



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 23. april 2020¹

Sag C-73/19

**Belgische Staat ved Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse handel,
Belgische Staat ved Directeur-Generaal van de Algemene Directie Economische Inspectie,
Directeur-Generaal van de Algemene Directie Economische Inspectie
mod
Movic BV,
Events Belgium BV,
Leisure Tickets & Activities International BV**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af hof van beroep te Antwerpen (appeldomstolen i Antwerpen, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – civilretligt samarbejde – retternes kompetence og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område – begrebet »det civil- og handelsretlige område« – søgsmål med påstand om forbud anlagt af en offentlig myndighed med henblik på beskyttelse af forbrugernes interesser«

I. Indledning

1. I sin dom af 1. oktober 2002, Henkel², fandt Domstolen, at en sag, inden for rammerne af hvilken en forbrugerbeskyttelsesorganisation har nedlagt påstand om, at anvendelsen af urimelige vilkår bringes til ophør, er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, som fastlægger anvendelsesområdet for størstedelen af instrumenterne inden for EU's internationale privatret. I sin præjudicielle forelæggelse har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at afgøre, om også en tvist, inden for rammerne af hvilken de offentlige myndigheder i en medlemsstat har anlagt et søgsmål vedrørende urimelig markeds- og/eller handelspraksis, er omfattet af dette begreb.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – C-167/00, EU:C:2002:555, præmis 30.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

2. Ifølge artikel 1, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1215/2012/EF³ »finder [forordningen] anvendelse på det civil- og handelsretlige område, uanset rettens art. Den omfatter i særdeleshed ikke spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender eller statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt (acta jure imperii)«.

B. Belgisk ret

1. Loven af 30. juli 2013

3. Artikel 5, stk. 1, i loven af 30. juli 2013 om salg af adgangsbeviser til events (*Moniteur belge* af 6.9.2013, s. 63069, herefter »loven af 30. juli 2013«) forbyder regelmæssigt videresalg af adgangsbeviser, udbud til regelmæssigt videresalg og tilrådighedsstillelse af midler, som anvendes til regelmæssigt videresalg. Lovens artikel 5, stk. 2, forbyder i øvrigt lejlighedsvis videresalg af adgangsbeviser til en pris, som er højere end deres endelige pris.

4. Ifølge nævnte lovs artikel 14 fastslår præsidenten for rechtbank van koophandel (handelsret, Belgien), at der er udvist en adfærd, som strider mod lovens artikel 5, og at denne adfærd skal bringes til ophør. Ifølge nævnte bestemmelse kan en påstand om forbud fremsættes på begæring af ministeren, Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (generaldirektøren for forbundsøkonomiministeriets generaldirektorat for kontrol og mægling, små og mellemstore virksomheder, liberale erhverv og energi), eller af den berørte part.

2. Loven om økonomiske rettigheder

5. Sjette bog i Wetboek van economisch recht (loven om økonomiske rettigheder) af 28. februar 2013 (i den udgave, der finder anvendelse på omstændighederne i tvisten i hovedsagen, herefter »WER«) indeholder i afsnit 4 et første kapitel om »urimelig handelspraksis over for forbrugerne«, hvis artikel VI.92-VI.100 gennemfører direktiv 2005/29/EF⁴. I denne forbindelse definerer navnlig lovens artikel VI.100, VI.97, VI.99 og VI.93 urimelig handelspraksis.

6. Ifølge artikel XVII.1 WER fastslår præsidenten for rechtbank van koophandel (handelsret), at der er udvist en adfærd, som eventuelt også kan sanktioneres i henhold til strafferetten, og som strider mod lovens bestemmelser, med forbehold af visse særlige handlinger, og præsidenten bestemmer, at denne adfærd skal bringes til ophør. I artikel XVII.7 WER fastsættes det, at en påstand i henhold til lovens artikel XVII.1 bl.a. kan fremsættes på begæring af den berørte part, ministeren eller Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie eller en forbrugersammenslutning, for så vidt som den giver møde for retterne for at forsvare forbrugernes ved lov fastsatte kollektive interesser.

3 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 12.12.2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT 2012, L 351, s. 1).

4 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 11.5.2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis) (EUT 2005, L 149, s. 22).

III. Tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

7. I 2016 anlagde de belgiske myndigheder to søgsmål med påstand om forbud mod de nederlandske selskaber Movico BV, Events Belgium BV og Leisure Tickets & Activities International BV som indstævnte med henblik på fastsættelse af foreløbige forholdsregler.

8. Der blev nedlagt følgende påstande:

- for det første at det skulle fastslås, at de indstævnte i Belgien via et websted, som de administrerede, videresolgte adgangsbeviser til events til en pris, som var højere end den af den oprindelige sælger angivne pris, og at de fjernede den oprindelige pris og navnet på den oprindelige sælger, og at denne adfærd var i strid med bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, artikel 5, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, i loven af 30. juli 2013 og i artikel VI.100, VI.97, VI.99 og VI.93 WER, efter omstændighederne sammenholdt med artikel 193b-193g i sjette bog i Nederlands Burgerlijk Wetboek (den nederlandske borgerlige lovbog)
- for det andet at det skulle pålægges de indstævnte at ophøre hermed
- for det tredje at det skulle pålægges de indstævnte at foretage en offentliggørelse af den truffede afgørelse, hvorved de nederlandske selskaber bar omkostningerne
- for det fjerde at der skulle pålægges de indstævnte en tvangsbøde på 10 000 EUR for hver konstateret overtrædelse efter dommens forkyndelse, og endelig
- for det femte at det skulle kendes for ret, at overtrædelserne kunne konstateres ved en rapport som omhandlet i artikel XV.2 ff. WER udfærdiget af en edsvoren tjenestemand fra Algemene Directie Economische Inspectie.

9. De indstævnte gjorde gældende, at sagen skulle afvises, da de belgiske domstole ikke havde international kompetence, og anførte, at de belgiske myndigheder havde udøvet en myndighedsbeføjelse, således at disse søgsmål ikke faldt inden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012. Denne indsigelse blev taget til følge i første instans.

10. De indstævnte har iværksat appel ved hof van beroep te Antwerpen (appeldomstolen i Antwerpen, Belgien). I denne forbindelse har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er en retssag, i hvilken den belgiske stat i henhold til artikel 14 i loven af 30. juli 2013 om salg af adgangsbeviser til events og artikel XVII.7 WER over for nederlandske selskaber, som fra Nederlandene via websites, som henvender sig til et hovedsageligt belgisk klientel, videresælger billetter til events, der finder sted i Belgien, har nedlagt påstand om konstatering af og forbud mod en eller flere retsstridige former for markeds- og handelspraksis over for forbrugerne, et søgsmål på det civil- og handelsretlige område som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område[,] og er en retsafgørelse truffet i en sådan sag derfor omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning?«

11. Der er indgivet skriftlige indlæg af de indstævnte, af den belgiske regering samt af Europa-Kommissionen. De nævnte parter var repræsenteret i retsmødet, som blev afholdt den 29. januar 2020.

IV. Bedømmelse

12. Med sit præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en tvist mellem myndighederne i en medlemsstat og privatretlige enheder i en anden medlemsstat, i hvilken disse myndigheder nedlægger påstand om, at det for det første skal fastslås, at der foreligger overtrædelser, som navnlig udgør urimelig handelspraksis, for det andet at det pålægges de indstævnte at ophøre hermed, for det tredje at det pålægges de indstævnte at foretage en offentliggørelse, hvorved de indstævnte bærer omkostningerne, for det fjerde at der pålægges de indstævnte en tvangsbøde for hver konstateret overtrædelse efter dommens forkyndelse, og for det femte at det kendes for ret, at overtrædelserne kan konstateres ved en rapport udfærdiget af en edsvoren tjenestemand ved en af de omhandlede myndigheder, er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012.

13. Selv om det ser ud til, at disse påstande vedrører enten urimelig markedspraksis eller urimelig handelspraksis, har den forelæggende ret ikke forklaret, på hvilken måde disse former for praksis er indbyrdes forbundne. I retsmødet har den belgiske regering og en af de indstævnte anført, at loven af 30. juli 2013 er en *lex specialis* i forhold til WER. Deraf udleder jeg, at uden denne *lex specialis* ville alle overtrædelser udgøre urimelig handelspraksis. Desuden ser det ud til, at disse lovgivningsmæssige retsakter har det samme formål, nemlig at beskytte forbrugernes interesser, og følger en analog logik.

14. Det præjudicielle spørgsmåls formulering kan i øvrigt ganske vist give anledning til at tro, at den forelæggende ret kun er i tvivl om de påstande, der vedrører konstatering af overtrædelserne og pålægget om, at de skal bringes til ophør. Den forelæggende ret skal imidlertid for i henhold til en af kompetencereglerne i forordning nr. 1215/2012 at være kompetent til at påkende tvisten i hovedsagen⁵ fastslå, at ingen af de af de belgiske myndigheder nedlagte påstande helt eller delvis kan udelukke denne tvist fra forordningens materielle anvendelsesområde.

15. Derudover fremgår det af det præjudicielle spørgsmåls formulering, at den forelæggende ret ligeledes sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt den realitetsafgørelse, der træffes i tvisten i hovedsagen, falder ind under anvendelsesområdet *ratione materiae* for forordning nr. 1215/2012. Selv om der kan herske tvivl om, hvorvidt svaret på dette spørgsmål er nødvendigt med henblik på den afgørelse, som retten træffer for så vidt angår den manglende internationale kompetence, skal det påpeges, at realitetsafgørelsen vedrører alle de påstande, der nedlægges for retten.

16. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse og af parternes indlæg, at der grundlæggende er tvivl om, hvorvidt en myndighed udøver myndighedsbeføjelse ved at anlægge et søgsmål for at bringe tilsidesættelser af loven af 30. juli 2013 og af bestemmelserne i sjette bog i WER til ophør. I denne forbindelse er følgende punkter genstand for diskussion: For det første har de belgiske myndigheder i modsætning til enhver anden person ikke pligt til at påvise nogen selvstændig interesse for at indlede en sag som den i hovedsagen foreliggende, for det andet er den undersøgelseskompetence, som disse myndigheder er tillagt, ikke tilgængelig for privatretlige personer, og for det tredje har de omhandlede myndigheder samme kompetence inden for rammerne af fuldbyrdelsesproceduren.

5 – Den forelæggende ret har ikke udtrykkeligt oplyst, hvilken kompetenceregel i forordning nr. 1215/2012 de belgiske myndigheder påberåber sig i tvisten i hovedsagen. De belgiske myndigheder har i retsmødet præciseret, at sagen var blevet indbragt for den forelæggende ret i medfør af forordningens artikel 7, nr. 2), dvs. som kompetent ret i en sag om erstatning uden for kontrakt på det sted, hvor skadetilføjjelsen er foregået eller vil kunne foregå. Det skal dog tilføjes, at denne præcisering ikke kan nuancere det svar, der skal gives på nærværende præjudicielle spørgsmål. Som jeg allerede har haft anledning til at anføre i en anden sammenhæng, er anvendelsesområdet *ratione materiae* for forordning nr. 1215/2012, som defineret i forordningens artikel 1, det samme for så vidt angår alle de kompetenceregler, der er fastsat i denne forordning. Jf. mit forslag til afgørelse Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, punkt 23).

17. Ved besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål vil jeg først minde om den relevante retspraksis for så vidt angår fortolkningen af begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 (afsnit A). Dernæst vil jeg på baggrund af denne retspraksis undersøge de af parterne diskuterede aspekter og deres betydning for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål, nemlig aspekterne vedrørende en offentlig myndigheds interesse i at handle (afsnit B), den undersøgelseskompetence, som myndigheden er tillagt (afsnit C), og den omhandlede myndigheds kompetence inden for rammerne af fuldbyrdelsesproceduren (afsnit D).

A. Det civil- og handelsretlige område

18. Ifølge artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 finder denne forordning anvendelse på det civil- og handelsretlige område (første punktum), men den omfatter ikke spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender eller statens ansvar for handlinger udført *jure imperii* (andet punktum).

19. Begrebet »det civil- og handelsretlige område« definerer således det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1215/2012 i modsætning til de begreber, der vedrører offentlig ret. Sondringen mellem de tvister, der falder ind under begrebet »det civil- og handelsretlige område«, og dem, der ikke gør, er baseret derpå, at hvis en af parterne i tvisten udøver offentlig myndighed, udelukkes en sådan tvist fra dette anvendelsesområde⁶.

20. Tilsvarende har Domstolen gentagne gange fastslået, at selv om visse tvister mellem en offentlig myndighed og en privatperson kan henhøre under anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, forholder det sig anderledes, når den offentlige myndighed udøver offentligretlige beføjelser⁷.

21. For at kunne afgøre, om dette er tilfældet, er det nødvendigt at undersøge de faktorer, som karakteriserer retsforholdet mellem parterne i tvisten, og tvistens genstand⁸ eller alternativt, som det fremgår af flere af Domstolens domme⁹, at undersøge, på hvilket grundlag og efter hvilke nærmere regler søgsmålet er iværksat inden for rammerne af den foreliggende tvist.

22. Den udøvelse af offentlig myndighed, der kan udelukke en tvist fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, kan finde sted enten inden for rammerne af et eksisterende retsforhold mellem en myndighed og en privatretlig person, af hvilket tvisten opstår, eller inden for de proceduremæssige rammer for påkendelse af den omhandlede tvist¹⁰.

23. Det er på baggrund af denne belysning af retspraksis, at det under hensyntagen til de væsentligste aspekter af diskussionen mellem parterne skal afgøres, om tvisten i hovedsagen er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«.

6 – Jf. mit forslag til afgørelse Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, punkt 59).

7 – Jf. dom af 11.4.2013, Sapir m.fl. (C-645/11, EU:C:2013:228, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis), og af 12.9.2013, Sunico m.fl. (C-49/12, EU:C:2013:545, præmis 34).

8 – Jf. dom af 18.10.2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

9 – Jf. bl.a. dom af 28.7.2016, Siemens Aktiengesellschaft Österreich (C-102/15, EU:C:2016:607, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

10 – I denne henseende bemærkes det i retslitteraturen, at kriteriet om tvistens genstand samt kriteriet om grundlaget og de nærmere regler for søgsmålets iværksættelse principielt ikke i Domstolens praksis synes at finde anvendelsesmåder, som udelukker en tvist fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012. Jf. G. Van Calster, *European Private International Law*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2016, s. 38.

B. En offentlig myndigheds interesse i at handle

24. Diskussionen mellem parterne vedrører navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den tvist, i hvilken de belgiske myndigheder har nedlagt påstand om, at det skal fastslås, at der foreligger urimelig markedspraksis og/eller urimelig handelspraksis, og at det pålægges de indstævnte at ophøre hermed, er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« som følge af de belgiske myndigheders særlige interesse i at handle.

25. De indstævnte har nemlig gjort gældende, at de belgiske myndigheder anlægger søgsmål med påstand om forbud for at forsvare den almene interesse. I dette øjemed er disse myndigheder i besiddelse af beføjelser, som de er blevet tillagt direkte af den nationale lovgiver, og de udøver dermed offentlig myndighed. I modsætning til enhver anden person, der ønsker at anlægge et søgsmål med påstand om forbud i henhold til artikel 14 i loven af 30. juli 2013 og artikel XVII.7 WER, har de belgiske myndigheder ikke pligt til at påvise, at de har en selvstændig interesse i sagen.

26. Den belgiske regering har erkendt, at de belgiske myndigheder forsvare en almen interesse. Den har dog præciseret, at denne interesse består i at få overholdt lovgivningen om handelspraksis, som på sin side skal beskytte såvel virksomheders som forbrugeres private interesser.

27. Det skal dermed afgøres, om en tvist udelukkes fra begrebet »det civil- og handelsretlige område« på den baggrund, at sagen for det første er anlagt af en offentlig myndighed, som forsvare en almen interesse, for det andet at lovgiver specifikt har tillagt myndigheden beføjelse til at anlægge den pågældende sag, og for det tredje at enhver anden person, der ønsker at anlægge en sådan sag, skal have en selvstændig interesse i sagen.

1. Varetagelse af en offentlig opgave i almen interesse

28. I Pula Parking-dommen¹¹ har Domstolen fastslået, at en tvist vedrørende opkrævning af parkeringsafgifter, som blev foretaget af et selskab, der var ejet af en lokal myndighed, og som gav anledning til en præjudiciel forelæggelse, falder ind under begrebet »det civil- og handelsretlige område«, selv om administrationen af offentlige parkeringsanlæg og opkrævningen af parkeringsafgifter, således som det fremgår af denne dom, udgør en opgave af lokal interesse.

29. Denne dom viser således, at »den omstændighed, at der handles i en interesse, der kan sammenlignes med den almene eller offentlighedens interesse«, ikke automatisk betyder, at der »handles under udøvelse af offentligretlige beføjelser« som omhandlet i retspraksis vedrørende artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012¹².

2. Beføjelser tillagt direkte ved en lovgivningsmæssig retsakt

30. En af de indstævnte synes at forstå Domstolens praksis således, at der kan udskilles to tilfælde, i hvilke en tvist ikke falder ind under begrebet »det civil- og handelsretlige område«. For det første når en myndighed udøver beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de retsregler, der finder anvendelse i forholdet mellem privatpersoner, og for det andet, som illustreret i Baten-dommen¹³ og

11 – Jf. dom af 9.3.2017 (C-551/15, EU:C:2017:193, præmis 35).

12 – Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, punkt 79).

13 – Dom af 14.11.2002 (C-271/00, EU:C:2002:656).

Blijdenstein-dommen¹⁴, når en myndigheds kompetence er støttet på bestemmelser, hvorved lovgiver har tillagt myndigheden en selvstændig beføjelse. Nævnte indstævnte synes således at gøre gældende, at hvis de belgiske myndigheder alene handler med den begrundelse, at de er udpeget hertil af lovgiver, handler de følgelig under udøvelsen af offentlig myndighed.

31. Domstolen har dog allerede i Pula Parking-dommen¹⁵ fastslået, at den omstændighed, at visse beføjelser er blevet tildelt eller uddelegeret ved afgørelse fra en offentlig myndighed, ikke indebærer, at disse beføjelser kræver udøvelse af offentlig myndighed. Tilsvarende har Domstolen i Sonntag-dommen¹⁶ fastslået, at selv om en stilling som tjenestemand tildeles ved afgørelse fra en offentlig myndighed, kan den omstændighed, at en lærer i en offentlig skole har stilling som tjenestemand og handler som sådan, ikke være afgørende for, at et erstatningskrav fremsat mod den pågældende lærer ikke falder ind under begrebet »det civil- og handelsretlige område«.

32. Hvad nærmere bestemt angår en ved lov tildelt beføjelse, der udøves af en offentlig myndighed under forordning (EF) nr. 1393/2007¹⁷, hvis anvendelsesområde ligeledes fastlægges ved begrebet »det civil- og handelsretlige område« (civile og kommercielle sager), har Domstolen i dommen i sagen Fahnenbrock m.fl.¹⁸ anført, at den omstændighed, at en beføjelse er indført ved lov, ikke i sig selv er afgørende for at kunne konkludere, at staten har udøvet statsmagt. Der blev ikke sat spørgsmålstegn ved denne betragtning i Kuhn-dommen¹⁹, som vedrører fortolkningen af begrebet »det civil- og handelsretlige område« inden for rammerne af forordning nr. 1215/2012. I denne dom konkluderede Domstolen, at tvisten ikke var omfattet af »det civil- og handelsretlige område«, men den begrænsede sig ikke til at fastslå, at en stat havde udøvet en beføjelse, som den var blevet tildelt direkte ved national lov, og undersøgte også den stilling, som den pågældende stat befandt sig i i forhold til privatpersoner som følge af udøvelsen af denne beføjelse²⁰.

33. Det er i øvrigt ganske vist ubestridt, at Domstolen i Baten-dommen²¹ og Blijdenstein-dommen²², som en af de indstævnte har nævnt, har fastslået, at såfremt et søgsmål støttes på bestemmelser, hvorved lovgiver har tillagt det offentligretlige organ en selvstændig beføjelse, kan søgsmålet ikke anses for omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« i den forstand, hvori dette anvendes i retspraksis vedrørende begrebet »det civil- og handelsretlige område«.

34. Det fremgår imidlertid ikke af disse to domme, at udøvelsen af en beføjelse eller en kompetence, som lovgiver specifikt har tildelt en offentlig myndighed, automatisk indebærer, at der udøves offentlig myndighed. I de nævnte domme har Domstolen fastslået, at de omhandlede søgsmål var omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, selv om myndighederne havde påberåbt sig den søgsmålsret, de var blevet tillagt direkte af lovgiver på baggrund af bestemmelser, som kun var rettet mod offentlige myndigheder²³. Det afgørende element med henblik på at fastslå, at disse søgsmål var omfattet af dette begreb, var den omstændighed, at bestemmelserne under henvisning til de civilretlige regler ikke tillagde offentlige myndigheder en retsstilling, der afveg fra de almindeligt gældende regler. Myndighederne udøvede således ikke offentlig myndighed.

14 – Dom af 15.1.2004 (C-433/01, EU:C:2004:21).

15 – Jf. dom af 9.3.2017 (C-551/15, EU:C:2017:193, præmis 35).

16 – Jf. dom af 21.4.1993 (C-172/91, EU:C:1993:144, præmis 21).

17 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 13.11.2007 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (forkyndelse af dokumenter) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 (EUT 2007, L 324, s. 79).

18 – Jf. dom af 11.6.2015 (C-226/13, C-245/13 og C-247/13, EU:C:2015:383, præmis 56).

19 – Dom af 15.11.2018 (C-308/17, EU:C:2018:911).

20 – Jf. dom af 15.11.2018, Kuhn (C-308/17, EU:C:2018:911, præmis 37 og 38).

21 – Jf. dom af 14.11.2002 (C-271/00, EU:C:2002:656, præmis 36).

22 – Jf. dom af 15.1.2004 (C-433/01, EU:C:2004:21, præmis 20).

23 – Jf. dom af 14.11.2002, Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, præmis 32), og af 15.1.2004, Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2004:21, præmis 21). Jf. ligeledes A. Briggs, *Civil Jurisdiction and Judgments*, Informa law from Routledge, 6. udg., Taylor & Francis Group, New York, 2015, s. 61. Jf. i denne retning for så vidt angår Baten-dommen C. Toader, »La notion de matière civile et commerciale«, *Europa als Rechts- und Lebensraum: Liber amicorum für Christian Kohler zum 75. Geburtstag am 18. Juni 2018*, redigeret af B. Hess, E. Jayme og H.-P. Mansel, Verlag Ernst und Werner Gieseking, Bielefeld, 2018, s. 523.

35. Det er følgelig ikke tilstrækkeligt at konstatere, at en offentlig myndighed i henhold til national lovgivning har visse beføjelser eller en vis kompetence, som privatpersoner ikke har i henhold til samme nationale lovgivning. Hvis anvendelsen af forordning nr. 1215/2012 skal udelukkes, skal nævnte offentlige myndighed være tillagt en beføjelse til udøvelse af offentlig myndighed i den forstand, der er fastlagt i Domstolens praksis. Man må i denne forbindelse ikke glemme, at begrebet »det civil- og handelsretlige område« er et selvstændigt begreb i EU-retten. Spørgsmålet om, hvorvidt udøvelsen af en beføjelse eller en kompetence udgør udøvelse af offentlig myndighed, kan ikke alene bero på en undersøgelse af den nationale lovgivning, som en offentlig myndighed er underlagt, og på den konstatering, at lovgivningen fastsætter forskelle med hensyn til, hvilken ret der finder anvendelse på visse personer²⁴, selv om det kan være hensigtsmæssigt at anvende denne lovgivning til at fastlægge den vifte af beføjelser, der kan benyttes af den offentlige myndighed²⁵. Anvendelsen af en enkelt lovgivning er i øvrigt ofte tilstrækkelig til at fastslå, hvilke beføjelser eller hvilken kompetence privatretlige personer generelt er i besiddelse af.

36. Jeg mangler nu blot at undersøge, om den omstændighed, at en offentlig myndighed er fritaget for pligten til at påvise, at den har en selvstændig interesse, for at kunne anlægge et søgsmål med påstand om forbud, udgør en beføjelse til udøvelse af offentlig myndighed i den forstand, der er fastlagt i Domstolens praksis.

3. Udgør fritagelsen for at påvise en selvstændig interesse en beføjelse til udøvelse af offentlig myndighed?

37. I henhold til belgisk lovgivning synes en offentlig myndighed at være fritaget for pligten til at påvise, at den pågældende myndighed ved anlæggelse af et søgsmål med påstand om forbud forsvarer en selvstændig interesse eller en selvstændig ret. For at kunne anlægge et sådant søgsmål skal en privatperson til gengæld være en »berørt part« i henhold til bestemmelserne i loven af 30. juli 2013 og WER.

38. Det fremgår imidlertid af den præjudicielle forelæggelse, at – i hvert fald for så vidt angår WER, som gennemfører direktiv 2005/29 – også sammenslutninger med retsevne og under visse omstændigheder forbrugersammenslutninger kan anlægge søgsmål med påstand om forbud. En sådan sammenslutning forsvarer ikke en selvstændig interesse eller en selvstændig ret. Den handler snarere for at forsvare forbrugernes kollektive interesser eller den almene interesse, og det er lovgiver, der giver sammenslutningen beføjelse til at anlægge et søgsmål med påstand om forbud på baggrund af bestemmelser som artikel XVII.7 i WER.

39. For så vidt angår søgsmålsinteressen og dermed de proceduremæssige aspekter, som afgøres af den interesse, hvori et søgsmål anlægges, såsom locus standi eller et søgsmåls antagelse til realitetsbehandling, kan en offentlig myndigheds retsstilling således sammenlignes med retsstillingen for en forbrugersammenslutning. En sådan sammenslutning kan ligeledes anlægge et søgsmål med påstand om forbud uden at have en selvstændig interesse deri.

24 – En sådan streng fortolkning ville nemlig medføre, at de valg, som lovgiver i en enkelt medlemsstat træffer hvad angår den offentlige myndigheds vifte af beføjelser i forhold til privatretlige personers beføjelser, ville være afgørende for anvendeligheden af forordning nr. 1215/2012. Det fremgår imidlertid af retspraksis, at den omstændighed, at en beføjelse i henhold til en enkelt medlemsstats lovgivning kvalificeres som en beføjelse til udøvelse af offentlig myndighed, ikke kan afgøre, om forordningen finder anvendelse. Jf. i denne retning dom af 16.12.1980, Rüffer (814/79, EU:C:1980:291, præmis 11), og af 21.4.1993, Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144, præmis 22 og 25). Det skal i øvrigt anføres, at mens det sandsynligvis er let at identificere en enkelt relevant national lovgivning for så vidt angår anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, forholder det sig anderledes for så vidt angår den undersøgelse, der foretages ved indledningen af en sag for at afgøre, om den ret, ved hvilken sagen er indbragt, er kompetent til at træffe afgørelse.

25 – Jf. mit forslag til afgørelse Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, punkt 89 og den deri nævnte retslitteratur).

40. I denne forbindelse skal der mindes om, at Domstolen i Henkel-dommen²⁶ traf den afgørelse, at en tvist, i forbindelse med hvilken en sammenslutning anlægger et foreningssøgsmål på vegne af forbrugere, er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, idet søgsmålet på ingen måde vedrører udøvelse af beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner.

41. Man kunne hævde, at den sag, der gav anledning til Henkel-dommen²⁷, vedrørte et søgsmål med påstand om forbud mod anvendelsen af urimelige vilkår støttet på direktiv 93/13/EØF²⁸, mens den foreliggende sag vedrører et søgsmål med påstand om forbud mod urimelig handelspraksis støttet på direktiv 2005/29. Det skal dog bemærkes, at Domstolen har bekræftet den i Henkel-dommen²⁹ anlagte fortolkning i forbindelse med et andet instrument inden for EU's internationale privatret, nemlig forordning (EF) nr. 864/2007³⁰, hvis begreber skal fortolkes i overensstemmelse med begrebet i forordning nr. 1215/2012³¹. Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at et »[søgsmål] med påstand om forbud [mod anvendelsen af urimelige vilkår] som omhandlet i direktiv 2009/22/EF [³²]« er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«.

42. Ifølge artikel 1, stk. 1, i direktiv 2009/22 er direktivets formål i denne henseende en harmonisering af medlemsstaternes nationale lovgivninger vedrørende søgsmål med påstand om forbud til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser som omhandlet i direktiverne i bilag I. Det fremgår af denne bestemmelse, at et søgsmål med påstand om forbud mod urimelig handelspraksis som omhandlet i direktiv 2005/29 ligeledes er omfattet af direktiv 2009/22.

43. Det er i øvrigt uden betydning, at det er de offentlige myndigheder, der har indbragt tvisten i hovedsagen for den forelæggende ret. Først og fremmest kan de domstole eller administrative myndigheder, der i dette øjemed i henhold til artikel 3 i direktiv 2009/22, sammenholdt med direktivets artikel 2, er udpeget af en medlemsstat, træffe afgørelse i søgsmål med påstand om forbud indbragt af »godkendte organer/organisationer«, dvs. for det første et eller flere uafhængige offentlige organer i de medlemsstater, hvor der findes sådanne organer, og/eller for det andet organisationer, der har til formål at beskytte forbrugernes kollektive interesser. Disse organers/organisationers søgsmål med påstand om forbud kan have det samme formål, nemlig at bringe en bestemt praksis til ophør i forbrugernes kollektive interesse. Inden for denne lovramme kan et uafhængigt offentligt organ således over for erhvervsdrivende varetage den samme rolle som organisationer til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser, hvis søgsmål er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«.

44. Dernæst pålægger artikel 11, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/29 medlemsstaterne at påse, at der findes tilstrækkelige og effektive midler til bekæmpelse af urimelig handelspraksis og til at sikre, at dette direktivs bestemmelser overholdes i overensstemmelse med forbrugernes interesse. Disse midler skal omfatte retsfor skrifter, hvorefter personer eller organisationer, herunder konkurrenter, der i henhold til medlemsstaternes lovgivning har en legitim interesse i at bekæmpe urimelig handelspraksis, får adgang til for det første at indbringe en sag for retten i anledning af sådan urimelig handelspraksis og/eller for det andet at indbringe sådan urimelig handelspraksis for en administrativ myndighed, som har kompetence til enten at træffe afgørelse om klager eller indlede passende retsforfølgning. EU-lovgiver har således navnlig indført en model for håndhævelse af

26 – Jf. dom af 1.10.2002 (C-167/00, EU:C:2002:555, præmis 30).

27 – Dom af 1.10.2002 (C-167/00, EU:C:2002:555).

28 – Rådets direktiv af 5.4.1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29).

29 – Jf. dom af 1.10.2002 (C-167/00, EU:C:2002:555, præmis 29).

30 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 11.7.2007 om lovvalsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II-forordningen) (EUT 2007, L 199, s. 40).

31 – Jf. dom af 28.7.2016, Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, præmis 39).

32 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.4.2009 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser (EUT 2009, L 110, s. 30).

forbrugerbeskyttelsen, i hvilken de administrative myndigheder ikke har kompetence til at pådømme sager om urimelig handelspraksis. Disse myndigheder skal til gengæld indbringe sager for de nationale domstole til beskyttelse af forbrugernes interesser, hvorved de sættes på lige fod med de personer eller organisationer, som ligeledes er nævnt i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2005/29.

45. Endelig og ligeledes uden for området forbrugerbeskyttelse tillader medlemsstaternes lovgivninger nogle gange, at offentlige myndigheder anlægger sager ved de nationale domstole uden at have en selvstændig interesse deri, hvis de forsvare en almen, kollektiv eller endda individuel interesse, navnlig når der er tale om en privatretlig person, der i en sådan sag vil blive opfattet som en svag part³³. Hvis en sådan situation blev anset for at være udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, ville det svække de offentlige myndigheders rolle i grænseoverskridende situationer, på trods af at sådanne sager kun vanskeligt kan skelnes fra sager, som er anlagt af privatretlige personer.

46. I lyset af Domstolens konklusioner i sin praksis vedrørende begrebet »det civil- og handelsretlige område« befinder en offentlig myndighed eller en forbrugersammenslutning, som anlægger et søgsmål med påstand om forbud, sig i en situation, der kan sammenlignes med den situation, en hvilken som helst berørt part befinder sig i. Myndigheden eller sammenslutningen er ganske vist fritaget for pligten til at påvise, at den handler i egen interesse. Den har dog ikke som følge heraf nogen særlig beføjelse, der giver den kompetence eller beføjelser, som kan forvanske det civil- og handelsretlige aspekt af det retsforhold, den befinder sig i forhold til de private organer/organisationer, eller ændre genstanden for den tvist, i hvilken der er nedlagt påstand om forbud³⁴. Den har heller ikke en sådan kompetence eller sådanne beføjelser for så vidt angår de proceduremæssige rammer for påkendelse af den tvist, der er opstået af dette forhold, idet rammerne er de samme, uanset sagsparternes retlige egenskab³⁵.

4. Foreløbig konklusion

47. For så vidt angår denne del af min bedømmelse mener jeg sammenfattende, at den omstændighed, at der handles i den almene interesse eller i en andens interesse, ikke automatisk udelukker en tvist fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012³⁶. Den omstændighed, at der udøves en beføjelse eller kompetence, som er blevet tildelt direkte ved en lovgivningsmæssig retsakt, medfører heller ikke automatisk en sådan udelukkelse³⁷. Det er ligeledes uden betydning, at en offentlig myndigheds beføjelse til at anlægge et søgsmål ikke er betinget af, at der foreligger en selvstændig interesse. For at en tvist skal kunne udelukkes fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, skal disse beføjelser være særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner³⁸. Som det fremgår af min bedømmelse, i hvert fald for så vidt angår søgsmål vedrørende urimelig handelspraksis, udgør udøvelsen af beføjelser, som vedrører andre aspekter end en offentlig myndigheds interesse i at anlægge et søgsmål, locus standi og søgsmålets antagelse til realitetsbehandling, principielt ikke udøvelse af sådanne særligt vidtgående beføjelser. Med forbehold af undersøgelserne vedrørende undersøgelses- og fuldbyrdelseskompetence, som jeg vil vende tilbage til senere, er der således intet, der tyder på, at tvisten i hovedsagen skulle vedrøre særligt vidtgående beføjelser.

33 – I mit eget retssystem, i polsk ret, er det tilfældet for en anklager, der intervenserer i sager ved de civile domstole.

34 – Spørgsmålet om, hvorvidt de belgiske myndigheder er tillagt undersøgelses- og fuldbyrdelseskompetence, der kan opfattes som særligt vidtgående, er ganske vist under debat (jf. nærværende forslag til afgørelses afsnit C og D). Det skal dog tilføjes, at selv om disse myndigheder er tillagt sådan kompetence, skyldes det ikke, at de er fritaget for pligten til at påvise, at de ved anlæggelse af et søgsmål med påstand om forbud forsvare en selvstændig interesse eller en selvstændig ret.

35 – Jf. analogt dom af 11.4.2013, Sapir m.fl. (C-645/11, EU:C:2013:228, præmis 36).

36 – Jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

37 – Jf. punkt 35 i dette forslag til afgørelse.

38 – Jf. punkt 46 i dette forslag til afgørelse.

C. *Undersøgelingskompetence*

48. I dommen i sagen Sunico m.fl.³⁹ har Domstolen udtalt sig om sammenhængen mellem udøvelsen af undersøgelseskompetence og en tvists kvalifikation som henhørende under det civil- og handelsretlige område. Det er således på baggrund af konklusionerne i denne dom, at man kan undersøge en af de indstævntes argument, ifølge hvilket de belgiske myndigheder kan benytte deres egne konstateringer og erklæringer som retlige beviser, således at de afgørende sagsakter består af en række rapporter og konstateringer udfærdiget af statskontrollører. De belgiske myndigheder har ligeledes som akter i sagen fremlagt forbrugerklager og har adgang til sådanne dokumenter, eftersom de modtager disse dokumenter via deres eget websted/deres egen elektroniske adresse i deres egenskab af »myndigheder«.

1. *Dommen i sagen Sunico m.fl.*

49. I den sag, der har givet anledning til dommen i sagen Sunico m.fl.⁴⁰, anmodede den offentlige myndighed i en medlemsstat myndighederne i en anden medlemsstat om oplysninger om de indstævnte i overensstemmelse med forordning nr. 1798/2003/EF⁴¹, inden den fremsatte et erstatningskrav for en skade, som skyldtes bedrageri med hensyn til moms, ved en national ret. I denne forbindelse er spørgsmålet blevet rejst, om denne anmodning om oplysninger havde indvirkning på det retlige forhold mellem sagens parter, og om tvisten dermed var udelukket fra begrebet »det civil- og handelsretlige område«⁴².

50. I sit forslag til afgørelse i denne sag⁴³ var generaladvokat Kokott af den opfattelse, at det ikke fremgik af de oplysninger, der var blevet fremlagt for Domstolen, hvorvidt eller i hvilket omfang anmodningen om oplysninger også var relevant i forbindelse med hovedsagen. Generaladvokaten fremhævede imidlertid, at anmodningen om oplysninger er et redskab, som ikke er tilgængeligt for en privatretlig sagsøger. Heraf følger, at såfremt det i henhold til national procesret er tilladt for den offentlige myndighed at anvende disse ved myndighedsudøvelse opnåede oplysninger og beviser under sagen, befinder myndigheden sig ikke i samme situation over for de indstævnte som den, hvori en privatretlig person ville befinde sig.

51. Domstolen fastslog i dommen i sagen Sunico m.fl.⁴⁴, at det ikke fremgik af sagsakterne, at den offentlige myndighed i hovedsagen havde gjort brug af beviser, der var opnået som følge af myndighedens udøvelse af offentligretlige beføjelser. Domstolen fandt, at det tilkom den forelæggende ret at »efterprøve, om dette ikke har været tilfældet, og om [denne offentlige myndighed] i givet fald under myndighedens sag mod [de indstævnte i tvisten i hovedsagen] befinder sig i samme situation som den, hvori en privatretlig person ville befinde sig«⁴⁵.

52. Selv om der i denne dom henvises til netop dette punkt i generaladvokatens forslag til afgørelse, er det i retslitteraturen blevet anført, at Domstolen valgte en løsning, som var mindre kategorisk end den i forslaget til afgørelse anbefalede⁴⁶.

39 – Dom af 12.9.2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

40 – Dom af 12.9.2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

41 – Rådets forordning af 7.10.2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift og ophævelse af forordning (EØF) nr. 218/92 (EUT 2003, L 264, s. 1).

42 – Jf. dom af 12.9.2013, Sunico m.fl. (C-49/12, EU:C:2013:545, præmis 42).

43 – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Sunico m.fl. (C-49/12, EU:C:2013:231, punkt 45).

44 – Dom af 12.9.2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

45 – Jf. dom af 12.9.2013, Sunico m.fl. (C-49/12, EU:C:2013:545, præmis 42 og 43). Min fremhævelse.

46 – Jf. i denne retning I. De Troyer, »De fiscus in burger«: nieuwe wegen voor de inning van belastingen in het buitenland?, *Tijdschrift voor fiscaal recht*, 2015, bind 481, s. 426, punkt 10.

53. Også jeg forstår denne dom således, at for at en tvist skal kunne udelukkes fra begrebet »det civil- og handelsretlige område«, er det ikke tilstrækkeligt at identificere de nationale bestemmelser, som in abstracto tillader, at en offentlig myndighed indhenter beviser, der er opnået som følge af myndighedens udøvelse af offentligretlige beføjelser. Det er heller ikke tilstrækkeligt at konstatere, at der er blevet gjort brug af disse beviser i tvisten. Hvis tvisten skal kunne udelukkes fra dette begreb, skal det ligeledes afgøres, om den offentlige myndighed in concreto som følge af anvendelsen af disse beviser ikke befinder sig i samme situation som den, hvori en privatretlig person ville befinde sig i en tilsvarende tvist.

2. Anvendelse af konklusionerne fra dommen i sagen Sunico m.fl.

54. Det skal indledningsvis gøres klart, at den omstændighed, at de belgiske myndigheder har fremlagt forbrugerklager som beviser, ikke indebærer, at myndighederne befinder sig i en anden situation end den, hvori en privatretlig person ville befinde sig i en tilsvarende tvist. Selv om en forbrugersammenslutning er et privatretligt organ og ikke udøver offentlig myndighed, kan den nemlig godt indhente sådanne klager og gøre brug af dem i tvister mod erhvervsdrivende.

55. I denne forbindelse kan den omstændighed, at en offentlig myndighed tillægges undersøgelseskompetence i ordets egentlige forstand, hvorved myndigheden kan opnå beviser på analog måde som politimyndighederne, dog skabe uvished. Jeg er af den opfattelse, at udøvelsen af sådan kompetence indebærer udøvelse af offentlig myndighed. En tvist mod en offentlig myndighed, i hvilken offeret kræver erstatning for den skade, som indhentningen af beviser har forårsaget, henhører principielt ikke under forordning nr. 1215/2012, eftersom der er tale om et ansvar for handlinger eller undladelser foretaget under udøvelsen af offentlig myndighed.

56. Anvendelsen af beviser opnået som følge af udøvelse af offentlig myndighed i en tvist har dog ikke automatisk indvirkning på retsforholdet mellem sagens parter eller på sagens genstand.

57. En privatretlig person kan nemlig også gøre brug af beviser, som en offentlig myndighed har opnået under udøvelse af offentlig myndighed. I en sag mod den skyldige i en trafikulykke kan offeret for ulykken fremlægge dokumenter udarbejdet af en politimyndighed. Hvis ikke offeret råder over sådanne dokumenter, kan vedkommende principielt anmode en national ret om at pålægge en myndighed at forelægge disse dokumenter med henblik på sagen. Tilsvarende kan en markedsaktør anlægge en konkurrencesag, hvorunder denne indleder et follow on-søgsmål, til støtte for hvilket denne påberåber sig en afgørelse, som fastslår en overtrædelse af konkurrencerettens bestemmelser⁴⁷. Det er indlysende, at sådanne sager bevarer deres civil- og handelsretlige karakter og henhører under forordning nr. 1215/2012.

58. Den omstændighed, at et dokument udfærdiget af en offentlig myndighed under dennes udøvelse af sine beføjelser har en særlig beviskraft, sår ikke tvivl om dette indlysende forhold. Det er nemlig de regler, som også finder anvendelse i sager mellem privatretlige personer, der tillægger bestemte kategorier af beviser en sådan værdi.

59. At mene, at en sag anlagt af en offentlig myndighed er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012 med den begrundelse, at myndigheden har gjort brug af beviser opnået som følge af myndighedens udøvelse af sine beføjelser, ville i øvrigt svække effektiviteten i praksis af en af de modeller for håndhævelse af forbrugerbeskyttelsen, der er anerkendt af EU-lovgiver⁴⁸. I modsætning til den model, i hvilken det er den administrative myndighed selv, der træffer afgørelse om konsekvenserne af en overtrædelse, er det under denne model en administrativ myndighed, der har til opgave at forsvare forbrugernes interesser ved de nationale domstole.

47 – Jf. for en illustration af denne hypotese dom af 21.5.2015, CDC Hydrogen Peroxide (C-352/13, EU:C:2015:335, præmis 10).

48 – Jf. punkt 44 i dette forslag til afgørelse.

60. Det skal dog tilføjes, at en offentlig myndighed kan have beføjelser, i kraft af hvilke den kan gøre brug af beviser, som privatretlige personer ikke har adgang til. Det kan f.eks. være fastsat i national ret, at beviser, som en myndighed har opnået, er fortrolige, og at det er den pågældende myndighed, der afgør, om de må offentliggøres. Tilsvarende kan der i henhold til national procesret anvendes forskellige regler for så vidt angår den anden sagsparts anfægtelse af disse beviser, alt efter om de er fremlagt af en offentlig myndighed eller af en privatretlig person.

61. Der er her tale om situationer, som efter min opfattelse stemmer overens med den, der fremgår af dommen i sagen Sunico m.fl.⁴⁹, nemlig hvor en offentlig myndighed som følge af anvendelsen af visse beviser ikke befinder sig i den samme situation som den, hvori en privatretlig person ville befinde sig i en tilsvarende tvist. Der er imidlertid intet, der tyder på, at der i hovedsagen er opstået en situation, som kan udelukke tvisten i hovedsagen fra forordningens anvendelsesområde.

62. Af hensyn til fuldstændigheden må man ikke glemme, at situationen i dommen i sagen Sunico m.fl.⁵⁰ vedrørte omstændigheder, hvor en tvist, der som udgangspunkt var omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, blev udelukket fra det som følge af en af sagsparternes anvendelse af visse beviser. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at den omstændighed, at visse beviser kun er tilgængelige for en offentlig myndighed, i de fleste tilfælde skyldes, at forholdet mellem denne myndighed og en person ikke ab initio kan sammenlignes med en forbindelse mellem privatpersoner.

D. Kompetence i fuldbyrdelsesproceduren

63. Ved deres fjerde påstand har de belgiske myndigheder opfordret den forelæggende ret til at pålægge de indstævnte en tvangsbøde for hver konstateret overtrædelse efter forkyndelsen af den retsafgørelse, der træffes som afslutning på tvisten i hovedsagen. Ved deres femte påstand har myndighederne opfordret til, at det ligeledes kendes for ret, at overtrædelserne kan konstateres ved en rapport udfærdiget af en edsvoren tjenestemand. Sidstnævnte påstand indebærer ifølge en af de indstævnte, at de belgiske myndigheder også inden for rammerne af fuldbyrdelsesproceduren har kompetence, som ingen af de parter, der sædvanligvis er parter i en tvist på det civil- og handelsretlige område, har.

64. Til gengæld giver hverken den forelæggende ret eller parterne udtryk for tvivl om, hvorvidt påstanden om pålæggelse af en tvangsbøde for fremtidige overtrædelser kan udelukke tvisten i hovedsagen og den som afslutning på tvisten truffe afgørelse fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012. Påstanden om en tvangsbøde hænger imidlertid sammen med påstanden om konstatering af fremtidige overtrædelser ved en rapport. Jeg vil først se på, hvorvidt en tvist, i hvilken der nedlægges påstand om en sådan tvangsbøde, falder ind under forordningens anvendelsesområde.

1. Tvangsbøde for fremtidige overtrædelser

65. Det fremgår af Realchemie Nederland-dommen⁵¹, at det ikke er retsmidlernes art i sig selv, men karakteren af de rettigheder, de skal beskytte, der er afgørende for, om en retsafgørelse vedrørende en bøde pålagt for overtrædelse af et forbud, som er indeholdt i en anden retsafgørelse, er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012. Ud fra det samme ræsonnement har Domstolen i Bohez-dommen⁵² fastslået, at som følge af karakteren af de rettigheder, som en tvangsbøde skal beskytte, er fuldbyrdelsen af en tvangsbøde, som er fastsat i en retsafgørelse om forældremyndighed

49 – Dom af 12.9.2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

50 – Dom af 12.9.2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

51 – Jf. dom af 18.10.2011 (C-406/09, EU:C:2011:668, præmis 40-42 og 44).

52 – Jf. dom af 9.9.2015 (C-4/14, EU:C:2015:563, præmis 33, 37 og 39).

og samværsret med henblik på at sikre, at indehaveren af forældremyndigheden overholder denne samværsret, ikke omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« i den forstand, hvori dette anvendes i den forordning, der blev erstattet af forordning nr. 1215/2012. Ifølge denne dom henhører en sådan fuldbyrdelse til gengæld under anvendelsesområdet for forordning nr. 2201/2003⁵³.

66. Den retspraksis, som disse domme indgår i, er ganske vist primært udviklet i forbindelse med præjudicielle forelæggelser vedrørende sikrende⁵⁴ eller foreløbige⁵⁵ retsmidler, der er omfattet af en separat afgørelse, som er blevet begæret fuldbyrdet⁵⁶, eller vedrørende sådanne retsmidler, der fremsættes begæring om i en separat sag om foreløbige forholdsregler⁵⁷. Det fremgår til gengæld ikke udtrykkeligt af nærværende præjudicielle forelæggelse, at der i den foreliggende sag er tale om et sikrende eller foreløbigt retsmiddel.

67. I denne sammenhæng skal der dog i særlig grad fokuseres på Bohez-dommen⁵⁸, hvori der blev stillet spørgsmål om inddrivelse af en tvangsbøde, der er fastsat af den ret i domsstaten, som har truffet afgørelse om sagens realitet vedrørende samværsretten med henblik på at sikre effektiviteten af denne ret. Denne tvangsbøde svarede til et bestemt beløb, der skulle betales pr. samværsdag, hvor barnet ikke blev overdraget.

68. De belgiske myndigheder synes at fremsætte et analogt krav i tvisten i hovedsagen. Den forelæggende ret har ganske vist ikke givet yderligere oplysninger om påstanden vedrørende tvangsbøden. Den belgiske regering har forklaret, at denne tvangsbøde kun kan pålægges for overtrædelser, der fastslås af den nationale ret som afslutning på tvisten i hovedsagen. Det fremgår endvidere af formuleringen af påstanden vedrørende en tvangsbøde, at denne har til formål at sikre effektiviteten af den af de belgiske myndigheder begærede retsafgørelse, i det omfang denne afgørelse vedrører et forbud mod urimelig markeds- og/eller handelspraksis.

69. Den belgiske retsplejelov indeholder i øvrigt et kapitel XXIII med overskriften »Om tvangsbøder«, hvis artikel 1385a bestemmer, at hvis hovedforpligtelsen ikke opfyldes, kan en ret efter begæring fra en part pålægge den anden part at betale et beløb, der benævnes tvangsbøde, uden at dette berører en eventuel erstatning. I henhold til lovens artikel 1385b kan retten bl.a. fastsætte tvangsbøden som et beløb pr. overtrædelse. Selv om den forelæggende ret ikke har anført, om de belgiske myndigheders begæring er støttet på denne bestemmelse, ser dens indhold ud til at stemme fuldstændig overens med det, som disse myndigheder har begæret. Bohez-dommen⁵⁹ er dermed endnu vigtigere for så vidt angår nærværende præjudicielle forelæggelse: Den af denne dom omfattede tvangsbøde blev pålagt på baggrund af den belgiske retsplejelovs artikel 1385a.

70. Det kan i betragtning af den retspraksis, som Bohez-dommen⁶⁰ indgår i, anføres, at såfremt en tvist, inden for rammerne af hvilken myndighederne har nedlagt påstand om, at det for det første skal fastslås, at der foreligger urimelig markeds- og/eller handelspraksis, og at det for det andet pålægges de indstævnte at ophøre hermed, er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, er tvisten fortsat omfattet af dette begreb, hvis der nedlægges påstand om en tvangsbøde med henblik på at sikre, at den retsafgørelse, der træffes som afslutning på tvisten, bliver overholdt.

53 – Rådets forordning af 27.11.2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (EUT 2003, L 338, s. 1).

54 – Jf. dom af 27.3.1979, de Cavel (C-143/78, EU:C:1979:83, præmis 2), nævnt af Domstolen i dom af 18.10.2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668).

55 – Jf. dom af 17.11.1998, Van Uden (C-391/95, præmis 33), ligeledes nævnt af Domstolen i dom af 18.10.2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668).

56 – Jf. dom af 27.3.1979, de Cavel (C-143/78, EU:C:1979:83, præmis 2), og af 18.10.2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668, præmis 35).

57 – Jf. dom af 17.11.1998, Van Uden (C-391/95, præmis 33).

58 – Jf. ligeledes dom af 9.9.2015, Bohez (C-4/14, EU:C:2015:563, præmis 49).

59 – Dom af 9.9.2015 (C-4/14, EU:C:2015:563). Jf. ligeledes for så vidt angår denne bestemmelse i den belgiske retsplejelov mit forslag til afgørelse Bohez (C-4/14, EU:C:2015:233, punkt 42 og den deri nævnte retslitteratur).

60 – Dom af 9.9.2015 (C-4/14, EU:C:2015:563).

71. Man må ganske vist ikke glemme den hypotese, der er nævnt i nærværende forslag til afgørelses punkt 22, ifølge hvilken en tvist er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012 som følge af grundlaget eller de nærmere regler for søgsmålets iværksættelse inden for rammerne af den omhandlede tvist. Det følger imidlertid af den belgiske retsplejelovs artikel 1385a, at den tvangsbøde, som den pågældende medlemsstats myndigheder har nedlagt påstand om for den forelæggende ret, synes at udgøre en ved aftale fastsat foranstaltning i civilprocessen, som også er tilgængelig for privatpersoner. Dermed udgør hverken den omstændighed, at der begæres pålæggelse af en sådan tvangsbøde, eller den omstændighed, at en retsafgørelse, som tager begæringen til følge, begæres fuldbyrdet, udøvelse af offentlig myndighed.

72. På baggrund af det ovenstående er et søgsmål, hvorved offentlige myndigheder nedlægger påstand om, at de indstævnte pålægges en tvangsbøde for hver konstateret overtrædelse efter retsafgørelsens forkyndelse, omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, når denne tvangsbøde for det første har til formål at sikre effektiviteten af den retsafgørelse, der træffes i den tvist, som er omfattet af dette begreb, og tvangsbøden for det andet udgør en ved aftale fastsat foranstaltning i civilprocessen, som også er tilgængelig for privatpersoner, eller ikke indebærer udøvelse af beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner⁶¹.

2. En administrativ myndigheds konstatering af overtrædelser

73. Den forelæggende ret giver ingen nærmere oplysninger om de aspekter, der kan herske tvivl om for så vidt angår den femte påstand vedrørende konstatering af fremtidige overtrædelser ved en rapport udfærdiget af en edsvoren tjenestemand. For at give den forelæggende ret et brugbart svar vil jeg derfor på grundlag af parternes bemærkninger komme med et par generelle bemærkninger vedrørende denne påstand.

74. De belgiske myndigheders femte påstand synes at have til formål at give dem mulighed for selv at konstatere de overtrædelser, der sanktioneres med tvangsbøden, uden at skulle gøre brug af en foged eller andre midler i dette øjemed. I samme retning har den belgiske regering i retsmødet oplyst, at såfremt den nationale ret forkaster den femte påstand, skal de belgiske myndigheder gøre brug af en foged for at få foretaget sådanne konstateringer. Tilsvarende har de indstævnte anført, at en privatperson i modsætning til en belgisk myndighed f.eks. skal gøre brug af en foged og i påkommende tilfælde skal føre bevis for overtrædelserne over for den ret, der behandler sagen.

75. Jeg skal minde om, at Domstolen i Henkel-dommen⁶² har fundet, at et søgsmål med påstand om forbud anlagt af en forbrugerorganisation er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, da sagen tager sigte på, at retten skal efterprøve privatretlige forhold. Det fremgår dog af parternes bemærkninger, som er fremført i nærværende forslag til afgørelse, at de belgiske myndigheder ved den femte påstand ønsker at få tillagt kompetence til at fastslå fremtidige overtrædelser. Denne påstand, der således nærmere bestemt tager sigte på, at disse myndigheder skal efterprøve retsforhold, som de indstævnte indgår i, vedrører følgelig udøvelse af offentlig myndighed.

61 – Selv om hverken den forelæggende ret eller parterne har givet udtryk for tvivl for så vidt angår offentliggørelsestiltagene, skal jeg for fuldstændighedens skyld bemærke, at disse heller ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012. De er nemlig navnlig fastsat i artikel 14, stk. 1, nr. 2, i loven af 30. juli 2013 og synes at udgøre en ved aftale fastsat foranstaltning i civilprocessen, som er tilgængelig for privatpersoner. Den tvist, hvori der nedlægges påstand om sådanne tiltag, vedrører således på ingen måde udøvelse af beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner. Selv om disse tiltag ikke kan sammenlignes med en tvangsbøde, har de desuden til formål at sikre effektiviteten af en retsafgørelse, hvorved urimelig handelspraksis konstateres. I denne henseende fastsættes det i artikel 11, stk. 2, i direktiv 2005/29, at med henblik på at fjerne eftervirkningerne af en urimelig handelspraksis, der er påbudt indstillet ved en endelig afgørelse, kan medlemsstaterne kræve denne afgørelse offentliggjort eller kræve, at der offentliggøres en berigtigelse. Intet tyder på, at der er tale om tiltag, som er forbeholdt de offentlige myndigheder.

62 – Jf. dom af 1.10.2002 (C-167/00, EU:C:2002:555, præmis 30).

76. I henhold til artikel XV.2 WER er de af tjenestemænd udfærdigede rapporter gældende, indtil det modsatte er bevist. Et dokument oprettet af en privatperson har ikke en sådan beviskraft. Selv om det således ser ud til, at disse rapporter kan anvendes inden for fuldbyrdelsesproceduren, består deres udarbejdelse snarere i indsamling af beviser. Som nævnt i nærværende forslag til afgørelses punkt 55 udgør udøvelse af kompetence ved indhentning af beviser, der indebærer udøvelse af beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner, udøvelse af offentlig myndighed. Det samme gælder navnlig, når en offentlig myndighed udøver en kompetence, hvorved den søger at træde i stedet for en foged ved at fastslå overtrædelser i kraft af et af myndigheden selv oprettet dokument. En sag, som har til formål at opnå tildeling af denne kompetence, vedrører udøvelse af beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner, og genstanden for denne sag gør det dermed ikke muligt at hævde, at den er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«.

77. Det kan ikke udelukkes, at tildelingen af en sådan kompetence ville styrke effektiviteten af en retsafgørelse truffet som afslutning på en sag, der er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«. Den femte påstand vedrører imidlertid hverken et sikrende eller foreløbigt retsmiddel eller en foranstaltning, der kan forstås som et pålæg om, at en af sagens parter skal betale en bøde⁶³ eller en tvangsbøde⁶⁴, som falder ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, hvis karakteren af de rettigheder, som dette retsmiddel eller denne foranstaltning skal beskytte, berettiger det.

E. Afsluttende betragtninger

78. Det fremgår af min bedømmelse, at for det første kan en offentlig myndigheds særlige interesse i at anlægge et søgsmål ikke udelukke en tvist som den i hovedsagen foreliggende fra det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1215/2012⁶⁵. For det andet udelukker den omstændighed, at denne myndighed har undersøgelseskompetence, som privatpersoner ikke har, og gør brug af de beviser, den har opnået under udøvelse af denne kompetence, heller ikke automatisk denne tvist fra anvendelsesområdet *ratione materiae* for forordning nr. 1215/2012⁶⁶. For det tredje er den omhandlede tvist udelukket fra forordningens anvendelsesområde derved, at den vedrører et søgsmål, hvorved offentlige myndigheder nedlægger påstand om, at de skal tillægges beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner, nemlig at de skal have tilladelse til at konstatere overtrædelser⁶⁷.

79. Jeg skal desuden præcisere, at selv om tvisten i hovedsagen ikke falder ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012 for så vidt angår den femte påstand, er den ikke udelukket fra det for så vidt angår de øvrige påstande⁶⁸.

63 – Jf. dom af 18.10.2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668, præmis 44).

64 – Jf. dom af 9.9.2015, Bohez (C-4/14, EU:C:2015:563, præmis 35).

65 – Jf. punkt 47 i dette forslag til afgørelse.

66 – Jf. punkt 60 og 61 i dette forslag til afgørelse.

67 – Jf. punkt 75 og 77 i dette forslag til afgørelse.

68 – Det kan nemlig udledes af dom af 21.4.1993, Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144, præmis 6, 14-16 og 21), at forordning nr. 1215/2012 også finder anvendelse på afgørelser, der træffes af en kriminalret i civile sager, og som indeholder både en strafferetlig og en civilretlig del. I så fald henhører kun sidstnævnte del under forordningens anvendelsesområde. Som jeg læser dom af 27.2.1997, van den Boogaard (C-220/95, EU:C:1997:91, præmis 21), er det i øvrigt ligeledes muligt, at kun visse aspekter af en afgørelse truffet af en civil ret henhører under forordningens anvendelsesområde. Det samme skal principielt være tilfældet for så vidt angår den situation, hvor kun visse aspekter af en tvist er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«.

V. Forslag til afgørelse

80. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra hof van beroep te Antwerpen (appeldomstolen i Antwerpen, Belgien) som følger:

»Artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område skal fortolkes således, at et søgsmål anlagt af offentlige myndigheder i en medlemsstat mod privatretlige personer i en anden medlemsstat, i hvilket der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at der foreligger overtrædelser, som udgør urimelig handelspraksis, at det pålægges de indstævnte at ophøre hermed, at det pålægges de indstævnte at foretage en offentliggørelse, hvorved de indstævnte bærer omkostningerne, og at der pålægges de indstævnte en tvangsbøde for hver fremtidig konstateret overtrædelse, er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i den pågældende bestemmelse.

Til gengæld er en sådan tvist ikke omfattet af dette begreb, i det omfang den vedrører et søgsmål, hvorved offentlige myndigheder nedlægger påstand om, at de skal tillægges beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner.«