EU en op internationaal niveau.

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) moeten de lidstaten de in een andere lidstaat vastgestelde afstamming erkennen met het oog op de rechten die voortvloeien uit het EU-recht, met name de rechten die een kind geniet uit hoofde van het EU-recht inzake vrij verkeer, met inbegrip van Richtlijn 2004/38/EG. De lidstaten zijn echter op grond van de jurisprudentie van het HvJ-EU zijn de lidstaten momenteel niet verplicht om de afstamming van een kind voor andere doeleinden te erkennen<sup>1</sup>. De niet-erkenning van de afstamming voor andere doeleinden kan aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor kinderen in grensoverschrijdende situaties.

Een dergelijke niet-erkenning doet afbreuk 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 rechten die kinderen op grond van het nationale recht aan de afstamming ontleen, kunnen hun worden ontnomen. Kinderen kunnen bijvoorbeeld met betrekking tot een van hun ouders hun recht op levensonderhoud, erfopvolging of voogdij verliezen, of het recht verliezen om een van hun ouders in een andere lidstaat te laten optreden als hun wettelijke vertegenwoordiger waar het gaat om onderwijs, medische behandelingen, het openen van een bankrekening of het beheer van hun eigendom.

De niet-erkenning van de afstamming leidt er soms toe dat gezinnen een rechtszaak beginnen om de afstamming van hun kind in een andere lidstaat te laten erkennen. Deze procedures brengen echter aanzienlijke kosten en lasten met zich mee en vergen veel tijd, terwijl de uitkomst ervan onzeker is<sup>2</sup>. Bovendien heeft de niet-erkenning van de afstamming een negatief effect op het welzijn van kinderen en de gezinnen waarvan zij deel uitmaken. Uiteindelijk kan het gebrek aan erkenning van de afstamming kinderen en hun 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.

### Wat is het doel?

De **algemene doelstelling** van het optreden van de EU zou erin bestaan de erkenning van de afstamming tussen de lidstaten te vereenvoudigen door de vaststelling van gemeenschappelijke regels op EU-niveau. Deze gemeenschappelijke regels zouden zijn gericht op de verwezenlijking van de volgende **specifieke doelstellingen**:

- het waarborgen van de eerbiediging van de grondrechten van kinderen op het gebied van de erkenning van de

<sup>1</sup> Daarbij gaat het onder meer om de erkenning van de afstamming voor doeleinden waarop het nationale recht van toepassing is, bijvoorbeeld wat betreft de rechtspositie van personen, erfrechten en rechten op levensonderhoud.

<sup>2</sup> De *kosten van erkenningsprocedures* liggen voor grensoverschrijdende gezinnen die problemen ondervinden met de erkenning van de afstamming gemiddeld 16 keer hoger dan voor gezinnen die op dat gebied niet met problemen te maken hebben. De duur van de erkenningsprocedures varieert ook aanzienlijk, afhankelijk van de complexiteit van de zaak, en varieert van een aantal weken en maanden tot meerdere jaren.

afstamming;

- het waarborgen van rechtszekerheid, voorspelbaarheid en de continuïteit inzake de afstamming binnen de EU;
- het verminderen van de kosten en de juridische en administratieve lasten voor zowel gezinnen als overheidsdiensten en gerechten van de lidstaten in verband met procedures voor de erkenning van de afstamming.

## B. Oplossingen

### Welke opties dienen zich aan?

Het voorstel zou gebaseerd zijn op artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake de vaststelling van maatregelen betreffende het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen.

De volgende beleidsopties zijn overwogen:

- **Optie 0:** Basisscenario
- **Optie 1:** Aanbeveling gericht tot de lidstaten
- **Optie 2:** Wetgevingsmaatregel: voorstel voor een verordening betreffende de erkenning van de afstamming tussen de lidstaten
- **Optie 3:** Wetgevingsmaatregel: voorstel voor een verordening betreffende de erkenning van de afstamming tussen de lidstaten (hetzelfde als beleidsoptie 2), met inbegrip van de invoering van een facultatieve Europese akte van afstamming.

Alle opties zouden betrekking hebben op de erkenning van de afstamming van zowel kinderen als volwassenen.

Alle opties, met inbegrip van het basisscenario, zouden vergezeld gaan van niet-wetgevende maatregelen om het bewustzijn te vergroten, goede praktijken te bevorderen en de samenwerking tussen overheidsinstanties die zich met aangelegenheden inzake afstamming bezighouden, te verbeteren.

### Welke beleidsoptie krijgt de voorkeur?

**De voorkeursoptie is optie 3**, namelijk een voorstel voor een verordening betreffende de erkenning van de afstamming tussen de lidstaten, met inbegrip van de invoering van een facultatieve Europese akte van afstamming.

Het voorstel zou het volgende omvatten:

- (i) gemeenschappelijke regels betreffende de internationale rechterlijke bevoegdheid inzake afstamming;
- (ii) gemeenschappelijke regels betreffende het recht dat van toepassing is op de vaststelling van de afstamming in grensoverschrijdende situaties;
- (iii) gemeenschappelijke regels betreffende de erkenning in een lidstaat van in een andere lidstaat gegeven rechterlijke beslissingen en verleden authentieke akten inzake afstamming; en
- (iv) de invoering van een facultatieve Europese akte van afstamming.

Deze optie zou de erkenning van de afstamming in een andere lidstaat aanzienlijk vergemakkelijken voor de naar schatting bijna twee miljoen kinderen in grensoverschrijdende situaties en niet alleen voor degenen die momenteel de ernstigste problemen ondervinden met de erkenning van hun afstamming. De facultatieve Europese akte van afstamming zou specifiek ontworpen zijn voor gebruik in een andere lidstaat, waardoor de administratieve lasten voor alle gezinnen in grensoverschrijdende situaties zouden worden verminderd.

Het voorstel zou betrekking hebben op de erkenning van in een lidstaat gegeven rechterlijke beslissingen en verleden authentieke akten inzake de afstamming. Op de erkenning van in een derde land gegeven rechterlijke beslissingen en verleden authentieke akten zou het nationale recht van toepassing blijven. Het voorstel zou geen afbreuk doen aan de erkenning van de afstamming met het oog op de rechten die kinderen ontleen aan het EU-recht, met inbegrip van de wetgeving inzake vrij verkeer. Het voorstel zou de belangen van kinderen voorop stellen en van toepassing zijn op de erkenning van de afstamming van alle kinderen, ongeacht de omstandigheden rond hun verwekking of geboorte en ongeacht het soort gezin waartoe zij behoren.

## C. Effect van de voorkeursoptie

### Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

De vaststelling van gemeenschappelijke regels zou de erkenning van de afstamming vergemakkelijken en een positief effect hebben op de bescherming van de rechten van kinderen in grensoverschrijdende situaties. Beleids optie 3 zou het meest doeltreffend zijn om het probleem van niet-erkenning aan te pakken en dus om de beleidsdoelstellingen van het initiatief te verwezenlijken.

De voorkeursoptie zou voornamelijk **juridische gevolgen** hebben. Zij zou de continuïteit van de afstamming van kinderen in grensoverschrijdende situaties voor alle doeleinden waarborgen en een duidelijk positief effect hebben op de bescherming van de grondrechten van kinderen, met inbegrip van hun recht op een identiteit, hun recht om niet te worden gediscrimineerd en hun recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, alsook op de rechten die kinderen krachtens het nationale recht aan hun afstamming ontleen, zoals hun recht op levensonderhoud, erfopvolging of uitoefening van ouderlijk gezag ten opzichte van respectievelijk door elke ouder.- Door rechtszekerheid te bieden over de erkenning van de afstamming in een andere lidstaat voor alle doeleinden, zou de voorkeursoptie een positief effect hebben op de uitoefening van het recht op vrij verkeer door kinderen en hun gezinnen.

De voorkeursoptie zou een positief **sociaal effect** hebben, aangezien zij ertoe zou leiden dat kinderen in grensoverschrijdende situaties op dezelfde manier worden behandeld als kinderen in lokale situaties. Zij zou ook een positief **psychologisch effect** hebben op kinderen en de gezinnen waartoe zij behoren, aangezien het aantal gevallen waarin de afstamming niet wordt erkend, zou afnemen.

Door de vaststelling van gemeenschappelijke EU-regels zou de voorkeursoptie **procedures vereenvoudigen** en dit zou leiden tot aanzienlijke besparingen qua kosten, tijd en lasten voor zowel gezinnen in grensoverschrijdende situaties als de autoriteiten en gerechten van de lidstaten.

- Op grond van de voorkeursoptie zouden de kosten voor erkenningsprocedures en het aantal gerechtelijke procedures voor de erkenning van afstamming aanzienlijk afnemen. Geschat wordt dat de gemiddelde kosten van de erkenningsprocedures voor gezinnen met 71 % zouden dalen en met 90 % voor de gezinnen die momenteel de ernstigste problemen ondervinden met de erkenning van de afstamming<sup>3</sup>.
- Om dezelfde reden zou de voorkeursoptie leiden tot aanzienlijke besparingen qua kosten, tijd en lasten voor de autoriteiten en gerechten van de lidstaten. De kosten voor erkenningsprocedures die door overheidsinstanties worden gedragen, zouden naar schatting met 54 % dalen.

De macro-economische en milieueffecten van de voorkeursoptie zouden niet significant zijn.

### Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?

De voorkeursoptie zou geen kosten met zich meebrengen voor kinderen of gezinnen in grensoverschrijdende situaties.

De kosten die de voorkeursoptie voor de lidstaten zou veroorzaken, zouden bescheiden zijn en ruimschoots worden gecompenseerd door de efficiëntiewinst die de voorkeursoptie met zich meebrengt.

### Wat is de toegevoegde waarde van het optreden op EU-niveau (*subsidiariteit*) en is de maatregel *evenredig*?

<sup>3</sup> Van naar schatting gemiddeld 5 856 EUR tot 578 EUR per geval voor de gezinnen die momenteel momenteel de ernstigste problemen ondervinden met de erkenning van de afstamming.

Het probleem van de niet-erkenning vloeit met name voort uit het verschil in regels tussen de lidstaten op het gebied van afstamming met grensoverschrijdende implicaties. Dit probleem kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden opgelost. De doelstellingen van het initiatief zouden derhalve beter op EU-niveau kunnen worden verwezenlijkt, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel.

Het initiatief zou in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, aangezien het geen afbreuk zou doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om materieel familierecht vast te stellen, met inbegrip van de definitie van gezin en de vaststelling van afstamming in binnenlandse situaties, noch aan de regels van de lidstaten inzake de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken of geregistreerde partnerschappen.