



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS UDTALELSE 1/13 (Store Afdeling)
14. oktober 2014

»Udtalelse i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF — Haagerkonventionen om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser — tredjestaters tiltrædelse — forordning (EF) nr. 2201/2003 — Den Europæiske Unions eksterne enekompetence — risiko for skade på den ensartede og sammenhængende anvendelse af EU-reglerne og den tilfredsstillende funktion af den ordning, som oprettes ved disse regler«

I udtalelsessag 1/13,

angående en begæring om udtalelse, som Europa-Kommissionen den 21. juni 2013 har indgivet for Domstolen i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF,

afgiver

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič og J.-C. Bonichot samt dommerne A. Rosas, J. Malenovský (refererende dommer), A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger og A. Prechal,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. april 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Europa-Kommissionen ved F. Castillo de la Torre og A.-M. Rouchaud-Joët, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved C. Pochet, J.-C. Halleux og T. Materne, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og E. Ruffer, som befuldmægtigede
- den danske regering ved C. Thorning, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved T. Henze og J. Kemper, som befuldmægtigede
- den estiske regering ved K. Kraavi-Käerdi, som befuldmægtiget
- den irske regering ved T. Joyce og E. McPhillips, som befuldmægtigede
- den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget
- den spanske regering ved M. Sampol Pucurull og N. Díaz Abad, som befuldmægtigede

- den franske regering ved E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues og D. Colas, som befuldmægtigede
 - den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato M. Fiorilli og P. Garofoli
 - den cypriotiske regering ved I. Neophytou og D. Kalli, som befuldmægtigede
 - den lettiske regering ved I. Kalniņš og D. Pelše, som befuldmægtigede
 - den litauiske regering ved K. Dieninis og A. Svinkūnaitė, som befuldmægtigede
 - den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget
 - den polske regering ved M. Arciszewski, B. Majczyna og A. Miłkowska, som befuldmægtigede
 - den portugisiske regering ved L. Fernandes og S. Nunes de Almeida, som befuldmægtigede
 - den rumænske regering ved R.-H. Radu, A.-G. Vacaru og A. Voicu, som befuldmægtigede
 - den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget
 - den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget
 - den svenske regering ved A. Falk og U. Persson, som befuldmægtigede
 - Det Forenede Kongeriges regering ved M. Holt, som befuldmægtiget, bistået af barristers J. Holmes og R. Palmer
 - Europa-Parlamentet ved A. Caiola og A. Pospíšilová Padowska, som befuldmægtigede
 - Rådet for Den Europæiske Union ved J. Monteiro og A. De Elera, som befuldmægtigede,
- og efter at have hørt generaladvokaten,
- følgende

Udtalelse

1. 1. Den begæring om udtalelse, som Europa-Kommissionen har indgivet for Domstolen, er affattet som følger:

»Henhører accepten af et tredjeland's tiltrædelse af [konventionen om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser, indgået i Haag den 25. oktober 1980 (herefter »Haagerkonventionen af 1980)] under [Den Europæiske Unions] enekompetence?«

Retsforskrifter

Folkeretten

2. 2. Alle medlemsstater er kontraherende parter i Haagerkonventionen af 1980. Unionen er ikke kontraherende part i denne konvention.

3. 3.Konventionens artikel 1 bestemmer:

»Formålene med denne konvention er at:

- a) a) sikre en umiddelbar tilbagegivelse af børn, som er ulovligt bortført til eller tilbageholdt i en kontraherende stat, og
- b) b) sørge for, at forældremyndighed og samværsret i en kontraherende stat bliver effektivt respekteret i andre kontraherende stater.«

4. 4.Konventionens artikel 3 bestemmer:

»Bortførelse eller tilbageholdelse af et barn skal anses for ulovlig, hvis:

- a) a) den strider mod de rettigheder, som tilkommer en person, en institution eller en anden myndighed som forældremyndighedsindehaver, enten i fællesskab eller alene, ifølge loven i den stat, hvor barnet havde bopæl umiddelbart før bortførelsen eller tilbageholdelsen, og
- b) b) disse rettigheder faktisk blev udøvet, enten i fællesskab eller alene, da bortførelsen eller tilbageholdelsen fandt sted, eller ville være blevet udøvet, hvis ikke bortførelsen eller tilbageholdelsen var sket.

[...]«

5. 5.Kapitel II i Haagerkonventionen af 1980 vedrører centralmyndighederne. Ifølge konventionens artikel 6, der er indeholdt i dette kapitel II, skal enhver stat, der har tiltrådt denne konvention (herefter »den kontraherende stat«), udpege en centralmyndighed til at udføre de opgaver, som efter denne konvention pålægges sådanne myndigheder. I henhold til konventionens artikel 7 skal centralmyndighederne samarbejde med hinanden og fremme samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i deres respektive stater. De skal særligt træffe alle passende forholdsregler for at finde ud af, hvor et ulovligt bortført eller tilbageholdt barn befinder sig i en anden stat end dettes bopælsstat (herefter »det ulovligt fjernede barn«), og for at sikre en frivillig tilbagegivelse af barnet eller tilvejebringe en forligsmæssig løsning. De skal endvidere tage midlertidige forholdsregler for at hindre, at barnet tager yderligere skade, eller sørge for, at der tages sådanne forholdsregler. De indleder eller letter gennemførelsen af retlige eller administrative skridt for at få barnet tilbagegivet og, om nødvendigt, træffer foranstaltninger til at gennemføre og sikre en reel udøvelse af samværsretten, dvs. retten til at bringe barnet til et andet sted end dets bopæl for et begrænset tidsrum (herefter »samværsretten«). De gennemfører sådanne administrative foranstaltninger, som måtte være nødvendige for at sikre, at barnet tilbagegives i god behold.

6. 6.Nævnte konventions kapitel III med overskriften »Tilbagegivelse af børn« indeholder artikel 8-20.

7. 7.Konventionens artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Enhver person, institution eller anden myndighed, som gør gældende, at et barn er blevet bortført eller tilbageholdt i strid med forældremyndigheden, kan anmode enten centralmyndigheden i den stat, hvor barnet har bopæl, eller centralmyndigheden i enhver anden kontraherende stat om bistand til at sikre, at barnet tilbagegives.«

8. 8.Artikel 12 i Haagerkonventionen af 1980 er affattet således:

»Hvis et barn er blevet ulovligt bortført eller tilbageholdt som angivet i artikel 3, og hvis der, da sagen blev indledt ved den judicielle eller administrative myndighed i den kontraherende stat, hvor barnet befinder sig, er gået mindre end ét år fra den dag, da den ulovlige bortførelse eller tilbageholdelse fandt sted, skal den pågældende myndighed bestemme, at barnet straks skal gives tilbage.

Også i de tilfælde, hvor sagen er blevet indledt efter udløbet af den periode på et år, der er nævnt i foregående stykke, skal den judicielle eller administrative myndighed bestemme, at barnet skal gives tilbage, medmindre det godtgøres, at barnet er faldet til i sine nye omgivelser.

Hvis den judicielle eller administrative myndighed i modtagerstaten har grund til at tro, at barnet er blevet bortført til en anden stat, kan den afslutte sagen eller afvise anmodningen om tilbagegivelse af barnet.«

9. 9.Konventionens artikel 13 bestemmer:»Uanset bestemmelserne i den foregående artikel har den judicielle eller administrative myndighed i modtagerstaten ikke pligt til at bestemme, at barnet skal tilbagegives, hvis den person, institution eller anden myndighed, som modsætter sig tilbagegivelsen, godtgør, at:

- a) a) den person, institution eller anden myndighed, som drog omsorg for barnets person, ikke faktisk udøvede forældremyndigheden, da bortførelsen eller tilbageholdelsen fandt sted, eller havde samtykket i eller efterfølgende affundet sig med bortførelsen eller tilbageholdelsen, eller
- b) b) der er en alvorlig risiko for, at tilbagegivelsen vil udsætte barnet for fysisk eller psykisk skade eller på anden måde sætte barnet i en situation, som det ikke bør tåle.

Den judicielle eller administrative myndighed kan også nægte at tilbagegive barnet, hvis den finder, at barnet modsætter sig tilbagegivelsen, og at barnet har nået en sådan alder og modenhedsgrad, at der bør tages hensyn til barnets mening.

Når de judicielle eller administrative myndigheder overvejer de forhold, der er nævnt i denne artikel, skal de tage hensyn til de oplysninger vedrørende barnets sociale baggrund, som fremskaffes af centralmyndigheden eller en anden kompetent myndighed i den stat, hvor barnet har bopæl.«

10. 10.Konventionens artikel 16 har følgende ordlyd:

»Efter at de judicielle eller administrative myndigheder i den kontraherende stat, hvortil barnet er blevet bortført, eller hvori det tilbageholdes, har fået meddelelse om, at der foreligger en ulovlig bortførelse eller tilbageholdelse som angivet i artikel 3, kan de ikke træffe afgørelse i en sag om forældremyndigheden, før det er bestemt, at barnet ikke skal gives tilbage i medfør af denne konvention, eller medmindre en anmodning efter konventionen ikke indgives inden for en rimelig tid efter, at meddelelsen er modtaget.«

11. 11.Kapitel IV i Haagerkonventionen af 1980 med overskriften »Samværsret« indeholder artikel 21. Artikel 21, stk. 1, bestemmer:

»En anmodning om, at der træffes foranstaltninger med henblik på at tilrettelægge samværsretten eller sikre, at samværsretten kan udøves, kan indgives til centralmyndighederne i de kontraherende stater på samme måde som en anmodning om tilbagegivelse af et barn.«

12. 12.Nævnte konventions kapitel V med overskriften »Almindelige bestemmelser« består af artikel 22-36, der navnlig fastsætter fælles processuelle bestemmelser om ulovligt bortførte børns tilbagegivelse og om sikring af samværsrettens udøvelse.

13. 13.Konventionens artikel 38 er indeholdt i dennes kapitel VI med overskriften »Afsluttende bestemmelser« og bestemmer følgende:

»Enhver anden stat kan tiltræde konventionen.

Tiltrædelsesinstrumentet skal deponeres i udenrigsministeriet i Kongeriget Nederlandene.

Konventionen træder i kraft for en stat, som tiltræder, den første dag i den tredje kalendermåned efter deponeringen af tiltrædelsesinstrumentet.

Tiltrædelsen får alene virkning i forholdet mellem den stat, som har tiltrådt, og de kontraherende stater, som har afgivet erklæring om deres accept af tiltrædelsen. En sådan erklæring skal også afgives af enhver medlemsstat, som ratificerer, accepterer eller godkender konventionen efter tiltrædelsen. Erklæringen skal deponeres i udenrigsministeriet i Kongeriget Nederlandene; dette ministerium sender ad diplomatisk vej en bekræftet genpart til hver af de kontraherende stater.

Konventionen træder i kraft mellem en stat, som tiltræder, og en stat, som har erklæret sin accept af tiltrædelsen, den første dag i den tredje kalendermåned efter deponeringen af erklæringen om accept.«

EU-retten

14. 14.17. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (EUT L 338, s. 1) har følgende indhold:

»I tilfælde af ulovlig fjernelse eller tilbageholdelse af et barn bør tilbagegivelsen af barnet bringes i stand uden opsættelse, og med henblik herpå bør [Haagerkonventionen af 1980] fortsat anvendes som suppleret af bestemmelserne i denne forordning, særlig artikel 11. [...]«

15. 15.Forordningens artikel 8 bestemmer:»1. Kompetencen til at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende forældreansvar over for et barn ligger hos retterne i den medlemsstat, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted på det tidspunkt, hvor sagen anlægges.2. Stk. 1 anvendes med forbehold af artikel 9, 10 og 12.«
16. 16.Nævnte forordnings artikel 10 regulerer kompetencen for medlemsstaternes retter i sager om barnebortførelse. Den bestemmer, at i tilfælde af ulovlig fjernelse eller tilbageholdelse af et barn bevarer retterne i den medlemsstat, hvor barnet havde sit sædvanlige opholdssted umiddelbart før den ulovlige fjernelse eller tilbageholdelse, deres kompetence, indtil barnet har fået sædvanligt opholdssted i en anden medlemsstat, og hvis de under litra a) og b) opregnede betingelser er opfyldt.
17. 17.Forordningens artikel 11 har følgende ordlyd:»1. Når en forældremyndighedsindehavende person, institution eller anden myndighed anmoder de kompetente myndigheder i en medlemsstat om at træffe afgørelse på grundlag af [Haagerkonventionen af 1980] med henblik på at opnå tilbagegivelse af et barn, som ulovligt er blevet fjernet til eller ulovligt tilbageholdes i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor barnet havde sit sædvanlige opholdssted umiddelbart før den ulovlige fjernelse eller tilbageholdelse, finder stk. 2-8 anvendelse.2. Når artikel 12 og 13 i Haagerkonventionen af 1980 finder anvendelse, sikres det, at barnet får mulighed for at blive hørt under sagen, medmindre dette forekommer uhensigtsmæssigt under hensyntagen til barnets alder eller modenhedsgrad.3. En ret, til

hvilken der er indgivet en anmodning om tilbagegivelse af et barn som omhandlet i stk. 1, fremmer sagen hurtigt under anvendelse af de hurtigste procedurer, der er til rådighed efter national lovgivning.

Uden at dette berører første afsnit, træffer retten sin afgørelse senest seks uger efter, at anmodningen er indgivet, medmindre særlige omstændigheder gør dette umuligt.⁴ En ret kan ikke afslå at tilbagegive et barn i medfør af artikel 13, litra b), i Haagerkonventionen af 1980, hvis det godtgøres, at der er truffet passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af barnet efter dets tilbagegivelse.⁵ En ret kan ikke afslå at tilbagegive et barn, medmindre den person, der har anmodet om tilbagegivelse af barnet, har haft mulighed for at blive hørt.⁶ Har en ret i medfør af artikel 13 i Haagerkonventionen af 1980 bestemt, at et barn ikke skal tilbagegives, fremsender den straks, enten direkte eller gennem den pågældende medlemsstats centralmyndighed, en genpart af retsafgørelsen samt af de relevante dokumenter, herunder navnlig en udskrift af retsbogen, til den kompetente ret eller centralmyndigheden i den medlemsstat, hvor barnet havde sit sædvanlige opholdssted umiddelbart før den ulovlige fjernelse eller tilbageholdelse, som fastsat i national lovgivning. Alle de nævnte dokumenter skal være retten i hænde inden en måned efter, at afgørelsen om ikke at tilbagegive barnet er truffet.⁷ Medmindre en af parterne allerede har anlagt sag ved retterne i den medlemsstat, hvor barnet havde sit sædvanlige opholdssted umiddelbart før den ulovlige fjernelse eller tilbageholdelse, underretter den ret eller centralmyndighed, der modtager de i stk. 6 omhandlede oplysninger, parterne og opfordrer dem til at indgive indlæg til retten i overensstemmelse med national lovgivning inden tre måneder regnet fra datoen for underretningen af parterne, således at retten kan tage stilling til forældremyndigheden over barnet.

Med forbehold af denne forordnings regler for kompetence afslutter retten sagen, hvis den ikke har modtaget indlæg inden fristens udløb.⁸ Uanset om det i medfør af artikel 13 i Haagerkonventionen af 1980 er blevet bestemt, at et barn ikke skal tilbagegives, er en senere retsafgørelse, der beordrer barnet tilbagegivet, truffet af en ret, der har kompetence i medfør af denne forordning, eksigibel i henhold til kapitel III, afdeling 4, for at sikre tilbagegivelse af barnet.«

18. 18.Artikel 41, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2201/2003 bestemmer:

»En eksigibel retsafgørelse om samværsret [...], der er truffet i en medlemsstat, anerkendes i en anden medlemsstat og er eksigibel dér, uden at der kræves en afgørelse om eksigibilitet, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen, hvis retsafgørelsen er blevet attesteret i domsstaten [...]«

19. 19.Denne forordnings artikel 42, stk. 1, første afsnit, fastsætter:

»En eksigibel retsafgørelse om tilbagegivelse af barnet [i henhold til artikel 11, stk. 8, i forordning nr. 2201/2003], der er truffet i en medlemsstat, anerkendes i en anden medlemsstat og er eksigibel dér, uden at der kræves en afgørelse om eksigibilitet, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen, hvis retsafgørelsen er blevet attesteret i domsstaten [...]«

20. 20.Forordningens kapitel IV med overskriften »Samarbejde mellem centralmyndigheder på området forældreansvar« indeholder forordningens artikel 53-58.

21. 21.Ifølge samme forordnings artikel 55 træffer centralmyndighederne alle fornødne foranstaltninger med henblik på bl.a. at give oplysninger og yde bistand til indehavere af forældreansvar, som ønsker at få retsafgørelser anerkendt og fuldbyrdet på deres område, navnlig vedrørende samværsret og tilbagegivelse af barnet.

22. 22.Artikel 57 i forordning nr. 2201/2003 fastsætter:»1. En indehaver af forældreansvar kan indgive en anmodning om bistand som omhandlet i artikel 55 til centralmyndigheden i den medlemsstat, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted, eller til centralmyndigheden i den medlemsstat, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted eller befinder sig. Anmodningen skal i almindelighed indeholde

alle tilgængelige oplysninger, der kan fremme dens udførelse. Hvis anmodningen omhandler anerkendelse eller fuldbyrdelse af en retsafgørelse om forældreansvar, der er omfattet af denne forordning, skal indehaveren af forældreansvar vedlægge de relevante attester, der er omhandlet i artikel 39, artikel 41, stk. 1, eller artikel 42, stk. 1.2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvilke andre af [Unionens institutioners] officielle sprog end deres eget eller egne, de kan acceptere i forbindelse med meddelelser til centralmyndighederne.³ Der må ikke kræves vederlag for den bistand, centralmyndighederne yder i henhold til artikel 55.4. Hver centralmyndighed afholder sine egne omkostninger.«

23. 23.Forordningens artikel 60 har følgende ordlyd:»Denne forordning har i forbindelserne mellem medlemsstaterne forrang for følgende konventioner, for så vidt disse vedrører spørgsmål, der er omfattet af denne forordning:

[...]

- e) e) [Haagerkonventionen af 1980].«

24. 24.Samme forordnings artikel 62 fastsætter:»1. De aftaler og konventioner, der er nævnt [...] i artikel 60 og 61, har fortsat virkning for så vidt angår de spørgsmål, der ikke er omfattet af denne forordning.2. De konventioner, der er nævnt i artikel 60, navnlig Haagerkonventionen af 1980, har fortsat virkning mellem de medlemsstater, der er kontraherende parter deri, under iagttagelse af artikel 60.«

Baggrunden for begæringen om en udtalelse

25. 25.På forskellige tidspunkter deponerede Republiken Armenien, Republiken Albanien, Republiken Seychellerne, Kongeriget Marokko, Republiken Singapore, Den Gabonesiske Republik, Fyrstendømmet Andorra og Den Russiske Føderation en efter en deres instrumenter til tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980.
26. 26.Da Kommissionen var af den opfattelse, at internationale barnebortførelser henhører under Unionens enekompetence, fremlagde den den 21. december 2011 otte forslag til afgørelser fra Rådet for Den Europæiske Union vedrørende erklæringer om accept af disse otte tredjestaters tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 afgivet af medlemsstaterne i Unionens interesse.
27. 27.Hovedparten af medlemsstaternes repræsentanter i Rådet fandt ikke, at der var en retlig forpligtelse for Rådet til at vedtage disse forslag, eftersom Unionen ikke havde enekompetence på det pågældende område. Rådet vedtog derfor ikke de nævnte forslag.
28. 28.På denne baggrund fandt Kommissionen det hensigtsmæssigt at forelægge denne begæring om udtalelse i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF for Domstolen.

Formaliteten

Indlæg for Domstolen

29. 29.Den tjekkiske, den tyske, den estiske, den græske, den franske, den cypriotiske, den lettiske, den litauiske, den østrigske, den polske og den rumænske regering såvel som Rådet finder, at begæringen om udtalelse bør afvises, idet den ikke opfylder betingelserne for, at en af Unionens institutioner kan indlede proceduren i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF.

30. 30.For det første vedrører begæringen ikke indgåelsen af en »aftale« i denne bestemmelses forstand, da begæringens genstand er deponeringen af erklæringer om accept af tiltrædelse i henhold til artikel 38, stk. 4, i Haagerkonventionen af 1980 (herefter »erklæringer om accept af tiltrædelse«).
31. 31.Eftersom sådanne erklæringer udgør akter til gennemførelse af denne konvention, vedrører begæringen om udtalelse ikke indgåelsen af en international aftale, men kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne for så vidt angår den nævnte konventions gennemførelse.
32. 32.Desuden betegner en »aftale« i sin bogstavelige forstand altid en aftaleretlig handling, idet dette begreb forudsætter to overensstemmende viljestilkendegivelser. En tredjestats tiltrædelse af den nævnte konvention og en kontraherende stats accept af denne tiltrædelse udgør imidlertid ikke to samstemmende viljestilkendegivelser, idet de ikke er en del af et kontraktmæssigt gensidighedsforhold. Der er hverken tale om samstemmende erklæringer inden for rammerne af en tiltrædelsestraktat eller om ændring af en traktat. Denne erklæring er blot et internt instrument i Haagerkonventionen af 1980, der har til formål at udvide dennes territoriale anvendelsesområde.
33. 33.For det andet vedrører begæringen om udtalelse ikke en aftale indgået mellem Unionen og tredjestater i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 218, stk. 1 og 11, TEUF. Dels vil Unionen ikke kunne tiltræde den nævnte konvention, eftersom dennes artikel 38 forbeholder denne mulighed for stater. Dels har Unionen ikke kompetence til at deponere erklæringer om accept af tiltrædelse.
34. 34.For det tredje har Rådet ved at nægte at vedtage de forslag til rådsafgørelser, der er nævnt i denne udtalelses præmis 26, truffet en beslutning i forhold til de pågældende stater om ikke at gøre de erklæringer om accept af tiltrædelse, som var genstand for disse forslag, retsgyldige, hvorfor der ikke er tale om nogen »påtænkt« aftale med disse stater, jf. artikel 218, stk. 11, TEUF.
35. 35.For det fjerde ønsker Kommissionen under dække af sin begæring om udtalelse i virkeligheden at gøre en ende på den nuværende praksis hos visse medlemsstater, der individuelt har accepteret visse tiltrædende staters tiltrædelse. I en sådan situation burde Kommissionen imidlertid have anlagt traktatbrudssøgsmål mod disse medlemsstater i henhold til artikel 258 TEUF.
36. 36.Europa-Parlamentet og Kommissionen finder, at begæringen om udtalelse bør antages til realitetsbehandling.

Domstolens stillingtagen

Om en erklæring om accept af tiltrædelse kan kvalificeres som en stiftende bestanddel af en »aftale«

37. 37.Ifølge artikel 2, stk. 1, litra a), i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten kan en mellemfolkelig overenskomst bestå af et enkelt instrument eller to eller flere sammenhørende instrumenter. Disse instrumenter kan således være et udtryk for to eller flere folkeretssubjekters samstemmende viljer, som disse subjekter formaliserer.
38. 38.I det foreliggende tilfælde fastsætter artikel 38 i Haagerkonventionen af 1980 to sammenhørende instrumenter, nemlig et tiltrædelsesinstrument og et instrument i form af en erklæring om accept af tiltrædelse.
39. 39.De viljer, som kommer til udtryk i disse to instrumenter, er samstemmende for så vidt angår det mål, der efterstræbes såvel af den stat, som tiltræder den nævnte konvention, som af den stat, der accepterer denne tiltrædelse, nemlig gensidigt at forpligte sig til i henhold til folkeretten at anvende den samme konvention i deres bilaterale forbindelser.

40. 40.Desuden får de nævnte instrumenter, betragtet som en helhed, den virkning, som de berørte stater tilsigter. Haagerkonventionen af 1980 træder ifølge dennes artikel 38, stk. 5, i kraft mellem den stat, som tiltræder, og den stat, som har erklæret sin accept af tiltrædelsen, den første dag i den tredje kalendermåned efter deponeringen af erklæringen om accept.
41. 41.Selv om de hver især foretages ved hjælp af et separat instrument, udtrykker tiltrædelsesakten og erklæringen om accept af denne tiltrædelse, betragtet som en helhed, således en samstemmende vilje hos de berørte stater, og de udgør derfor en international aftale.
42. 42.Da den erklæring om accept af tiltrædelse, der deponeres af en medlemsstat, er en stiftende bestanddel af en international aftale, som er indgået med en tredjestat, er den omfattet af begrebet »aftale« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 218, stk. 1 og 11, TEUF, dog kun under forudsætning af, at der er tale om en aftale påtænkt af Unionen i disse bestemmelsers forstand.

Unionens manglende mulighed for at tiltræde Haagerkonventionen af 1980 og deponere erklæringer om accept af tiltrædelse af denne konvention

43. 43.For så vidt angår argumentet vedrørende Unionens manglende mulighed for at tiltræde Haagerkonventionen af 1980 bemærkes, at der ifølge Domstolens faste fortolkning bl.a. kan indhentes en udtalelse fra Domstolen om spørgsmål om kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne med hensyn til indgåelsen af en konkret aftale med tredjestater. Artikel 196, stk. 2, i Domstolens procesreglement bekræfter denne fortolkning (jf. bl.a. udtalelse 1/03, EU:C:2006:81, præmis 112, og udtalelse 1/08, EU:C:2009:739, præmis 109). I det foreliggende tilfælde vedrører begæringen om udtalelse spørgsmålet om Unionens kompetence i lyset af dennes retsregler til at indgå internationale aftaler ved hjælp af erklæringer om accept af tiltrædelse. Den vedrører ikke de forhindringer, som Unionen måtte støde på under udøvelsen af sin kompetence på grund af de folkeretlige regler om indgåelsen af sådanne aftaler.
44. 44.Spørgsmålet om Unionens eventuelle manglende mulighed for formelt at blive kontraherende part i en international aftale er under alle omstændigheder uden relevans. I tilfælde, hvor betingelserne for deltagelse i en sådan aftale udelukker, at Unionen selv indgår aftalen, selv om den henhører under Unionens eksterne kompetence, kan denne kompetence udøves gennem medlemsstaterne, der handler i Unionens interesse (jf. i denne retning udtalelse 2/91, EU:C:1993:106, præmis 5).

Om erklæringen om accept af tiltrædelse kan kvalificeres som en stiftende bestanddel af en aftale, der er »påtænkt« på tidspunktet for indgivelsen af begæringen om udtalelse

45. 45.Først bemærkes, at Domstolen i henhold til artikel 218, stk. 1 og 11, TEUF kan forelægges en begæring om udtalelse, når Unionen påtænker en aftale, hvilket indebærer, at aftalen påtænkes af en eller flere af Unionens institutioner, der er tillagt beføjelser inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 218 TEUF. Blandt disse institutioner optræder bl.a. Kommissionen.
46. 46.Det fremgår dernæst af Domstolens praksis, at en begæring om udtalelse kan antages til realitetsbehandling, navnlig når et forslag fra Kommissionen vedrørende en aftale er blevet forelagt Rådet og ikke er blevet trukket tilbage på tidspunktet for begæringens indgivelse for Domstolen. Det er imidlertid ikke nødvendigt, at Rådet allerede på dette trin har tilkendegivet en hensigt om at indgå en sådan aftale. Under disse omstændigheder fremstår begæringen om udtalelse nemlig som styret af et legitimt ønske fra de pågældende institutioner om at kende omfanget af Unionens, henholdsvis medlemsstaternes kompetence, inden der træffes beslutning vedrørende den pågældende aftale (jf. i denne retning udtalelse 2/94, EU:C:1996:140, præmis 11-18).

47. 47.I øvrigt har udtalelsesproceduren i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF, således som generaladvokaten har anført i punkt 44 i sin stillingtagen, til formål at undgå de juridiske komplicerede forhold, der opstår i situationer, hvor medlemsstaterne uden den nødvendige bemyndigelse undertegner internationale aftaler, selv om de, henset til EU-retten, ikke længere har den fornødne lovgivningsmæssige kompetence til at gennemføre disse aftaler.
48. 48.En eventuel retsafgørelse, der efter indgåelsen af en international aftale, som binder medlemsstaterne, fastslår, at denne aftale er uforenelig med kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, vil således kunne skabe alvorlige vanskeligheder ikke alene internt i Unionen, men også for de internationale forbindelser, og fremkalde fare for, at alle berørte parter, herunder tredjestater, lider skade (jf. analogt udtalelse 3/94, EU:C:1995:436, præmis 17, og udtalelse 1/09, EU:C:2011:123, præmis 48).
49. 49.Endelig bemærkes, at muligheden for at indgive en begæring om udtalelse ikke som forudsætning kræver en endelig aftale mellem Unionens institutioner for så vidt angår muligheden for, eller det hensigtsmæssige ved, at udøve Unionens eksterne kompetence. Den ret, som Parlamentet, Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne har fået til at indhente en udtalelse fra Domstolen, kan nemlig udøves individuelt uden nogen form for samordning (jf. udtalelse 1/09, EU:C:2011:123, præmis 55).
50. 50.I det foreliggende tilfælde har Kommissionen for Rådet fremlagt forslag til rådsafgørelser, der bemyndiger medlemsstaterne til at deponere erklæringer om accept af tiltrædelse for så vidt angår otte tredjestater. Ved at gøre dette har Kommissionen således påtænkt, at Unionen skulle indgå de pågældende aftaler gennem medlemsstaterne, der handler i Unionens interesse. Desuden er det ikke blevet gjort gældende for Domstolen, at disse forslag er blevet trukket tilbage. I øvrigt bemærkes, at Rådet ganske vist har modsat sig disse forslag, men at denne modstand ikke beror på det hensigtsmæssige ved, at de omhandlede aftaler reelt indgås, men alene på Rådets opfattelse af, at Unionen ikke har en ekstern enekompetence på det pågældende område. På denne baggrund kan de internationale aftaler, som disse erklæringer udgør en stiftende bestanddel af, kvalificeres som »påtænkte« aftaler på tidspunktet for indgivelsen af begæringen om udtalelse.
51. 51.Denne konklusion afkræftes ikke af, at visse medlemsstater allerede har deponeret erklæringer om accept af tiltrædelse hos depositaren for Haagerkonventionen af 1980 på nuværende tidspunkt, hvor Domstolen træffer afgørelse vedrørende begæringen om udtalelse. Det fremgår af det i denne udtalelses præmis 47 nævnte formål, at selv om den pågældende aftale for at kunne betegnes som »påtænkt« ikke skal være indgået, inden Domstolen træffer afgørelse vedrørende begæringen om udtalelse, bevirker denne omstændighed nemlig ikke i sig selv, at denne begæring bliver uden genstand.

Ukorrekt anvendelse af udtalelsesproceduren

52. 52.For så vidt angår Rådets og visse medlemsstats argumentation vedrørende en angivelig ukorrekt anvendelse af udtalelsesproceduren bemærkes, at Kommissionen finder, at Unionen i det foreliggende tilfælde fik ekstern enekompetence til at deponere erklæringer om accept af tiltrædelse hos depositaren for Haagerkonventionen 1980 fra ikrafttrædelsesdatoen for forordning nr. 2201/2003, dvs. den 1. august 2004, og at medlemsstaterne efter denne dato ikke længere kunne deponere sådanne erklæringer uden Unionens bemyndigelse. Mellem den nævnte dato og den 21. december 2011, da Kommissionen vedtog de i denne udtalelses præmis 26 nævnte forslag, deponerede de forskellige medlemsstater imidlertid i alt mere end 300 erklæringer om accept af tiltrædelse.
53. 53.Kommissionen har ganske vist ikke i løbet af denne periode anlagt noget traktatbrudssøgsmål mod disse medlemsstater under henvisning til disse utallige dispositioner, som indirekte anfægtes med begæringen om udtalelse, men imidlertid foreligger der ingen konkret eller objektiv indikation for

Domstolen, der vil kunne lede denne til den konklusion, at Kommissionen ved at indgive denne begæring handlede udelukkende eller altovervejende med den hensigt at undvige proceduren i artikel 258 TEUF.

54. 54.Det forhold, at visse spørgsmål, der er rejst i forbindelse med den foreliggende sag, også vil kunne rejses inden for rammerne af eventuelle traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, er under alle omstændigheder ikke til hinder for, at der kan indhentes en udtalelse fra Domstolen herom i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF. Udtalelsesproceduren skal således gøre det muligt at løse ethvert spørgsmål, der kan undergives domstolsprøvelse, for så vidt som disse spørgsmål overholder formålet med denne procedure (jf. i denne retning udtalelse 2/92, EU:C:1995:83, præmis 14).
55. 55.Henset til samtlige de anførte betragtninger bør Kommissionens begæring om udtalelse antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Indlæg for Domstolen

56. 56.Parlamentet og Kommissionen har gjort gældende, at Unionen har en ekstern enekompetence til at vedtage erklæringer om accept af tiltrædelse. For det første omfatter Haagerkonventionen af 1980 og forordning nr. 2201/2003 således det samme område, eftersom de begge vedrører spørgsmål om proceduren for tilbagegivelse af ulovligt fjernede børn, om samværsret og om samarbejde mellem centralmyndighederne for så vidt angår forældresansvar.
57. 57.Dernæst udgør disse regler en samling af regler, der er uløseligt forbundet med hinanden. EU-lovgiver har ganske vist ikke fundet det nødvendigt at overføre den nævnte konventions bestemmelser til forordningen. Imidlertid har EU-lovgiver ved at supplere og styrke disse bestemmelser de facto indarbejdet disse. Både artikel 11 i forordning nr. 2201/2003 og de andre af denne forordnings artikler vedrørende tilbagegivelse af ulovligt fjernede børn har således det samme anvendelsesområde som denne konvention. De vil udelukkende kunne anvendes samtidig med de tilsvarende konventionsbestemmelser.
58. 58.Endelig omfatter Unionens eksterne enekompetence hele Haagerkonventionen af 1980. Selv hvis det antages, at visse regler kan adskilles fra denne konvention, vil man skulle anvende det princip, som Domstolen opstillede i sin udtalelse 2/91 (EU:C:1993:106), og hvorefter den eksterne kompetence skal være en enekompetence, når et område allerede i vid udstrækning er reguleret af EU-regler. Dette er netop tilfældet i den foreliggende sag.
59. 59.I lighed med Parlamentet og Kommissionen finder den italienske regering, at alle betingelserne for at fastslå, at Unionen har ekstern enekompetence med hensyn til erklæringerne om accept af tiltrædelse, er opfyldt.
60. 60.Derimod har den belgiske, den tjekkiske, den tyske, den estiske, den irske, den græske, den spanske, den franske, den cypriotiske, den lettiske, den litauiske, den østrigske, den polske, den portugisiske, den rumænske, den slovakiske, den finske, den svenske regering og Det Forenede Kongeriges regering såvel som Rådet alle gjort gældende, at Unionen ikke har en ekstern enekompetence i så henseende. Desuden har den græske, den franske og den polske regering anført, at Unionen slet ikke har nogen kompetence på området.
61. 61.For det første har Kommissionen i sin begæring om udtalelse med urette fokuseret på de ligheder, der angiveligt skulle være mellem forordning nr. 2201/2003 og Haagerkonventionen af 1980, i stedet for at undersøge den forpligtelse, som begæringen vedrører, nemlig erklæringen om accept af

tiltrædelse. Denne forpligtelse kan ikke være til skade for en ensartet og sammenhængende anvendelse af forordningen, eftersom formålet med denne erklæring er et andet, for så vidt som denne nemlig vedrører samarbejdet med centralmyndighederne i tredjestater, hvorimod forordningen kun regulerer samarbejdet mellem medlemsstaternes centralmyndigheder.

62. 62.De centralmyndigheder, der er oprettet i henhold til nævnte konvention, deltager selvstændigt i et gensidigt samarbejde, således at den omstændighed, at en centralmyndighed i en medlemsstat samarbejder med andre centralmyndigheder i tredjestater, på ingen måde berører samarbejdet mellem centralmyndighederne i to medlemsstater. Det følger heraf, at en unilateral accept af visse tredjestaters tiltrædelse af denne konvention ikke har nogen betydning for den ensartede og sammenhængende anvendelse af EU-retten på området for samarbejde mellem medlemsstaternes centralmyndigheder.
63. 63.For det andet kan der, selv hvis det antages, at begæringen om udtalelse skal vurderes i lyset af Haagerkonventionen af 1980, ikke foreligge en ekstern enekompetence som følge af den omstændighed, at anvendelsesområdet for denne konvention angiveligt i vid udstrækning er reguleret af tilsvarende EU-retlige regler. Først og fremmest er dette kriterium ikke relevant, idet det ikke er blevet gentaget i artikel 3, stk. 2, TEUF, der har kodificeret Domstolens praksis vedrørende kriterierne for Unionens enekompetence til at indgå en international aftale. Dernæst overlapper anvendelsesområdet for denne konvention og anvendelsesområdet for forordning nr. 2201/2003 kun hinanden delvist, såvel for så vidt angår karakteren af de forbindelser, der reguleres, som hvad angår de personer, hvorpå disse instrumenter finder anvendelse. Endelig kan de overlapninger, der er mellem denne forordning og den nævnte konvention, ikke føre til en enekompetence for Unionen, eftersom disse overlapninger er abstrakte og ikke gør det muligt at påvise, at denne konvention har en betydning for den nævnte forordning.
64. 64.Skønt den omstændighed, at visse medlemsstater accepterer en tiltrædende stats tiltrædelse, mens andre ikke gør, vil kunne medføre lidet ønskelige situationer og føre til, at muligheden for at gøre Haagerkonventionen af 1980 gældende over for tiltrædende stater, er forskellig fra en medlemsstat til en anden, skyldes dette for det tredje selve denne konventions karakter og vil ikke være til hinder for en korrekt anvendelse af forordningen.

Domstolens stillingtagen

Genstanden for Domstolens undersøgelse

65. 65.Indledningsvis bemærkes, at erklæringen om accept af tiltrædelse og følgelig den internationale aftale, som denne udgør en stiftende bestanddel af, i det foreliggende tilfælde er accessoriske i forhold til Haagerkonventionen af 1980, som regulerer disses tilblivelse og virkning, og som denne erklæring og aftale derfor ikke kan adskilles fra. Som anført i denne udtalelses præmis 39, har nævnte aftale således til formål, at hele denne konvention anvendes i de pågældende to medlemsstaters bilaterale forbindelser.
66. 66.Det følger heraf, at der ved undersøgelsen af den foreliggende begæring skal tages hensyn til samtlige de rettigheder og pligter, der er fastsat ved den nævnte konvention.

Om Unionen har kompetence

67. 67.Unionens kompetence til at indgå internationale aftaler kan ikke blot følge af, at den udtrykkeligt er tildelt i traktaten, men kan også udledes implicit af andre bestemmelser i traktaten og af retsakter, som i medfør af disse bestemmelser er udstedt af Unionens institutioner. Navnlig såfremt der med henblik på virkeliggørelsen af et bestemt mål ved EU-retten er tildelt disse institutioner kompetence internt, har Unionen kompetence til at påtage sig de nødvendige internationale forpligtelser til virkeliggørelse

af dette mål, også selv om der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse herom (udtalelse 1/03, EU:C:2006:81, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis). Dette sidstnævnte tilfælde er i øvrigt omhandlet i artikel 216, stk. 1, TEUF.

68. 68.I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Haagerkonventionen af 1980 vedrører civilretligt samarbejde i sager om grænseoverskridende bortførelse af børn. Den henhører således under den del af det familieretlige område, der har grænseoverskridende karakter, og hvor Unionen har en intern kompetence i henhold til artikel 81, stk. 3, TEUF. Desuden har Unionen udøvet denne kompetence ved at vedtage forordning nr. 2201/2003. På denne baggrund har Unionen en ekstern kompetence på det område, som er genstand for denne konvention.

Kompetencens art

69. 69.EUF-traktaten præciserer navnlig i artikel 3, stk. 2, betingelserne for, at Unionen har en ekstern enekompetence.
70. 70.I denne forbindelse er det ubestrideligt, at accept af en tredjestats tiltrædelse til Haagerkonventionen af 1980 ikke er omhandlet i nogen lovgivningsmæssig EU-retsakt og ikke er nødvendig for at give Unionen mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan. Følgelig skal begæringen om udtalelse vurderes i forhold til betingelsen i artikel 3, stk. 2, TEUF, i henhold til hvilken indgåelsen af en international aftale henhører under Unionens enekompetence, for så vidt som den »kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde«.
71. 71.Denne betingelses overholdelse skal undersøges i lyset af Domstolens praksis, ifølge hvilken der er en risiko for, at de fælles EU-regler tilsidesættes som følge af internationale forpligtelser indgået af medlemsstaterne, eller at de fælles reglers rækkevidde ændres, hvilket begrundes Unionens eksterne enekompetence, når disse internationale forpligtelser ligger inden for et område, som allerede er reguleret af sådanne regler (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Rådet, kaldet »AETR«, 22/70, EU:C:1971:32, præmis 30, Kommissionen mod Danmark, C-467/98, EU:C:2002:625, præmis 82, og Kommissionen mod Rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 66-68).
72. 72.Konstateringen af, at der foreligger en sådan risiko, forudsætter ikke, at det område, som den internationale aftale omfatter, og det, som er omfattet af EU-lovgivningen, er fuldstændigt sammenfaldende (jf. udtalelse 1/03, EU:C:2006:81, præmis 126, og dom Kommissionen mod Rådet, EU:C:2014:2151, præmis 69).
73. 73.Rækkevidden af de fælles EU-regler kan bl.a. berøres eller ændres af internationale forpligtelser, når sidstnævnte omfattes af et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af sådanne regler (jf. i denne retning udtalelse 2/91, EU:C:1993:106, præmis 25 og 26). Som Domstolen allerede har fastslået, og i modsætning til det, som er blevet anført af Rådet og visse regeringer, der har afgivet indlæg, forbliver en sådan omstændighed relevant i sammenhæng med artikel 3, stk. 2, TEUF for at vurdere, om betingelsen vedrørende risikoen for, at de fælles EU-regler tilsidesættes eller deres rækkevidde ændres, er overholdt (dom Kommissionen mod Rådet, EU:C:2014:2151, præmis 70, 72 og 73).
74. 74.Under disse omstændigheder bemærkes, at da Unionen kun råder over tildelte kompetencer, skal en kompetence – tilmed en enekompetence – finde sin begrundelse i en fuldstændig og konkret analyse af forholdet mellem den påtænkte internationale aftale og gældende EU-ret. Denne analyse skal tage hensyn til de områder, som omfattes af EU-reglerne, henholdsvis bestemmelserne i den påtænkte aftale, deres forudsete udviklingsperspektiver samt til karakteren og indholdet af disse regler og bestemmelser, med henblik på at efterprøve, om aftalen kan være til skade for en ensartet og sammenhængende anvendelse af EU-reglerne og den tilfredsstillende funktion af den ordning, som oprettes ved disse regler (jf. udtalelse 1/03, EU:C:2006:81, præmis 126, 128 og 133, samt dom Kommissionen mod Rådet, EU:C:2014:2151, præmis 74).

- De omhandlede områders indbyrdes overensstemmelse
75. 75.Haagerkonventionen af 1980 fastsætter nærmere bestemt to procedurer, nemlig dels proceduren for tilbagegivelse af ulovligt fjernede børn, dels proceduren med henblik på at sikre udøvelsen af samværsret.
76. 76.Hvad for det første angår proceduren for tilbagegivelse af ulovligt fjernede børn indeholder nævnte konventions artikel 8-11 regler om indgivelse af en anmodning om tilbagegivelse til centralmyndigheden i en kontraherende stat, videresendelse af denne anmodning til centralmyndigheden i den kontraherende stat, hvor barnet befinder sig, samt behandling af denne anmodning hos de judicielle eller administrative myndigheder i den sidstnævnte stat. Konventionens artikel 12 fastsætter de betingelser, hvorunder de judicielle eller administrative myndigheder bestemmer, at barnet skal tilbagegives til den kontraherende stat, hvori det havde bopæl umiddelbart før dets bortførelse eller tilbageholdelse. Artikel 13 og 20 i Haagerkonventionen af 1980 nævner specifikt de tilfælde, hvori sidstnævnte myndigheder kan nægte at give barnet tilbage og vedtage en afgørelse om afslag på tilbagegivelse.
77. 77.Forordning nr. 2201/2003 supplerer og præciserer de nævnte konventionsbestemmelser, bl.a. i dens artikel 11. Forordningens artikel 11, stk. 2, foreskriver således princippet om, at det berørte barn skal høres under den procedure, der er fastsat i nævnte konventions artikel 12 og 13. Forordningens artikel 11, stk. 3, fastsætter endvidere en præcis frist for, hvornår afgørelsen om tilbagegivelse af det ulovligt fjernede barn skal være truffet. Desuden fastsætter forordningens artikel 11, stk. 4-6, rammerne for en ret i en medlemsstat mulighed for at nægte tilbagegivelse af et barn på grundlag af konventionen, idet bestemmelsen undergiver anvendelsen af denne mulighed nogle supplerende betingelser. Artikel 11, stk. 8, i forordning nr. 2201/2003, sammenholdt med forordningens artikel 42, indfører en procedure, der letter tilbagegivelsen af ulovligt fjernede børn, og som supplerer proceduren i Haagerkonventionen af 1980. Ifølge disse bestemmelser kan den i medfør af forordningen kompetente ret, uanset om en afgørelse om afslag på tilbagegivelse er truffet i henhold til konventionens artikel 13, træffe en senere afgørelse om tilbagegivelse af barnet, idet det anerkendes, at denne afgørelse kan fuldbyrdes i den medlemsstat, hvor barnet har ophold, uden at myndighederne i denne stat kan modsætte sig dette.
78. 78.Det fremgår af indholdet af alle disse bestemmelser i forordning nr. 2201/2203, der er nævnt i foregående præmis, at disse enten er baseret på reglerne i Haagerkonventionen af 1980 eller fastsætter de konsekvenser, der skal drages af anvendelsen af disse regler. Disse to kategorier af bestemmelser udgør således en udelelig helhed af retsregler, der finder anvendelse i sager om tilbagegivelse af ulovligt fjernede børn inden for Unionen.
79. 79.Hvad dernæst angår proceduren med henblik på at sikre udøvelsen af samværsret er der i denne konvention specifikt kun en bestemmelse herom, nemlig artikel 21, der blot fastsætter en mulighed for at indgive anmodninger om udøvelse af samværsret til centralmyndighederne i de kontraherende stater og pålægger sidstnævnte nogle forpligtelser for at sikre en fredelig udøvelse af denne ret.
80. 80.Forordning nr. 2201/2003 fastsætter lignende grundregler hvad angår udøvelsen af samværsret. Bl.a. kan enhver indehaver af forældreansvar i henhold til artikel 55 og 57 indgive en anmodning om bistand til at udøve samværsret til centralmyndigheden i den medlemsstat, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted, eller til centralmyndigheden i den medlemsstat, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted eller befinder sig.
81. 81.Endelig fastsætter Haagerkonventionen af 1980 nogle generelle bestemmelser, der er fælles for proceduren for tilbagegivelse af et ulovligt fjernet barn og proceduren for udøvelse af samværsret. Det fremgår således af denne konventions artikel 22 og 26, at de kompetente myndigheder, bortset fra visse undtagelsestilfælde, ikke kan kræve betaling af omkostninger eller en sikkerhed i forbindelse med disse procedurer. Ifølge konventionens artikel 23 skal ingen legalisering eller lignende formalitet kunne

kræves i sammenhæng med disse procedurer. Artikel 24 i Haagerkonventionen af 1980 præciserer, på hvilke sprog anmodninger vedrørende konventionens anvendelse kan adresseres til centralmyndigheden i modtagerstaten. Desuden fremgår det af konventionens artikel 25, at en person, som har bopæl i en kontraherende stat, og som indgiver en sådan anmodning, har ret til retshjælp og juridisk rådgivning i enhver anden kontraherende stat på samme vilkår, som hvis vedkommende selv var statsborger i og havde bopæl i staten.

82. 82.Forordning nr. 2201/2003 fastsætter lignende ordninger for proceduren for tilbagegivelse af et ulovligt fjernet barn og for proceduren til sikring af udøvelsen af samværsret. Det fremgår nærmere bestemt af forordningens artikel 57, stk. 3, at bistand ydet af centralmyndighederne er gratis. I henhold til nævnte forordnings artikel 41 skal en eksigibel retsafgørelse om samværsret, der er truffet i en medlemsstat, anerkendes i en anden medlemsstat, ligesom den er eksigibel dér, uden at der kræves en afgørelse om eksigibilitet, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen. Artikel 42 i forordning nr. 2201/2003 træffer bestemmelse om en tilsvarende anerkendelse af de retsafgørelser om tilbagegivelse af et barn, der er nævnt i forordningens artikel 11, stk. 8. I forordningens artikel 57, stk. 2, er der fastsat en mulighed for at korrespondere med medlemsstaternes centralmyndigheder på et andet sprog end sidstnævntes sprog. Endelig bestemmer nævnte forordnings artikel 50, at hvis den, som fremsætter anmodningen, i domsstaten helt eller delvis har haft fri proces eller været fritaget for gebyrer og sagsomkostninger, skal den pågældende under proceduren for tilbagegivelse af et ulovligt fjernet barn og under proceduren til udøvelse af samværsret, som fastlagt i forordningens artikel 41, 42 og 48, meddeles fri proces eller fritages for gebyrer og sagsomkostninger i videst muligt omfang efter lovgivningen i fuldbyrdsstaten.
83. 83.Henset til det foregående må det konstateres, at bestemmelserne i forordning nr. 2201/2003 i vid udstrækning regulerer de to procedurer, der er omfattet af Haagerkonventionen af 1980, dvs. proceduren for tilbagegivelse af ulovligt fjernede børn og proceduren med henblik på at sikre udøvelsen af samværsret. Hele denne konvention skal således anses for at være reguleret af EU-regler.
- – Risikoen for, at de fælles EU-regler berøres
84. 84.For så vidt angår risikoen for, at de fælles EU-regler berøres af bestemmelserne i Haagerkonventionen af 1980 og af erklæringerne om accept af tiltrædelse, henset til disses respektive karakter og indhold, bemærkes dels, at forordning nr. 2201/2003 fastsætter ensartede regler, som medlemsstaternes myndigheder skal overholde.
85. 85.Dels kan konventionens bestemmelser, på grund af overlappningen og den tætte forbindelse mellem bestemmelserne i nævnte forordning og konventionsbestemmelserne, og navnlig mellem bestemmelserne i forordningens artikel 11 og dem, som er indeholdt i konventionens kapitel II, få en betydning for indholdet, rækkevidden og den effektive virkning af reglerne i forordning nr. 2201/2003.
86. 86.Denne konklusion afkræftes ikke af den omstændighed, at adskillige bestemmelser i den nævnte forordning og konventionsbestemmelserne synes at være indbyrdes sammenhængende. Som Domstolen allerede har fastslået, kan der være tale om, at EU-regler berøres af internationale forpligtelser, selv om der ikke er nogen modsætning mellem dem (jf. i denne retning udtalelse 2/91, EU:C:1993:106, præmis 25 og 26, og dom Kommissionen mod Rådet, EU:C:2014:2151, præmis 71).
87. 87.I særdeleshed er forbindelsen mellem Haagerkonventionen af 1980 og forordning nr. 2201/2003 navnlig præciseret i denne forordnings artikel 60, i henhold til hvilken den nævnte forordning har forrang for konventionen, for så vidt som spørgsmål, der er omfattet af begge instrumenter, overlapper hinanden.

88. På trods af denne forrang, der gives forordning nr. 2201/2003, risikerer rækkevidden og den effektive virkning af de fælles regler, som denne forordning fastsætter, imidlertid at blive berørt af de forskellige accept, der afgives af medlemsstaterne med hensyn til tredjestats tiltrædelser af Haagerkonventionen af 1980.
89. Herved bemærkes, således som Parlamentet og Kommissionen har påpeget, at der, hvis medlemsstaterne havde kompetence til at acceptere eller ikke acceptere en ny tredjestats tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980, ville være en risiko for skade på den ensartede og sammenhængende anvendelse af forordning nr. 2201/2003 og i særdeleshed på reglerne om samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder, hver gang et tilfælde af international barnebortførelse vedrører en tredjestat og to medlemsstater, hvoraf den ene har accepteret denne tredjestats tiltrædelse af konventionen, mens den anden ikke har.
90. Henset til det ovenstående henhører accepten af en tredjestats tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 under Unionens enekompetence.

Domstolen (Store Afdeling) afgiver herefter følgende udtalelse:

Accepten af en tredjestats tiltrædelse af konventionen om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser, indgået i Haag den 25. oktober 1980, henhører under Den Europæiske Unions enekompetence.

Underskrifter