



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.3.2010
KOM(2010) 104 endelig

2010/0066 (APP)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE nr. .../2010/EU

**om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med
skilsmisse og separation**

{KOM(2010) 105 endelig}

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

1. Den 17. juli 2006 vedtog Kommissionen et forslag¹ til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003² for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager ("Rom III")³.
2. Retsgrundlaget for forslaget til Rådets forordning var artikel 61, litra c), og artikel 67, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab⁴. Forslaget vedrørte civilretligt samarbejde med "familieretlige aspekter". Retsgrundlaget foreskrev enstemmighed. Europa-Parlamentet afgav udtalelse den 21. oktober 2008⁵.
3. Kommissionens forslag er blevet behandlet i Udvalget for Civilretlige Spørgsmål (Rom III) siden oktober 2006. Det var en af prioriteterne for det tyske, portugisiske og slovenske formandskab. I april 2007 blev forslaget drøftet på Rådets møde i Luxembourg, og ministrene blev enige om visse retningslinjer.
4. I midten af 2008 var drøftelserne nået til et punkt, hvor det var klart, at nogle medlemsstater havde specifikke problemer, der gjorde det umuligt for dem at acceptere den foreslåede forordning. Navnlig en medlemsstat fandt det ikke hensigtsmæssigt, at de nationale domstole skulle anvende regler om skilsmisse i fremmed ret, som den pågældende medlemsstat anså for at være mere restriktive end dens egne regler om skilsmisse, og den ønskede fortsat at anvende sin egen materielle ret på alle skilsmissebegæringer indgivet til landets domstole (lex fori-tilgang). Samtidig mente et stort flertal af medlemsstaterne, at lovvalgsreglerne var et vigtigt aspekt ved den foreslåede forordning. De støttede forslagens princip om at anvende loven i det land, som ægtefællerne har en tæt tilknytning til, hvilket i nogle tilfælde vil betyde, at der skal anvendes et andet lands skilsmisselov.
5. Flere på hinanden følgende formandskaber og Kommissionen forsøgte at finde løsninger inden for rammerne af den foreslåede forordning ved at udtænke forskellige optioner, der ville give større mulighed for at anvende loven i domstolslandet uden at berøre de overordnede mål med forslaget. Disse fælles bestræbelser bar imidlertid ikke frugt.
6. På Rådets møde den 5. og 6. juni 2008 konkluderede ministrene derfor, at "der ikke er enstemmig tilslutning til at gå videre med Rom III-forordningen, og at der stadig

¹ KOM(2006) 399.

² Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000, EUT L 338 af 23.12.2003, s. 1.

³ I medfør af artikel 1 og 2 i protokol (nr. 5) (nu protokol nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaterne, deltog Danmark ikke i vedtagelsen af forslaget til forordning, som derfor ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. I overensstemmelse med artikel 3 i protokol (nr. 4) (nu protokol nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til traktaterne, havde Irland og Det Forenede Kongerige ikke givet meddelelse om, at de ønsker at deltage i vedtagelse og anvendelsen af den foreslåede forordning.

⁴ Nu artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁵ P6_TA(2008)0502, EUT C 15 E af 21.1.2010, s. 128.

er uoverstigelige vanskeligheder, som gør det umuligt at nå til fuld enighed nu og i overskuelig fremtid." Rådet fastslog, at "Rom III-forordningens mål ikke kan nås inden for et rimeligt tidsrum ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne"⁶.

7. I juli-august 2008 rettede ni medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Spanien, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien) en anmodning til Kommissionen, hvori de anførte, at de ønskede at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde om lovvalg i ægteskabssager, og at Kommissionen burde forelægge Rådet et forslag i den henseende. I januar 2009 indgav Frankrig en lignende anmodning. Den 3. marts 2010 trak Grækenland sin anmodning tilbage.
8. Dette forslag er Kommissionens svar på disse anmodninger.

2. RETSGRUNDLAGET FOR ET FORSTÆRKET SAMARBEJDE

9. Forstærket samarbejde er reguleret i artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 326 til 334 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Disse bestemmelser betyder, at det er nødvendigt med to forslag for at gennemføre et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation:
 - et forslag fra Kommissionen til Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation med hjemmel i artikel 329, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og
 - et forslag fra Kommissionen til Rådets forordning om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation med hjemmel i artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde⁷.

3. VURDERING AF DE RETLIGE BETINGELSER FOR FORSTÆRKET SAMARBEJDE

3.1. Afgørelse om bemyndigelse som en sidste udvej og deltagelse af mindst ni medlemsstater

10. Det bestemmes i artikel 20, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, at afgørelsen om bemyndigelse til et forstærket samarbejde vedtages af Rådet som en sidste udvej, når det har fastslået, at de tilstræbte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af Unionen som helhed, og på den betingelse, at mindst en tredjedel af medlemsstaterne deltager deri.

⁶ Dokument 10383/08 PV/CONS 36 JAI 311 af 10. juli 2008.

⁷ Artikel 20, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde henviser til anvendelse af "de relevante bestemmelser i traktaterne"; hvad angår lovvalg i skilsmissesager, betyder dette bestemmelserne i kapitel 3 (Samarbejde om civilretlige spørgsmål) i afsnit V (Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

11. Som nævnt ovenfor konkluderede Rådet på sit møde den 5. og 6. juni 2008, at der ikke var enstemmig tilslutning til at gå videre med forslaget fra 2006, og at der stadig var uoverstigelige vanskeligheder, som gjorde det umuligt at nå til fuld enighed nu og i overskuelig fremtid. Rådet fastslog, at målene med den foreslåede forordning ikke kunne nås inden for et rimeligt tidsrum ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne. Rådet konkluderede derfor, at der ikke kunne findes en løsning for Unionen som helhed, og at det forstærkede samarbejde kunne anvendes som en sidste udvej.
12. Kommissionen har til dato modtaget anmodninger fra ni medlemsstater (Bulgarien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien), som ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde med hensyn til lovvalg i ægteskabssager.

3.2. Et område, der er nævnt i traktaterne

13. Det fastslås i artikel 329, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at der kan indføres et forstærket samarbejde "på et af de områder, der er nævnt i traktaterne".
14. De ni medlemsstater har anmodet om bemyndigelse til et forstærket indbyrdes samarbejde "vedrørende lovvalg i ægteskabssager (Rom III)". Det vil sige de lovvalgsregler, der afgør, hvilken materiel ret der skal finde anvendelse på en international skilsmisse, der har tilknytning til mere end et retssystem. Lovvalgsregler nævnes specifikt i listen over foranstaltninger i artikel 81, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, mens artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skelner mellem lovvalgsregler på det civil- og handelsretlige område generelt og foranstaltninger vedrørende familieret. Kommissionen mener, at lovvalgsreglerne vedrørende familieret udgør et område i traktaternes betydning – begrænset ganske vist, men dog veldefineret – inden for hvilket der kan indføres et forstærket samarbejde.
15. I den forbindelse bør det fastslås, at området for det foreslåede forstærkede samarbejde, nemlig "lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation", ikke omfatter lovvalgsregler for de formueretlige virkninger af skilsmisse⁸. Genstanden for det forstærkede samarbejde er således heller ikke den materielle skilsmisselovgivning, dvs. skilsmissegrundene eller proceduren for skilsmissebegæring.

⁸ Kommissionen er ved at udarbejde et lovgivningsinitiativ om lovvalgsregler vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller og virkningerne af separation med grænseoverskridende aspekter, således som foreslået i Stockholmprogrammet. Under denne proces er der offentliggjort en grønbog om lovkonfliktregler i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, herunder spørgsmålet om retlig kompetence og gensidig anerkendelse (KOM(2006)400 endelig). Initiativet vil omfatte de internationalprivatretnlige regler vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller både under ægteskabet og i tilfælde af opløsning gennem skilsmisse eller separation. Lovvalgsreglerne for skilsmisse og for formueforholdet mellem ægtefæller er forskellige, og et forstærket samarbejde på et af områderne berører ikke lovgivningen på det andet område.

3.3. Fremme af Unionens mål, beskyttelse og varetagelse af dens interesser og styrkelse af integrationsprocessen

3.3.1. Generel baggrund

16. Under behørig hensyntagen til de relevante dele af konsekvensanalysen⁹ og begrundelsen i ovennævnte forslag fra Kommissionen fra 2006 er formålet med det forstærkede samarbejde at skabe klare og fuldstændige retlige rammer for lovvalg vedrørende skilsmisse og separation og at give parterne en vis frihed til at vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse.
17. Kommissionen foretog en omfattende høring af de berørte aktører som led i ovennævnte konsekvensanalyse. Det skete gennem en grønbog om lovvalg og kompetence i skilsmissesager, der blev offentliggjort i 2005¹⁰. Grønbogen påpegede en række problemer ved den nuværende retstilstand og pegede på forskellige mulige politiske løsninger. Løsningsmulighederne omfattede bl.a. harmonisering af lovvalgsreglerne med indførelse af begrænset adgang for ægtefællerne til at aftale lovvalg, og endelig en kombination af forskellige løsninger. Kommissionen afholdt den 6. december 2005 en offentlig høring og i 2006 et ekspertmøde. De fleste respondenter anerkendte, at der var behov for at styrke retssikkerheden og den retlige forudsigelighed, indføre begrænset partsautonomi og forebygge et kapløb mellem ægtefællerne om at nå først til domstolene. Nogle udtrykte bekymring for, at en harmonisering af lovvalgsreglerne kunne føre til situationer, hvor en domstol blev nødsaget til at anvende fremmed ret, og at dette kunne føre til forsinkelser og meromkostninger i ægteskabsager. Ifølge en offentlig meningsmåling forventer 60 % af europæerne, at EU arbejder for at lette lovgivningen, hvad angår skilsmisse i en anden medlemsstat¹¹.
18. Forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation vil berøre titusinder af "internationale" par, som hvert år begærer skilsmisse i EU. Mange europæere fra forskellige medlemsstater gifter sig hvert år, og der er derfor mange "internationale" skilsmisser hvert år i Europa.
19. Der er omkring 122 millioner ægteskaber i EU, hvoraf omkring 16 millioner (13 %) menes at være "internationale"¹². I 2007 var der eksempelvis 2 400 000 ægteskaber i Den Europæiske Union, og omkring 300 000 af disse var "internationale". Selv om "internationale" ægteskaber væsentligst er koncentreret i få store europæiske lande, findes de overalt i Den Europæiske Union, og de vedrører derfor et stort antal europæiske borgere.
20. I 2007 var der 1 040 000 skilsmisser i de 27 EU-medlemsstater, hvoraf 140 000 (13 %) havde et "internationalt" aspekt. De medlemsstater, der havde den største

⁹ SEK(2006) 949, se http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2006_en.htm#jls. Konsekvensanalysen var baseret på "Study to inform a subsequent Impact Assessment on the Commission proposal on jurisdiction and applicable law in divorce matters" udarbejdet af EPEC i 2006, se http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

¹⁰ KOM(2005) 82.

¹¹ Flash Eurobarometer nr. 188 – Consular Protection and Family Law.

¹² Oplysningerne i disse afsnit er baseret på den endelige rapport i konsekvensanalysen "Community Instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements" udarbejdet af European Policy Evaluation Consortium (EPEC), 2010.

andel af nye "internationale" skilsmisser i Den Europæiske Union i 2007 var Tyskland (34 500), Frankrig (20 500) og Storbritannien (19 500).

3.3.2. *Den nuværende situation for lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation*

21. På nuværende tidspunkt er der ingen EU-regler, og der findes 26 forskellige regelsæt om lovvalg i forbindelse med skilsmisse i de 24 medlemsstater, der deltager i det civile samarbejde i EU, og i de 2 medlemsstater, der er omfattet af tilvalgssystemet¹³. De fleste medlemsstater afgør lovvalget i henhold til en række tilknytningskriterier for at sikre, at procedurerne foregår efter loven i det retssystem, som ægteskabet har den nærmeste tilknytning til. I andre medlemsstater anvendes domstolslandets lov ("lex fori") konsekvent i alle ægteskabssager.
22. Den nuværende situation kan give anledning til en række problemer i ægteskabssager med et "internationalt" aspekt. De store forskelle mellem de nationale lovgivninger både med hensyn til de materielle retsregler og lovvalgsreglerne fører til retlig usikkerhed. De store forskelle mellem de nationale lovvalgsregler og deres komplekse karakter gør det meget vanskeligt for ægtefællerne i "internationale" ægteskaber at forudsige, hvilket lands ret der kommer til at finde anvendelse på deres ægteskabssag. Langt de fleste medlemsstater giver ikke ægtefællerne nogen mulighed for at aftale lovvalg i ægteskabssager. Det kan føre til, at der bliver anvendt en lov, som ægtefællerne kun har ringe tilknytning til, og at sagen får et udfald, der ikke svarer til borgernes berettigede forventninger. Endelig kan de nugældende regler føre til et "kapløb om at nå først til domstolene", dvs. at en af ægtefællerne forsøger at komme den anden i forkøbet med at anlægge sag for at sikre sig, at sagen bliver behandlet efter et bestemt lands ret, så vedkommendes interesser tilgodeses bedst muligt.
23. Det er meget vanskeligt at vurdere de økonomiske følger af en manglende harmonisering af lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse. I forbindelse med den konsekvensanalyse, der blev gennemført for at give Kommissionen oplysninger om reglerne om formueforhold mellem ægtefæller, blev det konstateret, at de hypotetiske omkostninger ved problemer i internationale ægteskaber i en skilsmissesituation kunne ligge på op til 205 mio. EUR i EU. Omkostningerne går til domstole, ægtefæller og tredjemand¹⁴.

¹³ I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaterne, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger i medfør af tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og foranstaltningerne er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. I modsætning til Danmark har Det Forenede Kongerige og Irland ret til at deltage i samarbejdet under tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, i overensstemmelse med protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet til traktaterne. Selv om der i Det Forenede Kongerige er særskilte domstole i England/Wales, Skotland og Nordirland, er reglerne for lovvalg i forbindelse med skilsmisse de samme.

¹⁴ Konsekvensanalysen "Community Instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements" udarbejdet af European Policy Evaluation Consortium (EPEC), endelig rapport, 2010.

3.3.3. *Fordele ved et forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation*

24. Ni medlemsstater anmoder om et forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation, nemlig: Bulgarien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien. Den samlede befolkning i disse ti medlemsstater er på 216,3 millioner. Det er næsten halvdelen (44 %) af EU's befolkning¹⁵. Andelen af "internationale" ægteskaber og skilsmisser er på omkring 13 % i disse deltagende medlemsstater¹⁶, dvs. i gennemsnit samme niveau som i de øvrige EU-medlemsstater. Det anslåede antal skilsmisser er på omkring 440 000 skilsmisser i disse lande årligt, og 53 000 af disse skilsmisser har internationale aspekter¹⁷. Forstærket samarbejde er åbent for alle medlemsstater; jo flere medlemsstater, der deltager, jo flere borgere vil være omfattet.
25. Forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation giver borgerne følgende fordele:
26. *Større retssikkerhed og retlig forudsigelighed:* Et forstærket samarbejde vil indføre harmoniserede lovvalgsregler i skilsmisse- og separationssager, således at ægtefællerne let kan forudsige, hvilken lov der vil finde anvendelse på deres ægteskabssag. Det er først og fremmest baseret på ægtefællernes eget valg. Valgmulighederne er begrænset til de love, hvortil ægteskabet har en tæt tilknytning, og formålet hermed er at undgå anvendelse af "eksotiske" love, som ægtefællerne kun har ringe eller ingen tilknytning til. Har parterne ikke aftalt lovvalg, afgøres lovvalget efter en række tilknytningsfaktorer, der skal sikre, at ægteskabssagen behandles efter loven i et retssystem, som ægteskabet har nær tilknytning til. Det vil i høj grad fremme retssikkerheden og den retlige forudsigelighed for de berørte ægtefæller, såvel som for de implicerede aktører i retsvæsenet.
27. *Større fleksibilitet gennem indførelse af begrænset partsautonomi:* I dag er der ikke mange muligheder for partsautonomi i ægteskabssager. De nationale lovvalgsregler foreskriver i princippet kun én løsning i en given situation, nemlig at det er loven i det land, hvor begge ægtefæller har statsborgerskab, eller loven i domstolslandet, der finder anvendelse. Et forstærket samarbejde gør disse regler mere fleksible, idet ægtefællerne får begrænsede muligheder for at aftale, hvilken lov der skal anvendes i deres skilsmisse- og separationssag. Denne mulighed for at aftale lovvalg kan især være nyttig, når der er tale om skilsmisse efter fælles overenskomst.
28. *Forebyggelse af "kapløb" mellem ægtefællerne om at nå først til domstolene:* Endelig løser et forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation problemet med "kapløb" mellem ægtefællerne om at nå først til domstolene, som kan føre til anvendelse af en lov, som sagsøgte ikke føler nogen nærmere tilknytning til, eller som ikke tilgodeser hans eller hendes interesser. Desuden vanskeliggør det

¹⁵ Den samlede befolkning i EU i 2009: 494 millioner.

¹⁶ Antallet af skilsmisser med "internationale" aspekter i 2007 og deres andel i forhold til det samlede antal skilsmisser i de anmodende medlemsstater: Bulgarien: 700 eller 4 %; Spanien: 14 500 eller 11 %; Frankrig: 20 500 eller 13 %; Italien: 3 000 eller 6 %; Luxembourg: 500 eller 48 %; Ungarn: 500 eller 2 %; Østrig: 5 000 eller 25 %; Rumænien: 500 eller 1 % og Slovenien 300 eller 10 %.

¹⁷ Konsekvensanalysen "Community Instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements" udarbejdet af European Policy Evaluation Consortium (EPEC), endelig rapport, 2010.

forligsbestræbelser og bevirker, at der ikke bliver megen tid til mægling. Indførelsen af harmoniserede lovvalgsregler forventes at mindske risikoen for et sådant kapløb betydeligt, eftersom enhver ret i de deltagende medlemsstater, som får forelagt en sådan sag, vil anvende den lov, som i henhold til de fælles regler skal anvendes.

29. Der har været en vis bekymring for, at en harmonisering af lovvalgsreglerne kunne føre til situationer, hvor en domstol blev tvunget til at anvende fremmed ret, og at dette kunne føre til forsinkelser og meromkostninger i ægteskabssager. Sådanne problemer skulle være sjældne i praksis, da tilknytningskriterierne vil betyde, at loven i domstolslandet finder anvendelse i langt de fleste tilfælde. Erfaringerne i de medlemsstater, der i dag bruger tilknytningskriterier, der fører til anvendelse af en anden stats lov, har ikke vist, at der skulle være de store vanskeligheder. De nuværende lovvalgsregler i de ni anmodende medlemsstater omfatter tilknytningskriterier, som i nogle tilfælde allerede fører til, at deres domstole anvender en anden stats lov. Et forstærket samarbejde vil således ikke være problematisk, hvad angår omkostninger eller forsinkelser. Endelig vil vedtagelsen af foranstaltninger, der skal lette anvendelsen af en anden stats lov, begrænse eventuelle negative konsekvenser¹⁸.
30. Fra et institutionelt synspunkt er et forstærket samarbejde bedre, end at interesserede medlemsstater indleder forhandlinger om en international aftale om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation. Et sådant alternativ ville klart være mindre fordelagtigt. Selv om retsakter, der vedtages inden for rammerne af et forstærket samarbejde, kun er bindende for de deltagende medlemsstater, er de omfattet af EU's kontrol på dette område. Kommissionen kan således overvåge, at de anvendes korrekt i henhold til traktaterne, og EU-Domstolen har kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser om deres fortolkning og således sikre en sammenhængende og ensartet fortolkning af de foranstaltninger, der vedtages inden for rammerne af det forstærkede samarbejde.

3.3.4. Opfyldelse af kravene i artikel 20, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

31. Ifølge artikel 20, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde tager et forstærket samarbejde sigte på at fremme Unionens mål, beskytte dens interesser og styrke integrationsprocessen.
32. En af Unionens opgaver er at sikre borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer (artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union). Det retlige område omfatter etablering af et samarbejde om civile retlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser (artikel 81, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde). Med henblik herpå kan Unionen vedtage foranstaltninger, der for det første skal sikre gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne af retsafgørelser og fuldbyrdelse heraf, og for det andet

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 568/2009/EF om ændring af Rådets beslutning 2001/470/EF om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område indfører en sådan foranstaltning, idet kontaktpunkterne anmodes om at tilvejebringe alle oplysninger med henblik på at lette anvendelsen af en anden medlemsstats ret, når den finder anvendelse i henhold til en fællesskabsretsakt eller et internationalt instrument, se artikel 5, stk. 2, litra c), som ændret.

forenelighed mellem medlemsstaternes regler om lovvalg (artikel 81, stk. 2, litra a) og c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde).

33. En harmonisering af lovvalgsregler vil lette den gensidige anerkendelse af domme. Når medlemsstaternes domstole anvender de samme lovvalgsregler til afgørelse af, hvilken lov der finder anvendelse i en given situation, vil det styrke den gensidige tillid til retsafgørelser truffet i andre medlemsstater¹⁹.
34. Forstærket samarbejde mellem de anmodende medlemsstater om lovvalgsreglerne for skilsmisse og separation vil fremme Unionens mål om at sikre forenelighed mellem medlemsstaternes regler om lovvalg, idet det vil gøre reglerne mere ensartede i forhold til den nuværende situation. Som nævnt ovenfor er der 26 forskellige regelsæt om lovvalg i forbindelse med skilsmisse i de 26 medlemsstater, der deltager i det civilretlige samarbejde i EU. Et forstærket samarbejde mellem de anmodende ni medlemsstater vil betyde, at der vil være 18 forskellige retssystemer, hvilket vil sikre en større harmonisering af lovvalgsreglerne og styrke integrationsprocessen på dette område i EU.

3.4. Overholdelse af traktaterne og gældende EU-ret

35. I overensstemmelse med artikel 326 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal et forstærket samarbejde overholde traktaterne og EU-retten.
36. Et forstærket samarbejde vil ikke påvirke gældende EU-ret. Det etableres på et område, der falder inden for rammerne af Unionens delte kompetence, men hvor der endnu ikke findes fælles EU-regler. Den første EU-retsakt, der er vedtaget på det familieretlige område, Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000²⁰, indeholder regler om stedlig kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af domme i ægteskabssager og i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn afsagt inden for rammerne af en ægteskabssag. Den indeholder imidlertid ingen lovvalgsregler. Ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003, der pr. 1. marts 2005 ophævede og erstattede Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000, ændrede ikke noget ved denne situation. Man kom slet ikke ind på spørgsmålet om lovvalg under forhandlingerne om denne forordning, der overtog bestemmelserne om ægteskabssager stort set uændrede fra Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000.
37. Et forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation giver derfor ikke anledning til forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt ifølge artikel 18 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da de foreslåede lovvalgsregler vil være universelle og finde anvendelse på alle skilsmisse- og separationssager, der indbringes for de deltagende medlemsstaters domstole, uanset parternes nationalitet eller opholdssted. Derimod vil domstolene i de ikke-deltagende lande anvende deres egne nationale lovvalgsregler i henhold til international privatret, som de gør på nuværende tidspunkt.

¹⁹ Program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, vedtaget den 30. november 2000, EFT C 12 af 15.1.2001, s. 1.

²⁰ Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn, EFT L 160 af 30.6.2000, s. 19.

3.5. Ingen skade i forhold til det indre marked eller den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed; ingen begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne; ingen fordrejning af konkurrencevilkårene

38. Det foreskrives i artikel 326, at et forstærket samarbejde ikke må skade det indre marked eller den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed; det må ikke indebære begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne, og det må ikke fordreje konkurrencevilkårene mellem dem.
39. Et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation giver ikke problemer, hvad angår disse retlige betingelser. Faktisk vil forslaget om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation lette det indre markeds funktion, da det vil fjerne enhver hindring for den frie bevægelighed for personer, der i dag støder på problemer som følge af de endnu eksisterende forskelle mellem de nationale lovgivninger med hensyn til lovvalg og kompetence i ægteskabssager. En øget retssikkerhed om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse vil således have positive følger for par, der anvender deres ret til at færdes frit mellem de deltagende medlemsstater.
40. Da forslaget kun vedrører forbindelserne mellem to enkeltpersoner, påvirker det ikke virksomheder eller retsforhold på markedet, og det påvirker hverken samhandelen mellem medlemsstaterne eller konkurrencen i Unionen. Endelig vil forslaget ikke påvirke Unionens regionalpolitik.
41. Da forslaget sikrer en harmonisering af lovvalgsregler, vil det indebære betydelige lettelser for borgerne og for jurister, som bliver i stand til at afgøre, hvilken lov der finder anvendelse, ud fra ét fælles sæt regler, der vil erstatte de eksisterende talrige forskellige nationale lovvalgsregler i de deltagende medlemsstater på dette område .
42. Selv om ikke alle par i Unionen vil drage nytte af den retssikkerhed eller den forenkling, forslaget indebærer, vil situationen for par, der går til domstolene i ikke-deltagende medlemsstater, ikke blive forringet i forhold til situationen i dag; forslaget vil således ikke medføre nogen uberettiget forskelsbehandling mellem borgerne.

3.6. Respekt for ikke-deltagende medlemsstaters rettigheder, beføjelser og forpligtelser

43. Det foreskrives i artikel 327 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at et forstærket samarbejde skal respektere ikke-deltagende medlemsstaters beføjelser, rettigheder og forpligtelser.
44. Vedtagelsen af fælles lovvalgsregler for ni medlemsstater påvirker ikke reglerne i de ikke-deltagende medlemsstater. De ikke-deltagende medlemsstater vil fortsat have deres egne internationalprivatretnlige regler om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation.
45. Ifølge forslaget vil et par med ophold i en deltagende medlemsstat kunne vælge, hvilken lov der skal findes anvendelse på deres skilsmisse. En begrænset mulighed for lovvalg er ikke helt ukendt i medlemsstaterne i dag; der er tilfælde, hvor det er tilladt, f.eks. i henhold til den nederlandske og tyske ægteskabslovgivning. Hvis et

par, der har indgået en lovvalgsaftale i henhold til det forstærkede samarbejde, senere flytter til en ikke-deltagende medlemsstat og går til retten der med deres skilsmisssag, vil det afhænge af gældende ret i domstolslandet, om lovvalgsaftalen anerkendes. Hvis parret har valgt loven i domstolslandet, vil det være mindre problematisk for domstolen at respektere aftalen om lovvalg.

46. På det internationalprivatretlige plan findes der ingen internationale aftaler om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation mellem de deltagende og ikke-deltagende medlemsstater, der vil blive krænket af det forstærkede samarbejde.
47. Endelig kan det bemærkes, at forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation ikke har virkninger for ikke-deltagende medlemsstater, hvad angår lovvalgsregler på områder, der er tæt knyttet til skilsmisse, som f.eks. lovvalgsregler for forældreansvar eller underholdspligt. Lovvalgsreglerne for forældreansvar er reguleret i Haagerkonventionen fra 1996 om retternes kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser til børns beskyttelse. På nuværende tidspunkt har otte medlemsstater tiltrådt konventionen, og de resterende 18 medlemsstater skal ratificere den eller tiltræde den inden den 5. juni 2010²¹. Lovvalgsreglerne for underholdspligt er fastsat i Haagerprotokollen fra 2007 om lovvalgsregler for underholdspligt²², der skal anvendes i medfør af artikel 15 i forordning (EF) nr. 4/2009 om underholdspligt²³, der vil finde anvendelse fra den 18. juni 2011. Lovvalgsreglerne for skilsmisse er uafhængige af lovvalgsreglerne for tilkendelse, udøvelse eller frakendelse af forældreansvar og for underholdspligt. Den domstol, der har kompetence til at træffe afgørelse i en skilsmisssag i en ikke-deltagende medlemsstat, anvender de nationale lovvalgsregler til at fastslå, hvilken lov der skal anvendes på skilsmisse og separation, reglerne i Haagerkonventionen fra 1996 til at fastslå, hvilken lov der skal anvendes på forældreansvar, og reglerne i Haagerprotokollen fra 2007 og forordning (EF) nr. 4/2009 til at fastslå, hvilken lov der skal anvendes på underholdspligt.

3.7. Konklusion om opfyldelse af de retlige betingelser

48. På basis af ovenstående konkluderer Kommissionen, at alle de retlige betingelser i traktaterne vedrørende forstærket samarbejde er opfyldt.

3.8. Overholdelse af grundlæggende rettigheder

49. Et forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation overholder de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 21 om ikke-forskelsbehandling. De lovvalgsregler, der foreslås i forordningen om indførelse af et forstærket samarbejde, vil blive anvendt på alle skilsmisser i de deltagende medlemsstater uden nogen form for forskelsbehandling.

²¹ Rådets beslutning 2008/431/EF om bemyndigelse af visse medlemsstater til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at ratificere eller tiltræde Haagerkonventionen af 1996 om beskyttelse af børn, EUT L 151 af 11.6.2008, s. 36.

²² Rådets afgørelse 2009/941/EF om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af Haagerprotokollen fra 2007 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt, EUT L 331 af 16.12.2009, s. 17.

²³ Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt, EUT L 7 af 10.1.2009, s. 1.

3.9. Konklusion om et forstærket samarbejde

50. Kommissionen mener, der er mange fordele ved et forstærket samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation i forhold til status quo, og at fordelene ved et forstærket samarbejde på netop dette område opvejer eventuelle ulemper. Fælles lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse vil bidrage væsentligt til at lette tilværelsen for titusinder af par i de deltagende medlemsstater. Det er på linje med Stockholmprogrammet, hvori Det Europæiske Råd fastslog, at harmoniseringen af lovvalgsreglerne på EU-niveau bør fortsætte på de områder, hvor det er nødvendigt, herunder separation og skilsmisse²⁴. Kommissionen foreslår derfor, at der gives bemyndigelse til et forstærket samarbejde mellem de anmodende medlemsstater. Kommissionen understreger, at det forstærkede samarbejde om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation til enhver tid er åbent for alle medlemsstater, jf. artikel 328 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og den opfordrer de medlemsstater, der endnu ikke har anmodet om at deltage i det forstærkede samarbejde, til at deltage og derved øge fordelene ved det.

²⁴ "Stockholmprogrammet – et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste", vedtaget af Det Europæiske Råd den 10.-11. december 2009.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE nr. .../2010/EU

om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 329, stk. 1,

under henvisning til anmodninger fra Bulgarien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien,

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til Europa-Parlamentets godkendelse²⁵,

og ud fra følgende betragtninger:

- (1) Unionen har sat sig som mål at bevare og udbygge et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer. Med henblik på gradvis at etablere et sådant område skal Unionen vedtage foranstaltninger vedrørende samarbejde om civile retlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger.
- (2) I henhold til artikel 81 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal disse foranstaltninger sikre forenelighed mellem medlemsstaternes regler om lovvalg, herunder foranstaltninger vedrørende familieret med grænseoverskridende virkninger.
- (3) Den 17. juli 2006 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager.
- (4) På Rådets møde den 5. og 6. juni 2008 blev der vedtaget politiske retningslinjer, som fastslog, at der ikke var enstemmighed om dette forslag, og at der var uoverstigelige vanskeligheder, som gjorde det umuligt at opnå enstemmighed på daværende tidspunkt og i den nærmeste fremtid. Rådet fastslog, at forslagens målsætninger ikke

²⁵ EUT C [...] af [...], s. [...].

kunne opfyldes inden for en rimelig frist under anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne

- (5) Grækenland, Spanien, Italien, Ungarn, Luxembourg, Østrig, Rumænien og Slovenien rettede herefter ved brev af 28. juli 2008 en anmodning til Kommissionen, hvori de anførte, at de havde til hensigt at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde om lovvalg i ægteskabssager, og de opfordrede Kommissionen til at forelægge Rådet et forslag herom. Bulgarien rettede en lignende anmodning til Kommissionen ved brev af 12. august 2008, og Frankrig tilsluttede sig anmodningen ved brev af 12. januar 2009. Den 3. marts 2010 trak Grækenland sin anmodning tilbage. I alt ni medlemsstater har anmodet om et forstærket samarbejde.
- (6) Det forstærkede samarbejde bør skabe klare og fuldstændige retlige rammer for skilsmisse og separation i de deltagende medlemsstater og sikre borgerne løsninger, der giver retssikkerhed, retlig forudsigelighed og fleksibilitet, og forebygge et kapløb mellem ægtefællerne om at nå først til domstolene.
- (7) Betingelserne i artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 326 og 329 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er opfyldt.
- (8) Området for et forstærket samarbejde, nemlig lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation, er nævnt i artikel 81, stk. 2, litra c), og artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde som et af de områder, der er omfattet af traktaterne.
- (9) Betingelsen om, at et forstærket samarbejde skal være den sidste udvej, i artikel 20, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union er opfyldt, idet Rådet i juni 2008 fastslog, at forordningens mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af Unionen som helhed.
- (10) Et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation tager sigte på at udvikle samarbejdet mellem retsinstanterne i civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og at sikre, at medlemsstaternes regler om lovvalg er forenelige med hinanden. Det fremmer således Unionens mål, beskytter og varetager dens interesser og styrker integrationsprocessen som foreskrevet i artikel 20, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union.
- (11) Et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation er i overensstemmelse med traktaterne og EU-retten, og det skader ikke det indre marked eller den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Det indebærer ikke begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne, og det fordrejer ikke konkurrencevilkårene mellem dem.
- (12) Et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation respekterer ikke-deltagende medlemsstaters beføjelser, rettigheder og forpligtelser. De fælles lovvalgsregler i de deltagende medlemsstater påvirker ikke reglerne i de ikke-deltagende medlemsstater. Domstolene i de ikke-deltagende medlemsstater vil fortsat anvende deres egne internationalprivatretnlige regler om lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation.

- (13) Et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation er i overensstemmelse med EU-retten om samarbejde i civile retlige spørgsmål, da det ikke påvirker gældende EU-ret.
- (14) I denne afgørelse overholdes principperne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 21.
- (15) Et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation er til enhver tid åbent for alle medlemsstater i medfør af artikel 328 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde –

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Bulgarien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien bemyndiges herved til at indføre et indbyrdes forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft straks ved vedtagelsen.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Republikken Bulgarien, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Ungarn, Republikken Østrig, Rumænien og Republikken Slovenien.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne
Formand*