FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO
fremsat den 10. april 2003 [1]

1. Ved kendelse af 26. september 2001 har Bundesgerichtshof (Forbundsrepublikken Tyskland) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 5, nr. 2, i Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (herefter »Bruxelles-konventionen« eller »konventionen«) [2]. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en lokal myndighed, der har ydet hjælp til en person, som befinder sig i en trangssituation, og som derfor er indtrådt i den støttede persons underholdskrav mod tredjemand, kan påberåbe sig den specielle kompetenceregel, som er fastsat i konventionens artikel 5, nr. 2, der giver retten på det sted, hvor den underholdsberettigede har sin bopæl, kompetence, når den retter et regreskrav mod den underholdspligtige.

I — Retsforskrifter

Bruxelles-konventionen

2. Bruxelles-konventionens anvendelsesområde fastlægges i konventionens artikel 1. Bestemmelsens stk. 1, fastsætter, at konventionen:

»[...] finder anvendelse på borgerlige sager, herunder handelssager, uanset domsmyndighedens art«.

3. Med henblik på fastlæggelsen af retternes kompetence i de kontraherende stater angiver konventionen som bekendt retterne på det sted, hvor sagsøgte har bopæl, som almindeligt værneting (artikel 2), men den indeholder også særlige værnetingsregler. Hermed tæller også værnetinget »i sager om underholdspligt« som omhandlet i artikel 5, nr. 2, ifølge hvilken sagsøgte kan sagsøges »ved retten på det sted, hvor den berettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted«.

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT 1998 C 27, s. 1.

Nationale bestemmelser

4. I henhold til artikel 1602 i Bürgerliches Gesetzbuch (den tyske borgerlige lovbog, herefter »BGB«) er forældre forpligtet til at forsørge deres børn, og de er derfor i henhold til BGB's artikel 1610, stk. 2, forpligtede til at afholde alle livsfornødenheder, herunder omkostninger til en passende erhvervsmæssig uddannelse.

5. Bundesausbildungsförderungsgesetz (lov om uddannelsesstøtte, herefter »BAföG«) giver en uddannelsessøgende, der ikke har de midler til rådighed, der er nødvendige til uddannelse og livets ophold, ret til uddannelsesstøtte fra den kompetente forbundsstat.

6. BAföG's § 11 bestemmer, at der ved beregningen af uddannelsesstøttens størrelse skal tages hensyn til den uddannelsessøgendes forældres underholdspligt. For det tilfælde, at den uddannelsessøgende godtgør, at forældrene ikke opfylder de nævnte forpligtelser, og at uddannelsen er i fare, bestemmer BAföG's § 36, stk. 1, at uddannelsesstøtten beregnes uafhængigt af det forsørgerbidrag, forældrene er forpligtet til at yde.

7. Det bestemmes i BAföG's § 37, stk. 1, at den delstat, der har udbetalt støtten, ved lov indtræder i det underholdskrav, som den uddannelsessøgende har mod sine forældre. I henhold til de i BAföG's fastsatte kriterier sker indtræden i underholdskravet maksimalt for den støtte, der er udbetalt, og indtræden kan under alle omstændigheder ikke overstige den del af forældrenes indkomst og formue, som må antages at dække børnenes fornødenheder.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

8. I 1976 adopterede Jan Blijdenstein og hans hustru, som var bosiddende i Enschede i Nederlandene, en pige.

9. Datteren påbegyndte i studieåret 1993/1994 en uddannelse som apoteksassistent ved en privat læreanstalt i München. Fra september 1993 modtog hun uddannelsesstøtte fra Freistaat Bayern (delstaten Bayern). Uddannelsesstøtten blev beregnet uafhængigt af det forsørgerbidrag, som forældrene var forpligtet til at yde i henhold til BAföG's § 36.

10. Efterfølgende anlagde Freistaat Bayern, som var indtrådt i datterens underholdskrav mod sine forældre, senere sag ved

Amtsgericht, München, mod Jan Blijdenstein med henblik på at få tilbagebetalt beløb, der var udbetalt til datteren for studieårene 1993/1994. Freistaat Bayern fik medhold i sin påstand.

11. Freistaat Bayern anlagde senere en ny retssag mod Blijdenstein med det formål at opnå tilbagebetaling af den uddannelsesstøtte, som var udbetalt for studieårene 1994/1995 og 1995/1996.

12. Under denne sag anfægtede Jan Blijdenstein Amtsgericht Münchens kompetence. Amtsgericht München forkastede imidlertid denne formalitetsindsigelse med henvisning til Bruxelles-konventionens artikel 5, stk. 2, og gav Freistaat Bayern medhold.

13. Jan Blijdenstein appellerede til Oberlandesgericht München, som ændrede Amtsgerichts dom, idet den anførte, at Amtsgericht manglede international kompetence. I henhold til appeldomstolen var Bruxelles-konventionens artikel 5, stk. 2, nemlig ikke anvendelig i den foreliggende sag, og Bayerns regreskrav kunne i henhold til Bruxelles konventionens artikel 2 kun anlægges ved retten på sagsøgtes bopæl.

14. Freistaat Bayern iværksatte dernæst en revisionsanke til Bundesgerichtshof. Da Bundesgerichtshof fandt det tvivlsomt, om konventionens artikel 5, nr. 2, kunne finde anvendelse i en sag om et regreskrav, fra en territorial myndighed, har den forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan en sagsøger, hvis myndigheder i henhold til offentlig ret har udbetalt uddannelsesstøtte til en uddannelsessøgende i et bestemt tidsrum, påberåbe sig den specielle kompetenceregel i artikel 5, nr. 2, i konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, når sagsøgeren, som i henhold til lovgivningen er indtrådt i den uddannelsessøgendes civilretlige underholdskrav mod dennes forældre for det tidsrum, hvori der er udbetalt uddannelsesstøtte, gør kravet gældende som et regreskrav?«

15. Under sagen ved Domstolen er der afgivet skriftligt indlæg af Kommissionen, den østrigske regering, den tyske regering og Det Forenede Kongerigets regering.

III — Retlig vurdering

Spørgsmålet, om konventionen finder anvendelse

16. Det Forenede Kongeriges regering har indledningsvis gjort gældende, at myndighedens regreskrav nødvendigvis forudsætter, at støtten er bevilget, hvilket hører ind under begrebet offentlig myndighedsudøvelse. Offentlig myndighedsudøvelse hører ikke ind under begrebet »retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager«, jf. konventionens artikel 1, hvorfor bestemmelsen ikke er anvendelig i den foreliggende sag.

17. De andre procesdeltagere i sagen har derimod gjort gældende, at konventionen materielt set er anvendelig i den omtvistede sag for den nationale ret. Det er dog kun kommissionen, der har fremsat særlige bemærkninger til støtte for denne opfattelse, og den har særligt understreget, at den offentlige myndighed ikke har udøvet øvrighedsbeføjelse ved at indlede et regressøgsmål, der reguleres af almindelige retsregler. Kommissionen har ligeledes henvist til de principper, som Domstolen har udviklet [3], og til Jenard- [4] og Schlosser-rapporterne [5], og gør dermed gældende, at den omtvistede sag er omfattet af begrebet borgerlige sager, herunder handelssager.

18. Jeg skal først generelt erindre om, at begrebet borgerlige sager, herunder handelssager som omhandlet i konventionens artikel 1, ifølge Domstolens faste praksis »[således] [må] betragtes som et selvstændigt begreb, der dels må fortolkes ud fra konventionens mål og opbygning, og dels ud fra de almindelige principper, som kan udledes af de nationale retssystemer under et« [6]. Jeg skal endvidere — og stadig generelt — bemærke, at det følger af retspraksis, at karakteren af retsforholdet i henhold til national ret er uden betydning [7] i forbindelse med fastlæggelse af, om en sag

3 — Navnlig i dom af 14.10.1976, sag 29/76, LTU mod Eurocontrol, Sml. s. 1541, præmis 4, og af 21.4.1993, sag C-172/91, Sonntag mod Waidmann, Sml. I, s. 1963, præmis 18 ff.

4 — Rapport vedrørende konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (undertegnet i Bruxelles den 27.10.1968), udarbejdet af P. Jenard (EFT 1979 C 59, s. 65), s. 13.

5 — Rapport om konventionen af 9.10.1978 om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, samt af protokollen vedrørende Domstolens fortolkning af denne konvention (undertegnet i Luxembourg den 9.10.1978, udarbejdet af Prof. Dr. P. Schlosser (EFT 1979 C 59, s. 71-144), punkt 60 og 97.

6 — Dommen i sagen LTU mod Eurocontrol, præmis 3, jf. analogt dom af 22.2.1979, sag 133/78, Gourdain mod Nadler, Sml. s. 733, præmis 3, af 16.12.1980, sag 814/79, den nederlandske stat mod Rüffer, Sml. s. 3807, præmis 7 og 8, og dommen i sagen Sonntag mod Waidmann, præmis 18.

7 — Jf. LTU-dommen, præmis 4, og Rüffe-dommen, præmis 8.

skal være omfattet af begrebet borgerlige sager og handelssager. Det afgørende er, om forholdet er begrundet i en retshandling, som er foretaget af en offentlig myndighed i forbindelse med dennes offentligretlige beføjelser [8].

19. På baggrund af dette generelle synspunkt har Domstolen i Baten-dommen af 14. november 2002 fastslået, at »artikel 1, stk. 1, skal fortolkes således, at begrebet »borgerlige sager« omfatter et regressøgsmål, hvorved et offentligretligt organ over for en privatperson søger at inddrive beløb, som organet i form af social bistand har udbetalt, for så vidt som grundlaget og de nærmere regler for iværksættelsen af søgsmålet er reguleret af de almindeligt gældende retsregler om underholdspligt« [9].

20. Anvendes dette princip i den foreliggende sag, har man efter min mening et klart svar på den indsigelse, Det Forenede Kongeriges regering har fremsat.

21. Det kan nemlig konstateres, at det fremgår af den foreliggende sag, at det er de almindelige gældende retsregler om underholdspligt, der regulerer grundlaget for og de nærmere bestemmelser om iværksættelsen af det regreskrav, som den uddannelsessøgende har mod sine forældre, og som Freistaat Bayern ved lov er indtrådt i.

22. Jeg må derfor konkludere, at tvisten i hovedsagen således er omfattet af begrebet borgerlige sager, herunder handelssager, i konventionens artikel 1, stk. 1's forstand.

Det præjudicielle spørgsmål

23. Procesdeltagerne har samstemmende anført, at Bundesgerichtshofs spørgsmål bør besvares benægtende, idet en offentlig myndighed, som har udbetalt støtte til en person i trang, og som er indtrådt i denne persons underholdskrav mod tredjemand, ikke kan påberåbe sig den specielle kompetenceregel i konventionens artikel 5, nr. 2, når myndigheden gør regreskravet gældende over for tredjemand i hans egenskab af underholdspligtig.

24. Jeg kan allerede nu sige, at jeg finder dette forslag overbevisende.

8 — Jf. LTU-dommen, præmis 4, Sonntag-dommen, præmis 20. Jf. endvidere generaladvokat Darmons forslag til afgørelse i Sonntag-sagen, punkt 43.

9 — Dom af 14.11.2002, sag C-271/00, Baten, Sml. I, s. 10489, præmis 37.

25. Jeg skal, ligesom den tyske og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har gjort det, gøre opmærksom på, at det følger af fast retspraksis, at de begreber, der anvendes i konventionen for at sikre en ensartet anvendelse af konventionen i alle de kontraherende stater, skal betragtes som selvstændige begreber, og de skal fortolkes ud fra konventionens opbygning og formål [10]. Domstolen har i flere tilfælde henvist til, at de specielle kompetenceregler skal tolkes restriktivt, idet de indebærer, at den sagsøgte fratages sit hjemting [11].

26. Dette kriterium er således også anvendeligt ved fastsættelsen af omfanget og den specielle kompetence i sager om underholdspligt, som omhandlet i artikel 5, nr. 2, idet også dette værneting udgør en undtagelse fra det almindelige kriterium om sagsøgtes bopæl.

27. Efter denne præcisering skal jeg, som samtlige intervenienter, henvise til, at formålet med denne bestemmelse hovedsageligt er at give den svageste part i en sag om underholdsbidrag, nemlig den underholdsberettigede, fordelen af et nærtliggende forum og dermed en reel adgang til domstolsprøvelse.

28. Bestemmelsen har også andre formål, nemlig at den anvendelige ret og den kompetente domstol skal tilhøre ét og samme retssystem, og at en sag skal prøves ved den domstol, der er bedst egnet til at vurdere den underholdsberettigedes behov.

29. Det drejer sig dog herved åbenlyst om accessoriske formål, som — ud over de tidligere nævnte — understøtter de kontraherende parter i konventionen i deres valg. Dette formål er derimod ikke tilstrækkeligt til at vælge det særlige værneting og fravige hovedregelen om sagsøgtes bopæl [12].

30. Et lignende ræsonnement fremgår af Farrel-dommen fra 1997, hvor Domstolen efter at have fastslået, at artikel 5, nr. 2, skal tolkes i lyset af formålet med denne bestemmelse inden for rammerne af konventionen, understregede, at »[...] formålet med undtagelsen i artikel 5, nr. 2, [s]pecielt er at give den, der rejser krav om underholdsbidrag — som anses for den svageste part i en sådan sag — et alternativt kompetencegrundlag. Forfatterne til konventionen fandt, at dette særlige formål skulle veje tungere end formålet med artikel

10 — Jf. bl.a. dom af 19.1.1993, sag C-89/91, Shearson Lehmann Hutton, Sml. I, s. 139, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis.

11 — Jf. bl.a. dom af 13.7.2000, sag C-412/98, Group Josi, Sml. I, s. 5925, præmis 49, af 27.10.1998, sag C-51/97, Réunion européenne m.fl., Sml. I, s. 6511, præmis 16, af 3.7.1997, sag C-269/95, Benincasa, Sml. I, s. 3767, præmis 13, af 19.1.1993, Shearson Lehmann Hutton, præmis 15 og 16, og af 17.6.1992, sag C-26/91, Handte, Sml. I, s. 3967, præmis 14.

12 — Som fremhævet i retslitteraturen, R. Geimer, R.A. Schütze, *Europäisches Zivilverfahrensrecht*, München, 1997, s. 144, note 108, og J. Kropholler, *Europäisches Zivilprozeßrecht*, 7. udg., Heidelberg, 2002, s. 147.

2, stk. 1, der er at beskytte sagsøgte, som i almindelighed er den svageste part, fordi han påtvinges sagsøgerens søgsmål« [13].

31. Denne tolkning finder også støtte i den rapport, der blev afgivet i forbindelse med tiltrædelseskonventionen i 1978, af professor Schlosser.

32. Efter at det i punkt 97 i Schlossers rapport først anføres, at søgsmål, som en offentlig myndighed, der har udbetalt underholdsstøtte til en person i trang, retter mod den underholdspligtige, er omfattet af konventionens anvendelsesområde, præciseres det videre i rapporten, at »det imidlertid ikke er meningen med den særlige kompetencebestemmelse i artikel 5, nr. 2, for regresfordringer at hjemle kompetence for domstolene på det sted, hvor den underholdsberettigede har sin bopæl eller myndigheden sit sæde« [14].

33. Efter min mening skal konventionens artikel 5, nr. 2, fortolkes således, at den specielle kompetence, som hjemles i konventionen, kun kan påberåbes af den underholdsberettigede, da formålet med bestemmelsen hovedsageligt er at sikre den person, som har brug for udbetaling af støtten til dækning af dennes grundlæggende behov, en effektiv adgang til domstolsprøvelse.

34. Derimod befinder en offentlig myndighed, som har udbetalt støtte til en person i trang, sig ikke — som samtlige intervenienter har gjort gældende — i en underlegen situation i forhold til den underholdspligtige, mod hvem myndigheden har gjort et regreskrav gældende, og den kan dermed ikke påberåbe sig den underholdsberettigedes hjemting, som er fastsat i den omtvistede bestemmelse [15].

35. Jeg er således af den opfattelse, at det af Bundesgerichtshof forelagte spørgsmål skal besvares således, at den specielle kompetenceregel som omhandlet i artikel 5, nr. 2, i Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, med senere ændringer, ikke finder anvendelse, når en offentlig myndighed, som har udbetalt støtte til en person i trang, og som er indtrådt i denne persons underholdskrav mod tredjemand, gør regreskravet gældende over for tredjemand i hans egenskab af underholdspligtig.

13 — Dom af 20.3.1997, sag C-295/95, Farrell, Sml. I, s. 1683, præmis 19.

14 — Schlossers rapport, punkt 97.

15 — Som fremhævet i retslitteraturen, R. Geimer, R.A. Schütze, *Europäisches Zivilverfahrensrecht*, s. 145, note 111, J. Kropholler, *Europäisches Zivilprozeßrecht*, s. 148, og L. Mari, *Il diritto processuale civile della Convenzione di Bruxelles, I, II sistema della competenza*, Padova, 1999, s. 373.

IV — Forslag til afgørelse

36. I lyset af ovenstående foreslår jeg Domstolen at fastslå følgende:

»Den specielle kompetenceregel som omhandlet i artikel 5, nr. 2, i Bruxelleskonventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, med senere ændringer, finder ikke anvendelse, når en offentlig myndighed, som har udbetalt støtte til en person i trang, og som er indtrådt i denne persons underholdskrav mod tredjemand, gør regreskravet gældende over for tredjemand i hans egenskab af underholdspligtig.«