



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS YTTRANDE 1/13 (stora avdelningen)
den 14 oktober 2014

”Yttrande enligt artikel 218.11 FEUF — Konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn — Tredjelands anslutning — Förordning (EG) nr 2201/2003 — Europeiska unionens exklusiva externa befogenhet — Risk för menlig inverkan på en enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsbestämmelserna samt för att det system som inrättats genom dem hindras från att fungera väl”

I förfarande för yttrande 1/13,

angående en begäran om yttrande från domstolen enligt artikel 218.11 FEUF som Europeiska kommissionen ingav den 21 juni 2013,

avger

DOMSTOLEN (stora avdelningen),

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić och J. C. Bonichot samt domarna A. Rosas, J. Malenovský (referent), A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger och A. Prechal,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: enhetschefen M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 april 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Europeiska kommissionen, genom F. Castillo de la Torre och A.-M. Rouchaud-Joët, båda i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom C. Pochet, J.-C. Halleux och T. Materne, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och E. Ruffer, båda i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom C. Thorning, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Kemper, båda i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom K. Kraavi-Käerdi, i egenskap av ombud,
- Irlands regering, genom T. Joyce och E. McPhillips, båda i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom T. Papadopoulou, i egenskap av ombud,

- Spaniens regering, genom M. Sampol Pucurull och N. Díaz Abad, båda i egenskap av ombud,
 - Frankrikes regering, genom E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues och D. Colas, samtliga i egenskap av ombud,
 - Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli och P. Garofoli, avvocati dello Stato,
 - Cyperns regering, genom I. Neophytou och D. Kalli, båda i egenskap av ombud,
 - Lettlands regering, genom I. Kalniņš och D. Pelše, båda i egenskap av ombud,
 - Litauens regering, genom K. Dieninis och A. Svinkūnaitė, båda i egenskap av ombud,
 - Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
 - Polens regering, genom M. Arciszewski, B. Majczyna och A. Miłkowska, samtliga i egenskap av ombud,
 - Portugals regering, genom L. Fernandez och S. Nunes de Almeida, båda i egenskap av ombud,
 - Rumäniens regering, genom R.-H. Radu, A.-G. Vacaru och A. Voicu, samtliga i egenskap av ombud,
 - Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,
 - Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,
 - Sveriges regering, genom A. Falk och U. Persson, båda i egenskap av ombud,
 - Förenade kungarikets regering, genom M. Holt, i egenskap av ombud, biträdd av J. Holmes och R. Palmer, barristers
 - Europaparlamentet, genom A. Caiola och A. Pospíšilová Padowska, båda i egenskap av ombud,
 - Europeiska unionens råd, genom J. Monteiro och A. De Elera, båda i egenskap av ombud,
- och efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Yttrande

1. Den begäran om yttrande som Europeiska kommissionen har ingett till domstolen har följande lydelse:

”Omfattas godtagande av ett tredjelands anslutning till [konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn som ingicks i Haag den 25 oktober 1980 (nedan kallad 1980 års Haagkonvention)] av [Europeiska] unionens exklusiva befogenhet?”

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

2. Samtliga medlemsstater är fördragsslutande parter i 1980 års Haagkonvention. Unionen är inte fördragsslutande part i densamma.

3. Artikel 1 i nämnda konvention har följande lydelse:

”Ändamålet med denna konvention är

- a) att säkerställa ett snabbt återförande av barn som olovligen har förts ut till eller kvarhållits i en fördragsslutande stat, och
- b) att tillförsäkra att rätten i en fördragsslutande stat till vårdnad och umgänge verksamt respekteras i andra fördragsslutande stater.”

4. I artikel 3 i samma konvention anges följande:

”Ett bortförande eller ett kvarhållande av ett barn är att anse som olovligt om

- a) det strider mot en rätt till vårdnad som har anförtrotts en person, en institution eller något annat organ, antingen gemensamt eller för sig, enligt lagen i den stat där barnet hade sitt hemvist omedelbart före bortförandet eller kvarhållandet, och
- b) denna rätt verkligen utövades, antingen gemensamt eller för sig, vid den tidpunkt då barnet fördes bort eller hölls kvar eller skulle ha utövats om inte bortförandet eller kvarhållandet ägt rum.

...”

5. Kapitel 2 i 1980 års Haagkonvention gäller centralmyndigheter. Enligt artikel 6 i konventionen, vilken återfinns i nämnda kapitel 2, ska samtliga stater som samtyckt till att vara bundna av konventionen (nedan kallade fördragsslutande stater) utse en centralmyndighet med ansvar för att fullgöra den statens skyldigheter enligt denna konvention. Enligt artikel 7 i konventionen är centralmyndigheterna skyldiga att samarbeta med varandra och främja samarbete mellan de behöriga myndigheterna i respektive stat. De ska i synnerhet vidta lämpliga åtgärder för att utröna var ett barn befinner sig som olovligen bortförts eller kvarhållits i en annan medlemsstat än den där barnet har sitt hemvist (nedan kallat olovligen bortfört barn) och för att säkerställa att barnet återlämnas frivilligt eller få till stånd en uppgörelse i godo. De ska även vidta eller låta vidta provisoriska åtgärder för att förebygga ny fara för sådana barn. De ska inleda eller underlätta att rättsliga eller administrativa förfaranden inleds i syfte att få barnet återlämnat och, i förekommande fall, vidta åtgärder för att ordna eller säkerställa att rätten till umgänge verkligen kan utövas, det vill säga rätt att för begränsad tid medföra barnet till en annan plats än dess hemvist (nedan kallad umgängesrätt). Centralmyndigheterna ska om nödvändigt tillhandahålla administrativa åtgärder för att säkerställa att barnet återlämnas välbehållet.

6. Kapitel 3 i nämnda konvention har rubriken ”Återlämnande av barn” och innehåller artiklarna 8–20.

7. I artikel 8 första stycket i samma konvention föreskrivs följande:

”Varje person, institution eller annat organ som påstår att ett barn har förts bort eller kvarhållits i strid mot en vårdnadsrätt kan antingen hos centralmyndigheten i den stat där barnet har sitt hemvist eller hos centralmyndigheten i någon annan fördragsslutande stat ansöka om biträde med att säkerställa att barnet återlämnas.”

8. Artikel 12 i 1980 års Haagkonvention har följande lydelse:

”Om ett barn olovligen har förts bort eller hållits kvar enligt vad som sägs i artikel 3 och det den dag då förfarandet inleds hos den judiciella eller administrativa myndigheten i den fördragsslutande stat där barnet befinner sig har förflutit mindre än ett år från den dag det olovliga bortförandet eller kvarhållandet ägde rum, skall vederbörande myndighet besluta om barnets omedelbara återlämnande.

Även i det fall då förfarandet har inletts efter utgången av den ettårsperiod som avses i föregående stycke, skall den judiciella eller administrativa myndigheten besluta om barnets återlämnande, såvida inte det visas att barnet har funnit sig tillrätta i sin nya miljö.

Om den judiciella eller administrativa myndigheten i den stat hos vilken återlämnande begärts har skäl att tro att barnet har förts till en annan stat, kan den inställa förfarandet eller avvisa ansökningen om återlämnande av barnet.”

9. I artikel 13 i nämnda konvention föreskrivs följande:

”Utan hinder av bestämmelserna i föregående artikel är den judiciella eller administrativa myndigheten i den stat där återlämnande har begärts inte förpliktad att besluta om barnets återlämnande, då den person eller institution eller det organ av annat slag som motsätter sig återlämnandet visar att:

- a) den person eller institution eller det organ av annat slag som hade vård om barnets person faktiskt inte utövade vårdnadsrätten vid den tid då bortförandet eller kvarhållandet ägde rum eller hade samtyckt till eller i efterhand godtagit bortförandet eller kvarhållandet; eller
- b) det finns en allvarlig risk för att barnets återlämnande skulle utsätta det för fysisk eller psykisk skada eller på annat sätt försätta det i en situation som inte är godtagbar.

Den judiciella eller administrativa myndigheten kan också vägra att besluta om barnets återlämnande, om den finner att barnet motsätter sig att bli återlämnat och att barnet har uppnått en ålder och mognad vid vilken det är skäligt att ta hänsyn till dess åsikt.

Vid övervägande av de omständigheter som avses i denna artikel skall de judiciella och administrativa myndigheterna ta hänsyn till de upplysningar om barnets sociala bakgrund som tillhandahållits av centralmyndigheten eller annan behörig myndighet i den stat där barnet har sitt hemvist.”

10. I artikel 16 i samma konvention anges följande:

”Efter det att de judiciella eller administrativa myndigheterna i den fördragsslutande stat till vilken barnet har blivit bortfört eller i vilken barnet hålls kvar har erhållit underrättelse om att det föreligger ett olovligt bortförande eller kvarhållande av barnet i den mening som avses i artikel 3, får myndigheterna inte besluta i sak om rätten till vårdnaden förrän det har bestämts att barnet inte skall återlämnas enligt denna konvention eller med mindre en ansökan enligt denna konvention inte har framställts inom en rimlig tid efter det att underrättelsen mottagits.”

11. I kapitel 4 i 1980 års Haagkonvention, som har rubriken ”Rätt till umgänge”, återfinns artikel 21. I artikel 21 första stycket anges följande:

”En ansökan om åtgärder för att ordna så eller säkerställa att rätten till umgänge verkligen kan utövas kan ges in till centralmyndigheterna i de fördragsslutande staterna på samma sätt som en ansökan om ett barns återlämnande.”

12. Kapitel 5 i nämnda konvention, som har rubriken "Allmänna föreskrifter", innehåller artiklarna 22–36, vilka bland annat innehåller gemensamma förfaranderegler om återlämnande av olovligen bortförda barn och om garantier för att umgängesrätten ska kunna utövas.
13. I kapitel 6 i samma konvention, med rubriken "Slutbestämmelser", återfinns artikel 38, som innehåller följande bestämmelser:

"Varje annan stat kan ansluta sig till konventionen.

Anslutningsinstrument skall deponeras hos utrikesministeriet i konungariket Nederländerna.

Konventionen träder i kraft i förhållande till en anslutande stat den första dagen i den tredje kalendermånaden efter det att dess anslutningsinstrument deponerats.

Anslutningen får verkan endast i förhållandet mellan den stat som har anslutit sig och de fördragsslutande stater som har förklarat sig godta anslutningen. En sådan förklaring måste också göras av varje medlemsstat som ratificerar, godtar eller godkänner konventionen efter anslutningen. Förklaringen skall deponeras hos utrikesministeriet i konungariket Nederländerna; detta ministerium skall på diplomatisk väg vidarebefordra en bestyrkt kopia till varje fördragsslutande stat.

Konventionen träder i kraft mellan en anslutande stat och en stat som har förklarat sig godta anslutningen första dagen i den tredje kalendermånaden efter det att förklaringen om godtagande har deponerats."

Unionsrätt

14. Skäl 17 i rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 (EUT L 338, s. 1) har följande lydelse:

"Vid olovligt bortförande eller kvarhållande av ett barn bör barnet omedelbart återföras, och i det syftet bör [1980 års Haagkonvention] fortsätta att tillämpas, med de kompletteringar som följer av bestämmelserna i denna förordning, särskilt artikel 11. ..."

15. I artikel 8 i nämnda förordning föreskrivs följande:

"1. Domstolarna i en medlemsstat skall vara behöriga i mål om föräldraansvar för ett barn som har hemvist i den medlemsstaten vid den tidpunkt då talan väcks.

2. Punkt 1 skall tillämpas med förbehåll för artiklarna 9, 10 och 12."

16. I artikel 10 i samma förordning regleras behörigheten för medlemsstaternas domstolar vid fall av bortförande av barn. I den artikeln föreskrivs att domstolarna i den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet, vid fall av olovligt bortförande eller kvarhållande av ett barn ska behålla sin behörighet tills barnet har fått hemvist i en annan medlemsstat med iakttagande av de ytterligare villkor som anges i punkterna a och b i densamma.

17. Artikel 11 i nämnda förordning har följande lydelse:

”1. Om en person, en institution eller ett organ som har vårdnad om barnet ansöker hos de behöriga myndigheterna i en medlemsstat om att de skall meddela ett beslut på grundval av [1980 års Haagkonvention] i syfte att utverka återlämnande av ett barn som olovligt bortförts eller kvarhållits i en annan medlemsstat än den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet, skall punkterna 2–8 tillämpas.

2. Vid tillämpningen av artiklarna 12 och 13 i 1980 års Haagkonvention skall det säkerställas att barnet ges möjlighet att komma till tals under förfarandet, om detta inte förefaller olämpligt med hänsyn till barnets ålder eller mognad.

3. En domstol som erhållit en ansökan om återlämnande av ett barn enligt punkt 1 skall skyndsamt handlägga ansökningen enligt de snabbaste förfaranden som får tillämpas enligt den nationella lagstiftningen.

Utan att det påverkar tillämpningen av första stycket skall domstolen, såvida detta inte på grund av exceptionella omständigheter är omöjligt, meddela sitt beslut inom sex veckor efter det att den erhållit ansökningen.

4. En domstol kan inte vägra att återlämna ett barn på grundval av artikel 13 b i 1980 års Haagkonvention om det styrks att lämpliga åtgärder har vidtagits för att garantera barnets skydd efter återlämnandet.

5. En domstol kan inte vägra att återlämna ett barn om den person som har begärt att barnet återlämnas inte har fått möjlighet att yttra sig.

6. Om en domstol har meddelat ett beslut om att inte återlämna barnet enligt artikel 13 i 1980 års Haagkonvention, skall domstolen omedelbart, antingen direkt eller genom sin centralmyndighet, översända en kopia av domstolsbeslutet om att inte återlämna barnet och av andra relevanta handlingar, särskilt ett protokoll från förhandlingarna inför domstolen, till den behöriga domstolen eller centralmyndigheten i den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet, enligt bestämmelserna i nationell lagstiftning. Nämnda handlingar skall lämnas till domstolen inom en månad efter beslutet om att inte återlämna barnet.

7. Om inte någon av parterna redan har vänt sig till domstolarna i den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet, skall den domstol eller centralmyndighet som erhåller den information som avses i punkt 6 underrätta parterna och ge dem tillfälle att inom tre månader från den dag då de underrättades yttra sig inför domstolen enligt bestämmelserna i nationell lagstiftning, så att domstolen kan pröva frågan om vårdnaden om barnet.

Utan att det påverkar tillämpningen av behörighetsbestämmelserna i denna förordning skall domstolen avsluta ärendet om den inte har mottagit några yttranden inom denna tidsfrist.

8. Utan hinder av ett beslut om att inte återlämna barnet enligt artikel 13 i 1980 års Haagkonvention skall en senare dom som kräver att barnet återlämnas och som meddelas av en domstol som har behörighet enligt denna förordning vara verkställbar i enlighet med kapitel 3 avsnitt 4 för att säkerställa att barnet återlämnas.”

18. Artikel 41.1 första stycket i förordning nr 2201/2003 har följande lydelse:

”Sådant umgänge som ... har beviljats genom en verkställbar dom i en medlemsstat skall erkännas och vara verkställbart i en annan medlemsstat utan att det behövs någon verkställbarhetsförklaring och utan möjlighet att invända mot erkännandet om domen har försetts med ett intyg i ursprungsmedlemsstaten ...”

19. I artikel 42.1 första stycket i samma förordning anges följande:

”Ett barns återlämnande [i enlighet med artikel 11.8 i förordning nr 2201/2003] som följer av en verkställbar dom, som har meddelats i en medlemsstat, skall erkännas och vara verkställbart i en annan medlemsstat utan att det behövs någon verkställbarhetsförklaring och utan möjlighet att invända mot erkännandet, om domen har försetts med ett intyg i ursprungsmedlemsstaten ...”

20. Kapitel 4 i nämnda förordning har rubriken ”Samarbete mellan centralmyndigheter i frågor om föräldraansvar” och omfattar artiklarna 53–58.

21. Enligt artikel 55 i samma förordning ska centralmyndigheterna vidta alla lämpliga åtgärder för att bland annat informera och biträda personer med föräldraansvar som söker erkännande och verkställighet av domar inom myndighetens område, i synnerhet rörande umgänge och återlämnande av barn.

22. I artikel 57 i förordning nr 2201/2003 föreskrivs följande:

”1. En person med föräldraansvar kan lämna in en ansökan om biträde enligt artikel 55 till centralmyndigheten i den medlemsstat där han eller hon har hemvist eller till centralmyndigheten i den medlemsstat där barnet har hemvist eller befinner sig. Denna ansökan skall åtföljas av all tillgänglig information som kan underlätta dess verkställighet. Om ansökan om biträde rör erkännande eller verkställighet av en dom om föräldraansvar som omfattas av denna förordning skall personen med föräldraansvar bifoga de relevanta intyg som anges i artikel 39, artikel 41.1 eller artikel 42.1.

2. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om vilket eller vilka av [unionens] institutioners officiella språk utöver det eller de egna språken som kan godtas i meddelandena till centralmyndigheterna.

3. Centralmyndigheternas biträde i enlighet med artikel 55 skall vara kostnadsfritt.

4. Varje centralmyndighet skall bära sina egna kostnader.”

23. Artikel 60 i nämnda förordning har följande lydelse:

”När det gäller en fråga som omfattas av denna förordning skall förordningen, i förbindelserna mellan medlemsstaterna, gälla framför följande konventioner:

...

e) [1980 års Haagkonvention].”

24. I artikel 62 i samma förordning anges följande:

”1. De överenskommelser och konventioner som avses ... i artiklarna 60 och 61 skall fortsätta att gälla i frågor som inte regleras i denna förordning.

2. De konventioner som nämns i artikel 60, särskilt 1980 års Haagkonvention, skall fortsätta att gälla mellan de medlemsstater som är parter i de konventionerna, i överensstämmelse med artikel 60.”

Bakgrunden till begäran om yttrande

25. Republiken Armenien, Republiken Albanien, Republiken Seychellerna, Konungariket Marocko, Republiken Singapore, Republiken Gabon, Furstendömet Andorra och Ryska federationen har vid olika tidpunkter successivt deponerat instrument för anslutning till 1980 års Haagkonvention.
26. Med hänsyn till att internationella bortföranden av barn omfattas av unionens exklusiva befogenhet antog kommissionen den 21 december 2011 åtta förslag till beslut av Europeiska unionens råd om förklaringar om medlemsstaternas godtagande, i Europeiska unionens intresse, av dessa åtta tredjeländers anslutning till 1980 års Haagkonvention.
27. I rådet ansåg de flesta av medlemsstaternas representanter att rådet inte hade någon rättslig skyldighet att anta dessa förslag, eftersom unionen inte befanns ha exklusiv befogenhet på det aktuella området. Rådet antog därför inte de ovannämnda förslagen.
28. Under dessa förhållanden ansåg kommissionen att det var lämpligt att inhämta domstolens yttrande enligt artikel 218.11 FEUF.

Huruvida begäran om yttrande kan prövas i sak

Yttranden som avgetts till domstolen

29. Den tjeckiska, den tyska, den estniska, den grekiska, den franska, den cypriotiska, den lettiska, den litauiska, den österrikiska, den polska och den rumänska regeringen samt rådet anser att begäran om yttrande inte kan prövas i sak, eftersom den inte uppfyller villkoren för att en unionsinstitution ska kunna inleda ett förfarande enligt artikel 218.11 FEUF.
30. Begäran avser för det första inte ingående av ett ”avtal” i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse, eftersom den avser deponering av förklaringar om godtagande av anslutning enligt artikel 38 fjärde stycket i 1980 års Haagkonvention (nedan kallade förklaringar om godtagande av anslutning).
31. Eftersom dessa förklaringar utgör rättsakter om genomförande av konventionen, avser begäran om yttrande inte ingående av ett internationellt avtal, utan befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i fråga om genomförande av konventionen.
32. Ett ”avtal” i bokstavlig mening avser för övrigt alltid en överenskommelse, då begreppet förutsätter två samstämmiga viljeyttringar. Att ett tredjeland ansluter sig till nämnda konvention och att en fördragsslutande stat godtar den anslutningen utgör däremot inte två samstämmiga viljeyttringar, eftersom det inte innebär ett ömsesidigt avtalsförhållande. Det är varken fråga om samstämmiga förklaringar i samband med ett anslutningsfördrag eller om en ändring av ett fördrag. Förklaringen är endast ett internt instrument för 1980 års Haagkonvention som syftar till att utvidga det territoriella tillämpningsområdet för denna.
33. För det andra avser begäran om yttrande inte ett avtal mellan unionen och tredjeland i den mening som avses i artikel 218.1 och 218.11 FEUF. Dels kan unionen inte ansluta sig till den ovannämnda konventionen, eftersom den möjligheten är förbehållen stater, enligt artikel 38 i konventionen, dels har unionen inte befogenhet att deponera förklaringar om godtagande av anslutning.

34. För det tredje beslutade rådet, genom att inte anta de förslag till beslut som anges ovan i punkt 26, att med avseende på de aktuella staterna inte stödjade de förklaringar om godtagande av anslutning som var föremål för förslagen. Något avtal med de staterna var därför inte "planerat" i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF.
35. Genom begäran om yttrande sökte kommissionen, för det fjärde, i realiteten att bringa vissa medlemsstaters nuvarande praxis att upphöra. Denna praxis innebär att vissa anslutande staters anslutning godtagits individuellt. Under sådana förhållanden borde kommissionen emellertid ha väckt talan om fördragsbrott, enligt artikel 258 FEUF, mot de medlemsstaterna.
36. Europaparlamentet och kommissionen anser att begäran om yttrande kan prövas i sak.

Domstolens ställningstagande

Huruvida förklaringen om godtagande av anslutning kan anses utgöra en grundläggande beståndsdel i ett "avtal"

37. Enligt artikel 2.1 a i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 kan en internationell överenskommelse intas i ett enda instrument eller i två eller flera sammanhörande instrument. Dessa instrument kan således utgöra formaliserade uttryck för samstämmiga viljeyttringar från två eller flera folkrättssubjekt.
38. I förevarande fall föreskrivs två sammanhörande instrument i artikel 38 i 1980 års Haagkonvention, nämligen anslutningsinstrument och förklaringar om godtagande av anslutning.
39. Viljeyttringarna i de båda instrumenten är samstämmiga i fråga om det mål som eftersträvas av både den stat som ansluter sig till konventionen och den stat som godtar anslutningen, nämligen att ömsesidigt åta sig att i enlighet med folkrätten tillämpa denna konvention i sina bilaterala förbindelser.
40. Den verkan som de berörda medlemsstaterna eftersträvade åstadkoms genom de båda ovannämnda instrumenten tillsammans. Enligt artikel 38 femte stycket i 1980 års Haagkonvention träder denna i kraft mellan en anslutande stat och en stat som har förklarat sig godta anslutningen den första dagen i den tredje kalendermånaden efter det att förklaringen om godtagande har deponerats.
41. Anslutningsakten och förklaringen om godtagande av den anslutningen har visserligen upprättats genom olika instrument, men utgör tillsammans uttryck för de berörda staternas samstämmiga viljeyttringar och utgör därför en internationell överenskommelse.
42. Eftersom en förklaring om godtagande av en anslutning som en medlemsstat deponerar är en grundläggande beståndsdel i en internationell överenskommelse som ingås med ett tredjeland, omfattas den av begreppet avtal i den mening som avses i artikel 218.1 och 218.11 FEUF, under förutsättning att det är fråga om ett avtal som unionen planerar i den mening som avses i dessa bestämmelser.

Frågan om att unionen saknar möjlighet att ansluta sig till 1980 års Haagkonvention och deponera förklaringar om godtagande av anslutning till den konventionen

43. Med avseende på argumentet att unionen inte kan ansluta sig till 1980 års Haagkonvention erinrar domstolen om att enligt domstolens fasta praxis kan ett yttrande inhämtas från domstolen bland annat i frågor som rör befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i fråga om ingående av ett bestämt avtal med tredjeland. Artikel 196.2 i domstolens rättegångsregler ger stöd för

denna tolkning (se, bland annat yttrande 1/03, EU:C:2006:81, punkt 112, och yttrande 1/08, EU:C:2009:739, punkt 109). I förevarande fall avser begäran om yttrande frågan om unionens befogenhet, mot bakgrund av unionens rättsregler, att ingå internationella överenskommelser genom förklaringar om godtagande av anslutning. Begäran avser inte de hinder som, med anledning av folkrättsliga bestämmelser om ingående av sådana avtal, kan uppkomma när unionen utövar denna befogenhet.

44. Dock är frågan huruvida det eventuellt formellt sett är omöjligt för unionen att bli part i en internationell överenskommelse under alla omständigheter irrelevant. Om villkoren för att delta i en sådan överenskommelse innebär att unionen inte själv kan ingå överenskommelsen, trots att denna omfattas av unionens externa befogenhet, kan den befogenheten nämligen utövas genom förmedling av medlemsstater som agerar i unionens intresse (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/91, EU:C:1993:106, punkt 5).

Huruvida förklaringen om godtagande av anslutning kan anses utgöra en grundläggande beståndsdel i ett avtal som var "planerat" vid den tidpunkt då begäran om yttrande ingavs

45. Till att börja med får, enligt artikel 218.1 och 218.11 FEUF, domstolens yttrande inhämtas när ett avtal har planerats av unionen. Det innebär att avtalet har planerats av en eller flera av unionens institutioner som har befogenheter i förfarandet enligt artikel 218 FEUF. Bland dessa institutioner återfinns bland annat kommissionen.
46. Det följer vidare av domstolens praxis att en begäran om yttrande kan prövas i sak särskilt när ett förslag från kommissionen om ett avtal har underställts rådet och inte har återkallats när begäran inkommer till domstolen. Det är däremot inte nödvändigt att rådet vid den tidpunkten har gett uttryck för en avsikt att ingå ett sådant avtal. Under dessa förhållanden framstår det nämligen som att begäran om yttrande framställs för att de berörda institutionerna har en legitim önskan om att – innan beslut om det aktuella avtalet fattas – få kännedom om omfattningen av unionens och medlemsstaternas respektive befogenheter (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/94, EU:C:1996:140, punkterna 11–18).
47. Förfarandet för yttrande enligt artikel 218.11 FEUF syftar dessutom, såsom generaladvokaten anför i punkt 44 i sitt ställningstagande, till att undvika att rättsliga komplikationer uppkommer genom att medlemsstaterna undertecknar internationella åtaganden utan att ha nödvändig befogenhet, då de med hänsyn till unionsrätten inte längre har den lagstiftningsbefogenhet som behövs för att genomföra sådana åtaganden.
48. Ett rättsligt beslut, i vilket det – sedan en för medlemsstaterna bindande internationell överenskommelse ingåtts – konstateras att detta avtal är oförenligt med befogenhetsfördelningen mellan unionen och dessa stater, skulle nämligen kunna orsaka allvarliga svårigheter, inte bara på unionsnivå utan även för de internationella relationerna, och medföra risk för att alla berörda parter, däribland tredjeländ, lider men (se, analogt, yttrande 3/94, EU:C:1995:436, punkt 17, och yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 48).
49. Slutligen förutsätts det inte att det föreligger en slutgiltig överenskommelse mellan unionsinstitutionerna om möjligheten eller lämpligheten av att utöva unionens externa befogenhet för att en begäran om yttrande ska kunna framställas. Den rätt som parlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna har att inhämta domstolens yttrande kan nämligen utövas individuellt utan något som helst samråd (se yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 55).
50. I förevarande fall har kommissionen underställt rådet förslag till beslut om att ge medlemsstaterna befogenhet att deponera förklaringar om godtagande av anslutning beträffande åtta tredjeländer. Kommissionen planerade således att unionen skulle ingå de aktuella avtalen genom förmedling av

medlemsstater som agerar i unionens intresse. Det har heller inte gjorts gällande vid domstolen att de förslagen har återkallats. Rådets invändningar mot förslagen grundar sig vidare inte på huruvida det är lämpligt att de aktuella avtalen verkligen ingås, utan endast på att rådet är av uppfattningen att unionen inte har exklusiv extern befogenhet på det aktuella området. Under dessa förhållanden kan de internationella avtalen, i vilka förklaringarna utgör en grundläggande beståndsdel, anses utgöra avtal som var "planerade" vid den tidpunkt då begäran om yttrande ingavs.

51. Den slutsatsen påverkas inte av att vissa medlemsstater redan har deponerat förklaringar om godtagande av anslutning hos depositarien för 1980 års Haagkonvention vid den tidpunkt då domstolen avgör förevarande begäran om yttrande. Det följer visserligen av det mål som angetts ovan i punkt 47 att det aktuella avtalet, för att anses vara "planerat", inte får ha ingåtts före det att domstolen avgett det begärda yttrandet. Den omständigheten är emellertid inte av sådant slag att den ensam är tillräcklig för att begäran ska förlora sitt föremål.

Huruvida förfarandet för yttrande har missuppfattats

52. Beträffande rådets och vissa medlemsstaters argument att förfarandet för yttrande har missuppfattats, anser kommissionen, i förevarande fall, att unionen fick exklusiv extern befogenhet att deponera förklaringar om godtagande av anslutning hos depositarien för 1980 års Haagkonvention den dag, den 1 augusti 2004, då förordning nr 2201/2003 trädde i kraft, och att medlemsstaterna från och med den dagen inte längre kan deponera sådana förklaringar utan unionens bemyndigande. Mellan den dagen och den 21 december 2011, den dag då kommissionen antog de förslag som angetts ovan i punkt 26, har emellertid olika medlemsstater deponerat totalt fler än 300 förklaringar om godtagande av anslutning.
53. Under den tiden har kommissionen visserligen inte väckt talan om fördragsbrott mot någon av dessa medlemsstater med anledning av något av de ageranden som underförstått har ifrågasatts i begäran om yttrande. Domstolen förfogar emellertid inte över några konkreta och objektiva uppgifter till stöd för att kommissionen, när den upprättade denna begäran, handlade utslutande, eller åtminstone i avgörande mån, i syfte att undvika förfarandet enligt artikel 258 FEUF.
54. Den omständigheten att vissa av de frågor som har uppkommit i förevarande förfarande kan prövas i samband med en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF utgör hursomhelst inte hinder för att domstolens yttrande inhämtas enligt artikel 218.11 FEUF. Förfarandet för yttrande ska nämligen göra det möjligt att lösa alla frågor som kan bli föremål för domstolsprövning i den mån frågorna motsvarar förfarandets syfte (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/92, EU:C:1995:83, punkt 14).
55. Med beaktande av vad ovan anförts, finner domstolen att kommissionens begäran om yttrande kan prövas i sak.

Prövning i sak

Yttranden som har avgetts till domstolen

56. Parlamentet och kommissionen har hävdats att unionen har exklusiv extern befogenhet att anta förklaringar om godtagande av anslutning. 1980 års Haagkonvention och förordning nr 2201/2003 omfattar nämligen samma område, eftersom de båda avser frågor om förfarandet för återlämnande av olovligt bortförda barn, umgängesrätt och samarbete mellan centralmyndigheter i fråga om föräldraansvar.

57. Dessa regler utgör vidare ett oupplösligt förenat regelverk. Unionslagstiftaren har visserligen inte ansett det vara nödvändigt att föra över ovannämnda konventions bestämmelser till ovannämnda förordning. Genom att komplettera och förstärka bestämmelserna har unionslagstiftaren emellertid i realiteten arbetat in dem i förordningen. Såväl artikel 11 i förordning nr 2201/2003 som övriga artiklar avseende återlämnande av olovligen bortförda barn i den förordningen har därför samma tillämpningsområde som konventionen. De kan tillämpas endast samtidigt med motsvarande konventionsbestämmelser.
58. Unionens exklusiva externa befogenhet omfattar, slutligen, hela 1980 års Haagkonvention. Även om det antas att vissa regler kan skiljas ut från konventionen, ska den princip tillämpas som domstolen slog fast i yttrande 2/91 (EU:C:1993:106). Enligt denna ska den externa befogenheten vara exklusiv när ett område redan till stora delar omfattas av unionsbestämmelser. Detta gäller i förevarande fall.
59. I likhet med parlamentet och kommissionen anser den italienska regeringen att samtliga villkor är uppfyllda för att slå fast att unionen har exklusiv extern befogenhet i fråga om förklaringar om godtagande av anslutning.
60. Däremot har den belgiska, den tjeckiska, den tyska, den estniska, den irländska, den grekiska, den spanska, den franska, den cypriotiska, den lettiska, den litauiska, den österrikiska, den polska, den portugisiska, den rumänska, den slovakiska, den finländska och den svenska regeringen samt Förenade kungarikets regering och rådet gjort gällande att unionen inte har exklusiv extern befogenhet i detta avseende. Den grekiska, den franska och den polska regeringen har därtill hävdade att unionen inte har någon befogenhet på detta område.
61. I begäran om yttrande har kommissionen för det första felaktigt lagt vikt vid påstådda likheter mellan förordning nr 2201/2003 och 1980 års Haagkonvention i stället för att undersöka det åtagande som avses i denna begäran, nämligen förklaringen om godtagande av anslutning. Det åtagandet kan emellertid inte äventyra en enhetlig och konsekvent tillämpning av förordningen, eftersom förklaringen har ett särskilt syfte då den avser samarbetet med centralmyndigheterna i tredjeland, medan ovannämnda förordning endast reglerar samarbetet mellan centralmyndigheterna i medlemsstaterna.
62. De centralmyndigheter som upprättats enligt nämnda konvention samarbetar nämligen sinsemellan så självständigt att den omständigheten att en centralmyndighet i en medlemsstat samarbetar med andra centralmyndigheter i tredjeland inte alls påverkar samarbetet mellan centralmyndigheterna i två medlemsstater. Härav följer att det inte inverkar på en enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsrätten på området för samarbete mellan medlemsstaternas centralmyndigheter att en medlemsstat ensidigt godtar vissa tredjeländers anslutning till denna konvention.
63. Även om det, för det andra, antas att begäran om yttrande ska prövas mot bakgrund av 1980 års Haagkonvention, kan exklusiv extern befogenhet inte uppkomma på den grunden att konventionens tillämpningsområde påstås till stor del täckas av motsvarande regler i unionsrätten. Det kriteriet är för det första inte relevant, eftersom det inte anges i artikel 3.2 FEUF. I den bestämmelsen lagfästs domstolens praxis avseende kriterierna för unionens exklusiva befogenhet att ingå internationella överenskommelser. Dessutom överlappar tillämpningsområdena för ovannämnda konvention och förordning nr 2201/2003 varandra endast delvis, såväl i fråga om arten av de relationer som regleras, som i fråga om de personer som dessa instrument är tillämpliga på. De punkter på vilka förordningen och konventionen överlappar varandra kan slutligen inte läggas till grund för unionens exklusiva befogenhet, eftersom de är abstrakta och inte gör det möjligt att visa att konventionen inverkar på förordningen.

64. För det tredje kan även den omständigheten att vissa medlemsstater godtar att en anslutande stat ansluter sig medan andra inte gör det ge upphov till föga önskvärda situationer, och leda till att 1980 års Haagkonvention i varierande grad kan göras gällande av medlemsstater mot de stater som ansluter sig till den. Denna omständighet är emellertid en oskiljaktig del av den konventionens natur och hindrar inte en välfungerande tillämpning av ovannämnda förordning.

Domstolens ställningstagande

Föremålet för domstolens prövning

65. Domstolen konstaterar inledningsvis att förklaringen om godtagande av anslutning och därmed den internationella överenskommelse som denna är en grundläggande beståndsdel av, är underordnad 1980 års Haagkonvention, som reglerar dessa och deras verkningar. Förklaringen och överenskommelsen kan således inte skiljas från 1980 års Haagkonvention. Såsom angetts ovan i punkt 39, syftar ovannämnda överenskommelse till att göra det möjligt att tillämpa hela konventionen i bilaterala förhållanden mellan två berörda stater.
66. Härav följer att domstolen vid prövningen av förevarande begäran om yttrande ska beakta samtliga rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i ovannämnda konvention.

Huruvida unionen har befogenhet

67. Det är inte nödvändigt att det i fördraget uttryckligen föreskrivs att unionen ska ha befogenhet att ingå ett internationellt avtal för att så skall vara fallet. Sådan befogenhet kan nämligen även följa underförstått av andra bestämmelser i fördragen och av rättsakter som med stöd av dessa bestämmelser har antagits av unionens institutioner. När institutionerna enligt unionsrätten har interna befogenheter för att förverkliga bestämda mål, har unionen befogenhet att göra de för detta ändamål nödvändiga internationella åtagandena, även i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse härom (yttrande 1/03, EU:C:2006:81, punkt 114 och där angiven rättspraxis). Den sistnämnda möjligheten anges för övrigt i artikel 216.1 FEUF.
68. 1980 års Haagkonvention avser civilrättsligt samarbete i fråga om gränsöverskridande bortförande av barn. Den ingår därför i området för familjerätt som har gränsöverskridande följder. På detta område har unionen interna befogenheter enligt artikel 81.3 FEUF. Unionen har dessutom utövat denna befogenhet genom att anta förordning nr 2201/2003. Under dessa förhållanden har unionen extern befogenhet på det område som är föremål för ovannämnda konvention.

Befogenhetens natur

69. I EUF-fördraget anges, bland annat i artikel 3.2, under vilka villkor unionen har exklusiv extern befogenhet.
70. Det är härvid utrett att ingen av unionens rättsakter innehåller föreskrifter om godtagande av ett tredjeland anslutning till 1980 års Haagkonvention. Godtagande av ett tredjeland anslutning är inte heller nödvändig för att unionen ska kunna utöva sin interna befogenhet. Begäran om yttrande ska därför prövas mot bakgrund av det rekvisit som anges i artikel 3.2 FEUF, enligt vilket ingående av internationella avtal omfattas av unionens exklusiva befogenhet, i den mån det "kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa".

71. Huruvida detta rekvisit är uppfyllt ska bedömas mot bakgrund av domstolens praxis, enligt vilken det finns en risk för att internationella åtaganden som gjorts av medlemsstaterna kan vara till men för unionens gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa, vilken kan motivera att unionen tillerkänns exklusiv extern befogenhet när dessa åtaganden omfattas av tillämpningsområdet för nämnda regler (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet, kallad AETR, 22/70, EU:C:1971:32, punkt 30; dom kommissionen/Danmark, C-467/98, EU:C:2002:625, punkt 82, och dom kommissionen/rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, punkterna 66–68).
72. För att det ska anses föreligga en sådan risk krävs emellertid inte att det föreligger en fullständig överensstämmelse mellan det område som omfattas av de internationella åtagandena och det som omfattas av unionslagstiftningen (se yttrande 1/03, EU:C:2006:81, punkt 126, och dom kommissionen/rådet, EU:C:2014:2151, punkt 69).
73. Räckvidden för unionens regler kan påverkas eller ändras genom internationella åtaganden särskilt när åtagandena avser ett område som redan i stor utsträckning regleras av sådana regler (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/91, EU:C:1993:106, punkterna 25 och 26). Såsom domstolen tidigare har slagit fast, och tvärtemot vad rådet och vissa regeringar som har yttrat sig har hävdad, är en sådan omständighet fortsatt relevant i samband med artikel 3.2 FEUF för att bedöma huruvida rekvisitet att gemensamma unionsregler kan påverkas eller att deras räckvidd kan ändras är uppfyllt (dom kommissionen/rådet, EU:C:2014:2151, punkterna 70, 72 och 73).
74. Eftersom unionen endast har tilldelade befogenheter, måste en befogenhet, och i synnerhet en exklusiv befogenhet, grunda sig på en konkret helhetsbedömning av förhållandet mellan det planerade internationella avtalet och gällande unionsrätt. De områden som omfattas av unionsbestämmelserna respektive av bestämmelserna i det planerade avtalet ska beaktas vid bedömningen och dessutom ska den möjliga utveckling som kan förutses samt beskaffenheten och innehållet i dessa regler och bestämmelser beaktas. Syftet med detta är att kontrollera huruvida det ifrågavarande avtalet kan inverka menligt på den enhetliga och konsekventa tillämpningen av unionsbestämmelserna och hindra de system som inrättats genom dessa bestämmelser från att fungera väl (se yttrande 1/03, EU:C:2006:81, punkterna 126, 128 och 133, samt dom kommissionen/rådet, EU:C:2014:2151, punkt 74).
- Huruvida de berörda områdena sammanfaller
75. I 1980 års Haagkonvention föreskrivs närmare bestämt två förfaranden, nämligen dels ett förfarande för återlämnande av olovligen bortförda barn och dels ett förfarande för att säkerställa att umgängesrätten ska kunna utövas.
76. Vad först gäller förfarandet för återlämnande av olovligen bortförda barn, regleras – i artiklarna 8–11 i nämnda konvention – ingivande till centralmyndigheten i en fördragsslutande stat av ansökan om återlämnande av ett barn, översändning av ansökan till centralmyndigheten i den fördragsslutande stat där barnet befinner sig och de judiciella eller administrativa myndigheternas behandling av ansökan i den medlemsstaten. I artikel 12 i samma konvention föreskrivs villkoren för att de judiciella eller administrativa myndigheterna ska besluta att barnet ska återlämnas i den fördragsslutande stat där barnet hade sitt hemvist omedelbart före bortförandet eller kvarhållandet. I artiklarna 13 och 20 i 1980 års Haagkonvention anges under vilka omständigheter de sistnämnda myndigheterna kan vägra återlämnande och besluta att barnet inte ska återlämnas.
77. Dessa konventionsbestämmelser kompletteras och preciseras i förordning nr 2201/2003, bland annat i artikel 11 i denna. I artikel 11.2 i den förordningen föreskrivs således principen att barnet i fråga ska höras under det förfarande som föreskrivs i artiklarna 12 och 13 i nämnda konvention. I artikel 11.3 i förordningen föreskrivs en exakt frist inom vilken beslut ska meddelas om att olovligen bortförda barn ska återlämnas. I artikel 11.4–11.6 i samma förordning regleras möjligheterna för en domstol i en medlemsstat att på grundval av nämnda konvention besluta att ett barn inte ska återlämnas.

Ytterligare villkor föreskrivs för att den möjligheten ska kunna utnyttjas. Genom artikel 11.8 i förordning nr 2201/2003, jämförd med artikel 42 i samma förordning, införs ett förfarande för att underlätta återlämnande av olovligen bortförda barn, vilket kompletterar förfarandet enligt 1980 års Haagkonvention. Enligt dessa bestämmelser kan den domstol som är behörig enligt förordningen, utan hinder av ett beslut enligt artikel 13 i samma konvention om att ett barn inte ska återlämnas, senare avkunna ett beslut om att barnet ska återlämnas, varvid detta senare beslut ska erkännas såsom verkställbart i den medlemsstat där barnet uppehåller sig, utan att myndigheterna i den staten kan invända mot det erkännandet.

78. Det följer av innehållet i de bestämmelser i förordning nr 2201/2003 som anförts i föregående punkt att dessa antingen grundar sig på reglerna i 1980 års Haagkonvention eller innehåller föreskrifter om rättsföljden av tillämpningen av dessa. De båda bestämmelsekategorierna bildar således ett odelbart regelverk som är tillämpligt på förfarandet för återlämnande av barn som olovligen förts bort inom unionen.
79. I 1980 års Haagkonvention är det endast artikel 21 som särskilt avser förfarandet för att säkerställa att umgängesrätten ska kunna utövas. I den bestämmelsen föreskrivs endast en möjlighet att rikta en ansökan om sådana åtgärder till centralmyndigheterna i de fördragsslutande staterna samt skyldigheter för de sistnämnda vad gäller att tillse att umgängesrätten kan utövas under lugna förhållanden.
80. I förordning nr 2201/2003 fastställs motsvarande grundregler för utövandet av umgängesrätten. Enligt artiklarna 55 och 57 kan en person med föräldraansvar lämna in en ansökan om biträde för utövande av umgängesrätten till centralmyndigheten i den medlemsstat där han eller hon har hemvist eller till centralmyndigheten i den medlemsstat där barnet har hemvist eller befinner sig.
81. I 1980 års Haagkonvention föreskrivs slutligen allmänna bestämmelser som är gemensamma för förfarandet för återlämnande av olovligen bortförda barn och förfarandet för att umgängesrätten ska kunna utövas. Det framgår således av artiklarna 22 och 26 i konventionen att de behöriga myndigheterna med vissa undantag inte får ta ut avgifter eller kräva säkerhet med anledning av dessa förfaranden. Enligt artikel 23 i konventionen får ingen legalisering eller annan liknande formalitet krävas i samband med dessa förfaranden. I artikel 24 i 1980 års Haagkonvention preciseras på vilka språk ansökningar om tillämpning av konventionen kan riktas till centralmyndigheten i den anmodande staten. Enligt artikel 25 i den ovannämnda konventionen har de som har hemvist i de fördragsslutande staterna och som ger in en sådan ansökan rätt till juridisk hjälp och rådgivning i en annan fördragsslutande stat på samma villkor som om de själva var medborgare i och hade hemvist i den staten.
82. I förordning nr 2201/2003 föreskrivs liknande bestämmelser för förfarandet för återlämnande av olovligen bortförda barn och förfarandet för att säkerställa att umgängesrätten kan utövas. Det följer av artikel 57.3 i förordningen att centralmyndigheternas biträde ska vara kostnadsfritt. Enligt artikel 41 i samma förordning ska umgänge som har beviljats genom en verkställbar dom i en medlemsstat erkännas och vara verkställbart i en annan medlemsstat utan att det behövs någon verkställbarhetsförklaring och utan möjlighet att invända mot erkännandet. I artikel 42 i förordning nr 2201/2003 föreskrivs ett motsvarande erkännande beträffande dom enligt vilken ett barn ska återlämnas enligt artikel 11.8 i samma förordning. I enlighet med artikel 57.2 i förordningen är det möjligt att rikta meddelanden till medlemsstaternas centralmyndigheter på ett annat språk än deras eget. I artikel 50 i förordningen anges slutligen att om den sökande i ursprungsmedlemsstaten hade rättshjälp eller var befriad från kostnader och avgifter, ska vederbörande vid förfarande för återlämnande av olovligen bortförda barn och förfarande för att umgängesrätten ska kunna utövas, vilka avses i artiklarna 41, 42 och 48 i samma förordning, vara berättigad till rättshjälp eller kostnads- och avgiftsbefrielse i största möjliga utsträckning enligt lagen i den verkställande medlemsstaten.

83. Med beaktande av vad ovan anförts finner domstolen att bestämmelserna i förordning nr 2201/2003 till stor del omfattar de båda förfaranden som regleras i 1980 års Haagkonvention, det vill säga förfarandet för återlämnande av olovligen bortförda barn och förfarandet för att säkerställa att umgängesrätten ska kunna utövas. Unionens regler ska därför anses omfatta hela konventionen.
- Risken för att gemensamma regler påverkas
84. Beträffande risken för att unionsregler kan påverkas av 1980 års Haagkonvention och av förklaringarna om godtagande av anslutning – med hänsyn till deras respektive art och innehåll – påpekar domstolen för det första att förordning nr 2201/2003 innehåller enhetliga regler som medlemsstaternas myndigheter är skyldiga att följa.
85. På grund av överlappningen och det nära sambandet mellan förordning nr 2201/2003 och 1980 års Haagkonvention samt i synnerhet mellan artikel 11 i nämnda förordning och kapitel 3 i nämnda konvention, kan, för det andra, konventionen inverka på innebörden, räckvidden och verkan av förordningens bestämmelser.
86. Den slutsatsen påverkas inte av att många bestämmelser i ovannämnda förordning och i ovannämnda konvention kan förefalla vara sinsemellan konsekventa. Såsom domstolen tidigare har slagit fast kan unionens regler påverkas av internationella åtaganden även om någon motsägelse mellan dem inte föreligger (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/91, EU:C:1993:106, punkterna 25 och 26, samt dom kommissionen/rådet, EU:C:2014:2151, punkt 71).
87. Förhållandet mellan 1980 års Haagkonvention och förordning nr 2201/2003 preciseras i bland annat artikel 60 i nämnda förordning, i vilken det anges att förordningen ska gälla framför konventionen i den mån frågor som regleras genom de båda instrumenten överlappar varandra.
88. Trots att förordning nr 2201/2003 på så sätt ges företräde, finns det risk för att räckvidden och verkan hos de gemensamma regler som fastställs i den påverkas av att medlemsstaterna godtar tredjelandets anslutning till 1980 års Haagkonvention på olika sätt.
89. Såsom parlamentet och kommissionen har betonat, föreligger en risk för att förordning nr 2201/2003 inte skulle tillämpas enhetligt och konsekvent om inte unionen utan medlemsstaterna hade befogenhet att godta eller inte godta ett nytt tredjelandets anslutning till 1980 års Haagkonvention. Detta gäller särskilt reglerna om samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter vid varje tillfälle som ett internationellt bortförande av barn berör ett tredjeland och två medlemsstater, varav den ena men inte den andra har godtagit detta tredjelandets anslutning till konventionen.
90. Med hänsyn till vad ovan anförts omfattas ett godtagande av ett tredjelandets anslutning till 1980 års Haagkonvention av unionens exklusiva befogenhet.

Mot denna bakgrund meddelar domstolen (stora avdelningen) följande yttrande:

Ett godtagande av ett tredjelandets anslutning till konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn som ingicks i Haag den 25 oktober 1980 omfattas av Europeiska unionens exklusiva befogenhet.

Underskrifter.