



Brussel, 6.7.2018
COM(2018) 527 final

2018/0277 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Oostenrijk wordt gemachtigd om, in het belang van de Europese Unie, de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (hierna "het verdrag van 1980" genoemd), dat tot op heden is geratificeerd door 98 landen, waaronder alle EU-lidstaten, heeft tot doel de status quo te herstellen door via een systeem van samenwerking tussen door de overeenkomstsluitende partijen aangewezen centrale autoriteiten de onmiddellijke terugkeer te verkrijgen van een kind dat ongeoorloofd is overgebracht of ongeoorloofd wordt vastgehouden.

Aangezien de preventie van kinderontvoering een essentieel onderdeel van het EU-beleid ter bevordering van de rechten van het kind vormt, is de Europese Unie op internationaal niveau actief om de toepassing van het verdrag van 1980 te verbeteren en moedigt zij derde landen aan om tot het verdrag toe te treden.

Ecuador heeft op 22 januari 1992 het instrument voor toetreding tot het verdrag van 1980 neergelegd. Het verdrag is op 1 april 1992 in werking getreden in Ecuador.

Het verdrag van 1980 is reeds in werking tussen Ecuador en 26 lidstaten van de EU. Alleen Oostenrijk en Denemarken hebben de toetreding van Ecuador tot het verdrag nog niet aanvaard.

Oekraïne heeft op 2 juni 2006 het instrument voor toetreding tot het verdrag van 1980 neergelegd. Het verdrag is op 1 september 2006 in werking getreden in Oekraïne.

Het verdrag van 1980 is reeds in werking tussen Oekraïne en 26 lidstaten van de EU. Alleen Oostenrijk en Denemarken hebben de toetreding van Oekraïne tot het verdrag nog niet aanvaard.

Volgens artikel 38, vierde alinea, is het verdrag van 1980 van toepassing tussen de toetredende staat en de verdragsluitende staten die verklaard hebben deze toetreding te aanvaarden.

Dat de aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het verdrag van 1980 onder de exclusieve bevoegdheid van de EU valt, is bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat hierover is geraadpleegd op instigatie van de Commissie.

Op 14 oktober 2014 verklaarde het Hof van Justitie van de Europese Unie in advies 1/13: "De aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie".

Het Hof benadrukte dat uniformiteit op EU-niveau geboden was, teneinde variabele geometrie tussen de lidstaten te voorkomen.

Omdat internationale kinderontvoering tot de exclusieve externe bevoegdheden van de Europese Unie behoort, moet voor de beslissing over de aanvaarding van de toetreding van Ecuador en Oekraïne op EU-niveau een besluit van de Raad worden vastgesteld. Oostenrijk

zou daarom zelf in het belang van de Europese Unie een verklaring van aanvaarding van de toetreding van Ecuador en Oekraïne moeten neerleggen.

Als gevolg van de aanvaarding door Oostenrijk zou het verdrag van 1980 van toepassing worden tussen Ecuador, Oekraïne en alle EU-lidstaten, met uitzondering van Denemarken.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Wat betreft de ontvoering van kinderen door een ouder is het verdrag van 1980 de internationale tegenhanger van Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad (de "verordening Brussel II bis"), die de hoeksteen is van de justitiële samenwerking in de EU in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid.

Een van de voornaamste doelstellingen van de verordening is ontvoering van kinderen van de ene naar de andere lidstaat te ontmoedigen door procedures vast te stellen die waarborgen dat het kind onmiddellijk terugkeert naar de lidstaat waar het zijn gewone verblijfplaats had. De verordening Brussel II bis neemt in artikel 11 de procedure van het verdrag van 1980 over en vult deze aan door een aantal aspecten ervan te verduidelijken, met name met betrekking tot het horen van het kind, de termijn waarbinnen een beslissing dient te worden gegeven nadat een verzoek om terugkeer is ingediend en de gronden voor het niet-terugkeren van het kind. Zij voert ook bepalingen in inzake in verschillende lidstaten gegeven conflicterende beslissingen houdende terugkeer en niet-terugkeer.

Op internationaal niveau steunt de Europese Unie de toetreding van derde landen tot het verdrag van 1980, zodat de EU-lidstaten erop kunnen vertrouwen dat internationale kinderontvoeringen onder een gemeenschappelijk wettelijk kader vallen.

Tussen juni 2015 en december 2017 zijn reeds 14 besluiten van de Raad vastgesteld om de toetreding van twintig derde landen tot het verdrag van 1980 te aanvaarden (Marokko, Singapore, de Russische Federatie, Albanië, Andorra, de Seychellen, Armenië, de Republiek Korea, Kazachstan, Peru, Georgië, Zuid-Afrika, Chili, IJsland, de Bahama's, Panama, Uruguay, Colombia, El Salvador en San Marino)¹.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het onderhavige voorstel is duidelijk gekoppeld aan de in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde algemene doelstelling de rechten van het kind te beschermen. Het systeem van het verdrag van 1980 is ontworpen om het kind te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van ontvoering door een van de ouders en te waarborgen dat het kind contact kan onderhouden met beide ouders, bijvoorbeeld door de effectieve uitoefening van het omgangsrecht te garanderen.

¹ De 14 besluiten van de Raad waarbij lidstaten worden gemachtigd de toetreding van de volgende landen tot het verdrag van 1980 te aanvaarden: **Andorra** (Besluit (EU) 2015/1023 van de Raad van 15 juni 2015); **de Seychellen** (Besluit (EU) 2015/2354 van de Raad van 10 december 2015); **Rusland** (Besluit (EU) 2015/2355 van de Raad van 10 december 2015); **Albanië** (Besluit (EU) 2015/2356 van de Raad van 10 december 2015); **Singapore** (Besluit (EU) 2015/1024 van de Raad van 15 juni 2015); **Marokko** (Besluit (EU) 2015/2357 van de Raad van 10 december 2015); **Armenië** (Besluit (EU) 2015/2358 van de Raad van 10 december 2015); **de Republiek Korea** (Besluit (EU) 2016/2313 van de Raad van 8 december 2016); **Kazachstan** (Besluit (EU) 2016/2311 van de Raad van 8 december 2016) en **Peru** (Besluit (EU) 2016/2312 van de Raad van 8 december 2016); **Georgië en Zuid-Afrika** (Besluit (EU) 2017/2462 van de Raad van 18 december 2017); **Chili, IJsland en de Bahama's** (Besluit (EU) 2017/2424 van de Raad van 18 december 2017); **Panama, Uruguay, Colombia en El Salvador** (Besluit (EU) 2017/2464 van de Raad van 18 december 2017); **San Marino** (Besluit (EU) 2017/2463 van de Raad van 18 december 2017).

Eveneens vermeldenswaard is het verband met de bevordering van het gebruik van bemiddeling bij grensoverschrijdende geschillen in het gezin. De richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken² is ook van toepassing op het familierecht binnen de gemeenschappelijke Europese justitiële ruimte. Het verdrag van 1980 moedigt tevens de minnelijke schikking van geschillen in het gezin aan. Een door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht gepubliceerde Gids voor goede praktijken onder het Haagse Verdrag van 1980 betreft het gebruik van bemiddeling voor het beslechten van internationale gezinsconflicten waarop het verdrag van toepassing is. Op initiatief van de Europese Commissie is deze gids vertaald in alle EU-talen anders dan Engels en Frans, alsmede in het Arabisch, teneinde de dialoog te ondersteunen met landen die het verdrag nog niet hebben geratificeerd en te helpen zoeken naar concrete manieren om de problemen op te lossen in verband met internationale kinderontvoeringen waarbij landen zijn betrokken die het verdrag niet hebben geratificeerd³.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Aangezien het besluit een internationale overeenkomst betreft, is de rechtsgrondslag artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, in combinatie met artikel 81, lid 3. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn gebonden door Verordening (EG) nr. 2201/2003 en nemen bijgevolg deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken.

• Evenredigheid

Dit voorstel ligt in de lijn van de reeds vastgestelde besluiten van de Raad over hetzelfde onderwerp en gaat niet verder dan hetgeen nodig is voor de verwezenlijking van de doelstelling tot een samenhangend EU-optreden inzake internationale kinderontvoering te komen, door te waarborgen dat Oostenrijk aanvaardt dat Ecuador en Oekraïne binnen een bepaalde termijn toetreden tot het verdrag van 1980.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

• Raadpleging van belanghebbenden

Oostenrijk is door de Commissie geraadpleegd over zijn bereidheid de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het verdrag van 1980 te aanvaarden en heeft een gunstig advies uitgebracht.

² Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3).

³ <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5568&dtid=3>

Tijdens de besprekingen op de deskundigenvergadering van 18 april 2018 bleek dat de lidstaten er – in dit stadium – geen bezwaar tegen maken dat Oostenrijk de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het verdrag van 1980 aanvaardt.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Aangezien het verdrag reeds in werking is getreden (met 26 lidstaten wat zowel Ecuador als Oekraïne betreft), waren de Commissie en de deskundigen van de lidstaten van oordeel dat in dergelijke gevallen geen specifieke beoordeling van de situatie van het derde land vereist is.

- **Effectbeoordeling**

Net als bij de 14 tussen 2015 en 2017 vastgestelde besluiten van de Raad inzake de aanvaarding van de toetreding van bepaalde derde landen tot het verdrag van 1980 is er, gezien de aard van deze wetgevingshandeling, geen specifieke effectbeoordeling verricht. Een specifieke beoordeling van de situatie van Ecuador als Oekraïne werd overbodig geacht, aangezien het verdrag reeds in werking is getreden met 26 lidstaten van de EU en aangezien Oostenrijk bereid is de toetreding van Ecuador en Oekraïne te aanvaarden.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorgestelde besluit heeft geen gevolgen voor de begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Aangezien het voorstel uitsluitend de machtiging van Oostenrijk betreft om de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het verdrag van 1980 te aanvaarden, beperkt het toezicht op de tenuitvoerlegging zich tot de inachtneming door Oostenrijk van de formulering van de verklaring en de termijn om deze neer te leggen en de Commissie hiervan kennis te geven overeenkomstig het besluit van de Raad.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Oostenrijk wordt gemachtigd om, in het belang van de Europese Unie, de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 81, lid 3, juncto artikel 218, lid 6, onder b),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement⁴,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Europese Unie zich als een van haar doelen gesteld de bescherming van de rechten van het kind te bevorderen. Maatregelen om kinderen te beschermen tegen het ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren van kinderen beschouwt zij als een essentieel onderdeel van dit beleid.
- (2) De Raad heeft Verordening (EG) nr. 2201/2003⁵ (hierna "verordening Brussel II bis" genoemd) vastgesteld, die als doel heeft kinderen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van het ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren, procedures vast te stellen om hun onmiddellijke terugkeer naar de gewone verblijfplaats te verkrijgen en het omgangs- en gezagsrecht te waarborgen.
- (3) Verordening Brussel II bis vormt een aanvulling op en versterking van het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (hierna "het verdrag van 1980" genoemd), waarbij een internationaal systeem van verplichtingen en samenwerking tussen de verdragsluitende staten en tussen centrale autoriteiten wordt ingesteld om te zorgen voor de onmiddellijke terugkeer van een kind dat ongeoorloofd is overgebracht of ongeoorloofd wordt vastgehouden.
- (4) Alle lidstaten van de Unie zijn partij bij het verdrag van 1980.
- (5) De Unie moedigt derde landen aan toe te treden tot het verdrag van 1980 en ondersteunt de correcte tenuitvoerlegging van het verdrag van 1980, onder andere door

⁴ PB C van , blz. .

⁵ Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB L 338 van 23.12.2003, blz. 1).

samen met de lidstaten deel te nemen aan de bijzondere commissies die regelmatig worden georganiseerd door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht.

- (6) Een gemeenschappelijk wettelijk kader tussen de lidstaten van de Unie en derde staten zou de beste oplossing kunnen zijn voor gevoelige zaken als internationale kinderontvoering.
- (7) Het verdrag van 1980 bepaalt dat het van toepassing is tussen de toetredende staat en de verdragsluitende staten die verklaard hebben de toetreding te aanvaarden.
- (8) Het verdrag van 1980 staat niet toe dat regionale organisaties voor economische integratie, zoals de Unie, partij bij het verdrag worden. De Unie kan derhalve niet tot het Verdrag toetreden en ook geen verklaring van aanvaarding van de toetreding van een toetredende staat neerleggen.
- (9) Overeenkomstig Advies 1/13 van het Hof van Justitie van de Europese Unie behoren verklaringen van aanvaarding in het kader van het verdrag van 1980 tot de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie.
- (10) Ecuador heeft op 22 januari 1992 zijn akte van toetreding tot het verdrag van 1980 neergelegd. Het verdrag is op 1 april 1992 in werking getreden in Ecuador.
- (11) Alle betrokken lidstaten, met uitzondering van Denemarken en Oostenrijk, hebben de toetreding van Ecuador tot het verdrag van 1980 reeds aanvaard. Ecuador heeft de toetreding van Bulgarije, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië en Slovenië tot het verdrag van 1980 aanvaard. Een beoordeling van de situatie in Ecuador heeft geleid tot de conclusie dat Oostenrijk in staat is om in het belang van de Unie de toetreding van Ecuador, overeenkomstig de bepalingen van het verdrag van 1980, te aanvaarden.
- (12) Oekraïne heeft op 2 juni 2006 zijn akte van toetreding tot het verdrag van 1980 neergelegd. Het verdrag is op 1 september 2006 in werking getreden in Oekraïne.
- (13) Met uitzondering van Denemarken en Oostenrijk hebben alle lidstaten de toetreding van Oekraïne tot het verdrag van 1980 reeds aanvaard. Een beoordeling van de situatie in Oekraïne heeft geleid tot de conclusie dat Oostenrijk in staat is om in het belang van de Unie de toetreding van Oekraïne, overeenkomstig de bepalingen van het verdrag van 1980, te aanvaarden.
- (14) Oostenrijk moet daarom gemachtigd worden zijn verklaring van aanvaarding van de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het verdrag van 1980 in het belang van de Unie neer te leggen overeenkomstig de voorwaarden van dit besluit. De overige lidstaten van de Unie hebben de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het verdrag van 1980 al aanvaard en hoeven derhalve geen nieuwe verklaring van aanvaarding neer te leggen, aangezien de bestaande verklaring krachtens het internationaal publiekrecht van kracht blijft.
- (15) Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn gebonden door verordening Brussel II bis en nemen deel aan de vaststelling en de toepassing van dit besluit.
- (16) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Oostenrijk wordt gemachtigd om, in het belang van de Unie, de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (het "verdrag van 1980") te aanvaarden.

2. Oostenrijk legt uiterlijk... [twaalf maanden na de datum van vaststelling van dit besluit], in het belang van de Unie, een verklaring van aanvaarding van de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het verdrag van 1980 neer, die als volgt luidt:

"[Volledige naam van de LIDSTAAT] verklaart de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden, overeenkomstig Besluit (EU) 2018/... van de Raad."

3. Oostenrijk stelt de Raad en de Commissie in kennis van de neerlegging van zijn verklaring van aanvaarding van de toetreding van Ecuador en Oekraïne tot het verdrag van 1980, en deelt aan de Commissie binnen twee maanden na de neerlegging ervan de tekst van die verklaring mee.

Artikel 2

Dit besluit wordt van kracht op de datum van kennisgeving ervan.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot Oostenrijk.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*