



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.12.2005
KOM(2005) 648 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om opfordring til Rådet om at lade artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab finde anvendelse på foranstaltninger vedrørende underholdspligt, der træffes i medfør af artikel 65 i samme traktat

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om opfordring til Rådet om at lade artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab finde anvendelse på foranstaltninger vedrørende underholdspligt, der træffes i medfør af artikel 65 i samme traktat

1. LOVGIVNINGSMÆSSIG OG INSTITUTIONEL BAGGRUND

1.1. Fællesskabslovgivning vedrørende underholdspligt

Underholdspligt indgår i anvendelsesområdet for Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (herefter kaldet "Bruxelles I-forordningen")¹. Denne forordning fastsætter først og fremmest lovvalgsregler, herunder en særlig regel for underholdspligt i artikel 5, stk. 2. Den indeholder ligeledes regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, der bl.a. omfatter afgørelser truffet i medlemsstaterne vedrørende underholdspligt. Det skal i øvrigt bemærkes, at artikel 57, stk. 2, i Bruxelles I-forordningen udtrykkeligt nævner "*aftaler om underholdspligt, som er indgået over for en administrativ myndighed, eller som er bekræftet af en sådan myndighed*", der sidestilles med officielt bekræftede dokumenter.

Underholdspligt indgår ligeledes i anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav (herefter kaldet "tvangsfuldbyrdsforordningen")². Dette instrument sikrer fri udveksling mellem medlemsstaterne af domme, der er attesteret som europæiske tvangsfuldbyrdsdokumenter. Afgørelser vedrørende underholdsbidrag er omfattet af denne forordning, der i øvrigt på samme måde som Bruxelles I-forordningen udtrykkeligt nævner *aftaler om underholdspligt, som er indgået for en administrativ myndighed, eller som er bekræftet af en sådan myndighed* (artikel 4, stk. 3, litra b).

Spørgsmål om underholdspligt indgår derimod ikke i 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 (herefter kaldet "den nye Bruxelles I-forordning")³. Denne udelukkelse følger udtrykkeligt af tekstens artikel 1, stk. 3, litra e), samt af betragtning nr. 11.

¹ EUT L 12 af 16.1.2001.

² EUT L 143 af 30.4.2004.

³ EUT L 338 af 23.12.2003.

1.2. Udkast til revision af fællesskabslovgivningen om underholdspligt

1.2.1. Kort fremstilling af forslaget til forordning fremlagt for Rådet

I overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors (den 15. og 16. oktober 1999) og i Bruxelles (den 4. og 5. november 2004) forelagde Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af programmet om gensidig anerkendelse Rådet et forslag til forordning, der har til formål at fjerne de hindringer, der stadigvæk gør det vanskeligt at inddrive underholdsbidrag i Den Europæiske Union. Formålet med denne fremtidige forordning er at skabe nogle retlige rammer, der er tilpasset de bidragsberettigedes legitime krav. Det skal give mulighed for nemt, hurtigt og oftest gratis at opnå et fuldbyrdsgrundlag, der uden hindringer kan anvendes i det europæiske retlige område og konkret føre til regelmæssig betaling af de skyldige beløb.

Disse nye retlige rammer kræver initiativer, der skal være mere end lapperier af de nuværende mekanismer; der vil blive truffet foranstaltninger på alle de områder, der er relevante for det civilretlige samarbejde: international kompetence, gældende lov, anerkendelse og fuldbyrdelse, samarbejde og fjernelse af hindringer for en god afvikling af procedurerne, herunder gennem en bedre adgang til oplysninger om de bidragspligtiges situation, uanset hvor de bor i Den Europæiske Union. Disse overordnede foranstaltninger vil så vidt muligt blive samlet i én fællesskabsforordning.

Dette initiativ er afslutningen på en lang proces med overvejelser og høringer: finansiering af en sammenlignende retlig analyse (2003), udarbejdelse og opfølgning af en grønbog (2004), flere ekspertmøder (2003 til 2005) og udarbejdelse af en konsekvensanalyse med hjælp fra en ekstern rådgiver og under overvågning af en tværfaglig styringsgruppe, der afholdt fire møder i 2005.

1.2.2. Forslagets retsgrundlag

Forslaget til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdspligt fremlægges af Kommissionen med retsgrundlag i artikel 61, litra c), og artikel 67, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Der er således tale om et forslag, der vedrører det civilretlige samarbejde, således som det er defineret i traktatens artikel 65, og som omfatter "*familieretlige aspekter*", ifølge traktatens artikel 67, stk. 5, andet led. Forslaget er derfor ikke omfattet af den fælles beslutningsprocedure, men skal vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

2. PROBLEMATIK

Traktatens artikel 67, stk. 5, andet led, indfører således som følge af Nice-traktaten en sondring inden for det civilretlige samarbejde, idet foranstaltninger efter artikel 65 er omfattet af den fælles beslutningsprocedure i artikel 251, bortset fra foranstaltninger der har "*familieretlige aspekter*".

To ordninger har således været gældende siden den 1. februar 2003, da Nice-traktaten trådte i kraft: den fælles beslutningsprocedure, som nu er den almindelige lovgivningsprocedure, og

vedtagelse i Rådet med enstemmighed efter høringsudtalelse fra Europa-Parlamentet, der anvendes i undtagelsestilfælde på "*foranstaltninger*", der har "*familieretlige aspekter*".

En sådan opdeling kan normalt foretages uden vanskeligheder. Ingen vil f.eks. bestride, at ægteskabssager og sager vedrørende forældreansvar henhører under familieretten i traktatens betydning.

Da der med den nye Bruxelles II-forordning var tale om at afskaffe *eksekvaturproceduren* for afgørelser om samværsret, var der enighed om, at denne lovgivning ville påvirke de nationale retssystemer i familieretlige spørgsmål. Ved at beholde reglen om enstemmighed på trods af Nice-traktatens ikrafttrædelse kan medlemsstaterne påse, at ingen fællesskabsbestemmelser vedtages uden deres samtykke i spørgsmål vedrørende personlige relationer i familien, bl.a. efter separation, samværsret, følger af ulovlig fjernelse af et barn osv.

Da selve kernen i familierelationer er berørt, og da fællesskabslovgivningen vedrører selve opbygningen af familien, er det nemmere at forstå, at reglen om enstemmighed bevares. Der er ingen tvivl om, at anerkendelse eller ikke-ankendelse af en retsafgørelse om forældremyndighed eller samvær direkte påvirker de personlige relationer mellem børn og forældre og på den måde påvirker balancen i familien, et område som er stærkt præget af medlemsstaternes forskellige retlige og kulturelle traditioner.

Derimod findes der områder, der i mindre grad påvirker balancen i familien, hvor anvendelsen af traktatens artikel 67, stk. 5, andet led, giver meget utilfredsstillende resultater. Det gælder inddrivelse af underholdsbidrag.

I den forbindelse skal der tages højde for de sammensatte træk ved selve begrebet underholdspligt, som tager udgangspunkt i familien, men hvis konkrete gennemførelse har økonomisk karakter, som enhver anden fordring.

Som nævnt ovenfor har fællesskabslovgivningen hidtil altid haft som udgangspunkt, at de almindelige regler for civilretligt samarbejde også kunne omfatte underholdspligt i lighed med en hvilken som helst anden fordring. Bruxelles I-forordningen, der er opbygget som Bruxelles-konventionen af 27. september 1968, udelukker således familieretten fra sit anvendelsesområde, men omfatter underholdspligt. Den nye Bruxelles II-forordning dækker derimod en væsentlig del af familieretten (skilsmisse, forældreansvar), men udelukker underholdspligt. Endelig omfatter tvangsfuldbyrdsforordningen underholdsbidrag og er vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure.

Kommissionens nye forslag om underholdspligt indgår naturligvis i en anden sammenhæng. I modsætning til Bruxelles-I-forordningen og tvangsfuldbyrdsforordningen omhandler forslaget udelukkende underholdspligt og fastsætter særlige regler på dette område, hvorimod underholdspligt i de to ovennævnte instrumenter kun udgjorde en ubetydelig del af anvendelsesområdet for de almindelige regler for civilretlige krav. Dette forslag til forordning omhandler udelukkende underholdspligt, og det vil udelukkende være bestemmende for den retlige form.

Underholdspligts familiemæssige tilknytning betyder, at en fællesskabslovgivning udelukkende om underholdspligt "berører" familieretlige aspekter i medfør af traktatens 67, stk. 5, andet led, og derfor ikke omfattes af de almindelige regler for civilretligt samarbejde, som reguleres af den fælles beslutningsprocedure.

Selv om denne konklusion er ubestridelig juridisk set, er den ikke tilfredsstillende. For selv om underholdspligt "berører" familieretten, er der ikke desto mindre tale om en meget speciel del af dette område. Så snart underholdspligten er anerkendt og fastslået ved en retsafgørelse eller en lignende formel akt, udgør underholdspligten en fordring, som er omfattet af retsregler, der ikke afviger meget fra dem, der gælder generelt for formueretten. Det er baggrunden for, at underholdspligt falder ind under anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen.

Så længe fællesskabsretten nøjes med at gøre det lettere at opnå en afgørelse om underhold og sikre fri udveksling og fuldbyrdelse af sådanne afgørelser over alt i Den Europæiske Union, sikrer den kun den bidragsberettigedes adgang til domstolsprøvelse og en faktisk betaling af fordringen. I den henseende berører fællesskabslovgivningen væsentligst formueretten. Underholdsbidrag har naturligvis særlige karakteristika, men der er tale om en fordring, et beløb, der skal inddrives med værktøjer, som er lette at identificere, og som anvendes på alle afgørelser vedrørende penge: anvendelse af harmoniserede regler for international kompetence, udstedelse af et fuldbyrdesdokument, der er anerkendt i hele Den Europæiske Union, udlæg i bankindeståender og i løn, indførelse af et effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne for at få de retlige mekanismer til at fungere bedre.

3. FORESLÅET LØSNING

I overensstemmelse med artikel 67, stk. 2, andet led, kan Rådet med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet træffe afgørelse med henblik på at få alle eller dele af de områder, der er omhandlet i traktatens tredje del, afsnit IV, underlagt fremgangsmåden i artikel 251. Det er således juridisk muligt at lade området underholdspligt overgå fra enstemmighed til fælles beslutningstagning.

En sådan afgørelse fra Rådet ville skabe en "bro" mellem enstemmighed og fælles beslutningstagning og give en dobbelt fordel. Den ville først og fremmest være i overensstemmelse med de særlige karakteristika for underholdspligt. Selv om ingen kan benægte de tætte forbindelser mellem underhold og familierelationer, forholder det sig ikke desto mindre sådan, at inddrivelse af underholdsbidrag ikke direkte påvirker selve kernen i disse relationer. I modsætning til en afgørelse om samværsret ændrer fuldbyrdelsen af en afgørelse om underholdsbidrag på ingen måde de personlige relationer mellem medlemmer af samme familie. Reglen om enstemmighed, der først og fremmest skal tage højde for de forskellige familiestrukturer i medlemsstaterne, er på ingen måde begrundet i spørgsmål om underholdspligt.

For regler, der specifikt handler om underholdspligt, ville man for det andet takket være en sådan "bro" kunne indføre samme lovgivningsprocedure - bl.a. med de samme beføjelser for Europa-Parlamentet – som den procedure, der anvendes ved retsakter som f.eks. tvangsfuldbyrdesforordningen, der indfører en fælles ordning, der omfatter inddrivelse af underholdsbidrag i lighed med en hvilken som helst anden fordring.

Både på grund af de særlige karakteristika for underholdspligt og Fællesskabets lovgivningsmæssige praksis hidtil på dette område er det retligt relevant og politisk ønskeligt at anvende den fælles beslutningsprocedure efter traktatens artikel 251 på spørgsmål om underholdspligt.

4. KONKLUSION

I betragtning af ovenstående opfordrer Kommissionen Rådet til i overensstemmelse med artikel 67, stk. 2, andet led, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab at lade foranstaltninger vedrørende underholdspligt, der træffes i medfør af artikel 65, være omfattet af proceduren i artikel 251 i samme traktat.

BILAG

RÅDETS AFGØRELSE

om at lade artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab finde anvendelse på foranstaltninger vedrørende underholdspligt, der træffes i medfør af artikel 65 i samme traktat

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 67, stk. 2, andet led,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Siden Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse har Det Europæiske Fællesskab haft kompetence til at vedtage foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål, således som foreskrevet i artikel 65 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

(2) I overensstemmelse med traktatens artikel 67, stk. 5, andet led, som ændret ved Nice-traktaten, skal foranstaltninger efter traktatens artikel 65 vedtages af Rådet efter proceduren i traktatens artikel 251, bortset fra foranstaltninger, der har familieretlige aspekter.

(3) I overensstemmelse med artikel 67, stk. 2, andet led, kan Rådet med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet træffe afgørelse med henblik på at få alle eller dele af de områder, der er omhandlet i traktatens tredje del, afsnit IV, underlagt proceduren i artikel 251, og med henblik på at tilpasse bestemmelserne vedrørende Domstolens beføjelser.

(4) Det civilretlige samarbejde har siden Nice-traktatens ikrafttrædelse været underlagt to ordninger, nemlig den fælles beslutningsprocedure, som nu er den almindelige lovgivningsprocedure, og vedtagelse i Rådet med enstemmighed efter høringsudtalelse fra Europa-Parlamentet, der anvendes i undtagelsestilfælde på foranstaltninger, der har familieretlige aspekter.

(5) Det kan være svært at trække grænsen mellem de foranstaltninger, der har familieretlige aspekter, og andre foranstaltninger; det gælder f.eks. området underholdspligt, der har blandet karakter: området har familieretlige aspekter, fordi underholdspligt normalt affødes af en familierelation, men også økonomiske aspekter, da forpligtelsen udgør en fordring, der repræsenterer et pengebeløb.

(6) Rådets tog allerede hensyn til dette forhold, da det vedtog forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, hvis anvendelsesområde omfatter underholdspligt, men ikke familieretten.

(7) Efter Nice-traktatens ikrafttrædelse blev forordning 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251, selv om den også finder anvendelse på underholdspligt.

(8) I betragtning af underholdspligts særlige karakteristika bør det besluttes, at området underholdspligt herefter skal omfattes af proceduren i artikel 251.

(9) I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse og er derfor ikke bundet af den eller forpligtet til at anvende den.

(10) I henhold til artikel 3 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, har Det Forenede Kongerige og Irland meddelt, at de ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse -

TRUFFET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

Fra den 1. juni 2006 træffer Rådet afgørelse efter proceduren i traktatens artikel 251, når der skal vedtages foranstaltninger efter traktatens artikel 65 vedrørende underholdspligt.

Artikel 2

Artikel 251 i traktaten finder anvendelse på udtalelser fra Europa-Parlamentet, som Rådet modtager før den 1. juni 2006, om forslag til foranstaltninger, hvor Rådet i overensstemmelse med denne afgørelse træffer afgørelse efter proceduren i traktatens artikel 251.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne