



Jurisprudentie

ADVIES 1/13 VAN HET HOF (Grote kamer)
14 oktober 2014

„Advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU — Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen — Toetreding van derde landen — Verordening (EG) nr. 2201/2003 — Exclusieve externe bevoegdheid van de Europese Unie — Gevaar van aantasting van de uniforme en coherente toepassing van de regels van het Unierecht en de goede werking van het daarbij ingestelde systeem”

In de adviesprocedure 1/13,

betreffende een verzoek om advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU, op 21 juni 2013 ingediend door de Europese Commissie,

geeft HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić en J.-C. Bonichot, kamerpresidenten, A. Rosas, J. Malenovský (rapporteur), A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: M.-A. Gaudissart, hoofd van administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 april 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre en A.-M. Rouchaud-Joët als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet, J.-C. Halleux en T. Materne als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en E. Ruffer als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Thorning als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Kemper als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door K. Kraavi-Käerdi als gemachtigde,
- de Ierse regering, vertegenwoordigd door T. Joyce en E. McPhillips als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,

- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door M. Sampol Pucurull en N. Díaz Abad als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues en D. Colas als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Fiorilli en P. Garofoli, avvocati dello Stato,
- de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door I. Neophytou en D. Kalli als gemachtigden,
- de Letse regering, vertegenwoordigd door I. Kalniņš en D. Pelše als gemachtigden,
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door K. Dieninis en A. Svinkūnaitė als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Arciszewski, B. Majczyna en A. Miłkowska als gemachtigden,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes en S. Nunes de Almeida als gemachtigden,
- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door R.-H. Radu, A.-G. Vacaru en A. Voicu als gemachtigden,
- de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en U. Persson als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door M. Holt als gemachtigde, bijgestaan door J. Holmes en R. Palmer, barristers,
- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door A. Caiola en A. Pospíšilová Padowska als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Monteiro en A. De Elera als gemachtigden,

de advocaat-generaal gehoord,

het navolgende

Advies

1. Het door de Europese Commissie bij het Hof ingediend verzoek om advies is als volgt verwoord:

„Valt de aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het [op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag] betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen [hierna: ‚Haags Verdrag van 1980’] onder de exclusieve bevoegdheid van de [Europese] Unie?”

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

2. 2. Alle lidstaten zijn verdragsluitende partij bij het Haags Verdrag van 1980. De Unie is geen verdragsluitende partij bij dat verdrag.
3. 3. Artikel 1 van dat verdrag luidt: „Dit verdrag heeft tot doel:
 - a) a) de onmiddellijke terugkeer te verzekeren van kinderen die ongeoorloofd zijn overgebracht of worden vastgehouden in een verdragsluitende staat;
 - b) b) het in een verdragsluitende staat bestaande recht betreffende het gezag en het omgangsrecht in de andere verdragsluitende staten daadwerkelijk te doen eerbiedigen.”
4. 4. In artikel 3 van dat verdrag is het volgende opgenomen: „Het overbrengen of het niet doen terugkeren van een kind wordt als ongeoorloofd beschouwd, wanneer:
 - a) a) dit geschiedt in strijd met een gezagsrecht, dat is toegekend aan een persoon, een instelling of enig ander lichaam, alleen of gezamenlijk, ingevolge het recht van de staat waarin het kind onmiddellijk voor zijn overbrenging of vasthouding zijn gewone verblijfplaats had; en
 - b) b) dit recht alleen of gezamenlijk daadwerkelijk werd uitgeoefend op het tijdstip van het overbrengen of het niet doen terugkeren, dan wel zou zijn uitgeoefend, indien een zodanige gebeurtenis niet had plaatsgevonden.

[...]”
5. 5. Hoofdstuk II van het Haags Verdrag van 1980 heeft betrekking op de centrale autoriteiten. Volgens artikel 6 ervan, dat in dit hoofdstuk II voorkomt, wijst elke verdragsluitende staat bij dit verdrag (hierna: „verdragsluitende staat”) een centrale autoriteit aan die de verplichtingen dient na te komen, die hem door dit verdrag zijn opgelegd. Krachtens artikel 7 ervan moeten de centrale autoriteiten onderling samenwerken en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van hun onderscheiden staten bevorderen. Meer bepaald moeten zij alle passende maatregelen nemen teneinde vast te stellen waar een kind dat ongeoorloofd is overgebracht naar een andere staat dan die waar het zijn gewone verblijfplaats heeft of daar wordt vastgehouden (hierna: „ongeoorloofd overgebracht kind”), zich bevindt en te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt. Ook moeten zij door middel van het nemen of doen nemen van voorlopige maatregelen voorkomen dat het kind aan nieuwe gevaren wordt blootgesteld. Zij stellen een gerechtelijke of administratieve procedure in waardoor de terugkeer van het kind wordt bewerkstelligd of bevorderen het instellen van een dergelijke procedure, en maken, zo nodig, de regeling of de feitelijke uitoefening van het omgangsrecht mogelijk, dat wil zeggen het recht het kind voor een beperkte tijdsduur mee te nemen naar een andere plaats dan zijn gewone verblijfplaats (hierna: „omgangsrecht”). Zij verzekeren dat, indien nodig, zodanige administratieve maatregelen worden getroffen, dat het kind zonder gevaar kan terugkeren.
6. 6. Hoofdstuk III van bedoeld verdrag, „Terugkeer van het kind”, bevat de artikelen 8 tot en met 20.

7. 7.Artikel 8, eerste alinea, van dit verdrag bepaalt het volgende:

„Personen, instellingen of lichamen die stellen dat een kind in strijd met het recht betreffende het gezag is overgebracht of wordt vastgehouden, kunnen zich richten tot de centrale autoriteit van hetzij de gewone verblijfplaats van het kind, hetzij de centrale autoriteit van iedere andere verdragsluitende staat, met het verzoek om behulpzaam te zijn bij het verzekeren van de terugkeer van het kind.”

8. 8.Artikel 12 van het Haags Verdrag van 1980 is als volgt verwoord:

„Wanneer een kind ongeoorloofd is overgebracht of wordt vastgehouden in de zin van artikel 3 en er minder dan één jaar is verstreken tussen de overbrenging of het niet doen terugkeren en het tijdstip van de indiening van het verzoek bij de rechterlijke of administratieve autoriteit van de verdragsluitende staat waar het kind zich bevindt, gelast de betrokken autoriteit de onmiddellijke terugkeer van het kind.

De rechterlijke of administratieve autoriteit gelast, zelfs in het geval dat het verzoek tot haar wordt gericht nadat de in het vorige lid bedoelde termijn van één jaar is verstreken, eveneens de terugkeer van het kind, tenzij wordt aangetoond dat het kind inmiddels is geworteld in zijn nieuwe omgeving.

Wanneer de rechterlijke of administratieve autoriteit van de aangezochte staat redenen heeft om aan te nemen dat het kind naar een andere staat is meegenomen, kan zij de procedure schorsen of het verzoek tot terugkeer van het kind afwijzen.”

9. 9.In artikel 13 van dit verdrag is het volgende bepaald:„Niettegenstaande het bepaalde in het voorgaande artikel, is de rechterlijke of administratieve autoriteit van de aangezochte staat niet gehouden de terugkeer van het kind te gelasten, indien de persoon, de instelling of het lichaam dat zich tegen de terugkeer verzet, aantoon dat:

- a) a) de persoon, de instelling of het lichaam dat de zorg had voor de persoon van het kind, het recht betreffende het gezag niet daadwerkelijk uitoefende ten tijde van de overbrenging of het niet doen terugkeren, of naderhand in deze overbrenging of het niet doen terugkeren had toegestemd of berust; of dat
- b) b) er een ernstig risico bestaat dat het kind door zijn terugkeer wordt blootgesteld aan een lichamelijk of geestelijk gevaar, dan wel op enigerlei andere wijze in een ondragelijke toestand wordt gebracht.

De rechterlijke of administratieve autoriteit kan eveneens weigeren de terugkeer van het kind te gelasten, indien zij vaststelt dat het kind zich verzet tegen zijn terugkeer en een leeftijd en mate van rijpheid heeft bereikt, die rechtvaardigt dat met zijn mening rekening wordt gehouden.

Bij het beoordelen van de in dit artikel bedoelde omstandigheden, houden de rechterlijke of administratieve autoriteiten rekening met de gegevens omtrent de maatschappelijke omstandigheden van het kind, die zijn verstrekt door de centrale autoriteit of enige andere bevoegde autoriteit van de staat waar het kind zijn gewone verblijfplaats heeft.”

10. 10.Artikel 16 van dit verdrag luidt:

„Nadat de rechterlijke of administratieve autoriteiten van de verdragsluitende staat waarheen het kind ongeoorloofd is overgebracht of waar het ongeoorloofd wordt vastgehouden in de zin van artikel 3, in kennis zijn gesteld van deze overbrenging of dit vasthouden, kunnen zij zich niet eerder over het gezagsrecht ten gronde uitspreken, dan nadat is vastgesteld dat het kind niet dient terug te keren ingevolge dit verdrag, of dan nadat een redelijke termijn is verstreken en daarin geen verzoek is ingediend om dit verdrag toe te passen.”

11. 11.Hoofdstuk IV van het Haags Verdrag van 1980, „Omgangsrecht”, bevat artikel 21. In dit artikel 21, eerste alinea, is het volgende neergelegd:

„Een verzoek dat de regeling of de bescherming van de feitelijke uitoefening van het bezoekrecht beoogt, kan op dezelfde wijze als een verzoek dat de terugkeer van het kind beoogt, aan de centrale autoriteit van een verdragsluitende staat worden gericht.”

12. 12.Hoofdstuk V van dit verdrag, „Algemene bepalingen”, bevat de artikelen 22 tot en met 36 waarin de gemeenschappelijke procedurele bepalingen betreffende de terugkeer van ongeoorloofd overgebrachte kinderen en de waarborgen voor de uitoefening van het omgangsrecht zijn uitgewerkt.

13. 13.In hoofdstuk VI van datzelfde verdrag, „Slotbepalingen”, bepaalt artikel 38 het volgende:

„Iedere andere staat kan tot dit verdrag toetreden.

De akte van toetreding wordt nedergelegd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het verdrag treedt in werking voor de toetredende staat op de eerste dag van de derde kalendermaand na de nederlegging van zijn akte van toetreding.

De toetreding heeft slechts gevolg in de betrekkingen tussen de toetredende staat en de verdragsluitende staten die hebben verklaard deze toetreding te aanvaarden. Een zodanige verklaring dient eveneens te worden afgelegd door iedere lidstaat die dit verdrag na de toetreding bekrachtigt, aanvaardt of goedkeurt. Deze verklaring wordt nedergelegd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk der Nederlanden, dat hiervan langs diplomatieke weg een gewaarmerkt afschrift doet toekomen aan ieder van de verdragsluitende staten.

Het verdrag treedt tussen de toetredende staat en de staat die heeft verklaard deze toetreding te aanvaarden in werking op de eerste dag van de derde kalendermaand na de nederlegging van de verklaring van aanvaarding.”

Unierecht

14. 14.Punt 17 van de considerans van verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB L 338, blz. 1), luidt als volgt:

„In geval van ongeoorloofde overbrenging of niet doen terugkeren van het kind dient de terugkeer van het kind onverwijld te worden verkregen en te dien einde dient het [Haags Verdrag van 1980] van toepassing te blijven, zoals aangevuld door de bepalingen van deze verordening, in het bijzonder artikel 11. [...]”

15. 15.Artikel 8 van deze verordening bepaalt het volgende:„1. Ter zake van de ouderlijke verantwoordelijkheid zijn bevoegd de gerechten van de lidstaat op het grondgebied waarvan het kind zijn gewone verblijfplaats heeft op het tijdstip dat de zaak bij het gerecht aanhangig wordt gemaakt.2. Het bepaalde in lid 1 geldt onder voorbehoud van de artikelen 9, 10 en 12.”

16. 16.Artikel 10 van bedoelde verordening regelt de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de lidstaten in geval van kinderontvoering. Daarin is bepaald dat in geval van ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren van het kind, de gerechten van de lidstaat waar het kind

onmiddellijk voor de ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren zijn gewone verblijfplaats had, bevoegd blijven totdat het kind in een andere lidstaat een gewone verblijfplaats heeft verkregen met inachtneming van de aanvullende voorwaarden sub a of b.

17. 17.Artikel 11 van diezelfde verordening is als volgt verwoord: „1. Wanneer een persoon, instelling of ander lichaam met gezagsrecht bij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat een verzoek indient om op grond van het [Haags Verdrag van 1980] een beslissing te nemen teneinde de terugkeer te verkrijgen van een kind dat ongeoorloofd is overgebracht of vastgehouden in een andere lidstaat dan de lidstaat waar het kind onmiddellijk voor de ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren zijn gewone verblijfplaats had, zijn de leden 2 tot en met 8 van toepassing. 2. Bij de toepassing van de artikelen 12 en 13 van het [Haags Verdrag van 1980] wordt ervoor gezorgd dat het kind tijdens de procedure in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord, tenzij dit gezien zijn leeftijd of mate van rijpheid niet raadzaam wordt geacht. 3. Het gerecht waarbij een in lid 1 bedoeld verzoek om terugkeer van het kind is ingediend, beschikt met bekwame spoed, met gebruikmaking van de snelste procedures die in het nationale recht beschikbaar zijn.

Onverminderd de eerste alinea beslist het gerecht uiterlijk zes weken nadat het verzoek aanhangig is gemaakt, tenzij dit als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden onmogelijk blijkt. 4. Een gerecht kan de terugkeer van een kind niet op grond van artikel 13, sub b, van het [Haags Verdrag van 1980] weigeren, wanneer vaststaat dat er adequate voorzieningen zijn getroffen om de bescherming van het kind na de terugkeer te verzekeren. 5. Een gerecht kan de terugkeer van een kind niet weigeren indien de persoon die om de terugkeer van het kind verzoekt niet in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord. 6. Indien een gerecht op grond van artikel 13 van het [Haags Verdrag van 1980] een beslissing houdende de niet-terugkeer heeft gegeven, zendt het onmiddellijk, rechtstreeks dan wel door tussenkomst van zijn centrale autoriteit, een afschrift van het bevel en van de desbetreffende stukken, met name het zittingsverslag toe aan het bevoegde gerecht of de centrale autoriteit van de lidstaat waar het kind onmiddellijk voor een ongeoorloofde overbrenging of niet doen terugkeren zijn gewone verblijfplaats had, zulks in overeenstemming met het nationale recht. Dit gerecht dient alle bedoelde stukken te ontvangen binnen een maand te rekenen vanaf de datum waarop de beslissing houdende de niet-terugkeer is gegeven. 7. Tenzij één van de partijen zich reeds heeft gewend tot de gerechten van de lidstaat waar het kind onmiddellijk voor een ongeoorloofde overbrenging of niet doen terugkeren zijn gewone verblijfplaats had, stelt het gerecht of de centrale autoriteit die de in lid 6 bedoelde informatie ontvangt, de partijen daarvan op de hoogte en nodigt hen uit binnen drie maanden na de oproeping overeenkomstig het nationale recht conclusies in te dienen, opdat de rechterlijke instantie de kwestie van het gezagsrecht kan onderzoeken.

Onverminderd de bevoegdheidsregels van deze verordening verklaart het gerecht de zaak gesloten indien het binnen die termijn geen conclusie heeft ontvangen. 8. Niettegenstaande een beslissing houdende de niet-terugkeer op grond van [artikel 13 van] het [Haags Verdrag van 1980], is een latere beslissing die de terugkeer van het kind met zich brengt, gegeven door een gerecht dat krachtens deze verordening bevoegd is, overeenkomstig afdeling 4 van hoofdstuk III uitvoerbaar, zulks teneinde de terugkeer van het kind te verzekeren.”

18. 18.Artikel 41, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2201/2003 luidt:

„Het [...] omgangsrecht wordt wanneer het is toegekend bij een in een lidstaat gegeven uitvoerbare beslissing, in een andere lidstaat erkend en is aldaar uitvoerbaar zonder dat een uitvoerbaarverklaring behoeft te worden verkregen en zonder dat men zich tegen de erkenning kan verzetten, indien met betrekking tot die beslissing in de lidstaat van herkomst [...] een certificaat is afgegeven.”

19. 19. In artikel 42, lid 1, eerste alinea, van die verordening is het volgende opgenomen:

„De [in artikel 11, lid 8, van verordening nr. 2201/2003] bedoelde terugkeer van een kind, die voortvloeit uit een in een lidstaat gegeven uitvoerbare beslissing, wordt in een andere lidstaat erkend en is aldaar uitvoerbaar zonder dat een uitvoerbaarverklaring behoeft te worden verkregen en zonder dat men zich tegen de erkenning kan verzetten, indien met betrekking tot de beslissing in de lidstaat van herkomst een certificaat [...] is afgegeven.”

20. 20. Hoofdstuk IV van de verordening, „Samenwerking tussen centrale autoriteiten inzake ouderlijke verantwoordelijkheid”, omvat de artikelen 53 tot en met 58 ervan.

21. 21. Ingevolge artikel 55 van diezelfde verordening nemen de centrale autoriteiten alle passende maatregelen om, onder andere, informatie te verstrekken en bijstand te verlenen aan personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid voor een kind dragen en die op hun grondgebied beslissingen willen doen erkennen en ten uitvoer leggen, met name wat betreft het omgangsrecht en de terugzending van het kind.

22. 22. Artikel 57 van verordening nr. 2201/2003 luidt: „1. Een persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid draagt, kan bij de centrale autoriteit van de lidstaat waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft of bij de centrale autoriteit van de lidstaat waar het kind zijn gewone verblijfplaats heeft of waar het zich bevindt, een verzoek om bijstand als omschreven in artikel 55 indienen. Bij het verzoek wordt in de regel alle informatie gevoegd die de uitvoering ervan kan vergemakkelijken. Indien het verzoek om bijstand betrekking heeft op erkenning of tenuitvoerlegging van een beslissing inzake ouderlijke verantwoordelijkheid die binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt, voegt de persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid draagt de desbetreffende certificaten, bedoeld in artikel 39, artikel 41, lid 1, of artikel 42, lid 1, bij het verzoek. 2. De lidstaten doen de Commissie mededeling van de andere officiële taal of andere officiële talen van de instellingen van de [Unie] dan hun eigen taal of talen waarin de mededelingen aan hun centrale autoriteiten kunnen worden toegezonden. 3. De door de centrale autoriteiten overeenkomstig artikel 55 verleende bijstand is kosteloos. 4. Elke centrale autoriteit draagt haar eigen kosten.”

23. 23. Artikel 60 van genoemde verordening is als volgt verwoord: „In de betrekkingen tussen de lidstaten heeft deze verordening voorrang boven de volgende verdragen, voor zover zij betrekking hebben op onderwerpen die in deze verordening zijn geregeld:

[...]

e) e) het [Haags Verdrag van 1980].”

24. 24. In artikel 62 van deze verordening is het volgende bepaald: „1. De in [...] de artikelen 60 en 61 genoemde overeenkomsten en verdragen behouden hun gelding op de terreinen die niet door de onderhavige verordening worden geregeld. 2. De in artikel 60 genoemde verdragen, met name het [Haags Verdrag van 1980], behouden hun gelding tussen de lidstaten die partij zijn bij genoemde verdragen, met inachtneming van artikel 60.”

Context van het verzoek om advies

25. 25. Op diverse data hebben de Republiek Armenië, de Republiek Albanië, de Republiek der Seychellen, het Koninkrijk Marokko, de Republiek Singapore, de Republiek Gabon, het Vorstendom Andorra en de Russische Federatie, successievelijk een akte van toetreding tot het Haags Verdrag van 1980 neergelegd.

26. 26. Van mening dat het gebied van de internationale ontvoering van kinderen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, heeft de Commissie op 21 december 2011 acht voorstellen vastgesteld voor besluiten van de Raad van de Europese Unie betreffende de verklaringen van aanvaarding door de lidstaten, in het belang van de Unie, van de toetreding van deze acht derde landen tot het Haags Verdrag van 1980.
27. 27. Binnen de Raad was het merendeel van de vertegenwoordigers van de lidstaten van oordeel dat er geen juridische verplichting voor de Raad was om deze voorstellen goed te keuren, omdat de Unie niet exclusief bevoegd was op het betrokken gebied. Bijgevolg heeft de Raad bedoelde voorstellen niet goedgekeurd.
28. 28. In die omstandigheden heeft de Commissie het passend geacht om zich tot het Hof te wenden met het onderhavige verzoek om advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU.

Ontvankelijkheid

Bij het Hof ingediende opmerkingen

29. 29. De Tsjechische, de Duitse, de Estse, de Griekse, de Franse, de Cypriotische, de Letse, de Litouwse, de Oostenrijkse, de Poolse en de Roemeense regering alsook de Raad menen dat het verzoek om advies niet-ontvankelijk is omdat niet is voldaan aan de voorwaarden waaronder een instelling van de Unie de procedure van artikel 218, lid 11, VWEU kan inleiden.
30. 30. In de eerste plaats heeft dit verzoek geen betrekking op de sluiting van een „overeenkomst” in de zin van die bepaling, aangezien het de neerlegging van de verklaringen van aanvaarding van toetreding krachtens artikel 38, vierde alinea, van het Haags Verdrag van 1980 (hierna: „verklaringen van aanvaarding van toetreding”) tot voorwerp heeft.
31. 31. Omdat dergelijke verklaringen uitvoeringshandelingen bij dat verdrag zijn, heeft het verzoek om advies geen betrekking op de sluiting van een internationale overeenkomst maar op de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten op het gebied van de uitvoering van dat verdrag.
32. 32. Bovendien duidt een „overeenkomst”, letterlijk genomen, altijd op een contractuele handeling, waarbij dit begrip twee overeenstemmende wilsuitingen vooronderstelt. De toetreding van een derde land tot die overeenkomst en de aanvaarding van die toetreding door een verdragsluitende staat zijn geen twee overeenstemmende wilsuitingen, aangezien zij niet te plaatsen zijn in het kader van een wederzijdse contractuele betrekking. Het betreft noch overeenstemmende verklaringen in het kader van een toetredingsverdrag noch een wijziging van een verdrag. Deze verklaring is louter een intern instrument van het Haags Verdrag van 1980 dat bedoeld is om de territoriale werkingssfeer ervan uit te breiden.
33. 33. In de tweede plaats heeft het verzoek om advies geen betrekking op een overeenkomst van de Unie met derde landen in de zin van artikel 218, leden 1 en 11, VWEU. De Unie kan namelijk niet tot dat verdrag toetreden, omdat artikel 38 ervan die mogelijkheid aan staten voorbehoudt. Evenmin is zij bevoegd om verklaringen van aanvaarding van toetreding neer te leggen.
34. 34. In de derde plaats heeft de Raad, door te weigeren om de voorstellen voor besluiten genoemd in punt 26 van het onderhavige advies aan te nemen, beslist om ten aanzien van de betrokken staten de in die voorstellen bedoelde verklaringen van aanvaarding van toetreding niet af te leggen, zodat er met die staten geen overeenkomst is „voorgenomen” in de zin van artikel 218, lid 11, VWEU.

35. 35. In de vierde plaats tracht de Commissie, onder het voorwendsel van haar verzoek om advies, in werkelijkheid een einde te maken aan de huidige praktijk van sommige lidstaten, die individueel de toetreding van bepaalde toetredende staten hebben aanvaard. In die situatie had de Commissie tegen die lidstaten een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU moeten instellen.
36. 36. Het Europees Parlement en de Commissie zijn van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is.

Standpunt van het Hof

Kwalificatie van de verklaring van aanvaarding van toetreding als bestanddeel van een „overeenkomst”

37. 37. Ingevolge artikel 2, lid 1, sub a, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 kan een internationale overeenkomst zijn neergelegd in één enkele akte of in twee of meer samenhangende akten. Beide akten kunnen dus de uitdrukking van de wilsovereenstemming tussen twee of meer volkenrechtelijke subjecten zijn, die zij formeel vastleggen.
38. 38. In casu is in artikel 38 van het Haags Verdrag van 1980 voorzien in twee samenhangende akten, namelijk die van toetreding en de verklaring van aanvaarding van toetreding.
39. 39. De wil die in beide instrumenten wordt geuit, is samenlopend op het punt van het doel dat wordt nagestreefd door zowel de tot bedoeld verdrag toetredende staat als de staat die deze toetreding aanvaardt, namelijk om wederzijds naar internationaal recht een verbintenis aan te gaan om dat verdrag in hun bilaterale betrekkingen toe te passen.
40. 40. Bovendien sorteren genoemde akten, tezamen genomen, het door de betrokken staten beoogde effect. Volgens artikel 38, vijfde alinea, ervan, treedt het Haags Verdrag van 1980 tussen de toetredende staat en de staat die heeft verklaard deze toetreding te aanvaarden, in werking op de eerste dag van de derde kalendermaand na de neerlegging van de verklaring van aanvaarding van toetreding.
41. 41. Bijgevolg drukken de akte van toetreding en de verklaring van de aanvaarding van die toetreding, hoewel zij bij afzonderlijke akte plaatsvinden, in hun geheel een wilsovereenstemming tussen de betrokken staten uit, zodat zij een internationale overeenkomst vormen.
42. 42. Aangezien de door een lidstaat neergelegde verklaring van aanvaarding van toetreding een bestanddeel van een met een derde land gesloten internationale overeenkomst is, valt zij onder het begrip „overeenkomst” in de zin van artikel 218, leden 1 en 11, VWEU, vooropgesteld dat het een door de Unie voorgenoemen overeenkomst in de zin van die bepalingen betreft.

Onmogelijkheid voor de Unie om tot het Haags Verdrag van 1980 toe te treden en om verklaringen van aanvaarding van toetreding tot dat verdrag neer te leggen

43. 43. Aangaande het argument dat de Unie niet tot het Haags Verdrag van 1980 kan toetreden, moet eraan worden herinnerd dat het advies van het Hof volgens vaste uitlegging van het Hof onder meer kan worden ingewonnen over vragen die betrekking hebben op de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten ter zake van de sluiting van een bepaald akkoord met derde landen. Deze uitlegging wordt gestaafd door artikel 196, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof (zie met name advies 1/03, EU:C:2006:81, punt 112, en advies 1/08, EU:C:2009:739, punt 109). In casu heeft het verzoek om advies betrekking op de vraag of de Unie naar de regels van haar eigen recht bevoegd is om internationale overeenkomsten te sluiten door middel van verklaringen van

aanvaarding van toetreding. Het heeft geen betrekking op de hindernissen waarop de Unie in de uitoefening van haar bevoegdheid zou stuiten als gevolg van internationale regels over de sluiting van dergelijke overeenkomsten.

44. 44.Hoe dan ook is de kwestie van de eventuele onmogelijkheid voor de Unie om formeel partij bij een internationale overeenkomst te worden, irrelevant. In het geval dat de voorwaarden voor deelname aan een dergelijke overeenkomst uitsluiten dat de Unie zelf tot sluiting kan overgaan, hoewel deze overeenkomst onder haar externe bevoegdheid valt, kan deze bevoegdheid worden uitgeoefend door tussenkomst van de lidstaten, in de vorm van een optreden in het belang van de Unie (zie in die zin advies 2/91, EU:C:1993:106, punt 5).

Kwalificatie van de verklaring van aanvaarding van toetreding als bestanddeel van een „voorgenomen” overeenkomst op het moment van indiening van het verzoek om advies

45. 45.Om te beginnen kan krachtens artikel 218, leden 1 en 11, VWEU bij het Hof een verzoek om advies worden ingediend in geval van een door de Unie voorgenomen overeenkomst, hetgeen impliceert dat een overeenkomst wordt voorgenomen door een of meerdere instellingen van de Unie die over de bevoegdheden in het kader van de procedure van artikel 218 VWEU beschikken. De Commissie is een van deze instellingen.
46. 46.Vervolgens volgt uit de rechtspraak van het Hof dat een verzoek om advies met name ontvankelijk is wanneer de Commissie bij de Raad een voorstel betreffende een overeenkomst heeft ingediend en dit niet is ingetrokken op het moment dat het Hof wordt aangezocht. Daarentegen is het niet noodzakelijk dat de Raad in dat stadium reeds het voornemen te kennen heeft gegeven om een dergelijke overeenkomst te sluiten. In die omstandigheden blijkt het verzoek om advies te zijn ingegeven door de legitieme wens van de betrokken instellingen om de omvang van de respectieve bevoegdheden van de Unie en de lidstaten te kennen alvorens ten aanzien van de betrokken overeenkomst een besluit wordt genomen (zie in die zin advies 2/94, EU:C:1996:140, punten 11-18).
47. 47.Zoals daarnaast de advocaat-generaal in punt 44 van zijn standpuntbepaling heeft opgemerkt, is de adviesprocedure van artikel 218, lid 11, VWEU bedoeld om de juridische complicaties te voorkomen die zich zouden voordoen wanneer de lidstaten zonder de vereiste machtiging internationale verbintenissen aangaan, terwijl zij naar Unierecht niet meer over de wetgevende bevoegdheid beschikken om die verbintenissen tot uitvoering te brengen.
48. 48.Een eventuele rechterlijke beslissing waarin na sluiting van een internationale overeenkomst die de lidstaten bindt, wordt vastgesteld dat deze onverenigbaar is met de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en deze staten, zou immers niet alleen op intern vlak binnen de Unie, maar ook in de internationale betrekkingen ernstige moeilijkheden opleveren en alle belanghebbende partijen, derde landen daaronder begrepen, schade kunnen toebrengen (zie naar analogie advies 3/94, EU:C:1995:436, punt 17, en advies 1/09, EU:C:2011:123, punt 48).
49. 49.Tot slot moet worden opgemerkt dat voor de mogelijkheid om een verzoek om advies in te dienen niet de prealabele voorwaarde geldt dat de betrokken instellingen van de Unie het definitief eens zijn over de mogelijkheid of de opportuniteit om de externe bevoegdheid van de Unie uit te oefenen. Het aan het Parlement, de Raad, de Commissie en de lidstaten toegekende recht, het Hof om advies te vragen, kan immers individueel worden uitgeoefend, zonder enig overleg (zie advies 1/09, EU:C:2011:123, punt 55).
50. 50.In de onderhavige zaak heeft de Commissie bij de Raad voorstellen ingediend voor besluiten waarin de lidstaten werden gemachtigd om ten aanzien van acht derde landen verklaringen van aanvaarding van toetreding neer te leggen. De Commissie had dus het voornemen om de betrokken overeenkomsten door de Unie te laten sluiten door tussenkomst van de lidstaten, in de vorm van een

optreden in het belang van de Unie. Voor het Hof is voorts niet gesteld dat deze voorstellen zijn ingetrokken. Bovendien heeft de Raad zich weliswaar tegen die voorstellen verzet, maar dat verzet berust niet op de afweging of het opportuun is om de betrokken overeenkomsten ook daadwerkelijk te sluiten, maar uitsluitend op zijn overtuiging dat de Unie niet exclusief extern bevoegd is op het betrokken gebied. In die omstandigheden kunnen de internationale overeenkomsten, waarvan die verklaringen een bestanddeel zijn, worden gekwalificeerd als overeenkomsten die waren „voorgenomen” op het moment van indiening van het verzoek om advies.

51. 51.Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat sommige lidstaten reeds bij de depositaris van het Haags Verdrag van 1980 verklaringen van aanvaarding van toetreding hebben neergelegd op het moment dat het Hof op onderhavig verzoek om advies uitspraak doet. Hoewel uit het in punt 47 van dit advies genoemde doel blijkt dat de betrokken overeenkomst, om als „voorgenomen” te kunnen worden gekwalificeerd, niet mag zijn gesloten voordat het Hof uitspraak doet op het verzoek om advies, kan die enkele omstandigheid dat verzoek niet geheel zonder voorwerp doen raken.

Oneigenlijk gebruik van de adviesprocedure

52. 52.Aangaande het betoog van de Raad en sommige lidstaten over het vermeende oneigenlijke gebruik van de adviesprocedure, moet worden opgemerkt dat de Commissie in casu van oordeel is dat de Unie op de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 2201/2003, namelijk 1 augustus 2004, een exclusieve externe bevoegdheid heeft gekregen voor het neerleggen van verklaringen van aanvaarding van toetreding bij de depositaris van het Haags Verdrag van 1980 en dat de lidstaten dit vanaf deze datum niet langer zonder machtiging van de Unie konden doen. Tussen genoemde datum en 21 december 2011, de datum waarop de Commissie de in punt 26 van dit advies bedoelde voorstellen heeft vastgesteld, hebben de verschillende lidstaten in totaal meer dan 300 verklaringen van aanvaarding van toetreding neergelegd.
53. 53.Hoewel het juist is dat de Commissie in die periode geen beroep wegens niet-nakoming tegen die lidstaten heeft ingeleid, gegrond op de vele gedragingen die impliciet door het verzoek om advies aan de kaak worden gesteld, beschikt het Hof over geen enkele concrete en objectieve aanwijzing die tot de conclusie zou kunnen leiden dat de Commissie met het opstellen van dat verzoek uitsluitend, althans in beslissende mate, de procedure van artikel 258 VWEU heeft willen omzeilen.
54. 54.Hoe dan ook staat het feit dat bepaalde vraagstukken aan de orde kunnen komen in eventuele beroepen wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, niet eraan in de weg dat het Hof vooraf om een uitspraak kan worden verzocht op grond van artikel 218, lid 11, VWEU. In de adviesprocedure moeten alle vragen worden toegelaten die aan de toetsing van de rechter kunnen worden voorgelegd, voor zover die vragen beantwoorden aan het doel van die procedure (zie in die zin advies 2/92, EU:C:1995:83, punt 14).
55. 55.Gelet op een en ander moet het door de Commissie ingediende verzoek om advies ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

Bij het Hof ingediende opmerkingen

56. 56.Het Parlement en de Commissie betogen dat de Unie over een exclusieve externe bevoegdheid voor de vaststelling van verklaringen van aanvaarding van toetreding beschikt. Om te beginnen bestrijken het Haags Verdrag van 1980 en verordening nr. 2201/2003 hetzelfde gebied, aangezien zij beide

kwesties behandelen die betrekking hebben op de procedure voor de terugkeer van ongeoorloofd overgebrachte kinderen, het omgangsrecht en de samenwerking tussen de centrale autoriteiten op het gebied van de ouderlijke verantwoordelijkheid.

57. 57.Deze regels vormen vervolgens een onlosmakelijk verbonden geheel. Het is juist dat de Uniewetgever het niet noodzakelijk heeft geacht om de bepalingen van dat verdrag over te nemen in genoemde verordening. Door echter deze bepalingen te vervolledigen en te versterken heeft hij die de facto opgenomen. Zo hebben artikel 11 van verordening nr. 2201/2003 en de overige artikelen van die verordening over de terugkeer van ongeoorloofd overgebrachte kinderen, dezelfde werkingssfeer als dat verdrag. Zij kunnen slechts tegelijk met de desbetreffende verdragsbepalingen worden toegepast.
58. 58.Tot slot heeft de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie betrekking op het geheel van het Haags Verdrag van 1980. Zelfs gesteld dat sommige van de regels van dat verdrag gescheiden kunnen worden, moet het door het Hof in zijn advies 2/91 (EU:C:1993:106) neergelegde beginsel worden toegepast, volgens hetwelk de externe bevoegdheid exclusief moet zijn wanneer een gebied reeds goeddeels door de regels van de Unie wordt bestreken. Dit is in de onderhavige zaak het geval.
59. 59.De Italiaanse regering is met het Parlement en de Commissie van mening dat aan alle voorwaarden is voldaan voor de vaststelling dat de Unie een exclusieve externe bevoegdheid heeft voor de verklaringen van aanvaarding van toetreding.
60. 60.Daarentegen betogen de Belgische, de Tsjechische, de Duitse, de Estse, de Ierse, de Griekse, de Spaanse, de Franse, de Cypriotische, de Letse, de Litouwse, de Oostenrijkse, de Poolse, de Portugese, de Roemeense, de Slowaakse, de Finse en de Zweedse regering en die van het Verenigd Koninkrijk alsook de Raad dat de Unie in dat verband geen exclusieve externe bevoegdheid heeft. Daarnaast stellen de Griekse, de Franse en de Poolse regering dat de Unie in het geheel geen bevoegdheid op dit gebied heeft.
61. 61.In de eerste plaats legt de Commissie in het verzoek om advies ten onrechte de nadruk op de vermeende gelijkenissen tussen verordening nr. 2201/2003 en het Haags Verdrag van 1980 in plaats van de verbintenis waarop dat verzoek betrekking heeft te onderzoeken, namelijk de verklaring van aanvaarding van toetreding. Deze verbintenis kan niet de uniforme en coherente toepassing van die verordening aantasten, aangezien de doelstelling van deze verklaring een andere is, die betrekking heeft op de samenwerking met de centrale autoriteiten van de derde landen, terwijl genoemde verordening alleen de samenwerking tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten regelt.
62. 62.De krachtens dit verdrag aangewezen centrale autoriteiten werken immers autonoom wederzijds met elkaar samen, zodat het feit dat een centrale autoriteit van een lidstaat samenwerkt met andere centrale autoriteiten van derde landen, geenszins afdoet aan de samenwerking tussen de centrale autoriteiten van twee lidstaten. Hieruit volgt dat de eenzijdige aanvaarding door een lidstaat van de toetreding van sommige derde landen tot dat verdrag, geen enkele weerslag heeft op de uniforme en coherente toepassing van het Unierecht op het gebied van de samenwerking tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten.
63. 63.In de tweede plaats kan het bestaan van een exclusieve externe bevoegdheid, zelfs gesteld dat het verzoek om advies moet worden onderzocht uit het oogpunt van het Haags Verdrag van 1980, niet resulteren uit het feit dat het toepassingsgebied van dat verdrag beweerdelijk goeddeels wordt gedekt door gelijkwaardige regels van het Unierecht. Om te beginnen is dat criterium niet relevant omdat het niet is opgenomen in artikel 3, lid 2, VWEU, waarin de rechtspraak van het Hof over de criteria voor exclusieve bevoegdheid van de Unie voor de sluiting van een internationale overeenkomst is gecodificeerd. Vervolgens overlappen de respectieve werkingssfeer van dat verdrag en die van verordening nr. 2201/2003 elkaar maar gedeeltelijk, op het punt van zowel de betrekkingen die daardoor worden geregeld als de personen waarop deze instrumenten van toepassing zijn. Tot slot

kunnen de overlappings die er tussen die verordening en dat verdrag bestaan, niet aantonen dat er een exclusieve bevoegdheid van de Unie is, aangezien zij slechts abstract zijn en niet het bewijs kunnen leveren dat dat verdrag een weerslag op die verordening heeft.

64. 64. In de derde plaats kan het feit dat sommige lidstaten de toetreding van een toetredende staat aanvaarden en andere niet, inderdaad leiden tot situaties die niet erg wenselijk zijn en tot gevolg hebben dat de toetredende staten waartegen het Haags Verdrag van 1980 kan worden ingeroepen, van de ene lidstaat tot de andere verschillen, maar dat is inherent aan de aard van dat verdrag en staat er niet aan in de weg dat de verordening naar behoren kan worden toegepast.

Standpunt van het Hof

Voorwerp van het onderzoek van het Hof

65. 65. Allereerst moet worden vastgesteld dat de verklaring van aanvaarding van toetreding en derhalve de internationale overeenkomst waarvan die een bestanddeel is, accessoir zijn aan het Haags Verdrag van 1980, dat het bestaan en de gevolgen ervan regelt, waarvan die verklaring en die overeenkomst dus niet kunnen worden gescheiden. Zoals immers is opgemerkt in punt 39 van het onderhavige advies heeft bedoelde overeenkomst tot doel om dit verdrag in zijn geheel te kunnen toepassen in de bilaterale betrekkingen tussen de twee betrokken staten.
66. 66. Hieruit volgt dat bij het onderzoek van het onderhavige verzoek om advies rekening moet worden gehouden met alle rechten en verplichtingen waarin dit verdrag voorziet.

Bestaan van de bevoegdheid van de Unie

67. 67. De bevoegdheid van de Unie om internationale overeenkomsten te sluiten vloeit niet alleen voort uit een expliciete toekenning ervan door de Verdragen, maar kan ook impliciet voortvloeien uit andere Verdragsbepalingen en in het kader van die bepalingen door de instellingen van de Unie genomen besluiten. Meer bepaald is de Unie, telkens wanneer het Unierecht deze instellingen op intern vlak bevoegdheden toekent om een bepaald doel te verwezenlijken, bevoegd de ter verwezenlijking van dat doel noodzakelijke internationale verbintenissen aan te gaan, ook indien een uitdrukkelijke bepaling ter zake ontbreekt (advies 1/03, EU:C:2006:81, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Op dat laatste geval ziet overigens artikel 216, lid 1, VWEU.
68. 68. In casu moet worden opgemerkt dat het Haags Verdrag van 1980 betrekking heeft op de burgerrechtelijke samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende overbrenging van kinderen. Het valt daarmee onder het gebied van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen, op welk gebied de Unie een interne bevoegdheid heeft krachtens artikel 81, lid 3, VWEU. De Unie heeft deze bovendien uitgeoefend door verordening nr. 2201/2003 vast te stellen. In die omstandigheden beschikt de Unie over een externe bevoegdheid op het gebied dat voorwerp is van dat verdrag.

Aard van de bevoegdheid

69. 69. Het VWEU preciseert in artikel 3, lid 2, de voorwaarden waaronder de Unie over een exclusieve externe bevoegdheid beschikt.
70. 70. In dat verband staat vast dat de aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het Haags Verdrag van 1980 niet bij enige wetgevingshandeling van de Unie is voorzien en evenmin noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen. Bijgevolg moet het verzoek

om advies worden onderzocht uit het oogpunt van de voorwaarde in artikel 3, lid 2, VWEU dat de sluiting van een dergelijke internationale overeenkomst onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt aangezien zij „gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen”.

71. 71.De naleving van die voorwaarde moet worden onderzocht in het licht van de rechtspraak van het Hof dat er een risico bestaat dat door de lidstaten aangegane internationale verbintenissen gemeenschappelijke regels van de Unie aantasten of de strekking ervan wijzigen, waardoor een exclusieve externe bevoegdheid van de Unie gerechtvaardigd kan zijn, wanneer deze verbintenissen binnen de werkingssfeer van die regels vallen (zie in die zin arresten Commissie/Raad, „AETR”, 22/70, EU:C:1971:32, punt 30; Commissie/Denemarken, C-467/98, EU:C:2002:625, punt 82, en Commissie/Raad, C-114/12, EU:C:2014:2151, punten 66-68).
72. 72.Voor de vaststelling dat er een dergelijk risico is, hoeven het door de internationale verbintenissen bestreken gebied en het door de Unieregeling bestreken gebied elkaar niet volledig te dekken (zie advies 1/03, EU:C:2006:81, punt 126, en arrest Commissie/Raad, EU:C:2014:2151, punt 69).
73. 73.Meer bepaald kunnen dergelijke verbintenissen de gemeenschappelijke regels van de Unie aantasten of de strekking ervan wijzigen wanneer die verbintenissen behoren tot een gebied dat reeds gedeels wordt bestreken door dergelijke regels (zie in die zin advies 2/91, EU:C:1993:106, punten 25 en 26). Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, en anders dan de Raad en sommige regeringen die opmerkingen hebben ingediend stellen, blijft een dergelijke omstandigheid relevant in de context van artikel 3, lid 2, VWEU voor de beoordeling of aan de voorwaarde van een risico van aantasting van de gemeenschappelijke regels van de Unie of wijziging van hun strekking is voldaan (arrest Commissie/Raad, EU:C:2014:2151, punten 70, 72 en 73).
74. 74.Dit in aanmerking nemend en aangezien de Unie geen andere dan de haar toegekende bevoegdheden heeft, moet het bestaan van een bevoegdheid, die bovendien exclusief is, worden gebaseerd op de gevolgtrekkingen uit een globaal en concreet onderzoek van de verhouding tussen de beoogde internationale overeenkomst en het geldende Unierecht. Bij dat onderzoek moet rekening worden gehouden met de gebieden die door respectievelijk de regels van de Unie en de bepalingen van de voorgenomen overeenkomst worden bestreken, de verwachte ontwikkeling ervan voor zover die voorspelbaar is, alsook de aard en inhoud van die regels en bepalingen, teneinde zich ervan te vergewissen dat de overeenkomst geen afbreuk kan doen aan de uniforme en coherente toepassing van de regels van de Unie en aan de goede werking van het systeem dat daarbij is ingesteld (zie advies 1/03, EU:C:2006:81, punten 126, 128 en 133, en arrest Commissie/Raad, EU:C:2014:2151, punt 74).
- - Samenloop van de betrokken gebieden
75. 75.Het Haags Verdrag van 1980 voorziet meer in het bijzonder in twee procedures, te weten die voor de terugkeer van ongeoorloofd overgebrachte kinderen en die voor de waarborging van de uitoefening van het omgangsrecht.
76. 76.Wat om te beginnen de procedure voor de terugkeer van ongeoorloofd overgebrachte kinderen betreft, bevatten de artikelen 8 tot en met 11 van dat verdrag een regeling voor de indiening van een verzoek om terugkeer bij de centrale autoriteit van een verdragsluitende staat, de doorzending van dat verzoek aan de centrale autoriteit van de verdragsluitende staat waar het kind zich bevindt en de behandeling van dat verzoek door de rechterlijke of administratieve autoriteiten van die laatste staat. Artikel 12 van dat verdrag bepaalt de voorwaarden waaronder die rechterlijke of administratieve autoriteiten de terugkeer van dat kind gelasten naar de verdragsluitende staat waar het onmiddellijk vóór zijn overbrenging of niet doen terugkeren zijn gewone verblijfplaats had. De artikelen 13 en 20 van het Haags Verdrag van 1980 noemen de gevallen waarin laatstgenoemde autoriteiten de terugkeer van het kind kunnen weigeren en een beslissing houdende de niet-terugkeer kunnen vaststellen.

77. 77.Verordening nr. 2201/2003 vervolledigt en preciseert deze verdragsregels, met name in artikel 11 ervan. Zo legt artikel 11, lid 2, van deze verordening het beginsel vast dat het betrokken kind moet worden gehoord in de loop van de procedure die is voorzien bij de artikelen 12 en 13 van bedoeld verdrag. In diezelfde zin bevat artikel 11, lid 3, van genoemde verordening een precieze termijn waarbinnen het besluit houdende de terugkeer van het ongeoorloofd overgebracht kind moet worden genomen. Daarnaast vormt artikel 11, leden 4 tot en met 6, van diezelfde verordening een kader voor de mogelijkheid van een rechterlijke instantie van een lidstaat om de terugkeer van een kind op basis van dat verdrag te weigeren, waarin voor de uitoefening van die mogelijkheid aanvullende voorwaarden zijn opgenomen. Artikel 11, lid 8, van verordening nr. 2201/2003 juncto artikel 42 van die verordening voert een procedure in die de terugkeer van ongeoorloofd overgebrachte kinderen verlicht, als aanvulling op die in het Haags Verdrag van 1980. Volgens die bepalingen kan de krachtens die verordening bevoegde rechterlijke instantie, ondanks een beslissing houdende de niet-terugkeer op grond van artikel 13 van dat verdrag, een latere beslissing geven waarbij de terugkeer van het kind wordt gelast, van welke beslissing is erkend dat zij uitvoerbaar is in de lidstaat van verblijf van het kind, zonder dat de autoriteiten van die staat zich tegen die erkenning kunnen verzetten.
78. 78.Uit de inhoud van al de bepalingen van verordening nr. 2201/2003 die in het vorige punt zijn genoemd, volgt dat zij ofwel zijn gebaseerd op de regels van het Haags Verdrag van 1980, ofwel voorzien in de gevolgen die aan de toepassing van die regels moeten worden verbonden. Deze beide categorieën van bepalingen vormen daarmee een ondeelbaar normatief geheel dat van toepassing is op de procedures voor de terugkeer van ongeoorloofd overgebrachte kinderen binnen de Unie.
79. 79.Wat vervolgens de procedure ter waarborging van de uitoefening van het omgangsrecht betreft, blijkt dat verdrag daar alleen artikel 21 ervan specifiek aan te wijden. Daarin is niet meer opgenomen dan de mogelijkheid om zich met verzoeken met betrekking tot deze uitoefening tot de centrale autoriteiten van de verdragsluitende staten te wenden en de verplichting van die laatste om te verzekeren dat het omgangsrecht op vreedzame wijze kan worden uitgeoefend.
80. 80.Verordening nr. 2201/2003 legt vergelijkbare basisregels vast wat de uitoefening van dat recht betreft. Meer bepaald kan, volgens de artikelen 55 en 57 ervan, iedere persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid draagt, bij de centrale autoriteit van de lidstaat waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft of bij de centrale autoriteit van de lidstaat waar het kind zijn gewone verblijfplaats heeft of waar het zich bevindt, een verzoek om bijstand bij de uitoefening van het omgangsrecht indienen.
81. 81.Tot slot bevat het Haags Verdrag van 1980 algemene bepalingen die de procedures voor de terugkeer van het ongeoorloofd overgebracht kind en de uitoefening van het omgangsrecht gemeen hebben. Zo volgt uit de artikelen 22 en 26 van dat verdrag dat de bevoegde autoriteiten, behoudens enkele afwijkingen, geen betaling van kosten of een borgtocht mogen verlangen in verband met die procedures. Ingevolge artikel 23 van dat verdrag kan in verband met die procedures geen enkele legalisatie of soortgelijke formaliteit worden verlangd. Artikel 24 van het Haags Verdrag van 1980 preciseert de talen waarin verzoeken betreffende de toepassing van dat verdrag tot de centrale autoriteit van de aangezochte staat kunnen worden gericht. Daarnaast heeft de persoon die in een verdragsluitende staat zijn verblijfplaats heeft en die een dergelijk verzoek doet, ingevolge artikel 25 van dat verdrag recht op rechtsbijstand en juridisch advies in iedere andere verdragsluitende staat, onder dezelfde voorwaarden als was hij zelf onderdaan van die andere staat en als had hij aldaar zelf zijn gewone verblijfplaats.
82. 82.Verordening nr. 2201/2003 voorziet in vergelijkbare modaliteiten voor de procedure voor de terugkeer van het ongeoorloofd overgebracht kind en die voor de waarborging van de uitoefening van het omgangsrecht. Meer bepaald vloeit uit artikel 57, lid 3, van die verordening voort dat de door de centrale autoriteiten verleende bijstand kosteloos is. Krachtens artikel 41 van genoemde verordening wordt het omgangsrecht, wanneer het is toegekend bij een in een lidstaat gegeven uitvoerbare

beslissing, in een andere lidstaat erkend en is het aldaar uitvoerbaar zonder dat een uitvoerbaarverklaring behoeft te worden verkregen en zonder dat men zich tegen de erkenning kan verzetten. Artikel 42 van verordening nr. 2201/2003 voorziet in een vergelijkbare erkenning van beslissingen waarbij de terugkeer van een kind wordt gelast als bedoeld in artikel 11, lid 8, van diezelfde verordening. In artikel 57, lid 2, van deze verordening is voorzien in de mogelijkheid om aan de centrale autoriteiten van de lidstaten mededelingen te richten in een andere taal dan hun eigen taal. Tot slot bepaalt artikel 50 van genoemde verordening dat de verzoeker die in de lidstaat van herkomst in aanmerking kwam voor gehele of gedeeltelijke kosteloze rechtsbijstand of vrijstelling van kosten en uitgaven, in de procedures betreffende de terugkeer van het ongeoorloofd overgebracht kind en de uitoefening van het omgangsrecht, bedoeld in de artikelen 41, 42 en 48, in aanmerking komt voor de gunstigste bijstand of de ruimste vrijstelling waarin de wetgeving van de lidstaat van tenuitvoerlegging voorziet.

83. 83. Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de bepalingen van verordening nr. 2201/2003 de twee bij het Haags Verdrag van 1980 geregelde procedures, namelijk die betreffende de terugkeer van ongeoorloofd overgebrachte kinderen en die ter waarborging van de uitoefening van het omgangsrecht, grotendeels dekken. Het gehele verdrag moet dus worden geacht te zijn gedekt door de regels van de Unie.
- - Gevaar van aantasting van de gemeenschappelijke regels
84. 84. Aangaande het gevaar dat de regels van de Unie worden aangetast door de bepalingen van het Haags Verdrag van 1980 en door de verklaringen van aanvaarding van toetreding, met inachtneming van hun respectieve aard en inhoud, moet worden opgemerkt dat verordening nr. 2201/2003 uniforme regels vaststelt die voor de autoriteiten van de lidstaten bindend zijn.
85. 85. Gezien de overlapping en de nauwe band tussen de bepalingen van bedoelde verordening en die van dat verdrag, en met name tussen het bepaalde in artikel 11 van diezelfde verordening en de bepalingen in hoofdstuk III van genoemd verdrag, kunnen de bepalingen van dit laatste een weerslag hebben op de betekenis, strekking en doeltreffendheid van de regels van verordening nr. 2201/2003.
86. 86. Aan die conclusie wordt niet afgedaan door het feit dat vele bepalingen van die verordening en dat verdrag onderling samenhangend kunnen lijken. Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat de aantasting van de regels van de Unie door de internationale verbintenissen zich ook kan voordoen wanneer er geen tegenstrijdigheid tussen beide is (zie in die zin advies 2/91, EU:C:1993:106, punten 25 en 26, en arrest Commissie/Raad, EU:C:2014:2151, punt 71).
87. 87. Meer bepaald is de verhouding tussen het Haags Verdrag van 1980 en verordening nr. 2201/2003 gepreciseerd in met name artikel 60 van die verordening, volgens hetwelk genoemde verordening voorrang heeft boven dat verdrag, voor zover de onderwerpen die in deze beide instrumenten zijn geregeld, elkaar overlappen.
88. 88. Ondanks de voorrang die aan verordening nr. 2201/2003 is toegekend, bestaat het gevaar dat de strekking en de doeltreffendheid van de gemeenschappelijke regels die bij deze verordening zijn vastgesteld, zullen worden aangetast door heterogene aanvaardingen, door de lidstaten, van toetredingen van derde landen tot het Haags Verdrag van 1980.
89. 89. Indien de lidstaten en niet de Unie bevoegd zouden zijn om al of niet de toetreding van een nieuw derde land tot het Haags Verdrag van 1980 te aanvaarden, zou er, zoals het Parlement en de Commissie hebben benadrukt, telkens wanneer een situatie van internationale kinderontvoering betrekking heeft op een derde land en twee lidstaten waarvan de ene de toetreding van het derde land tot dat verdrag heeft aanvaard, maar de andere niet, een gevaar zijn van aantasting van de uniforme en coherente toepassing van verordening nr. 2201/2003 en meer bepaald van de regels over de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten.

90. Gelet op een en ander valt de aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het Haags Verdrag van 1980 onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie.

Bijgevolg brengt het Hof van Justitie (Grote kamer) het volgende advies uit:

De aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

ondertekeningen