

DOMSTOLENS UDTALELSE 1/03 (plenum)

7. februar 2006

Indhold

Baggrunden for begæringen om en udtalelse	I - 1155
De relevante bestemmelser i EF-traktaten	I - 1155
Eksisterende fællesskabsretsakter på tidspunktet for begæringen om en udtalelse ...	I - 1158
Forordning (EF) nr. 44/2001	I - 1158
Bruxelles-konventionen	I - 1159
Lugano-konventionen	I - 1160
Oversigt over forarbejderne til den påtænkte aftale	I - 1161
Den påtænkte aftales genstand og Rådets begæring om en udtalelse	I - 1163
Medlemsstaternes og institutionernes skriftlige indlæg	I - 1166
Formaliteten	I - 1167
Realiteten	I - 1167
Om der foreligger en udtrykkelig ekstern kompetence	I - 1168
Om der foreligger en implicit ekstern kompetence	I - 1168
Om en enekompetence kan støttes på principperne i AETR-dommen	I - 1170
— Afgrænsningen af det relevante område	I - 1176
— »Frakoblingsklausulen«	I - 1183
— Sammenfaldet mellem bestemmelserne i den påtænkte aftale og de interne fællesskabsregler	I - 1186

UDTALELSE I HENHOLD TIL ARTIKEL 300, STK. 6, EF

Medlemsstaternes og institutionernes mundtlige indlæg	I - 1189
Om Domstolens første spørgsmål	I - 1190
Om Domstolens andet spørgsmål	I - 1191
Om Domstolens tredje spørgsmål	I - 1192
Om Domstolens fjerde spørgsmål	I - 1193
Domstolens stillingtagen	I - 1194
Formaliteten	I - 1194
Realiteten	I - 1195
Om Fællesskabets kompetence til at indgå internationale aftaler	I - 1195
Om Fællesskabets kompetence til at indgå den nye Lugano-konvention	I - 1200
— Om reglerne om retternes kompetence	I - 1202
— Om reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område	I - 1209

I udtalelsessag 1/03,

angående en begæring om en udtalelse i henhold til artikel 300, stk. 6, EF, indgivet den 5. marts 2003 af Rådet for Den Europæiske Union,

afgiver

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene C.W.A. Timmermans, A. Rosas (refererende dommer), K. Schiemann, J. Makarczyk og J. Malenovský samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Klučka, U. Löhmus og E. Levits,

justitssekretærer: assisterende justitssekretær H. von Holstein og ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. oktober 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Rådet for Den Europæiske Union ved J. Schutte og J.-P. Hix, som befuldmægtigede

- den tjekkiske regering ved T. Boček, som befuldmægtiget

- den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget

- den tyske regering ved W.-D. Plessing og A. Dittrich samt ved A. Tiemann, som befuldmægtigede

- den græske regering ved A. Samoni-Rantou og S. Chala, som befuldmægtigede

- den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

- den franske regering ved R. Abraham og G. de Bergues samt ved A. Bodard-Hermant, som befuldmægtigede

- Irland ved D. O'Hagan og J. Gormley, som befuldmægtigede, bistået af P. Sreenan, SC, og N. Hyland, BL

- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget

- den nederlandske regering ved S. Terstal, som befuldmægtiget

- den polske regering ved S. Królak, som befuldmægtiget

- den portugisiske regering ved L. Fernandes og R. Correia, som befuldmægtigede

- den finske regering ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget

- den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget

- Det Forenede Kongeriges regering ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af barrister A. Dashwood

- Europa-Parlamentet ved H. Duintjer Tebbens og A. Caiola, som befuldmægtigede

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Iglesias Buhigues, A.-M. Rouchaud-Joët og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at have hørt første generaladvokat L.A. Geelhoed og generaladvokaterne F.G. Jacobs, P. Léger, D. Ruíz-Jarabo Colomer, A. Tizzano, C. Stix-Hackl, J. Kokott og M. Poiares Maduro i lukket møde den 15. april 2005,

følgende

Udtalelse

- 1 Begæringen vedrører spørgsmålet, om Det Europæiske Fællesskab har enekompetence eller en delt kompetence til at indgå den nye konvention om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, som skal afløse den gældende Lugano-konvention (herefter »den påtænkte aftale« eller »den nye Lugano-konvention«).

- 2 I henhold til artikel 300, stk. 6, EF »[kan] Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen eller en medlemsstat [...] indhente udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med bestemmelserne i denne traktat. Hvis Domstolens udtalelse er benægtende, kan aftalen kun træde i kraft på de betingelser, der er fastsat i artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union«.

Baggrunden for begæringen om en udtalelse

De relevante bestemmelser i EF-traktaten

- 3 EF-traktatens tredje del omfatter et afsnit IV, der blev indsat ved Amsterdam-traktaten og ændret ved Nice-traktaten, og som indeholder hjemmelen for vedtagelse af bl.a. fællesskabslovgivning vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål.
- 4 Artikel 61, litra c), EF bestemmer i denne henseende:

»Med henblik på gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed vedtager Rådet

[...]

c) foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde i henhold til artikel 65.«

5 Artikel 65 EF har følgende ordlyd:

»Foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, der skal træffes i henhold til artikel 67, og i det omfang de er nødvendige for det indre markeds funktion, omfatter

a) forbedring og forenkling:

— af ordningen for forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter på tværs af grænserne

— af samarbejdet om bevisoptagelse

— af anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, samt af afgørelser i udenretslige sager

b) fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om lovvalg og konflikter om stedlig kompetence

c) fjernelse af hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende, om nødvendigt ved fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler.«

6 Artikel 67, stk. 1, EF bestemmer:

»I en overgangsperiode på fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden træffer Rådet afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen eller på initiativ af en medlemsstat og efter høring af Europa-Parlamentet.«

7 Det bemærkes tillige, at afsnit IV i EF-traktatens tredje del ifølge artikel 69 EF »anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling og protokollen om Danmarks stilling [...]«. Som det fremgår af den respektive ordlyd af disse to protokoller, har protokollen om Danmarks stilling (herefter »den danske protokol«) en anden virkning end protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling. I medfør af den sidstnævnte kan Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Irland således, hvis de ønsker det, være bundet af retsakter, der vedtages på grundlag af artikel 61, litra c), EF, uden dermed at være tvunget til at give afkald på protokollen som sådan. En sådan valgmulighed har Kongeriget Danmark derimod ikke. Følgelig er forordninger vedrørende samarbejde om civile retlige spørgsmål, der vedtages på grundlag af afsnit IV, ikke bindende for Danmark, og de finder ikke anvendelse for Danmarks vedkommende.

8 I artikel 293 EF (tidligere EF-traktatens artikel 220), der indgår i traktatens sjette del, som indeholder de almindelige og afsluttende bestemmelser, er det fastsat:

»Medlemsstaterne indleder i det omfang, det er nødvendigt, indbyrdes forhandlinger for til fordel for deres statsborgere at sikre:

[...]

— forenkling af formaliteter vedrørende gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og voldgiftskendelser.«

- 9 Andre af traktatens bestemmelser er blevet anvendt som hjemmel for fællesskabsretsakter på bestemte områder, som indeholder supplerende kompetenceregler. Rådet har som eksempler nævnt afsnit X i Rådets forordning (EF) nr. 40/94 af 20. december 1993 om EF-varemærker (EFT 1994 L 11, s. 1), der har hjemmel i EF-traktatens artikel 235 (nu artikel 308 EF), og artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997 L 18, s. 1), der har hjemmel i EF-traktatens artikel 57, stk. 2 (efter ændring nu artikel 47, stk. 2, EF), og EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF).

Eksisterende fællesskabsretsakter på tidspunktet for begæringen om en udtalelse

Forordning (EF) nr. 44/2001

- 10 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 (EFT 2001 L 12, s. 1) indfører en almindelig ordning vedrørende retternes kompetence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, der finder anvendelse inden for Fællesskabet på det civil- og handelsretlige område.
- 11 Denne forordning har i forholdet mellem alle medlemsstaterne med undtagelse af Kongeriget Danmark afløst konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, der blev indgået i Bruxelles den 27. september 1968 på grundlag af EØF-traktatens artikel 220, fjerde led (senere EF-traktatens artikel 220, fjerde led, nu artikel 293,

fjerde led, EF) (EFT L 304, s. 17), som ændret ved konventionen af 9. oktober 1978 om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritanniens og Nordirlands tiltrædelse (EFT L 304, s. 1, og — den ændrede tekst — s. 77), ved konventionen af 25. oktober 1982 om Den Helleniske Republiks tiltrædelse (EFT L 388, s. 1), ved konventionen af 26. maj 1989 om Kongeriget Spaniens og Den Portugisiske Republiks tiltrædelse (EFT L 285, s. 1) og ved konventionen af 29. november 1996 om Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse (EFT 1997 C 15, s. 1, herefter »Bruxelles-konventionen«).

- 12 I overensstemmelse med den danske protokol finder forordning nr. 44/2001 ikke anvendelse for Danmarks vedkommende. Derimod har Det Forenede Kongerige og Irland i medfør af artikel 3 i protokollen om disse medlemsstaters stilling meddelt, at de ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne forordning.
- 13 Domstolen har kompetence til at fortolke forordning nr. 44/2001 på de betingelser, som er fastsat i artikel 68 EF og 234 EF.

Bruxelles-konventionen

- 14 Da det følger af den danske protokol, at forordning nr. 44/2001 ikke er bindende for Kongeriget Danmark og ikke finder anvendelse for dets vedkommende, finder Bruxelles-konventionen fortsat anvendelse i forholdet mellem denne medlemsstat og de stater, der er bundet af forordning nr. 44/2001. Det bemærkes imidlertid, at der den 19. oktober 2005 i Bruxelles undertegnedes en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, og at undertegnelsen blev godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 2005/790/EF af 20. september 2005 (EUT L 299, s. 61) med forbehold af Rådets afgørelse om indgåelse af aftalen.

- 15 Endvidere er anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001 afgrænset ved artikel 299 EF, som fastlægger traktatens territoriale anvendelsesområde, mens Bruxelles-konventionen som en international konvention også gælder for visse oversøiske territorier, der hører under enkelte medlemsstater. Der er for Den Franske Republiks vedkommende tale om de oversøiske franske territorier samt Mayotte og for Nederlandenes vedkommende Aruba, idet de øvrige medlemsstater ikke er berørt. Bruxelles-konventionen finder således fortsat anvendelse for disse territoriers vedkommende.
- 16 Ifølge protokollen vedrørende Domstolens fortolkning af konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, der blev undertegnet i Luxembourg den 3. juni 1971 (EFT 1975 L 204, s. 28), har Domstolen kompetence til at fortolke Bruxelles-konventionen.

Lugano-konventionen

- 17 Lugano-konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, der blev undertegnet i Lugano den 16. september 1988 (EFT L 319, s. 9, herefter »Lugano-konventionen«), har baggrund i oprettelsen af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (herefter »EFTA«) og indførelsen af en ordning mellem EFTA's medlemsstater og Den Europæiske Unions medlemsstater svarende til den ordning, der er fastlagt i Bruxelles-konventionen. Den er blevet ratificeret af de berørte stater, med undtagelse af Fyrstendømmet Liechtenstein. På grund af flere EFTA-landes senere tiltrædelse af Den Europæiske Union er de eneste kontraherende stater, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, nu Republikken Island, Kongeriget Norge og Det Schweiziske Forbund, hvortil kom Republikken Polen, som ratificerede Lugano-konventionen den 1. november 1999, men som den 1. maj 2004 er blevet medlem af Den Europæiske Union.

- 18 Lugano-konventionen er en parallel til Bruxelles-konventionen i den forstand, at målet med den er, at der i forholdet mellem en stat, der er part i Bruxelles-konventionen, og et EFTA-land, der er part i Lugano-konventionen, såvel som i det indbyrdes forhold mellem de EFTA-lande, der er parter i Lugano-konventionen, skal gælde en ordning, der med enkelte undtagelser er den samme som den, der blev indført ved Bruxelles-konventionen.
- 19 Domstolen har ikke kompetence til at fortolke Lugano-konventionen. Der er imidlertid ved protokol nr. 2 om ensartet fortolkning af konventionen indført en ordning med udveksling af oplysninger om de retsafgørelser, der træffes i medfør af Lugano-konventionen, og Den Europæiske Unions medlemsstater og de stater, der ikke er medlemmer af Unionen, har undertegnet erklæringer med henblik på at sikre en så ensartet fortolkning som muligt af Lugano-konventionen og de bestemmelser i Bruxelles-konventionen, der svarer til bestemmelser i denne. Det bestemmes i øvrigt i protokol nr. 3 til Lugano-konventionen om anvendelsen af konventionens artikel 57, at de kontraherende stater, hvis en bestemmelse i en retsakt fra Fællesskabets institutioner efter en kontraherende stats opfattelse ikke er forenelig med denne konvention, omgående overvejer at ændre denne, dog med forbehold af den fremgangsmåde, der er indført ved den nævnte protokol nr. 2.

Oversigt over forarbejderne til den påtænkte aftale

- 20 På en samling, der fandt sted den 4. og 5. december 1997, bemyndigede Rådet en ad hoc-gruppe med deltagelse af repræsentanter for Unionens medlemsstater samt for Republikken Island, Kongeriget Norge og Det Schweiziske Forbund til at indlede arbejdet med henblik på en parallel revision af Bruxelles- og Lugano-konventionerne. Drøftelserne havde i det væsentlige det dobbelte formål at modernisere de to konventioners bestemmelser og fjerne forskellene mellem dem.

- 21 Ad hoc-gruppens bemyndigelse havde hjemmel i EF-traktatens artikel 220, og dens arbejde blev afsluttet i april 1999. Gruppen nåede således til enighed om en tekst vedrørende revision af Bruxelles-konventionen og Lugano-konventionen. Denne enighed fik politisk tilslutning af Rådet på dettes 2184. samling, der fandt sted den 27. og 28. maj 1999 (dokument 7700/99 JUSTCIV 60 af 30.4.1999).
- 22 Efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden, hvorved Fællesskabet tillagdes nye beføjelser vedrørende civilretligt samarbejde, var det ikke længere muligt at indarbejde de af ad hoc-gruppen foreslåede ændringer af Bruxelles-konventionens bestemmelser ved en revision af denne konvention på grundlag af artikel 293 EF. Kommissionen forelagde derfor den 14. juli 1999 Rådet et forslag til forordning, der sigtede mod at indarbejde resultatet af ad hoc-gruppens arbejde i fællesskabsretten. Herefter vedtog Rådet den 22. december 2000 på grundlag af artikel 61, litra c), EF og artikel 67, stk. 1, EF forordning nr. 44/2001, der trådte i kraft den 1. marts 2002.
- 23 Med hensyn til Lugano-konventionen fremlagde Kommissionen den 22. marts 2002 en henstilling med henblik på Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger med henblik på vedtagelse af en konvention mellem Fællesskabet og — under hensyn til protokollen om Danmarks stilling — Danmark på den ene side og Island, Norge, Schweiz og Polen på den anden side om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, som skal afløse Lugano-konventionen af 16. september 1988 (dok. SEK(2002) 298 endelig endelig).
- 24 På sin 2455. samling, som fandt sted den 14. og 15. oktober 2002, bemyndigede Rådet Kommissionen til at indlede forhandlinger med henblik på vedtagelse af den nye Lugano-konvention uden dermed at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt indgåelsen af denne henhører under Fællesskabets enekompetence, eller om der foreligger delt kompetence mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Rådet vedtog tillige en række forhandlingsdirektiver.

- 25 På sin 2489. samling, som fandt sted den 27. og 28. februar 2003, besluttede Rådet at forelægge Domstolen denne begæring om en udtalelse.

Den påtænkte aftales genstand og Rådets begæring om en udtalelse

- 26 I punkt 8-12 i begæringen om en udtalelse beskriver Rådet genstanden for den påtænkte aftale således:

»8 Der vil ved den påtænkte aftale blive indført en ny (Lugano-)konvention om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. Den påtænkte aftales genstand og indhold fremgår af forhandlingsdirektiverne, der selv tager udgangspunkt i den reviderede tekst (dok. 7700/99) og i Rådets forordning nr. 44/2001, idet hensigten er i videst muligt omfang at afstemme de materielle bestemmelser i den påtænkte aftale med bestemmelserne i forordning nr. 44/2001.

9 I punkt 1 i forhandlingsdirektiverne står der således, at den påtænkte aftale bør fastholde den reviderede tekst, der blev opnået enighed om i Rådet den 27. og 28. maj 1999, og at aftalens afsnit II-V bør tilpasses, således at de i videst muligt omfang bliver i overensstemmelse med forordning nr. 44/2001, idet aftalen og de tilknyttede protokoller skal tilpasses, således at de afspejler, at Fællesskabet vil være kontraherende part.

10 Tanken er således, at de materielle bestemmelser i den påtænkte aftale skal fremstå som følger:

— Afsnit I om anvendelsesområdet skal svare til artikel 1 i den reviderede tekst.

— Afsnit II om kompetence skal så vidt muligt svare til kapitel II i forordning nr. 44/2001. Artikel 12a, nr. 5, i den reviderede tekst vil dog i givet fald skulle indsættes i stedet for artikel 14, nr. 5, i forordning nr. 44/2001.

— Afsnit III om anerkendelse og fuldbyrdelse skal så vidt muligt svare til kapitel III i forordning nr. 44/2001. Bestemmelsen om fri proces vil dog komme til at indeholde et stk. 2.

— Afsnit IV om officielt bekræftede dokumenter og retsforlig skal så vidt muligt svare til kapitel IV i forordning nr. 44/2001.

— Afsnit V med almindelige bestemmelser skal så vidt muligt svare til bestemmelserne i kapitel V i forordning nr. 44/2001.

11 Punkt 2 i forhandlingsdirektiverne omhandler bestemmelserne i afsnit VII ff. i den påtænkte aftale:

- I punkt 2, litra a), i forhandlingsdirektiverne hedder det, at »konventionen skal suppleres for at fastslå forholdet til fællesskabsretten og navnlig til forordning nr. 44/2001. I den forbindelse bør ordningen i artikel 54b i Lugano-konventionen af 1988 anvendes. Især skal retsafgørelser, der er truffet i en medlemsstat, anerkendes og fuldbyrdes i en anden medlemsstat i overensstemmelse med fællesskabsretten«.

 - Punkt 2, litra b) og c), i forhandlingsdirektiverne vedrører aftaler om særlige områder og aftaler om ikke-ankendelse.

 - I punkt 2, litra d) og e), i forhandlingsdirektiverne fastsættes det, at den påtænkte aftale skal indeholde bestemmelser, der gør det muligt at tage hensyn til Danmarks særlige stilling og til de særlige forhold, der gør sig gældende for de franske oversøiske territorier samt De Nederlandske Antiller og Aruba. Mens forordning nr. 44/2001 ikke finder anvendelse på Danmark og ej heller på de franske oversøiske territorier, De Nederlandske Antiller eller Aruba, bør den påtænkte aftale i lighed med Lugano-konventionen af 1988 principielt finde anvendelse også på disse lande og territorier.

 - I punkt 2, litra f), i forhandlingsdirektiverne fastsættes det, at den påtænkte aftale først skal træde i kraft, når den er blevet ratificeret af mindst to kontraherende parter. Med forbehold af anvendelsen af overgangsbestemmelser og af aftalens ikrafttræden i forhold til de berørte kontraherende parter træder den påtænkte aftale i stedet for Lugano-konventionen af 1988 i forbindelserne mellem de berørte kontraherende parter.
- 12 I henhold til den reviderede tekst skal der endvidere foretages visse ændringer af de afsluttende bestemmelser i Lugano-konventionen af 1988, bl.a. bestemmelserne om tiltrædelse af konventionen, samt af bestemmelserne i protokol nr. 1, 2 og 3, der er knyttet til konventionen.«

27 Rådets begæring om en udtalelse er formuleret således:

»Hører indgåelsen af den nye Lugano-konvention om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område som omhandlet i punkt 8-12 i dette indlæg fuldt og helt ind under Fællesskabets enekompetence, eller foreligger der delt kompetence mellem Fællesskabet og medlemsstaterne?«

28 Under retsmødet præciserede Rådet, at spørgsmålet om kompetencen til at indgå internationale aftaler om samarbejde om civilretlige spørgsmål, som omhandlet i artikel 65 EF, i praksis hyppigt opstår, og at medlemsstaternes opfattelser er delte på dette punkt. Ifølge Rådet har det i begæringen om en udtalelse hverken taget synspunktet om enekompetence eller synspunktet om delt kompetence i forsvar, men har bestræbt sig på at analysere de forskellige aspekter af Domstolens praksis så korrekt som muligt.

Medlemsstaternes og institutionernes skriftlige indlæg

29 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 107, stk. 1, første afsnit, er begæringen om en udtalelse blevet forkyndt for Kommissionen og for Parlamentet, der begge har fremsat bemærkninger. I medfør af artikel 24, stk. 2, i statuten for Domstolen har Domstolen endvidere opfordret medlemsstaterne til at udtale sig om begæringen. Der er således afgivet skriftlige indlæg af den tyske, græske, spanske, franske, italienske, nederlandske, portugisiske, finske og svenske regering, af Det Forenede Kongeriges regering samt af Irland.

Formaliteten

- 30 Rådet, der støttes af den spanske, franske og finske regering samt af Parlamentet og Kommissionen, finder, at begæringen om en udtalelse kan antages til realitetsbehandling.
- 31 Begæringen er således i overensstemmelse med kravene i artikel 107, stk. 2, i Domstolens procesreglement, hvorefter »udtalelsen kan angå såvel den påtænkte aftales forenelighed med EF-traktatens bestemmelser som Fællesskabets eller en af dets institutioners kompetence til at indgå aftalen«. Hvad angår kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne fremgår det af fast retspraksis, at en begæring om en udtalelse vedrørende spørgsmålet, om en aftale fuldt og helt henhører under Fællesskabets enekompetence, eller om den henhører under Fællesskabets og medlemsstaternes delte kompetence, kan antages til realitetsbehandling (udtalelse 2/00 af 6.12.2001, Sml. I, s. 9713, præmis 19). Dette er netop genstanden for det af Rådet stillede spørgsmål.
- 32 Der henvises i øvrigt til, at det med henblik på at fastslå, om den pågældende aftale er »påtænkt« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 300, stk. 6, EF, ifølge Domstolen er tilstrækkeligt, at aftalens genstand er kendt (udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 11). Dette er tilfældet i den foreliggende sag, da forhandlingsdirektiverne i tilstrækkeligt omfang fastlægger aftalens genstand og indhold samt de områder, den skal regulere.

Realiteten

- 33 I begæringen om en udtalelse gør Rådet rede for tre aspekter af spørgsmålet om Fællesskabets kompetence til at indgå den påtænkte aftale. Rådet undersøger først spørgsmålet, om der foreligger en udtrykkelig ekstern kompetence, derefter, om der foreligger en implicit ekstern kompetence, og endelig, om denne kompetence er en enekompetence.

Om der foreligger en udtrykkelig ekstern kompetence

- 34 Rådet — som på dette punkt støttes af samtlige medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, samt af Parlamentet og Kommissionen — har anført, at den påtænkte aftale omhandler et område, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 61, litra c), EF og artikel 67 EF. I dette retsgrundlag er det ikke udtrykkeligt fastsat, at Fællesskabet har en ekstern kompetence.

Om der foreligger en implicit ekstern kompetence

- 35 Rådet, samtlige medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, samt Parlamentet og Kommissionen er af den opfattelse, at den relevante retspraksis med henblik på at afgøre, om der foreligger en implicit ekstern kompetence, er udtalelse 1/76 af 26. april 1977 (Sml. s. 741), således som præciseret ved udtalelse 1/94 af 15. november 1994 (Sml. I, s. 5267), og således som indholdet af disse udtalelser er blevet sammenfattet af Domstolen i de såkaldte »open skies«-domme af 5. november 2002, Kommissionen mod Danmark (sag C-467/98, Sml. I, s. 9519, præmis 56), Kommissionen mod Sverige (sag C-468/98, Sml. I, s. 9575, præmis 53), Kommissionen mod Finland (sag C-469/98, Sml. I, s. 9627, præmis 57), Kommissionen mod Belgien (sag C-471/98, Sml. I, s. 9681, præmis 67), Kommissionen mod Luxembourg (sag C-472/98, Sml. I, s. 9741, præmis 61), Kommissionen mod Østrig (sag C-475/98, Sml. I, s. 9797, præmis 67) og Kommissionen mod Tyskland (sag C-476/98, Sml. I, s. 9855, præmis 82).
- 36 De har gjort gældende, at en implicit ekstern kompetence ifølge det princip, der er fastslået i udtalelse 1/76, ikke alene består i alle tilfælde, hvor den interne kompetence allerede er blevet udnyttet til at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af en fælles politik, men også, såfremt de interne fællesskabsforanstaltninger først vedtages i forbindelse med den internationale aftales indgåelse og ikrafttræden. Kompetencen til at forpligte Fællesskabet over for tredjelande kan således følge

implicit af traktatens bestemmelser om intern kompetence, for så vidt som Fællesskabets deltagelse i en international aftale er nødvendig for gennemførelsen af et af Fællesskabets mål (jf. udtalelse 1/76, præmis 3 og 4, samt »open skies«-dommene, bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 56).

37 I sin senere praksis har Domstolen, hvad særligt angår spørgsmålet, om der foreligger en implicit enekompetence, præciseret, at den situation, der var omhandlet i udtalelse 1/76, er en situation, hvor den interne kompetence kun kan udnyttes formålstjenligt sammen med den eksterne kompetence (udtalelse 1/94, præmis 89), og det således er nødvendigt at indgå en international aftale af hensyn til virkeliggørelsen af mål i traktaten, der ikke kan nås ved, at Fællesskabet selv fastsætter regler (den anvendte formulering i open skies-dommene, bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 57). Som det blev udtrykt af Domstolen i præmis 86 i udtalelse 1/94, skal gennemførelsen af Fællesskabets mål være »uløseligt forbundet« med indgåelsen af den internationale aftale.

38 Rådet har understreget, at Fællesskabet allerede har vedtaget interne regler om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, hvilket begrundes, at det har en implicit kompetence til at indgå den påtænkte aftale. Rådet nævner i denne forbindelse forordning nr. 44/2001, men også eksempelvis afsnit X i forordning nr. 40/94 og artikel 6 i direktiv 96/71.

39 Rådet har præciseret, at hverken medlemsstaterne eller Kommissionen har gjort gældende, at det er nødvendigt at indgå den internationale aftale. Efter Parlamentets opfattelse foreligger en sådan nødvendighed ikke. Det i artikel 65 EF omhandlede samarbejde om civilretlige spørgsmål kan nemlig meget vel begrænses til foranstaltninger, der alene er rettet til medlemsstaternes retter og myndigheder, uden at de berører forholdet til tredjelande, således som det fremgår af nævnte artikel, hvori det præciseres, at de påtænkte foranstaltninger skal træffes »i det omfang de er nødvendige for det indre markedes funktion«.

- 40 Ifølge den tyske regering er en sådan nødvendighed under alle omstændigheder udelukket, da den interne lovgivning ikke fordrer samtidig deltagelse fra tredjelandes side.
- 41 Den græske regering har anført, at retternes kompetence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område udgør tre selvstændige områder, der kun delvist er dækket af forordning nr. 44/2001, og at den del af hvert af disse områder, der ikke omfattes af denne forordning, ikke er uløseligt forbundet med indgåelsen af en international konvention. Den modsatte opfattelse strider ifølge den græske regering mod den internationale procesrets selvstændige status. Som delvist dækkende fællesskabslovgivning hjemler forordning nr. 44/2001 følgelig ikke en ekstern enekompetence efter kriterierne i udtalelse 1/76.
- 42 Den finske regering og Det Forenede Kongeriges regering finder, at indgåelsen af den påtænkte aftale ikke er uløseligt forbundet med udøvelsen af Fællesskabets interne kompetence. Sidstnævnte regering har som belæg herfor henvist til den omstændighed, at Lugano-konventionen blev indgået ti år efter undertegnelsen af Bruxelles-konventionen, og at vedtagelsen af forordning nr. 44/2001, som fandt sted længe før revisionen af Lugano-konventionen, ikke gav anledning til nogen form for forbehold.

Om en enekompetence kan støttes på principperne i AETR-dommen

- 43 Ifølge Rådet, samtlige medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, samt Parlamentet og Kommissionen er den relevante retspraksis for bedømmelsen af, om en implicit ekstern kompetence for Fællesskabet er en enekompetence eller ikke, dom af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »AETR«-dom (sag 22/70, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263), som præciseret ved udtalelse 2/91 af 19. marts 1993 (Sml. I, s. 1061) og udtalelse 1/94, idet Domstolen har sammenfattet sin opfattelse i open skies-dommene, hvori den sondrer mellem tre situationer.

44 AETR-dommens præmis 17 og 18 lyder:

»17 Navnlig har medlemsstaterne, når Fællesskabet for at gennemføre en fælles politik, der er omhandlet i traktaten, har vedtaget bestemmelser, der under en eller anden form indfører fælles regler, ikke længere ret til individuelt eller kollektivt at indgå forpligtelser med tredjelande, der berører disse regler.

18 Efterhånden som sådanne fælles regler vedtages, overtager Fællesskabet nemlig alene beføjelsen til — med virkning for hele anvendelsesområdet for Fællesskabets retsorden — at anerkende og opfylde forpligtelser over for tredjelande.«

45 Præmis 81-84 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark lyder:

»81 Der skal endvidere tages stilling til, på hvilke betingelser rækkevidden af de fælles regler kan påvirkes eller ændres i kraft af de pågældende internationale forpligtelser og følgelig, på hvilke betingelser Fællesskabet erhverver en ekstern kompetence som følge af, at det udøver sin interne kompetence.

82 Ifølge Domstolens praksis er dette tilfældet, når de internationale forpligtelser omfattes af anvendelsesområdet for de fælles regler (jf. AETR-dommen, præmis 30), eller i hvert fald af et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af

sådanne regler (jf. udtalelse 2/91, præmis 25). For så vidt angår sidstnævnte situation har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne ikke uden om de fælles institutioner kan påtage sig internationale forpligtelser, heller ikke, selv om der ikke er nogen modsætning mellem disse forpligtelser og de fælles regler (jf. udtalelse 2/91, præmis 25 og 26).

83 Når Fællesskabet i sin interne lovgivning har indsat bestemmelser vedrørende den behandling, der tilkommer tredjelandes borgere, eller når Fællesskabet udtrykkeligt har tillagt sine institutioner kompetence til at forhandle med tredjelande, får det således en eksklusiv ekstern kompetence med hensyn til de områder, der er reguleret i lovgivningen (jf. udtalelse 1/94, præmis 95, og udtalelse 2/92, præmis 33).

84 Det samme gælder også, selv om der ikke findes udtrykkelige bestemmelser, hvori der gives institutionerne ret til at forhandle med tredjelande, når Fællesskabet har gennemført en fuldstændig harmonisering inden for et bestemt område, idet de således vedtagne fælles regler kunne blive berørt i den i AETR-dommen forudsatte betydning, hvis medlemsstaterne bevarede en ret til at forhandle med tredjelande (jf. udtalelse 1/94, præmis 96, og udtalelse 2/92, præmis 33).«

46 Det Forenede Kongeriges regering har opfordret Domstolen til på ny at overveje det princip, der er fastslået i præmis 82 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, og har som begrundelse henvist til de almindelige grundsætninger i traktaten, der fastlægger grænserne for Fællesskabets kompetence, og til den indre sammenhæng i retspraksis vedrørende en international aftales virkning i AETR-dommens forstand.

47 Det Forenede Kongeriges regering har for det første gjort gældende, at det andet led i det kriterium, som Domstolen lagde til grund i præmis 82 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark under henvisning til præmis 25 i udtalelse 2/91,

nemlig formuleringen »i hvert fald af et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af [fælles] regler«, hverken er klart eller præcist, hvilket skaber usikkerhed og ikke er acceptabelt, når der er tale om at begrænse medlemsstaternes beføjelser, eftersom Fællesskabet ifølge artikel 5, stk. 1, EF kun har de beføjelser, det er blevet tildelt.

48 Den bemærker for det andet, at det er vanskeligt at forene kriteriets andet led med de særlige tilfælde af påvirkning i AETR-dommens forstand, der er nævnt som eksempler på dette andet led i præmis 83 og 84 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark. Således er dette led ikke relevant med henblik på at afgøre, om der foreligger en virkning i AETR-dommens forstand, når bestemmelser vedrørende behandlingen af tredjelandes borgere optages i en retsakt, eftersom området for enekompetencen er begrænset til de særlige sagsområder, der reguleres ved denne retsakt. Det er snarere det almindelige kriteriums første led, der finder anvendelse, dvs. formuleringen »når de internationale forpligtelser omfattes af anvendelsesområdet for de fælles regler«. Det samme gælder i den tredje situation, som vedrører tilfælde, hvor der er gennemført en fuldstændig harmonisering, hvilket nødvendigvis udelukker, at det pågældende område alene »i vid udstrækning« er reguleret af fællesskabsregler. Ved at opgave dette led i kriteriet bliver det muligt mere præcist at definere virkningen i AETR-dommens forstand, samtidig med at det sikres, at medlemsstaterne overholder deres forpligtelse til loyalt samarbejde, når de handler på internationalt plan.

49 For så vidt angår den første situation, der omhandles i præmis 83 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, hvori der henvises til præmis 95 i udtalelse 1/94 og præmis 33 i udtalelse 2/92, nemlig »når Fællesskabet i sin interne lovgivning har indsat bestemmelser vedrørende den behandling, der tilkommer tredjelandes borgere«, har Rådet, støttet af den tyske og den franske regering, anført, at den ikke er relevant i forbindelse med forordning nr. 44/2001. Det fremgår nemlig af dennes artikel 2 og 4, at det relevante kriterium for anvendelsen af forordningen er bopæl og ikke nationalitet.

50 Den italienske regering mener, der kan argumenteres for, at forordning nr. 44/2001 implicit finder anvendelse på tredjelandes borgere, eftersom det følger af dens

artikel 4, at retternes kompetence i forhold til personer, der ikke har bopæl i Fællesskabet, afgøres efter den enkelte medlemsstats lovgivning, og idet samme forordnings artikel 32-37 fastsætter en ordning for anerkendelse af retsafgørelser truffet af retterne i de andre medlemsstater.

- 51 Efter Kommissionens opfattelse indeholder forordning nr. 44/2001 »bestemmelser vedrørende den behandling, der tilkommer tredjelandes borgere«, idet dens artikel 2 og 4 gør den anvendelig på mellemstatslige forhold ud over Fællesskabets ydre grænser og uden nogen geografisk grænse eller nogen begrænsning af det personelle anvendelsesområde.
- 52 Forordning nr. 44/2001 har således inkorporeret medlemsstaternes regler om territorial kompetence for så vidt angår sagsøgte personer, der er bosat uden for Fællesskabet, hvilket begrunder, at Fællesskabet har enekompetence til at indgå den påtænkte aftale.
- 53 Den svenske regering har anført, at bestemmelser vedrørende civilretligt samarbejde ikke retter sig direkte til borgerne, men til de retter, der skal anvende dem. Den afgørende faktor for anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001 er derfor ikke, om en borger i et tredjeland er omfattet af forordningens bestemmelser, men om en retsinstant er beliggende inden for Unionen.
- 54 For så vidt angår den anden situation, der omhandles i præmis 83 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, hvori der henvises til præmis 95 i udtalelse 1/94 og præmis 33 i udtalelse 2/92, nemlig når Fællesskabet »udtrykkeligt har tillagt sine institutioner kompetence til at forhandle med tredjelande«, har Rådet, som i det mindste implicit støttes af hovedparten af de regeringer, der har afgivet indlæg til Domstolen, anført, at dette ikke er situationen i det foreliggende tilfælde.

- 55 Kommissionen har anført, at den jævnligt er blevet bemyndiget af Rådet til at optage internationale forhandlinger om bestemmelser, der skal optages i internationale retsakter, og som vedrører reglerne om international kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, uden at medlemsstaterne nogensinde har gjort krav på at kunne forhandle de kompetenceregler, der gælder for sagsøgte med bopæl uden for medlemsstaternes område, på egen hånd.
- 56 Den italienske regering, Parlamentet og Kommissionen har i øvrigt henvist til forskellen mellem ordlyden af artikel 71, stk. 1, i forordning nr. 44/2001 — hvori det bestemmes: »Denne forordning berører ikke konventioner, hvori medlemsstaterne er parter, og som på særlige områder fastsætter regler for retternes kompetence samt for anerkendelse eller fuldbyrdelse af retsafgørelser« — og ordlyden af Bruxelles-konventionens artikel 57, stk. 1, hvori det bestemmes: »Denne konvention berører ikke konventioner, som de kontraherende stater har tiltrådt eller vil tiltræde, og som på særlige områder fastsætter regler for retternes kompetence samt for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.« Udeladelsen af vendingen »eller vil tiltræde« i artikel 71 viser efter deres opfattelse, at forordningen implicit er baseret på en forudsætning om, at Fællesskabet har enekompetence til at indgå aftaler af generel karakter på det civil- og handelsretlige område. Ifølge Parlamentet må denne fortolkning så meget mere være gældende med hensyn til Lugano-konventionen, der fuldt og helt dækker det område, som forordning nr. 44/2001 omfatter.
- 57 Den portugisiske regering er ikke enig i denne antagelse. Efter dens opfattelse viser ordlyden af artikel 71 i forordning nr. 44/2001, at de bestemmelser, der er fastsat i denne forordning, altid har forrang frem for alle andre bestemmelser, som findes i generelle konventioner, der regulerer de samme situationer. Under alle omstændigheder regulerer den påtænkte aftale principielt nogle situationer, på hvilke nævnte forordning ikke finder anvendelse.
- 58 Hvad endelig angår den tredje situation, der omhandles i præmis 84 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, hvori der henvises til præmis 96 i udtalelse 1/94 og præmis 33 i udtalelse 2/92, nemlig »når Fællesskabet har gennemført en fuldstændig harmonisering inden for et bestemt område«, har Rådet for det første

lagt vægt på afgrænsningen af det relevante område, for det andet på den betydning, som »frakoblingsklausulen« i den påtænkte aftale eventuelt har, og for det tredje på den eventuelle betydning af sammenfaldet mellem bestemmelserne i den påtænkte aftale og de interne fællesskabsregler.

— Afgrænsningen af det relevante område

59 Med henblik på afgrænsningen af det relevante område finder Rådet, ligesom flertallet af de medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, at det ikke er tilstrækkeligt at henholde sig til betegnelsen af området, men at det er nødvendigt konkret at sammenligne de materielle, personelle og territoriale anvendelsesområder for forordning nr. 44/2001 med de tilsvarende områder for den påtænkte aftale og undersøge, om sidstnævntes bestemmelser påvirker reglerne i fællesskabslovgivningen. Den italienske regering har dog anført, at Domstolen aldrig er gået ind i en vurdering af virkningerne på fællesskabsbestemmelserne af internationale forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig, men altid har begrænset sig til at sammenligne de områder, der er omfattet af en international aftale, henholdsvis af fællesskabslovgivningen.

60 Flere af de nævnte regeringer har understreget, at det omhandlede områdes udstrækning bør analyseres under hensyn til hjemmelen for forordning nr. 44/2001 såvel som til artikel 65 EF. Ifølge denne bestemmelse har Fællesskabet kompetence til at træffe foranstaltninger »i det omfang, de er nødvendige for det indre markeds funktion«. Irland og den portugisiske regering har endvidere anført, at det anvendte udtryk i denne artikels litra b) ikke er »indbyrdes tilnærmelse af reglerne«, men derimod »fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om lovvalg og konflikter om stedlig kompetence«, hvilket antyder, at der ikke er blevet tildelt en generel intern kompetence vedrørende retternes kompetence samt anerkendelse og fuldbyrdelse, men at en sådan kompetence snarere afhænger af en undersøgelse i det enkelte tilfælde. Også den svenske regering lægger vægt på sondringen mellem gensidig anerkendelse og harmonisering af materielle regler og har gjort gældende, at hvor en sådan harmonisering ikke har fundet sted, kan det ikke pålægges en medlemsstat at udstrække en ordning for anerkendelse af

retsafgørelser til tredjelande, uden at denne medlemsstat har erklæret sig indforstået med, at det pågældende tredjelands retsorden kan anses for at opfylde sådanne krav til retssikkerheden, at medlemsstaten kan give afkald på den beskyttelse, som den giver sine egne statsborgere.

- 61 Den italienske regering finder derimod, at bestemmelserne i forordning nr. 44/2001 indfører en fuldstændig ordning vedrørende retternes kompetence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. Denne opfattelse bekræftes af Domstolens praksis vedrørende Bruxelles-konventionen, hvorefter denne konvention fastsætter regler om meddelelse af fuldbyrdelsespåtegning, der er selvstændige og udtømmende, herunder for så vidt angår retsmidler (dom af 2.7.1985, sag 148/84, Brasserie du pêcheur, Sml. s. 1981, præmis 17). Kompetencen til at indgå den påtænkte aftale tilkommer følgelig udelukkende Fællesskabet.
- 62 Parlamentet har anført, at begrebet område kun kan omfatte det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 44/2001, og at det ikke er relevant at tage hensyn til forordningens personelle og territoriale anvendelsesområder. Parlamentet har konkluderet, at den påtænkte aftale fuldt og helt er omfattet af forordningens genstand, nemlig et regelsæt, hvorved man i grænseoverskridende tvister kan fastlægge retternes kompetence og betingelserne for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område i de stater, der er bundet af aftalen, henholdsvis forordningen, og at Fællesskabet følgelig er enekompetent til at indgå en sådan aftale.
- 63 Ifølge Kommissionen henhører den påtænkte aftale fuldt og helt under anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001, eftersom alle de situationer, der omhandles i denne aftale, allerede er omfattet af de fællesskabsregler, hvis formål er at undgå negative såvel som positive kompetencekonflikter. Det må således antages, at kompetencereglerne, selv når de henviser til national ret, alligevel er fællesskabsregler. Tilsvarende er de tilfælde, hvor retterne inden for Fællesskabet ikke har kompetence, ikke lakuner eller uregulerede områder, som en medlemsstat vil kunne udfylde, men udtryk for endelige valg truffet af fællesskabslovgiver.

- 64 For så vidt angår det område, der er omfattet af kapitel II i forordning nr. 44/2001 vedrørende kompetencen for retterne i medlemsstaterne, har Rådet og de fleste af de regeringer, der har afgivet indlæg til Domstolen, henvist til ordlyden af denne forordnings artikel 4, stk. 1, der bestemmer: »Har en sagsøgt ikke bopæl på en medlemsstats område, afgøres retternes kompetence i hver enkelt medlemsstat efter medlemsstatens egen lovgivning, jf. dog artikel 22 og 23.« De konkluderer på dette grundlag, at forordning nr. 44/2001 kan fortolkes således, at dens kapitel II principielt kun finder anvendelse, såfremt sagsøgte har bopæl på en medlemsstats område, og at medlemsstaterne med enkelte undtagelser bevarer kompetencen til at fastlægge deres retters kompetence, såfremt sagsøgte ikke har bopæl inden for Fællesskabet. Den påtænkte aftale griber derfor ikke ind i fællesskabsreglen.
- 65 Den franske regering har anført, at det er muligt at betragte artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 44/2001 som en bestemmelse om delegation af kompetence fra Fællesskabet til medlemsstaterne, hvilket begrundes en kompetence for Fællesskabet. Den franske regering tager imidlertid afstand fra denne opfattelse og har i lighed med Det Forenede Kongeriges regering understreget, at denne bestemmelse er en retskonstaterende bestemmelse, der drager konsekvensen af samme forordnings artikel 2, stk. 1, som begrænser anvendelsen af den generelle kompetenceregulering til sagsøgte personer, der har bopæl i en medlemsstat. En sådan fortolkning bekræftes af, at der anvendes indikativ i forordningens niende betragtning, hvori det præciseres: »En sagsøgt, der ikke har bopæl på en medlemsstats område, er som hovedregel underlagt de nationale kompetenceregler, der gælder på den medlemsstats område, hvor sagen er anlagt [...]«
- 66 Den finske regering har også taget afstand fra den opfattelse, at der med artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 44/2001 er vedtaget fælles regler i AETR-dommens forstand. Domstolen fastslog ganske vist i dom af 10. februar 1994, *Mund & Fester* (sag C-398/92, Sml. I, s. 467), at såvel Bruxelles-konventionen som de nationale bestemmelser, som den henviser til, er knyttet til traktaten, men den sag, der lå til grund for denne dom, drejede sig ikke om fortolkningen af Bruxelles-konventionens artikel 4 (som svarer til artikel 4 i forordning nr. 44/2001), men vedrørte en situation, hvor begge parter havde hjemsted i en stat, der var kontraherende part i denne konvention. I øvrigt betyder den omstændighed, at en bestemmelse henviser til EF-traktaten, ikke automatisk, at spørgsmålene vedrørende denne bestemmelse

anvendelsesområde henhører under Fællesskabets kompetence, for traktaten nøjes ikke med at overføre en vis kompetence til Fællesskabet, men fastsætter også forpligtelser, som medlemsstaterne skal overholde, når de udøver deres egen kompetence (jf. bl.a. dom af 5.11.2002, sag C-466/98, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9427, præmis 41). Endelig er de af medlemsstaterne indgåede konventioner vedrørende retternes kompetence også omfattet af begrebet »en medlemsstats lovgivning«, som er anvendt i samme forordnings artikel 4, stk. 1, og der er ikke grundlag for den opfattelse, at Fællesskabet kun, såfremt en bestemt regel er optaget i forordningen, har erhvervet enekompetence til at indgå internationale aftaler inden for de områder, der henhører under denne regels anvendelsesområde.

67 Rådet og flertallet af de medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, har anført, at forordning nr. 44/2001 angiver visse tilfælde, hvor kompetencen for retterne i medlemsstaterne som en undtagelse fra princippet i dens artikel 4, stk. 1, fastlægges efter samme forordnings bestemmelser, selv om sagsøgte ikke har bopæl på en medlemsstats område. Det drejer sig om:

- tilfælde af enekompetence i henhold til artikel 22 (f.eks. sager om rettigheder over fast ejendom, om gyldigheden af juridiske personers beslutninger og om gyldigheden af indførelsen i offentlige registre samt sager om fuldbyrdelse af retsafgørelser)

- aftaler om værneting som omhandlet i artikel 23 (ved indgåelse af en aftale om, at en ret skal tillægges kompetence)

- kompetencebestemmelser til beskyttelse af den svage part:
 - i forsikringssager (artikel 9, stk. 2)
 - i sager om forbrugeraftaler (artikel 15, stk. 2)
 - i sager om individuelle arbejdsaftaler (artikel 18, stk. 2)
- bestemmelser om litispændens og indbyrdes sammenhængende krav (forordningens artikel 27-30).

⁶⁸ Ifølge Rådet og flertallet af de medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, vil den påtænkte aftale inden for området for disse undtagelser kunne gribe ind i den del af forordning nr. 44/2001, der vedrører retternes kompetence. Den tyske regering finder således, at kompetencereglerne i den påtænkte aftale kan gribe ind i eller ændre rækkevidden af kompetencereglerne i forordning nr. 44/2001, og at der for så vidt angår visse dele af den nye Lugano-konvention således foreligger en enekompetence for Fællesskabet. Den portugisiske regering har dog gjort gældende, at undtagelsen ikke kan gå forud for hovedreglen, og at det i denne forbindelse ikke er nødvendigt at tage højde for alle de situationer, hvor en enekompetence for Fællesskabet eventuelt kan opstå.

⁶⁹ Dette er også tilfældet med hensyn til en bestemmelse som Lugano-konventionens artikel 54b, stk. 2, der angiver en række situationer, hvor den påtænkte aftale altid vil finde anvendelse (tilfælde af enekompetence, aftaler om kompetence, spørgsmål om litispændens og indbyrdes sammenhængende krav samt spørgsmål om anerkendelse

og fuldbyrdelse, hvor enten domsstaten eller anerkendelses- eller fuldbyrdesstaten ikke er medlem af Fællesskabet).

- 70 En sådan bestemmelse kan påvirke anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001. I medfør af den påtænkte aftales regler om enekompetence skal kompetencen således henlægges til en ret i et tredjeland, selv om sagsøgte har bopæl i Fællesskabet. Disse få undtagelsessituationer kan imidlertid ikke påvirke den generelle rækkevidde af forordning nr. 44/2001 og begrunde en enekompetence for Fællesskabet.
- 71 Irland har fremsat tre bemærkninger i denne forbindelse. For det første, at det er vanskeligt at se, i hvilken konkret situation en bestemmelse som Lugano-konventionens artikel 54b, stk. 2, kan indebære en konflikt mellem forordning nr. 44/2001 og den påtænkte aftale, når alle de i denne bestemmelse omhandlede situationer falder uden for forordningens anvendelsesområde. Endvidere bemærkes, at da denne bestemmelse er sammenfaldende med artikel 54b, stk. 2, i den gældende affattelse af Lugano-konventionen, og Fællesskabet vil blive part i den nye Lugano-konvention, som må være en blandet aftale, kan det ikke hævdes, at medlemsstaterne i forhold til tredjelande påtager sig forpligtelser, der påvirker fællesskabsregler. Situationen er således en anden end den, hvor en medlemsstat påtager sig forpligtelser i forhold til tredjelande uden deltagelse fra Fællesskabets side. Endelig bemærkes, at den omstændighed, at en bestemmelse som nævnte artikel 54b, stk. 2, indvirker på visse fællesskabsregler, alene har den konsekvens, at Fællesskabet har en enekompetence til at forhandle vedrørende denne ene bestemmelse, mens medlemsstaterne bevarer kompetencen med hensyn til de øvrige bestemmelser i den påtænkte aftale.
- 72 Med hensyn til retternes kompetence har Parlamentet anført, at forordning nr. 44/2001 ikke udelukkende finder anvendelse på tvister, der angiveligt vedrører forhold inden for Fællesskabet. Den finder nemlig også anvendelse, når en sagsøgt, der har bopæl uden for Fællesskabet, sagsøges ved en ret i en medlemsstat. Ifølge Parlamentet er det fællesskabslovgiver, der har fastlagt den kompetenceregulering, som fastslås i forordningens artikel 4, og medlemsstaterne har ikke kompetence til at ændre den. De kan i det højeste ændre deres relevante nationale love i henhold til

bemyndigelse fra Fællesskabet. Rækkevidden af forordningens artikel 4 vil derfor blive ændret ved den påtænkte aftale, idet sagsøgte personer med bopæl i stater, som er kontraherende parter i Lugano-konventionen, ikke længere vil kunne sagsøges ved en ret i en medlemsstat i medfør af de nationale kompetenceregler, hvorimod disse regler ifølge nævnte artikel 4 principielt kan gøres gældende over for enhver sagsøgt med bopæl uden for Fællesskabet.

73 Kommissionen har — ud fra samme argumentation som Parlamentet — anført, at påvirkningen af forordning nr. 44/2001 er selve genstanden for forhandlingerne. For så vidt angår kompetencereglerne vil den påtænkte aftale også nødvendigvis ophæve virkningen af reglen i forordningens artikel 4, hvorefter retterne i en medlemsstat tildeles en residualkompetence i forhold til sagsøgte personer med bopæl i en stat, der ikke er medlem af Fællesskabet, men som er part i Lugano-konventionen. Nævnte artikel 4 ville derfor blive påvirket, såfremt medlemsstaterne kunne aftale sådanne bestemmelser med henblik på at udstrække denne artikels virkninger til andre tredjelande.

74 Kommissionen har følgelig afvist argumenterne om, at en kompetence for medlemsstaterne kan støttes på artikel 4 i forordning nr. 44/2001. Den har for det første gjort gældende — på dette punkt støttet af Parlamentet — at reglen i denne artikel er blevet fastlagt af fællesskabslovgiver, og at medlemsstaterne herefter ikke længere har kompetence til i forhold til tredjelande at bestemme, at det ikke er deres nationale lovgivning, der finder anvendelse, men andre regler. Den har for det andet anført, at enhver kompetenceregel, der er forhandlet inden for rammerne af den påtænkte aftale, og som finder anvendelse over for sagsøgte personer med bopæl uden for Fællesskabet, påvirker de harmoniserede kompetenceregler, fordi formålet med disse regler er at undgå positive eller negative kompetencekonflikter og tilfælde af litispændens eller afgørelser, der er indbyrdes uforenelige.

75 Med hensyn til den del af forordning nr. 44/2001, som vedrører anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, dvs. dens kapitel III, er Rådet og flertallet af de medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, af den opfattelse, at anvendelsesområderne for den påtænkte aftale og for forordning nr. 44/2001 på

ingen måde er sammenfaldende. Således har den tyske regering anført, at forordningen er uanvendelig på retsafgørelser, der er »udenlandske i forhold til Fællesskabet«. Den portugisiske regering har rejst spørgsmålet, på hvilken måde det kan påvirke den gensidige anerkendelse af retsafgørelser fra retter i Fællesskabets medlemsstater, at der tilvejebringes regler om anerkendelse af retsafgørelser fra retter i stater, der ikke er medlemmer af Fællesskabet. Forordning nr. 44/2001 vedrører således en medlemsstats anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse, der er truffet af en ret i en anden medlemsstat, mens den påtænkte aftale vedrører en medlemsstats anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse, der er truffet af en ret i et tredjeland, og et tredjelands anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse, der er truffet af en ret i en medlemsstat.

76 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at kapitel III i forordning nr. 44/2001 også vil blive påvirket af bestemmelser, som er forhandlet af medlemsstaterne. Den har understreget, at denne forordning og den påtænkte aftale indeholder et og samme sæt af regler, der principielt er anvendelige, uanset i hvilken stat den ret, der har truffet afgørelsen, er beliggende.

77 Parlamentet er af samme opfattelse. Det finder også, at reglerne i forordning nr. 44/2001 vil blive påvirket af den påtænkte aftale, da det er udtryk for et bevidst valg fra lovgivers side, at nævnte kapitel III er begrænset til alene at omfatte retsafgørelser fra andre medlemsstater. Den af den nye Lugano-konvention følgende forpligtelse til at behandle retsafgørelser truffet i de stater, der er kontraherende parter i Lugano-konventionen, på samme måde, vil ændre denne retstilstand.

— »Frakoblingsklausulen«

78 Rådet og flertallet af de medlemsstater, som har afgivet indlæg til Domstolen, har undersøgt den eventuelle betydning af den »frakoblingsklausul«, der er fastsat i punkt 2, litra a), i forhandlingsdirektiverne, og som henviser til de principper, der er

fastlagt i Lugano-konventionens artikel 54b. Som anført af den græske regering, har denne klausul den virkning at »frakoble« et begrænset område, som er af en sådan art, at det begrundet en enekompetence for Fællesskabet, fra resten af den påtænkte aftale. Klausulen har, således som den er formuleret i Lugano-konventionens artikel 54b, stk. 1, i det væsentlige den virkning, at medlemsstaterne indbyrdes vil anvende forordning nr. 44/2001 og ikke den nye Lugano-konvention.

79 Rådet og de nævnte regeringer har taget stilling til dette spørgsmål i lyset af Domstolens praksis, således som den fremgår af open skies-dommene, og især i lyset af præmis 101 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, der lyder:

»101 Det ændrer intet herved, at for så vidt angår den lufttransport, som [Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23. juli 1992 om billetpriser og rater inden for luftfart (EFT L 240, s. 15)] finder anvendelse på, skal denne forordning i henhold til den nævnte artikel 9 [i den i 1995 indgåede bilaterale såkaldte »open skies«-aftale på luftfartsområdet mellem Kongeriget Danmark og Amerikas Forenede Stater] overholdes. Hvor prisværdigt Kongeriget Danmarks initiativ med henblik på at opretholde anvendelsen af forordning nr. 2409/92 end er, står det dog fast, at Kongeriget Danmark har handlet traktatstridigt som følge af, at det ikke havde ret til selv at påtage sig en sådan forpligtelse, selv om dennes indhold ikke er i strid med fællesskabsretten.«

80 Rådet har anført, at Domstolen i udtalelse 2/91 tog hensyn til en bestemmelse i Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 170 vedrørende sikkerhed i forbindelse med anvendelse af kemikalier på arbejdspladsen, som tillod medlemmerne af denne organisation at anvende strengere interne regler. Der må så meget mere tages hensyn til en regel som den, der er fastsat i Lugano-konventionens artikel 54b, stk. 1, hvorefter interne regler finder anvendelse i stedet for den påtænkte aftales regler.

- 81 Det Forenede Kongeriges regering har understreget forskellen mellem den i open skies-dommene omhandlede bestemmelse og klausulen i Lugano-konventionens artikel 54b. I modsætning til de sager, som lå til grund for disse domme, hvor anvendelsesområdet for den af Kommissionen anfægtede såkaldte »open skies«-aftale, som var indgået i 1995 med Amerikas Forenede Stater, dækkede anvendelsesområdet for fællesskabsreglerne, har klausulen i nævnte artikels stk. 1 til formål at fastlægge den respektive rækkevidde af de to regelsæt, dvs. sikre, at bestemmelserne i de to retsakter regulerer forskellige områder. Som det er blevet anført af den tyske regering, kunne man lige så godt have anvendt en anden lovgivningsteknik og have formuleret reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse mere restriktivt, således at de kun fandt anvendelse i forholdet mellem medlemsstaterne og de andre stater, der er kontraherende parter i nævnte konvention.
- 82 Parlamentet har heroverfor henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Danmark og konkluderet, at selv om en bestemmelse svarende til Lugano-konventionens artikel 54b blev indsat i den påtænkte aftale, og der ikke måtte være nogen modstrid mellem denne og forordning nr. 44/2001, ville det ikke tilkomme medlemsstaterne at indgå den påtænkte aftale.
- 83 Med henvisning til, at en frakoblingsklausul oftest findes i en aftale af »blandet« karakter, har Kommissionen anført, at det af Rådet i forhandlingsdirektiverne udtrykte ønske om at optage en sådan klausul i den påtænkte aftale kan betragtes som et ubehændigt forsøg på at forhåndsbestemme den påtænkte aftale som en aftale af blandet karakter. Ifølge Kommissionen bør spørgsmålet om, hvorvidt Fællesskabets eksterne kompetence er en enekompetence, ligesom spørgsmålet om en fællesskabslovgivnings hjemmel, være baseret på objektive forhold, der kan efterprøves af Domstolen, og ikke på den blotte omstændighed, at der i den pågældende internationale aftale er indsat en frakoblingsklausul. Såfremt dette krav ikke opfyldes, kan spørgsmålet, om Fællesskabets kompetence er en enekompetence eller ikke, blive genstand for manipulation.
- 84 I denne forbindelse har Kommissionen stillet spørgsmålstegn ved nødvendigheden af en klausul, hvis formål er at regulere forholdet mellem en lovgivning, hvorved der indføres en fællesskabsordning, og en international konvention, hvorved denne

ordning skal udstrækkes til tredjelande, hvilket ikke i sig selv behøver at påvirke gældende fællesskabsret. Da den påtænkte aftale dækker områder, hvor der er foretaget en fuldstændig harmonisering, har en frakoblingsklausul ingen relevans.

- 85 Kommissionen har understreget den særlige karakter af en frakoblingsklausul i en international aftale vedrørende international privatret, idet en sådan klart adskiller sig fra en klassisk frakoblingsklausul. I det foreliggende tilfælde er formålet ikke at sikre, at forordning nr. 44/2001 anvendes, hver gang det er muligt, men at foretage en sammenhængende regulering af den respektive anvendelse af denne forordning og af den påtænkte aftale.

— Sammenfaldet mellem bestemmelserne i den påtænkte aftale og de interne fællesskabsregler

- 86 Rådet har endelig undersøgt betydningen af sammenfaldet mellem bestemmelserne i den påtænkte aftale og de interne regler. Det har undersøgt dette spørgsmål under hensyn til den opfattelse, som generaladvokat Tizzano gav udtryk for i punkt 72 i forslaget til afgørelse i de sager, som lå til grund for open skies-dommene. Tizzano bemærkede følgende: »[...] inden for de områder, der er omfattet af fælles regler, må medlemsstaterne ikke indgå internationale aftaler, heller ikke, såfremt de gentager de fælles regler ord for ord eller henviser til dem. En indgåelse af sådanne aftaler kan således være til skade for den ensartede anvendelse af fællesskabsretten ud fra to forskellige synspunkter. For det første, fordi »gengivelsen« af de fælles regler i aftalerne ikke [...] udgør en garanti for, at de pågældende regler siden faktisk anvendes ensartet [...]. For det andet, fordi den pågældende »gengivelse« under alle omstændigheder vil medføre en ændring af arten og den retlige ordning for de fælles regler, også med den betydelige og konkrete risiko, at de vil være unddraget den kontrol, som Domstolen udøver i medfør af traktatens artikel 234«.

- 87 I betragtning af sammenfaldet mellem de materielle bestemmelser i de to retsakter — forordning nr. 44/2001 og den påtænkte aftale — og målsætningen om en parallel udvikling af den påtænkte aftale og de interne fællesskabsregler, synes det ifølge Rådet ikke udelukket at konkludere, at Fællesskabet er enekompetent med hensyn til den påtænkte aftale i sin helhed.
- 88 Det vil dog også kunne hævdes, at sammenfaldet mellem bestemmelserne i den påtænkte aftale og forordning nr. 44/2001 i betragtning af forskellen mellem de omhandlede områder ikke er relevant. Navnlige bemærkes, at eftersom artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 44/2001 anerkender medlemsstaternes kompetence til at fastsætte bestemmelser om retternes kompetence, når sagsøgte ikke har bopæl i en medlemsstat, er der intet til hinder for, at disse medlemsstater »kopierer« forordningens bestemmelser i deres nationale lovgivning, uden at dette gør indgreb i forordningen. Rådets opfattelse deles på dette punkt af den tyske, græske, portugisiske og finske regering samt af Irland. Den tyske regering har bemærket, at en kompetence for Fællesskabet ikke kan udledes alene af den konkrete formulering af en bestemmelse. Tildelingen af kompetencen afgør, hvem der skal træffe afgørelse om formuleringen af bestemmelsen.
- 89 Parlamentet har henvist til generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse i de sager, der lå til grund for open skies-dommene, og konkluderet, at Fællesskabet er enekompetent på området.
- 90 Parlamentet har afvist Rådets argumentation om, at sammenfaldet mellem bestemmelserne i den påtænkte aftale og i forordning nr. 44/2001 udelukker enhver mulighed for modstrid mellem disse. Parlamentet finder dels, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en modstrid, ikke er afgørende for bedømmelsen af rækkevidden af Fællesskabets kompetence, dels, at anvendelsen af en sådan aftale kan føre til at udelukke anvendelsen af visse bestemmelser i forordning nr. 44/2001 og dermed påvirke dem, uanset at de pågældende bestemmelser er sammenfaldende.

- 91 Kommissionen er af den opfattelse, at formålet med forhandlingerne vedrørende den nye Lugano-konvention, nemlig at de fælles regler i forordning nr. 44/2001 slet og ret skal »eksporteres« til relationerne med stater, der ikke er medlemmer af Fællesskabet, har som konsekvens, at Fællesskabets kompetence til at gennemføre disse forhandlinger nødvendigvis er en enekompetence.
- 92 Kommissionen har henvist til paralleliteten og forbindelserne mellem Bruxelles-konventionen og Lugano-konventionen og bemærket, at den eneste grund til, at der blev indgået en særskilt konvention, var, at det var umuligt at anmode tredjelande om at tiltræde en konvention, hvis grundlag var artikel 293 EF, og hvorved Domstolen blev tildelt kompetence. Kommissionen har anført, at der blev indført forskellige mekanismer med henblik på at sikre sammenhængen i fortolkningen af de to konventioner.
- 93 Ifølge Kommissionen indebærer formålet om, at fælles regler slet og ret skal overføres til den nye Lugano-konvention, at enhver kompetence for medlemsstaterne er udelukket, da dette ville være uforeneligt med fællesmarkedets enhed og den ensartede anvendelse af fællesskabsretten. Kun Fællesskabet er i stand til at overvåge sammenhængen i dets egne fælles regler, såfremt de løftes op på internationalt plan.
- 94 I tilknytning til den argumentation, der er fremført i lyset af Domstolens praksis, og som en mere generel betragtning har Parlamentet henledt Domstolens opmærksomhed på de problemer af retlig og praktisk art, som kan opstå i tilfælde af en blandet aftale, navnlig for så vidt angår det forhold, at den påtænkte aftale skal åbnes for ratifikation af alle medlemsstater. Parlamentet har endvidere understreget kravet om sammenhæng mellem Fællesskabets interne og eksterne politik i forbindelse med skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- 95 Med hensyn til argumentationen om, at den påtænkte aftale ikke vil være til skade for anvendelsen af forordning nr. 44/2001, men tværtimod fremme denne, idet dens

anvendelse udstrækkes til andre europæiske stater; har den franske regering — under hensyn til, at denne aftale ud over enkelte tredjelande omfatter samtlige medlemsstater — rejst spørgsmålet, om det ikke kun er Fællesskabet, der skal anses for at have ret til at råde over sin egen lovgivning, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt nævnte aftale skader eller fremmer Fællesskabets lovgivning. Medlemsstaterne bevarer kompetencen til at indgå andre aftaler med tredjelande, som ikke omfatter samtlige medlemsstater; forudsat at disse aftaler ikke påvirker anvendelsen af forordning nr. 44/2001. Ifølge den franske regering er Fællesskabet derfor enekompetent til specifikt at indgå den påtænkte aftale.

Medlemsstaternes og institutionernes mundtlige indlæg

96 Med henblik på at give de medlemsstater, der er tiltrådt Den Europæiske Union efter indgivelsen af begæringen om en udtalelse, mulighed for at fremkomme med bemærkninger til denne, har Domstolen afholdt et retsmøde, som fandt sted den 19. oktober 2004. Rådet, den tjekkiske, danske, tyske, græske, spanske, franske, nederlandske, polske, portugisiske og finske regering, Det Forenede Kongeriges regering samt Irland, Parlamentet og Kommissionen deltog heri. Størstedelen af de bemærkninger, som blev fremsat for Domstolen, vedrørte de fire spørgsmål, som Domstolen skriftligt havde opfordret medlemsstaterne og institutionerne til at udtale sig om under dette retsmøde. Disse spørgsmål omhandlede:

- relevansen af ordlyden af artikel 61 EF og 65 EF, navnlig udtrykket »nødvendige for det indre markeds funktion« i artikel 65 EF
- relevansen af spørgsmålet om, i hvilket omfang en medlemsstat f.eks. kan forhandle en bilateral aftale med et tredjeland, der regulerer de spørgsmål, der behandles i forordning nr. 44/2001, men uden nødvendigvis at fastsætte de samme kriterier som dem, der anvendes i denne

- muligheden for at opstille en sondring mellem bestemmelserne om retternes kompetence og bestemmelserne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser samt

- det eventuelle behov for at udvikle eller præcisere den eksisterende retspraksis.

Om Domstolens første spørgsmål

97 Hvad angår relevansen af ordlyden af artikel 61 EF og 65 EF og navnlig udtrykket »nødvendige for det indre markeds funktion« i artikel 65 EF finder den tyske regering, støttet af den franske regering, Parlamentet og Kommissionen, at dette udtryk kun er relevant for bedømmelsen af, om Fællesskabet ved vedtagelsen af forordning nr. 44/2001 har udøvet sin interne kompetence korrekt. Den finder endvidere, at enhver intern fællesskabsretsakt, der vedtages på grundlag af artikel 65 EF, skal opfylde denne betingelse. Derimod er det ikke påkrævet for at fastslå, at der foreligger en eksternt fællesskabskompetence på det område, som reguleres ved denne forordning, at også den påtænkte aftale skal være nødvendig for det indre markeds funktion. Denne eksterne kompetence afhænger således ganske enkelt af, i hvilket omfang en sådan aftale påvirker eller ændrer rækkevidden af en intern fællesskabsregel. Ifølge den franske regering ville den retspraksis, der er udviklet på grundlag af AETR-dommen, miste enhver betydning, hvis den omstændighed, at artikel 65 EF kun henviser til foranstaltninger, som er nødvendige for det indre markeds funktion, ville fratage Fællesskabet en kompetence til at indgå internationale aftaler.

98 Det Forenede Kongeriges regering finder derimod, støttet af en række andre regeringer, at artikel 65 EF efter selve sin ordlyd fastlægger rækkevidden og intensiteten af den interne fællesskabsordning. Denne ordlyd viser nærmere

bestemt, at forordning nr. 44/2001 ikke fører til en fuldstændig harmonisering af medlemsstaternes regler vedrørende kompetencekonflikter mellem retterne. Selv om flere regler i denne forordning kan anses for at have en vis ekstern rækkevidde — således f.eks. den almindelige kompetenceregulering på grundlag af den omstændighed, at sagsøgtets bopæl er beliggende i Unionen — er det væsentlige, at disse regler indgår i en intern ordning, der har til formål at løse kompetencekonflikter mellem retterne i Unionens medlemsstater. Henset til den interne rækkevidde af artikel 61 EF og 65 EF kan disse ikke udgøre hjemmelen til at oprette en fuldstændig fællesskabskodeks, hvorved der indføres regler vedrørende Fællesskabets internationale kompetence.

- 99 Herudover har den tjekkiske regering, støttet af den græske, spanske og finske regering, anført, at ordlyden af artikel 61 EF og 65 EF viser, at den interne fællesskabskompetence er begrænset med henblik på det særlige formål, der består i at sikre det indre markeds funktion. Følgelig bør den eksterne fællesskabskompetence være begrænset med henblik på det samme formål. Den finske regering finder endvidere, at det for så vidt angår Lugano-konventionen vanskeligt kan antages, at den påtænkte aftale kan være nødvendig for det indre markeds funktion, eftersom de kontraherende parter, som ikke er medlemmer af Unionen, ikke er berørt af oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed eller af gennemførelsen af det indre marked.

Om Domstolens andet spørgsmål

- 100 Med hensyn til relevansen af spørgsmålet om, i hvilket omfang en medlemsstat kan forhandle en bilateral aftale med et tredjeland, der regulerer de spørgsmål, der behandles i forordning nr. 44/2001, men uden nødvendigvis at fastsætte de samme kriterier som dem, der anvendes i denne, finder hovedparten af de regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, samt Parlamentet, at det eneste relevante spørgsmål er, om de forpligtelser, der følger af den bilaterale aftale, henhører under denne forordnings anvendelsesområde eller ikke. Det gør således ingen forskel, om denne aftale indholdsmæssigt svarer til fællesskabsreglerne eller ikke.

- 101 En sådan bilateral aftale bør derfor udfærdiges med omhu med henblik på at sikre, at dens bestemmelser ikke omfatter sagsområder, der reguleres af forordning nr. 44/2001, eventuelt ved hjælp af en frakoblingsklausul. Den tyske, græske og finske regering har bl.a. anført, at tilstedeværelsen af en sådan klausul er afgørende. Kommissionen finder derimod, at selve den omstændighed, at der foreligger en frakoblingsklausul, udgør et klart bevis for en påvirkning i AETR-dommens forstand.
- 102 Under retsmødet anførte den spanske regering, at en medlemsstat på andre sagsområder end dem, der er omfattet af forordning nr. 44/2001, bevarer friheden til at indgå aftaler med tredjelande. Hvad angår aftaler vedrørende sagsområder, der er omfattet af nævnte forordning, har denne regering anmodet Domstolen om at nuancere retspraksis, idet den har henvist til, at visse medlemsstater kan have en særlig interesse i at forhandle om disse sagsområder med et tredjeland på grund af geografisk nærhed eller historiske forbindelser mellem de pågældende to stater.
- 103 Ifølge Parlamentet vil valget i en bilateral aftale mellem en medlemsstat og et tredjeland af et andet tilknytningskriterium end sagsøgtets bopæl, som er det tilknytningskriterium, der er anvendt i forordning nr. 44/2001, nødvendigvis påvirke denne forordning. Således vil en bilateral aftale, der anvender nationalitetskriteriet, være uforenelig med denne forordning, eftersom to forskellige retter, afhængigt af den anvendte retsakt og det anvendte kriterium, ville være kompetente.

Om Domstolens tredje spørgsmål

- 104 Hvad angår den eventuelle nødvendighed af at opstille en sondring mellem bestemmelserne om retternes kompetence og bestemmelserne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser har en række regeringer, herunder den tjekkiske, tyske, græske, portugisiske og finske, anført, at en sådan sondring er nødvendig. F.eks.

fremgår det ifølge den finske regering af opbygningen af forordning nr. 44/2001, at kapitlet om retternes kompetence og kapitlet om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser ikke er indbyrdes forbundne. Der er således tale om to adskilte og selvstændige regelsæt, som er optaget i samme retsakt.

- 105 Den spanske regering finder derimod, at der ikke skal foretages en sådan sondring. Dels kan det fastslås, at de to anvendelsesområder for de nævnte bestemmelser indbefatter dele, som ikke er omfattet af fællesskabsretten. Dels udgør de to kategorier af bestemmelser et hele, idet formålet med forordning nr. 44/2001 er at opnå en forenklings på området for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.
- 106 Parlamentet og Kommissionen er tilsvarende af den opfattelse, at det ikke er begrundet at opdele den påtænkte aftale i to forskellige dele og konkludere, at der for den ene dels vedkommende er tale om en enekompetence for Fællesskabet og for den anden en delt kompetence. Ifølge Kommissionen beror hele den forenklede fremgangsmåde for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser — såvel den, som er gennemført ved forordning nr. 44/2001, som den, der følger af Lugano-konventionen — på den omstændighed, at kompetencereglerne er harmoniserede, og at der mellem medlemsstaterne eksisterer en tilstrækkelig gensidig tillid til at undgå, at retterne i anerkendelses- eller fuldbyrdelsesstaterne skal undersøge fra sag til sag, om den kompetence, der tilkommer retterne i domsstaten, er blevet respekteret. Ud fra denne synsvinkel kan der ikke sondres mellem sagsområdet vedrørende kompetence og sagsområdet vedrørende anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.

Om Domstolens fjerde spørgsmål

- 107 Hvad angår det eventuelle behov for at udvikle eller præcisere den eksisterende retspraksis ønsker det store flertal af de regeringer, der har afgivet indlæg for

Domstolen, en afklaring af den retspraksis, der er udviklet på grundlag af AETR-dommen. De samme regeringer støtter desuden det standpunkt, som Det Forenede Kongeriges regering har indtaget i sit skriftlige indlæg, hvorefter et af kriterierne efter denne retspraksis bør tages op til fornyet overvejelse, nemlig kriteriet vedrørende den omstændighed, at internationale forpligtelser henhører under et område, der allerede »i vid udstrækning« er reguleret af fælles regler. Domstolen bør f.eks. ifølge den spanske regering være yderst forsigtig, før den anvender doktrinen om implicit ekstern kompetence på den situation, som er genstand for den foreliggende begæring om en udtalelse, idet denne doktrin er udviklet i forbindelse med sager inden for det økonomiske område, hvor de kriterier, som finder anvendelse, er meget forskellige fra dem, der anvendes inden for international privatret. Ifølge Irland må en fuldstændig harmonisering være nødvendig, for at det kan fastslås, at der foreligger en implicit ekstern fællesskabskompetence.

- 108 Ifølge den franske regering og Kommissionen følger Fællesskabets enekompetence derimod af den omstændighed, at den nye Lugano-konvention har til formål at udstrække den samarbejdsordning, som er indført ved forordning nr. 44/2001, til tredjelande.
- 109 Med hensyn til relevansen af selve den omstændighed, at formålet med den påtænkte aftale er at gengive fællesskabsreglerne, har hovedparten af regeringerne endelig anført, at der ikke er noget, der forhindrer medlemsstaterne i at kopiere fællesskabsretlige bestemmelser i internationale aftaler, som ikke er omfattet af Fællesskabets eksterne kompetence. Det centrale spørgsmål er, om den påtænkte aftale kan påvirke de interne fællesskabsregler, og ikke paralleliteten mellem kompetencerne som sådan.

Domstolens stillingtagen

Formaliteten

- 110 Den af Rådet indgivne begæring om en udtalelse vedrører spørgsmålet, om kompetencen til at indgå den nye Lugano-konvention er en enekompetence eller en delt kompetence.

- 111 Rådet er en af de institutioner, som er nævnt i artikel 300, stk. 6, EF. Genstanden for den påtænkte aftale og dens hovedtræk er tilstrækkeligt beskrevet, således som det kræves af Domstolen (udtalelse 1/78 af 4.10.1979, Sml. s. 2871, præmis 35, og udtalelse 2/94, præmis 10-18).
- 112 I øvrigt kan der ifølge Domstolens faste praksis indhentes en udtalelse fra Domstolen om spørgsmål om kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne med hensyn til indgåelse af en konkret aftale med tredjelande (jf. senest udtalelse 2/00, præmis 3). Procesreglementets artikel 107, stk. 2, bekræfter denne fortolkning.
- 113 Heraf følger, at begæringen om en udtalelse kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Om Fællesskabets kompetence til at indgå internationale aftaler

- 114 Fællesskabets kompetence til at indgå internationale aftaler kan ikke blot følge af, at den udtrykkeligt er tildelt i traktaten, men kan også udledes implicit af andre bestemmelser i traktaten og af retsakter, som i medfør af disse bestemmelser er udstedt af Fællesskabets institutioner (jf. AETR-dommen, præmis 16). Domstolen har desuden fastslået, at såfremt der med henblik på virkeliggørelsen af et bestemt mål ved fællesskabsretten er tildelt disse institutioner kompetence internt, har Fællesskabet kompetence til at påtage sig de nødvendige internationale forpligtelser til virkeliggørelse af dette mål, også selv om der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse herom (udtalelse 1/76, præmis 3, og udtalelse 1/91, præmis 7).

- 115 Denne kompetence for Fællesskabet kan være en enekompetence eller en kompetence, som deles med medlemsstaterne. Med hensyn til en enekompetence har Domstolen fastslået, at den situation, der var omhandlet i udtalelse 1/76, er en situation, hvor den interne kompetence kun kan udnyttes formålstjenligt sammen med den eksterne kompetence (udtalelse 1/76, præmis 4 og 7, og udtalelse 1/94, præmis 85), og det således er nødvendigt at indgå en international aftale af hensyn til virkeliggørelsen af mål i traktaten, der ikke kan nås ved, at Fællesskabet selv fastsætter regler (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 57).
- 116 I AETR-dommens præmis 17 opstillede Domstolen princippet om, at medlemsstaterne, når der er blevet udstedt fælles regler, ikke længere har ret til individuelt eller kollektivt at indgå forpligtelser med tredjelande, der påvirker disse regler. Også i et sådant tilfælde har Fællesskabet enekompetence til at indgå de internationale aftaler.
- 117 I den situation, som denne udtalelse omhandler, er dette princip relevant for bedømmelsen af, om en ekstern kompetence for Fællesskabet er en enekompetence eller ikke.
- 118 I præmis 11 i udtalelse 2/91 pegede Domstolen på, at nævnte princip også finder anvendelse, såfremt der er blevet udstedt regler på områder, som ikke er omfattet af en fælles politik, navnlig på områder, hvor der findes bestemmelser om harmonisering.
- 119 I denne forbindelse henviste Domstolen til, at på alle de områder, som svarer til traktatens mål, pålægges det i artikel 10 EF medlemsstaterne at lade Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver og at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare (udtalelse 2/91, præmis 10).

- 120 Da den tog stilling til kapitel III i Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 170 vedrørende sikkerhed i forbindelse med anvendelse af kemikalier på arbejdspladsen, et kapitel, der henhører under et område, der allerede i vid udstrækning var reguleret i fællesskabsbestemmelser, tog Domstolen den omstændighed i betragtning, at disse bestemmelser var blevet vedtaget gradvist over en periode på mere end 25 år med henblik på en endnu mere fuldstændig harmonisering, hvis formål var dels at fjerne hindringer for samhandelen forårsaget af forskelle i medlemsstaternes lovgivninger, dels samtidig at sikre beskyttelsen af befolkningen og miljøet. Domstolen konkluderede, at dette kapitel i konventionen kunne påvirke fællesskabsbestemmelserne, og at medlemsstaterne derfor ikke kunne påtage sig sådanne forpligtelser uden om Fællesskabet (udtalelse 2/91, præmis 25 og 26).
- 121 I udtalelse 1/94 og i open skies-dommene har Domstolen opstillet tre situationer, hvor den har anerkendt en enekompetence for Fællesskabet. Disse tre situationer, som har været genstand for udstrakte drøftelser i forbindelse med denne begæring om en udtalelse, og som der er henvist til i denne udtalelses præmis 45, er imidlertid blot eksempler; hvis formulering kan føres tilbage til de særlige sammenhænge, som Domstolen har taget i betragtning.
- 122 Domstolen har således i meget mere generelle vendinger anerkendt en enekompetence for Fællesskabet, bl.a. når medlemsstaternes indgåelse af en aftale er uforenelig med fællesmarkedets enhed og fællesskabsrettens ensartede anvendelse (AETR-dommen, præmis 31), eller når enhver aftale på området på grund af selve karakteren af de eksisterende fællesskabsbestemmelser, såsom lovgivning, der indeholder bestemmelser vedrørende den behandling, der tilkommer tredjelands borgere, eller vedrørende en fuldstændig harmonisering af et bestemt spørgsmål, nødvendigvis påvirker fællesskabsreglerne i AETR-dommens forstand (jf. i denne retning udtalelse 1/94, præmis 95 og 96, samt dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 83 og 84).

- 123 Derimod har Domstolen ikke anerkendt Fællesskabets enekompetence, når en international konvention på grund af, at såvel fællesskabsbestemmelserne som bestemmelserne i den internationale konvention har karakter af minimumsforskrifter, ikke kan hindre medlemsstaternes fulde anvendelse af fællesskabsretten (udtalelse 2/91, præmis 18). Tilsvarende har Domstolen heller ikke anerkendt nødvendigheden af en enekompetence for Fællesskabet begrundet i risikoen for, at bilaterale aftaler skaber forstyrrelser i udvekslingen af tjenesteydelser på det indre marked, idet den har bemærket, at intet i traktaten er til hinder for, at institutionerne i de fælles regler, de fastsætter, foreskriver en samordnet adfærd over for tredjelande eller foreskriver, hvilken holdning medlemsstaterne skal indtage udadtil (udtalelse 1/94, præmis 78 og 79, samt dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 85 og 86).
- 124 I denne sammenhæng skal der erindres om, at Fællesskabet kun råder over tildelte kompetencer, og at antagelsen af, at der foreligger en kompetence — tilmed en enekompetence, som ikke er udtrykkeligt fastsat i traktaten — derfor skal finde sin begrundelse i en konkret analyse af forholdet mellem den påtænkte aftale og gældende fællesskabsret, som viser, at indgåelsen af en sådan aftale kan påvirke fællesskabsreglerne.
- 125 I visse tilfælde er en undersøgelse og sammenligning af de områder, der er omfattet såvel af fællesskabsregler som af en påtænkt aftale, nok til at udelukke enhver påvirkning af fællesskabsreglerne (udtalelse 1/94, præmis 103, udtalelse 2/92, præmis 34, og udtalelse 2/00, præmis 46).
- 126 Det er imidlertid ikke nødvendigt, at det område, som den internationale aftale omfatter, og det, som er omfattet af fællesskabslovgivningen, er fuldstændigt sammenfaldende. Når det skal afgøres, om kriteriet om »et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret i fællesskabsbestemmelser« (udtalelse 2/91, præmis 25 og 26) er opfyldt, skal analysen baseres ikke blot på rækkevidden af de pågældende regler, men også på deres karakter og indhold. Der skal tillige tages hensyn til ikke blot fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin på det pågældende område, men også perspektiverne for dens udvikling, når disse kan forudses på det tidspunkt, hvor analysen foretages (jf. i denne retning udtalelse 2/91, præmis 25).

- 127 Det forhold, at der ikke blot tages hensyn til udstrækningen af det område, som fællesskabsreglerne dækker, men også til disse reglers karakter og indhold, kommer også til udtryk i den retspraksis fra Domstolen, som der er henvist til i præmis 123 i denne udtalelse, hvorefter minimumsforskrifter, der indgår i såvel fællesskabsreglerne som i den internationale aftales bestemmelser, efter deres karakter kan føre til den konklusion, at der ikke er tale om påvirkning, selv om fællesskabsreglerne og aftalens bestemmelser dækker det samme område.
- 128 Det er i sidste ende væsentligt at sikre, at fællesskabsreglerne anvendes på en ensartet og sammenhængende måde, og at den ordning, som oprettes ved disse regler, fungerer tilfredsstillende, med henblik på at bevare fællesskabsrettens fulde effektivitet.
- 129 Et eventuelt initiativ med henblik på at undgå indbyrdes modsigelser mellem fællesskabsretten og den påtænkte aftale indebærer heller ikke, at det er unødvendigt inden indgåelsen af denne aftale at afgøre, om den kan påvirke fællesskabsreglerne (jf. i denne retning bl.a. udtalelse 2/91, præmis 25, og dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 101 og 105).
- 130 Det forhold, at der i en aftale findes en såkaldt »frakoblingsklausul«, hvorefter aftalen ikke berører medlemsstaternes anvendelse af de relevante bestemmelser i fællesskabsretten, udgør i denne henseende ikke en garanti for, at fællesskabsreglerne ikke påvirkes af aftalens bestemmelser på grund af en afgrænsning af disses respektive anvendelsesområder, men kan tværtimod fremstå som et indicium for, at disse regler påvirkes. En sådan mekanisme til forebyggelse af enhver konflikt ved gennemførelsen af aftalen er ikke i sig selv et afgørende element, der gør det muligt at besvare spørgsmålet, om Fællesskabet er enekompetent til at indgå denne aftale, eller om kompetencen tilkommer medlemsstaterne, et spørgsmål, som skal være besvaret forud for indgåelsen af aftalen (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 101).

- 131 Endelig er hjemmelen for fællesskabsreglerne og nærmere bestemt betingelsen vedrørende det indre markeds funktion i artikel 65 EF som sådan uden relevans ved efterprøvelsen af, om en international aftale påvirker fællesskabsregler. Hjemmelen for en intern lovgivning afgøres således af denne lovgivnings hovedbestanddel, mens den regel, i relation til hvilken spørgsmålet om påvirkning undersøges, blot kan være en underordnet bestanddel af denne lovgivning. Fællesskabets enekompetence har navnlig til formål at sikre fællesskabsrettens effektivitet og at sikre, at de ordninger, som oprettes ved fællesskabsrettens regler, fungerer tilfredsstillende, uafhængigt af de eventuelle grænser, som måtte være fastsat i den traktatbestemmelse, som institutionerne har anvendt som hjemmel for at vedtage sådanne regler.
- 132 Såfremt en international aftale indeholder bestemmelser, som forudsætter en harmonisering af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser på et område, hvor traktaten udelukker en sådan harmonisering, har Fællesskabet ikke den nødvendige kompetence til at indgå denne aftale. Disse grænser for Fællesskabets eksterne kompetence vedrører selve spørgsmålet, om der foreligger en kompetence, og ikke om denne er en enekompetence.
- 133 Det følger af det ovenstående, at der skal foretages en fuldstændig og konkret analyse med henblik på at efterprøve, om Fællesskabet har kompetence til at indgå en international aftale, og om der er tale om en enekompetence. I dette øjemed skal der ikke blot tages hensyn til det område, som omfattes af såvel fællesskabsreglerne som af bestemmelserne i den påtænkte aftale, for så vidt som disse er kendt, men også til karakteren og indholdet af disse regler og bestemmelser, med henblik på at sikre, at aftalen ikke kan være til skade for en ensartet og sammenhængende anvendelse af fællesskabsreglerne og den tilfredsstillende funktion af den ordning, som oprettes ved disse regler.

Om Fællesskabets kompetence til at indgå den nye Lugano-konvention

- 134 Begæringen om en udtalelse vedrører ikke spørgsmålet, om der foreligger en kompetence for Fællesskabet til at indgå den påtænkte aftale, men spørgsmålet, om

der er tale om en enekompetence eller en delt kompetence. I denne henseende er det tilstrækkeligt at konstatere, at Fællesskabet allerede har vedtaget interne regler om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i civil- og handelsretlige sager, såsom forordning nr. 44/2001, der er vedtaget på grundlag af artikel 61, litra c), EF og artikel 67, stk. 1, EF, eller specifikke bestemmelser i lovgivningen inden for særlige områder, f.eks. afsnit X i forordning nr. 40/94 eller artikel 6 i direktiv 96/71.

135 Forordning nr. 44/2001 blev vedtaget, for at den i det indbyrdes forhold mellem medlemsstaterne med undtagelse af Kongeriget Danmark skulle afløse Bruxelleskonventionen. Den finder anvendelse på det civil- og handelsretlige område inden for de grænser, som sættes af dens anvendelsesområde, således som det er defineret i dens artikel 1. Da forordningens formål og dens bestemmelser for en stor dels vedkommende er overtaget fra Bruxelleskonventionen, vil der om fornødent blive henvist til Domstolens fortolkning af denne konvention.

136 Den påtænkte aftale skal afløse Lugano-konventionen, der i femte betragtning til forordning nr. 44/2001 betegnes som »en parallelkonvention til Bruxelleskonventionen«.

137 Selv om såvel den tekst, der er resultatet af arbejdet med at revidere de to førnævnte konventioner, som forhandlingsdirektiverne til den nye Lugano-konvention er kendt, skal det understreges, at der ikke foreligger nogen sikkerhed med hensyn til den endelige tekst, som vil blive vedtaget.

138 Såvel forordning nr. 44/2001 som den påtænkte aftale består i det væsentlige af to dele. Den første del af aftalen omfatter regler om retternes kompetence som dem, der indgår i forordningens kapitel II, og de specifikke bestemmelser, der er nævnt i

denne udtalelses præmis 134. Den anden del indeholder regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser som dem, der indgår i kapitel III i forordning nr. 44/2001. Disse to dele skal analyseres hver for sig.

— Om reglerne om retternes kompetence

- 139 Formålet med en regel om retternes kompetence er at fastslå, hvilken ret der i et givet tilfælde har kompetence til at påkende en sag. Med henblik herpå indeholder en sådan regel et kriterium, der gør det muligt at »knytte« en tvist til den ret, der anerkendes som den kompetente ret. Tilknytningskriterierne varierer, som oftest efter genstanden for tvisten. Men de kan også tage hensyn til tidspunktet for sagsanlægget, til egenskaber ved sagsøgeren eller sagsøgte eller til ethvert andet forhold.
- 140 Det forhold, at der i forskellige retsordener anvendes forskellige tilknytningskriterier, skaber konflikter mellem kompetencereglerne. Disse konflikter kan være reguleret i udtrykkelige bestemmelser i *lex fori* eller i henhold til almindelige principper, som er fælles for flere retsordener. Det kan også forekomme, at en lov overlader sagsøgeren valget mellem flere retter, hvis kompetence afgøres efter flere forskellige tilknytningskriterier.
- 141 Det følger heraf, at en international lovgivning, som indeholder regler, der gør det muligt at løse konflikter mellem forskelligartede kompetenceregler, som er fastsat i forskellige retsordener under anvendelse af forskellige tilknytningskriterier, kan udgøre en særdeles kompleks ordning, som for at være sammenhængende skal være så fuldstændig som muligt. Den mindste lakune i disse regler kan således føre til, at flere retter har en konkurrerende kompetence til at træffe afgørelse i samme sag,

men også til en fuldstændig manglende retsbeskyttelse, hvor ingen ret kan anerkendes som kompetent til at træffe afgørelse i en sådan sag.

- 142 I de internationale aftaler, som medlemsstaterne eller Fællesskabet har indgået med tredjelande, fastsætter disse regler om kompetencekonflikter nødvendigvis ikke blot kriterier for kompetencen for retterne i tredjelandene, men også for retterne i medlemsstaterne, og de vedrører følgelig områder, der er reguleret af forordning nr. 44/2001.
- 143 Denne forordning og nærmere bestemt dens kapitel II har til formål at tilvejebringe ensartede regler om retternes kompetence på det civil- og handelsretlige område, ikke blot for tvister inden for Fællesskabet, men også for tvister med tilknytning til udlandet, med henblik på at fjerne de hindringer for det indre markeds funktion, der kan følge af forskellene mellem de nationale lovgivninger på dette område (jf. anden betragtning til forordning nr. 44/2001 og vedrørende Bruxelles-konventionen dom af 1.3.2005, sag C-281/02, Owusu, Sml. I, s. 1383, præmis 34).
- 144 Forordning nr. 44/2001 indeholder et sæt af regler, der udgør et fuldstændigt system, og som ikke blot finder anvendelse på forholdene mellem de forskellige medlemsstater — hvorved de vedrører såvel sager, der verserer for retterne i forskellige medlemsstater, som afgørelser truffet af retterne i en medlemsstat med henblik på anerkendelse og fuldbyrdelse af disse i en anden medlemsstat — men også på forholdene mellem en medlemsstat og et tredjeland.
- 145 I en afgørelse vedrørende Bruxelles-konventionen har Domstolen i denne henseende henvist til, at anvendelsen af kompetencereglerne kræver, at der er tale om tilfælde med tilknytning til udlandet, og at det omhandlede retsforholds internationale karakter ikke nødvendigvis, for at Bruxelles-konventionens artikel 2 finder anvendelse, behøver være en følge af, at flere kontraherende stater på grund af

sagens realitet eller parternes respektive bopæle er impliceret. Hvis en kontraherende stat og et tredjeland er impliceret f.eks. på grund af, at sagsøgeren og en sagsøgt har bopæl i den kontraherende stat, og de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, har fundet sted i tredjelandet, kan dette også give det omhandlede retsforhold en international karakter. Denne situation kan således rejse nogle spørgsmål i den kontraherende stat vedrørende fastlæggelsen af retternes internationale kompetence, som det netop er et af målene med Bruxelleskonventionen at regulere, således som det fremgår af tredje betragtning i præamblen til denne konvention (Owusu-dommen, præmis 25 og 26).

¹⁴⁶ Domstolen har desuden fastslået, at Bruxelles-konventionens regler om enekompetence og om udtrykkelige aftaler om kompetence også finder anvendelse på retsforhold, der kun implicerer en kontraherende stat og et eller flere tredjelande (Owusu-dommen, præmis 28). Med hensyn til Bruxelles-konventionens regler om litispændens og indbyrdes sammenhængende krav og om anerkendelse og fuldbyrdelse, som vedrører sager, der verserer for retter i forskellige kontraherende stater, eller afgørelser, der er truffet af retter i en kontraherede stat med henblik på deres anerkendelse og fuldbyrdelse i en anden kontraherende stat, har Domstolen endvidere udtalt, at de tvister, der behandles i de pågældende sager eller afgørelser, kan have en international karakter ved, at de implicerer en kontraherende stat og et tredjeland, og af denne grund have foranlediget, at den almindelige kompetenceregulering i Bruxelles-konventionens artikel 2 finder anvendelse (Owusu-dommen, præmis 29).

¹⁴⁷ I denne sammenhæng skal det fastslås, at forordning nr. 44/2001 indeholder bestemmelser, hvorved forordningens forhold til andre, eksisterende eller fremtidige, fællesskabsbestemmelser reguleres. Således tages der i dens artikel 67 forbehold for anvendelsen af bestemmelser, som på særlige områder fastsætter regler for retternes kompetence samt for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, og som er indeholdt i fællesskabsretsakter eller i de harmoniserede nationale lovgivninger til gennemførelse af disse retsakter. I forordningens artikel 71, stk. 1, tages der ligeledes forbehold for anvendelsen af konventioner med samme genstand som de foregående bestemmelser, hvori medlemsstaterne allerede er parter. I denne henseende fremgår det af samme artikels stk. 2, litra a), at forordningen ikke er til hinder for, at en ret i

en medlemsstat, der er part i en sådan konvention, kan anse sig for kompetent i medfør af den pågældende konvention, også selv om sagsøgte har bopæl i en medlemsstat, der ikke er part i den pågældende konvention.

148 Henset til den fuldstændige og sammenhængende karakter af ordningen vedrørende regulering af kompetencekonflikter i forordning nr. 44/2001 skal dens artikel 4, stk. 1, hvori det er anført, at »[h]ar en sagsøgt ikke bopæl på en medlemsstats område, afgøres retternes kompetence i hver enkelt medlemsstat efter medlemsstatens egen lovgivning, jf. dog artikel 22 og 23«, fortolkes således, at den indgår i den ordning, som er oprettet ved forordning nr. 44/2001, da denne regulerer den omhandlede situation ved at henvise til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den ret, for hvilken sagen er indbragt, er beliggende.

149 Med hensyn til denne henvisning til den pågældende nationale lovgivning skal det fastslås, at selv hvis det forudsættes, at denne lovgivning kan hjemle en kompetence for medlemsstaterne til at indgå en international aftale, er det eneste anvendelige kriterium ifølge selve ordlyden af forordningens artikel 4, stk. 1, kriteriet om sagsøgte bopæl, for så vidt som dens artikel 22 og 23 ikke finder anvendelse.

150 Selv om reglen i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 44/2001 overholdes, kan den påtænkte aftale desuden alligevel komme i konflikt med andre bestemmelser i denne forordning. For så vidt angår en juridisk person, som er sagsøgt i en tvist og har hjemsted uden for en medlemsstat, kan den påtænkte aftale ved anvendelse af kriteriet om sagsøgte bopæl således komme i konflikt med forordningens bestemmelser vedrørende filialer, agenturer eller andre etableringsformer, der ikke har status som juridisk person, såsom artikel 9, stk. 2, om sager om forsikringsaftaler, artikel 15, stk. 2, om sager om forbrugeraftaler eller artikel 18, stk. 2, om sager om individuelle arbejdsaftaler.

- 151 Det fremgår således allerede af gennemgangen af forordning nr. 44/2001, at som følge af forordningens fuldstændige og sammenhængende system af kompetenceregler vil enhver international aftale, hvori der også er fastsat et fuldstændigt system af regler om kompetencekonflikter svarende til forordningens system, kunne påvirke forordningens kompetenceregler. Analysen bør imidlertid videreføres med en gennemgang af den påtænkte aftale med henblik på at efterprøve, om en sådan gennemgang bekræfter denne konklusion.
- 152 Den nye Lugano-konvention har samme genstand som forordning nr. 44/2001, men et større territorielt anvendelsesområde. Konventionens bestemmelser gennemfører den samme systematik som forordning nr. 44/2001, bl.a. ved at anvende de samme kompetenceregler, hvilket ifølge hovedparten af de regeringer, som har afgivet indlæg til Domstolen, sikrer sammenhængen mellem disse to retlige instrumenter, og hvorved det undgås, at denne konvention på nogen måde påvirker fællesskabsreglerne.
- 153 Selv om sammenfaldet mellem fællesskabsreglernes og den påtænkte aftales genstand og ordlyd er forhold, som skal tages i betragtning ved efterprøvelsen af, om fællesskabsreglerne påvirkes af denne aftale, kan disse forhold dog ikke i sig selv godtgøre, at der ikke er tale om nogen påvirkning. Den sammenhæng, som følger af anvendelsen af de samme kompetenceregler, er ikke ensbetydende med, at der ikke er tale om nogen påvirkning, eftersom anvendelsen af en kompetenceregel i den påtænkte aftale kan føre til, at en anden ret udpeges som kompetent end den, som ville være blevet udpeget i medfør af bestemmelserne i forordning nr. 44/2001. For så vidt som den nye Lugano-konvention indeholder artikler, som er sammenfaldende med artikel 22 og 23 i forordning nr. 44/2001, og på dette grundlag fører til, at et tredjeland, som er part i denne konvention, udpeges som rette forum, selv om sagsøgte har bopæl i en medlemsstat, ville det således uden konventionen være sidstnævnte stat, der var rette forum, hvorimod det med konventionen vil være tredjelandet.
- 154 Den nye Lugano-konvention indeholder en frakoblingsklausul, som svarer til den, der findes i den gældende konventions artikel 54b. Som anført i denne udtalelses præmis 130, kan man imidlertid ikke alene ved hjælp af en sådan klausul, som har til formål at forebygge konflikter ved anvendelsen af de to retlige instrumenter, besvare

spørgsmålet om, hvorvidt Fællesskabet er enekompetent til at indgå den påtænkte aftale — hvis besvarelse er en forudsætning for selve indgåelsen af aftalen. En sådan klausul kan tværtimod fremstå som et indicium for en risiko for, at aftalens bestemmelser påvirker fællesskabsreglerne.

155 Hertil kommer, at en frakoblingsklausul i en international aftale vedrørende international privatret som anført af Kommissionen har en særlig karakter og er forskellig fra en klassisk frakoblingsklausul. I det foreliggende tilfælde er målet ikke at sikre, at forordning nr. 44/2001 anvendes hver gang, det er muligt, men at regulere forholdet mellem denne forordning og den nye Lugano-konvention på en sammenhængende måde.

156 Det skal desuden fastslås, at den frakoblingsklausul, som findes i Lugano-konventionens artikel 54b, stk. 1, indbefatter nogle undtagelser, som er angivet i samme artikels stk. 2, litra a) og b).

157 Således bestemmer Lugano-konventionens artikel 54b, stk. 2, litra a), at denne konvention altid finder anvendelse, når sagsøgte har bopæl i en stat, der er kontraherende part i denne, men som ikke er medlem af Den Europæiske Union. Denne bestemmelse kan eksempelvis i tilfælde, hvor sagsøgte er en juridisk person, der i en medlemsstat har en filial, et agentur eller en anden form for etablering, der ikke har status som juridisk person, påvirke anvendelsen af forordning nr. 44/2001, navnlig dens artikel 9, stk. 2, om sager om forsikringsaftaler; artikel 15, stk. 2, om sager om forbrugerftaler og artikel 18, stk. 2, om sager om individuelle arbejdsaftaler.

158 Det samme gælder for de to andre undtagelser fra frakoblingsklausulen, som er fastsat i Lugano-konventionen, nemlig, ifølge artikel 54b, stk. 2, litra a), in fine, såfremt retterne i en kontraherende stat, som ikke er medlem af Den Europæiske

Union, tillægges en kompetence i henhold til denne konventions artikel 16 og 17 om enekompetence, henholdsvis aftaler om kompetence, og, ifølge artikel 54b, stk. 2, litra b), i spørgsmål om litispændens eller indbyrdes sammenhængende krav som omhandlet i samme konventions artikel 21 og 22, når sagen er anlagt i en kontraherende stat, der ikke er medlem af Den Europæiske Union, og i en kontraherende stat, der er medlem af denne. Således kan anvendelsen af Lugano-konventionen i disse undtagelsestilfælde være til hinder for anvendelsen af kompetencereglerne i forordning nr. 44/2001.

159 Nogle regeringer, herunder den portugisiske, har anført, at disse få undtagelser ikke kan anfægte medlemsstaternes kompetence til at indgå den påtænkte aftale, da kompetencen skal afgøres efter denne aftales overordnede bestemmelser. Irland har ligeledes gjort gældende, at det er tilstrækkeligt, at det kun er Fællesskabet, som forhandler bestemmelsen vedrørende disse undtagelser, mens medlemsstaterne bevarer kompetencen til at vedtage de øvrige bestemmelser i den påtænkte aftale.

160 Det skal dog understreges, at de overordnede bestemmelser i den påtænkte aftale, som anført i præmis 151-153 i denne udtalelse, kan påvirke den fuldstændige og sammenhængende karakter af kompetencereglerne i forordning nr. 44/2001. Undtagelserne til frakoblingsklausulen samt, som imødeset af Irland, nødvendigheden af Fællesskabets deltagelse i forhandlingerne er blot indicier for, at der sker en påvirkning af fællesskabsreglerne i bestemte situationer.

161 Det fremgår af analysen af kompetencereglerne i den nye Lugano-konvention, at disse påvirker den ensartede og sammenhængende anvendelse af fællesskabsreglerne vedrørende retternes kompetence og den tilfredsstillende funktion af den ordning, som er oprettet ved disse regler.

— Om reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område

162 Flertallet af de regeringer, som har afgivet indlæg til Domstolen, har anført, at reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område udgør et område, som kan adskilles fra det, der udgøres af kompetencereglerne, hvilket begrundes en selvstændig analyse af den påtænkte aftales påvirkning af fællesskabsreglerne. I denne henseende har de gjort gældende, at anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001 er begrænset, eftersom anerkendelsen kun omfatter retsafgørelser truffet i andre medlemsstater, og at enhver aftale, der har et andet anvendelsesområde, for så vidt som den vedrører retsafgørelser, som er »udenlandske i forhold til Fællesskabet«, ikke kan påvirke fællesskabsreglerne.

163 Det skal imidlertid fastslås, at kompetencereglerne og reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i forordning nr. 44/2001, som anført af andre regeringer samt af Parlamentet og Kommissionen, ikke udgør særskilte og selvstændige enheder, men hænger snævert sammen. Som Kommissionen erindrede om under retsmødet, er den forenklede fremgangsmåde for anerkendelse og fuldbyrdelse i forordningens artikel 33, stk. 1 — hvorefter retsafgørelser, der er truffet i en medlemsstat, anerkendes i de øvrige medlemsstater, uden at der stilles krav om anvendelse af en særlig procedure, og som i henhold til samme forordnings artikel 35, stk. 3, i princippet fører til, at kompetencen for retterne i domsstaten ikke efterprøves — begrundet i den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, og nærmere bestemt den tillid, som retten i anerkendelses- eller fuldbyrdsstaten viser retten i domsstaten henset til reglerne om umiddelbar kompetence i kapitel II i forordning nr. 44/2001. I Jenard-rapporten om Bruxelles-konventionen (EFT 1979 C 59, s. 1, på s. 46) er det således med hensyn til denne konvention anført, at »[d]en i afsnit II nøje fastlagte kompetence og den retsbeskyttelse, som i henhold til artikel 20 i dette afsnit ydes den udeblevne sagsøgte, har gjort det muligt ikke længere af den ret, for hvilken anerkendelsen gøres gældende, eller til hvilken der indgives begæring om fuldbyrdelse, at kræve en prøvelse af dommerens kompetence i domsstaten«.

- 164 Flere bestemmelser i forordning nr. 44/2001 bekræfter sammenhængen mellem anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og kompetencereglerne. Således opretholdes efterprøvelsen af kompetencen for retterne i domsstaten i henhold til forordningens artikel 35, stk. 1, undtagelsesvis, såfremt sagen drejer sig om forordningens bestemmelser om enekompetence eller kompetence i sager om forsikringsaftaler og forbrugerftaler. Samme forordnings artikel 71, stk. 2, litra b), og artikel 72 etablerer også en sådan forbindelse mellem kompetencereglerne og reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.
- 165 Endvidere regulerer bestemmelserne i forordning nr. 44/2001 de mulige konflikter mellem retsafgørelser truffet mellem de samme parter af forskellige retter. Således er det i forordningens artikel 34, nr. 3, præciseret, at en retsafgørelse ikke kan anerkendes, såfremt den er uforenelig med en retsafgørelse truffet mellem de samme parter i den medlemsstat, som anmodningen om anerkendelse rettes til, mens det i samme artikels nr. 4 er fastsat, at en retsafgørelse ikke kan anerkendes, såfremt den er uforenelig med en retsafgørelse, der tidligere er truffet i en anden medlemsstat eller i et tredjeland mellem de samme parter i en tvist, der har samme genstand og hviler på samme grundlag, og denne tidligere retsafgørelse opfylder de nødvendige betingelser for at blive anerkendt i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.
- 166 Desuden regulerer forordningens artikel 67, som præciseret i denne udtalelses præmis 147, forholdet mellem den ordning, som oprettes ved forordningen, og ikke alene de øvrige eksisterende og fremtidige fællesskabsretlige bestemmelser, men også eksisterende konventioner, som påvirker fællesskabsreglerne vedrørende anerkendelse og fuldbyrdelse, hvad enten disse konventioner indeholder kompetenceregler eller bestemmelser vedrørende anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.
- 167 Med hensyn til de i forordningens artikel 71 omhandlede konventioner, hvori medlemsstaterne er parter, er det i denne artikels stk. 2, litra b), første afsnit, fastsat, at »retsafgørelser, der i en medlemsstat er truffet af en ret, som har anset sig for kompetent i medfør af en konvention vedrørende et særligt område, anerkendes og

fuldbyrdes i de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med denne forordning«. I samme bestemmelses andet afsnit er det fastsat: »Såfremt både domsstaten og den medlemsstat, som anmodningen rettes til, er parter i en konvention vedrørende et særligt område, som fastsætter betingelser for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, anvendes disse betingelser.« Endelig bestemmer forordningens artikel 72, at den »[ikke] berører aftaler; hvorved medlemsstaterne før denne forordnings ikrafttræden i medfør af artikel 59 i Bruxelles-konventionen har forpligtet sig til ikke at anerkende retsafgørelser, navnlig retsafgørelser, som er truffet i en anden stat, der er kontraherende part i Bruxelles-konventionen, mod en sagsøgt, der har bopæl eller sædvanligt opholdssted på et tredjelands område, såfremt retsafgørelsen i et tilfælde omhandlet i artikel 4 i Bruxelles-konventionen kun har kunnet støttes på en af de kompetenceregler, der er anført i artikel 3, stk. 2, i Bruxelles-konventionen«.

168 Det fremgår således allerede af gennemgangen af forordning nr. 44/2001, at en aftale som den påtænkte på grund af den ved forordningen oprettede fuldstændige og sammenhængende ordning med hensyn til anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser kan påvirke fællesskabsreglerne, hvad enten den indeholder bestemmelser om retternes kompetence eller om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.

169 Da der ikke foreligger nogen endelig udgave af den nye Lugano-konvention, undersøges de situationer, hvor denne konvention vil kunne påvirke fællesskabsreglerne, med anvendelse af bestemmelserne i den gældende Lugano-konvention som eksempler.

170 I den gældende Lugano-konventions artikel 26, stk. 1, fastslås princippet om, at retsafgørelser, der er truffet i en kontraherende stat, skal anerkendes i de øvrige kontraherende stater, uden at der stilles krav om anvendelse af en særlig fremgangsmåde. Et sådant princip påvirker fællesskabsreglerne, eftersom det udvider anvendelsesområdet for anerkendelse af retsafgørelser uden en særlig fremgangsmåde, hvorved der sker en forøgelse af antallet af tilfælde af anerkendelse af afgørelser truffet af retter i stater, som ikke er medlemmer af Fællesskabet, og hvis kompetence ikke følger af anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 44/2001.

- 171 Den omstændighed, at den påtænkte aftale indeholder en frakoblingsklausul som den, der findes i Lugano-konventionens artikel 54b, stk. 1, forekommer, som det fremgår af denne udtalelses præmis 130 og 154, ikke at kunne ændre denne konstatering med hensyn til spørgsmålet, om Fællesskabet er enekompetent til at indgå den påtænkte aftale.
- 172 Det følger i det hele af det anførte, at fællesskabsreglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser ikke kan adskilles fra reglerne om retternes kompetence, sammen med hvilke de udgør en fuldstændig og sammenhængende ordning, og at den nye Lugano-konvention vil påvirke den ensartede og sammenhængende anvendelse af fællesskabsreglerne for så vidt angår såvel retternes kompetence som anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, og vil påvirke funktionen af den fuldstændige ordning, som oprettes ved disse regler.
- 173 Det fremgår i det hele af det anførte, at Fællesskabet har enekompetence til at indgå den nye Lugano-konvention.

Domstolen (plenum) afgiver herefter følgende udtalelse:

Indgåelsen af den nye Lugano-konvention om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område som omhandlet i punkt 8-12 i begæringen om en udtalelse, der er gengivet i denne udtalelses præmis 26, henhører fuldt og helt under Det Europæiske Fællesskabs enekompetence.

Underskrifter