



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

6. oktober 2021 \*

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i civile sager – forordning (EU) nr. 1215/2012 – artikel 1, stk. 1 – det civil- og handelsretlige område – artikel 35 – foreløbige, herunder sikrende, retsmidler – søgsmål støttet på en kontrakt om konstruktion af en offentlig motorvej indgået mellem en offentlig myndighed og to privatretlige selskaber – anmodning om foreløbige forholdsregler i forbindelse med bodsbetaling og de garantier, der følger af denne kontrakt – afgørelse om foreløbige forholdsregler, som allerede er truffet af en ret, der har kompetence med hensyn til sagens realitet«

I sag C-581/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol, Bulgarien) ved afgørelse af 28. oktober 2020, indgået til Domstolen den 5. november 2020, i sagen

**Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad**

mod

**TOTO SpA – Costruzioni Generali,**

**Vianini Lavori SpA,**

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne L. Bay Larsen, C. Toader (refererende dommer), M. Safjan og N. Jääskinen,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. juli 2021,

\* Processprog: bulgarsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej repræsentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad ved advokat O. Temnikov,
- TOTO SpA – Costruzioni Generali og Vianini Lavori SpA ved A. Valov, bistået af advokati V.P. Penkov, N.G. Tsvetanov, P.D. Tsanov, V.V. Tomova, B.H. Strizhlev og V.K. Semkov, samt ved M.T. Stoeva, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna og S. Żyrek, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Heller og I. Zaloguin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. september 2021, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 1, og artikel 35 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 (EUT 2012, L 351, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem på den ene side Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej repræsentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (statskassen i Republikken Polen, repræsenteret ved den administrerende direktør for de nationale veje og motorveje) (herefter »den administrerende direktør for vejvæsenet«) og på den anden side TOTO SpA – Costruzioni Generali og Vianini Lavori SpA (herefter »byggeselskaberne«), der er italienske selskaber, vedrørende en kontrakt om konstruktion af en motorvej i Polen.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Følgende fremgår af 10., 33. og 34. betragtning til forordning nr. 1215/2012:
  - »(10) Denne forordnings anvendelsesområde bør omfatte alle de vigtigste spørgsmål på det civil- og handelsretlige område, bortset fra visse velafgrænsede spørgsmål [...]
  - [...]
  - (33) Når foreløbige, herunder sikrende, retsmidler iværksættes af en ret, der har kompetence med hensyn til sagens realitet, bør deres frie bevægelighed sikres inden for rammerne af denne forordning. Imidlertid bør foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, som en sådan ret har truffet afgørelse om, uden at sagsøgte forinden er blevet indkaldt, ikke anerkendes og fuldbyrdes inden for rammerne af denne forordning, medmindre den retsafgørelse, der

indeholder retsmidlet, er blevet forkyndt for sagsøgte forud for fuldbyrdelsen. Dette bør ikke være til hinder for anerkendelse og fuldbyrdelse af sådanne retsmidler i henhold til national lovgivning. Når foreløbige, herunder sikrende, retsmidler iværksættes af en ret, der ikke har kompetence med hensyn til sagens realitet, bør deres virkning inden for denne forordnings rammer være begrænset til den pågældende medlemsstat.

(34) Kontinuiteten mellem [konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1978, L 304, s. 17)], [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)] og nærværende forordning bør sikres, og i den forbindelse bør der fastsættes overgangsbestemmelser. Samme kontinuitet bør gælde med hensyn til Den Europæiske Unions Domstols fortolkning af [den nævnte] konvention og de forordninger, der er trådt i stedet for den.«

4 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 fastsætter:

»Denne forordning finder 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).«

5 Denne forordnings artikel 2, litra a), har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

a) [...]

I kapitel III anses »retsafgørelse« for at omfatte foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, som en ret, der i henhold til denne forordning har kompetence med hensyn til sagens realitet, har truffet afgørelse om. Det omfatter ikke foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, der er truffet afgørelse om af en sådan ret, uden at den sagsøgte er blevet indkaldt, medmindre retsafgørelsen indeholdende retsmidlet er blevet forkyndt for sagsøgte forud for fuldbyrdelsen.«

6 Nævnte forordnings artikel 25, stk. 1, som indgår i afdeling 7 i forordningens kapitel II, der vedrører kompetence, har følgende ordlyd:

»Såfremt parterne, uanset deres bopæl, har aftalt, at en ret eller retterne i en medlemsstat skal være kompetente til at påkende allerede opståede tvister eller fremtidige tvister i anledning af et bestemt retsforhold, er denne ret eller disse retter kompetente, medmindre aftalen er materielt ugyldig efter loven i den pågældende medlemsstat. Medmindre parterne har aftalt andet, er denne ret eller disse retter enekompetente. [...]

[...]«

7 Artikel 35 i forordning nr. 1215/2012, der er indeholdt i afdeling 10 i nævnte kapitel II, bestemmer:

»Der kan over for en medlemsstats retter anmodes om anvendelse af sådanne foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, som er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning, selv om en ret i en anden stat er kompetent til at påkende sagens realitet.«

### *Bulgarsk ret*

8 Artikel 18 du Grazhdanski protsesualen kodeks (lov om civil retspleje) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »GPK«), har overskriften »Retslig immunitet« og fastsætter:

»(1) De bulgarske retter har kompetence til at påkende sager, som en fremmed stat eller en person med retslig immunitet er part i, i følgende tilfælde:

1. hvis der gives afkald på den retslige immunitet
2. i tilfælde af søgsmål støttet på kontraktforhold, hvis opfyldelsesstedet for forpligtelsen ligger i Republikken Bulgarien
3. i tilfælde af søgsmål med påstand om erstatning for en fejl begået i Republikken Bulgarien
4. i tilfælde af søgsmål vedrørende rettigheder over arv og bona vacantia i Republikken Bulgarien
5. i sager, der henhører under de bulgarske retters enekompetence.

(2) Bestemmelserne i stk. 1, nr. 2, 3 og 4, finder ikke anvendelse på handlinger og retlige omstændigheder, der er udført i forbindelse med en persons udøvelse af offentlige funktioner, eller i forbindelse med udøvelse af fremmede staters suveræne rettigheder.«

9 Under overskriften »Foreløbige forholdsregler, når der er anlagt sag« bestemmer GPK's artikel 389 følgende:

»(1) På ethvert trin i proceduren, indtil retsforhandlingerne under appelsagen er afsluttet, kan sagsøgeren indgive en anmodning om foreløbige forholdsregler til den ret, for hvilken sagen verserer.

(2) Der kan træffes afgørelse om foreløbige forholdsregler i forbindelse med alle former for søgsmål.«

10 GPK's artikel 391 med overskriften »Betingelser for foreløbige forholdsregler« fastsætter følgende i stk. 1:

»Der kan træffes afgørelse om foreløbige forholdsregler i en hovedsag, hvis det ellers ville være umuligt eller vanskeligt for sagsøgeren at håndhæve de rettigheder, der følger af afgørelsen, og hvis:

1. søgsmålet i hovedsagen er støttet på overbevisende skriftlige beviser, eller
2. der stilles en sikkerhed på et beløb, som fastsættes af retten [...]«

- 11 GPK's artikel 393 med overskriften »Formaliteten vedrørende foreløbige forholdsregler« bestemmer:
- »(1) Foreløbige forholdsregler i sager vedrørende pengekrav mod staten, offentlige myndigheder, kommuner og hospitaler som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i Zakon za lečebnite zavedenya [(lov om hospitaler)] og fordringer på hospitaler under den nationale sygekasse er ikke tilladt.
- (2) Foreløbige retsmidler i sager vedrørende pengekrav i form af udlæg og arrest i fordringer, der ikke kan gøres til genstand for tvangsfuldbyrdelse, er ikke tilladt.«
- 12 GPK's artikel 397 med overskriften »Foranstaltningskategorier« bestemmer følgende i stk. 1:
- »De foreløbige forholdsregler foretages som følger:
1. Der gøres udlæg eller foretages arrest i fast ejendom.
  2. Der gøres udlæg eller foretages arrest i debtors løsøre og fordringer.
  3. Der iværksættes andre passende foranstaltninger, som fastsættes af retten, herunder tilbageholdelse af et motorkøretøj og udsættelse af gennemførelse.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 13 Som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, blev der den 30. juli 2015 efter afslutningen af en offentlig udbudsprocedure indledt af den administrerende direktør for vejvæsenet som ordregivende myndighed indgået en kontrakt om konstruktion af motorvejen S-5 Poznań – Wrocław, sammenføring Poznań A 2. by Głuchowo-Wronczyn (Polen), med byggeselskaberne som de valgte tilbudsgivere.
- 14 I medfør af denne kontrakt blev der efter anmodning fra byggeselskaberne stillet to garantier til fordel for den ordregivende myndighed af et bulgarsk forsikringsselskab, Evroins AD, idet den første, der var gyldig indtil den 31. juli 2019 og blev forlænget indtil den 30. juni 2024, vedrørte korrekt opfyldelse af kontrakten og sikrede mod manglende opfyldelse eller misligholdelse heraf, mens den anden, der var gyldig indtil den 31. juli 2019, sikrede betaling af en bod i tilfælde af overskridelse af fristen for opfyldelse.
- 15 Ifølge bestemmelserne i den omhandlede kontrakt blev retten på det sted, hvor den ordregivende myndighed har hjemsted, tillagt kompetencen for enhver tvist, der måtte opstå i forbindelse med opfyldelsen af kontrakten, og polsk ret blev udpeget som den lovgivning, der fandt anvendelse, herunder de nævnte garantier.
- 16 Da der opstod uenigheder mellem parterne i hovedsagen vedrørende kvaliteten af arbejdet og opfyldelsen af kontrakten inden for fristen, anlagde byggeselskaberne ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen) et negativt anerkendelsessøgsmål, der i det væsentlige havde til formål at forhindre den administrerende direktør for vejvæsenet i at udøve sine rettigheder i henhold til de udstedte garantier.

- 17 Byggeselskaberne indgav til den samme domstol anmodninger om foreløbige forholdsregler, der navnlig tilsigtede at pålægge den administrerende direktør for vejvæsenet frem til den 26. juni 2019 at afstå fra at meddele selskaberne sin hensigt om at opsiges den omhandlede kontrakt, fra at pålægge dem bodsbetaling og fra at påberåbe sig den af Evroins udstedte garanti om korrekt opfyldelse af kontrakten.
- 18 Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) tog ved kendelser af 7. juni 2019 og 2. december 2019 ikke disse anmodninger om foreløbige forholdsregler til følge, i det væsentlige med den begrundelse, at de fremlagte beviser ikke var tilstrækkelige til at godtgøre *fumus boni juris*.
- 19 Sideløbende med de sager, der var indledt ved den nævnte domstol, indgav byggeselskaberne den 31. juli 2019 til Sofijski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien) en anmodning om foreløbige forholdsregler med et tilsvarende indhold som i de nævnte sager mod den administrerende direktør for vejvæsenet, og denne anmodning blev afvist ved kendelse.
- 20 Apelativen sad – Sofia (appeldomstolen i Sofia, Bulgarien) ophævede nævnte kendelse, tog anmodningen om foreløbige forholdsregler til følge i medfør af GPK's artikel 389 og artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 og foretog arrest i den administrerende direktør for vejvæsenets fordring, der lå til grund for de to garantier, der var udstedt af Evroins.
- 21 Den administrerende direktør for vejvæsenet har iværksat kassationsanke ved Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol, Bulgarien) og har herved navnlig bestridt anvendelsen af forordning nr. 1215/2012 i det foreliggende tilfælde med den begrundelse, at hovedsagen ikke er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 1.
- 22 I denne forbindelse har den administrerende direktør for vejvæsenet fremlagt et europæisk betalingspåkrav i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure (EUT 2006, L 399, s. 1), der er udstedt af Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) mod Evroins.
- 23 Efter at have henvist til Domstolens praksis på området har den forelæggende ret rejst tvivl om, hvorvidt tvisten i hovedsagen er af civil- og handelsretlig karakter som omhandlet i forordning nr. 1215/2012, henset til, at den polske aftalepart er en offentlig myndighed.
- 24 For det tilfælde, at tvisten falder inden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, ønsker den forelæggende ret oplyst, om kompetencen for en ret, ved hvilken der er anlagt sag i henhold til forordningens artikel 35, med henblik på at træffe afgørelse om foreløbige retsmidler, er udelukket som følge af, at den ret, der har kompetence til at påkende sagens realitet, i det foreliggende tilfælde en polsk ret, allerede har taget stilling til en tilsvarende anmodning. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at i henhold til national ret, dvs. GPK's artikel 389 og 390, er den omstændighed, at der foreligger en afgørelse om en anmodning om foreløbige retsmidler, ikke til hinder for, at der senere anlægges sag ved den kompetente ret.
- 25 Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om, hvorvidt en anmodning om foreløbige forholdsregler alene skal vurderes på grundlag af det selvstændige begreb foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, dvs. retsmidler, der har til formål at opretholde en faktisk eller retlig situation med henblik på at beskytte rettigheder, som i øvrigt påstås anerkendt ved afgørelsen af sagens realitet

(dom af 3.9.2020, Supreme Site Services m.fl., C-186/19, EU:C:2020:638, præmis 50), eller om den skal undersøges på grundlag af samtlige betingelser i domstolslandets lovgivning. Den forelæggende ret har præciseret, at i sidstnævnte tilfælde kan den i medfør af effektivitetsprincippet være tvunget til at undlade at anvende GPK's artikel 393.

26 På denne baggrund har Varhoven kasationen sad (øverste kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 1 i [forordning nr. 1215/2012] fortolkes således, at en sag som den, der beskrives i nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, helt eller delvis skal anses for en sag på det civil- og handelsretlige område som omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 1?
- 2) Skal – efter at der er gjort brug af retten til at anmode om anordning af foreløbige/sikrende retsmidler, og efter at den domstol, der er kompetent til at påkende sagens realitet, allerede har truffet afgørelse herom – den ret, for hvilken der verserer en anmodning om foreløbige retsmidler på samme grundlag og i henhold til artikel 35 i [forordning nr. 1215/2012], anses for ikke kompetent fra det tidspunkt, hvor der fremlægges dokumentation for, at den ret, der er kompetent til at påkende sagens realitet, har afsagt en afgørelse herom?
- 3) Såfremt det fremgår af besvarelsen af de to første spørgsmål, at den ret, til hvilken der er indgivet en anmodning som omhandlet i artikel 35 i [forordning nr. 1215/2012], er kompetent, skal betingelserne for at anordne sikrende retsmidler i henhold til artikel 35 i [denne forordning] da fortolkes [selvstændigt]? Finder en bestemmelse, der i et tilfælde som det foreliggende ikke tillader anordning af et sikrende retsmiddel over for en offentlig myndighed, ikke anvendelse?«

### **Retsforhandlingerne for Domstolen**

- 27 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den fremskyndede procedure i medfør af artikel 105 i Domstolens procesreglement. Til støtte for sin anmodning har denne ret gjort gældende dels, at det følger af de nationale bestemmelser, at den på grund af karakteren af hovedsagen er forpligtet til at træffe afgørelse snarest muligt, dels, at de iværksatte foreløbige forholdsregler indebærer, at en af parterne i den i hovedsagen omhandlede kontrakt ikke har mulighed for at udøve sine rettigheder i en længere periode, indtil der er truffet afgørelse om hovedsagens realitet.
- 28 Procesreglementets artikel 105, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 29 Som det fremgår af Domstolens praksis er hverken den omstændighed, at en anmodning om præjudiciel afgørelse er indgivet inden for rammerne af en sag om foreløbige forholdsregler, eller den omstændighed, at den forelæggende ret er forpligtet til at sikre den hurtigst mulige løsning af hovedsagen, i sig selv tilstrækkelige til at begrunde anvendelsen af den fremskyndede procedure i henhold til procesreglementets artikel 105, stk. 1 (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23.1.2007, Consel Gi. EMME, C-467/06, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:49, præmis 7, og af 23.12.2015, Vilkas, C-640/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:862, præmis 8 og den deri nævnte retspraksis).

- 30 På baggrund af ovenstående betragtninger blev den forelæggende rets anmodning om, at den foreliggende sag undergives den fremskyndede procedure i henhold til procesreglementets artikel 105, stk. 1, afslået ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 20. november 2020.
- 31 Ved afgørelse af samme dato har Domstolens præsident imidlertid besluttet, at sagen skal pådømmes forud for andre i henhold til procesreglementets artikel 53, stk. 3.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

- 32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at et søgsmål om foreløbige forholdsregler, der er anlagt og behandles efter de almindelige retsregler ved en ret i en medlemsstat, og som vedrører bodsbetaling i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om konstruktion af en motorvej, der er indgået efter en udbudsprocedure, hvor den ordregivende myndighed er en offentlig myndighed, henhører under begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i denne bestemmelse.
- 33 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 fastsætter, at denne forordning finder anvendelse på det civil- og handelsretlige område. Det første spørgsmål vedrører følgelig spørgsmålet om, hvorvidt det ovennævnte søgsmål om foreløbige forholdsregler henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012.
- 34 Indledningsvis bemærkes, at det med søgsmålet om foreløbige forholdsregler i hovedsagen tilsigtes at opnå foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre en faktisk situation, som er underlagt rettens vurdering inden for rammerne af en sag om realiteten, idet søgsmålet om foreløbige forholdsregler og sagen om realiteten er anlagt mellem de samme parter. Et sådant søgsmål om foreløbige forholdsregler vedrører derfor »foreløbige, herunder sikrende, retsmidler« som omhandlet i artikel 35 i forordning nr. 1215/2012, forudsat at søgsmålet henhører under forordningens anvendelsesområde.
- 35 I denne henseende har Domstolen udtalt, at spørgsmålet om, hvorvidt foreløbige og sikrende retsmidler er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, ikke skal afgøres på grundlag af retsmidlernes art i sig selv, men på grundlag af karakteren af de rettigheder, som de for så vidt angår realiteten har til formål at sikre opretholdelsen af (dom af 3.9.2020, Supreme Site Services m.fl., C-186/19, EU:C:2020:638, præmis 54).
- 36 Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at for at fastslå, om et søgsmål er omfattet af det selvstændige begreb »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 og følgelig af anvendelsesområdet for denne forordning, er det nødvendigt at afgøre, hvilket retsforhold der består mellem parterne i tvisten, og genstanden for denne tvist, eller alternativt at undersøge, på hvilket grundlag og efter hvilke nærmere regler søgsmålet er iværksat (dom af 16.7.2020, Movic m.fl., C-73/19, EU:C:2020:568, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Domstolen har således gentagne gange fastslået, at selv om visse tvister mellem en offentlig myndighed og en privatperson kan henhøre under anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, når søgsmålet omhandler handlinger, der er udført jure gestionis, forholder det sig



anderledes, når den offentlige myndighed udøver offentligretlige beføjelser (jf. i denne retning dom af 12.9.2013, Sunico m.fl., C-49/12, EU:C:2013:545, præmis 34, og af 7.5.2020, Rina, C-641/18, EU:C:2020:349, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

- 38 Hvis en af parterne i tvisten udøver offentlig myndighed, fordi denne part udøver beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de retsregler, der finder anvendelse i forholdet mellem privatpersoner, er en sådan tvist således udelukket fra »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 (dom af 3.9.2020, Supreme Site Services m.fl., C-186/19, EU:C:2020:638, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Den omstændighed, at visse aktiviteter har et offentligt formål, er desuden ikke i sig selv tilstrækkelig til at kvalificere disse aktiviteter som værende udført jure imperii, såfremt de ikke er ensbetydende med udøvelse af beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de retsregler, der finder anvendelse i forholdet mellem privatpersoner (dom af 3.9.2020, Supreme Site Services m.fl., C-186/19, EU:C:2020:638, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Hvad i det foreliggende tilfælde angår retsforholdet mellem parterne i tvisten og tvistens genstand fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at genstanden for søgsmålet om foreløbige forholdsregler i hovedsagen er at sikre beskyttelsen af rettigheder, som følger af den kontrakt, der blev indgået den 30. juli 2015 mellem byggeselskaberne og den administrerende direktør for vejvæsenet.
- 41 Hverken formålet med en sådan kontrakt eller den omstændighed, at det kun er den administrerende direktør for vejvæsenet, der har ret til at indlede en offentlig udbudsprocedure med henblik på konstruktionen af en motorvej, kan imidlertid anses for at udgøre holdepunkter for at antage, at der udøves offentligretlige beføjelser.
- 42 Hvad desuden angår grundlaget og de nærmere regler for anlæggelse af søgsmålet bemærkes, således som den forelæggende ret har anført, at det første spørgsmål vedrører et søgsmål om foreløbige retsmidler, der er anlagt og behandles efter de almindelige retsregler.
- 43 Selv om en kontrakt som den i hovedsagen omhandlede udspringer af en offentlig udbudsprocedure, og selv om den vedrører konstruktion af en offentlig motorvej, skaber den følgelig et retsforhold mellem parterne, inden for rammerne af hvilket disse har påtaget sig rettigheder og forpligtelser, der er indgået frivilligt, og som derfor er knyttet til det civil- og handelsretlige område som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012.
- 44 Den omstændighed, at en bestemmelse i national ret, såsom GPK's artikel 393, ikke tillader foreløbige retsmidler i forbindelse med et søgsmål vedrørende pengekrav mod bl.a. staten og offentlige myndigheder og derfor synes at indføre en retslig immunitet til fordel for disse, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at fastslå, berører ikke den civil- og handelsretlige karakter af et søgsmål som det i hovedsagen omhandlede som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012.
- 45 Immunitet udgør nemlig ikke automatisk en hindring for anvendelsen af forordning nr. 1215/2012 (jf. i denne retning dom af 3.9.2020, Supreme Site Services m.fl., C-186/19, EU:C:2020:638, præmis 62).

46 Henset til disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at et søgsmål om foreløbige forholdsregler, der er anlagt og behandles efter de almindelige retsregler ved en ret i en medlemsstat, og som vedrører bodsbetaling i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om konstruktion af en motorvej, der er indgået efter en udbudsprocedure, hvor den ordregivende myndighed er en offentlig myndighed, henhører under begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i denne bestemmelse.

### *Det andet spørgsmål*

- 47 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at en ret i en medlemsstat, for hvilken der er indbragt en anmodning om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler i henhold til denne bestemmelse, er forpligtet til at erklære sig inkompetent, når en ret i en anden medlemsstat, der har kompetence til at påkende sagens realitet, allerede har truffet afgørelse om en anmodning, der har samme genstand og hviler på samme grundlag, og som er anlagt mellem de samme parter.
- 48 Dette spørgsmål har til formål at oplyse den forelæggende ret om, hvorvidt den har kompetence til at påkende den anmodning om foreløbige retsmidler, som er blevet indbragt for den i hovedsagen. Det skal imidlertid indledningsvis bemærkes, at denne kompetence ikke alene afhænger af besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål, som omformuleret.
- 49 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsens begrundelse, indeholder den i hovedsagen omhandlede bygge- og anlægskontrakt navnlig en værnetingsklausul til fordel for de polske retter for enhver tvist, der måtte opstå i forbindelse med opfyldelsen af denne kontrakt.
- 50 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 59 og 60 i forslaget til afgørelse, kan parterne inden for ordningen i forordning nr. 1215/2012, og navnlig i henhold til forordningens artikel 25, ved aftale fastlægge den internationale retslige kompetence til at træffe afgørelse om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, og det kan formodes, at en værnetingsklausul, der er affattet i generelle vendinger, tillægger den ret, der er valgt, kompetence til at vedtage sådanne retsmidler.
- 51 Selv om parterne i hovedsagen har givet udtryk for forskellige synspunkter i retsmødet for Domstolen for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt værnetingsklausulen i kontrakten i hovedsagen også omfatter de anmodede foreløbige og sikrende retsmidler, bemærkes, at fortolkningen og omfanget af en sådan klausul ifølge Domstolens praksis påhviler den nationale ret, for hvilken den påberåbes (jf. i denne retning dom af 7.7.2016, Hőszi, C-222/15, EU:C:2016:525, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Det skal i øvrigt præciseres, at det ligeledes tilkommer den forelæggende ret at foretage en undersøgelse på grundlag af artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 for at fastslå, om der består en reel tilknytning mellem genstanden for de retsmidler, der kræves anvendt i hovedsagen, og den stedlige kompetence i den medlemsstat, hvor den ret, for hvilken anmodningen er indbragt, er beliggende som omhandlet i Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 17.11.1998, Van Uden, C-391/95, EU:C:1998:543, præmis 40).

- 53 Hvad angår den i det andet spørgsmål indeholdte anmodning om fortolkning af denne artikel bemærkes indledningsvis, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår (jf. i denne retning dom af 10.6.2021, KRONE – Verlag, C-65/20, EU:C:2021:471, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 I henhold til artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 kan der over for en medlemsstats retter anmodes om anvendelse af sådanne foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, som er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning, selv om en ret i en anden stat er kompetent til at påkende sagens realitet.
- 55 Denne artikel tillægger således den internationale retslige kompetence til at iværksætte foreløbige, herunder sikrende, retsmidler dels til retterne i en medlemsstat, der har kompetence til at påkende sagens realitet, dels til retterne i andre medlemsstater på visse betingelser.
- 56 Hvad angår den sammenhæng, hvori den nævnte artikel indgår, bemærkes, at det følger af forordningens artikel 2, litra a), sammenholdt med 33. betragtning hertil, at alene foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, der er iværksat af en ret, der har kompetence med hensyn til sagens realitet, kvalificeres som en »retsafgørelse«, hvis frie bevægelighed skal sikres i henhold til nævnte forordning.
- 57 Når foreløbige, herunder sikrende, retsmidler iværksættes af en ret, der ikke har kompetence med hensyn til sagens realitet, er deres virkning inden for rammerne af forordning nr. 1215/2012 derimod begrænset til den pågældende medlemsstat.
- 58 Det følger heraf, at en berørt part har mulighed for at anmode om et foreløbigt eller sikrende retsmiddel enten ved en ret i en medlemsstat, der har kompetence til at påkende sagens realitet, hvis afgørelse i denne henseende kan bevæge sig frit, eller ved retterne i andre medlemsstater, hvor de goder eller den person, over for hvem retsmidlet skal iværksættes, befinder sig.
- 59 Selv om det således følger af opbygningen af forordning nr. 1215/2012, at virkningerne af retsafgørelser, der er truffet af retter i en medlemsstat, der har kompetence til at påkende sagens realitet, og virkningerne af afgørelser fra retter i andre medlemsstater er forskellige, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne forordning ikke opstiller et hierarki mellem disse værneting.
- 60 Det fremgår nærmere bestemt på ingen måde af ordlyden af nævnte forordnings artikel 35, at den tillægger retterne i en medlemsstat, der har kompetence til at påkende sagens realitet, en principiel kompetence til at anordne foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, som indebærer, at retterne i andre medlemsstater ikke længere har kompetence til at anordne sådanne retsmidler, når der for de førstnævnte retter er blevet indbragt en anmodning med henblik på iværksættelse af sådanne retsmidler, eller når de har truffet afgørelse om en sådan anmodning.
- 61 Henset til disse betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at en ret i en medlemsstat, for hvilken der er indbragt en anmodning om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler i henhold til denne bestemmelse, ikke er forpligtet til at erklære sig inkompetent, når en ret i en anden medlemsstat, der har kompetence til at påkende sagens realitet, allerede har truffet afgørelse om en anmodning, der har samme genstand og hviler på samme grundlag, og som er anlagt mellem de samme parter.

### *Det tredje spørgsmål*

- 62 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at behandlingen af en anmodning om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler er underlagt selvstændige EU-retlige betingelser, og i bekræftende fald, om bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der ikke tillader et søgsmål om foreløbige forholdsregler i forbindelse med en sag om et pengekrav mod staten eller en offentlig myndighed.
- 63 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 35 i forordning nr. 1215/2012, at den ret, ved hvilken sagen er anlagt på grundlag af denne artikel, iværksætter foreløbige retsmidler i overensstemmelse med sin nationale lovgivning.
- 64 Denne bestemmelse fastsætter således en alternativ kompetence til fordel for retterne i en anden medlemsstat end den, hvis retter har kompetence til at påkende sagens realitet, men bestemmelsen sikrer ikke, at der træffes bestemmelse om anvendelse af et foreløbigt eller sikrende retsmiddel i en konkret tvist, idet dette spørgsmål fortsat fuldt ud er underlagt lovgivningen i den medlemsstat, for hvilken den konkrete tvist er indbragt.
- 65 En national bestemmelse, der begrænser muligheden for at anordne et foreløbigt retsmiddel i forbindelse med et søgsmål vedrørende et pengekrav mod staten og visse af dens offentlige myndigheder, kan derfor ikke anses for at være uforenelig med kompetencereglen i artikel 35 i forordning nr. 1215/2012.
- 66 Den sammenhæng, hvori artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 indgår, bekræfter dette forhold.
- 67 Forordning nr. 1215/2012 har således til formål inden for samarbejdet på det civil- og handelsretlige område at styrke den forenklede og effektive ordning for lovvalgsregler og den anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, der er indført ved de retsakter, som forordningen udgør videreførelsen af, for at lette det retlige samarbejde med henblik på at bidrage til at gennemføre Den Europæiske Unions erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på grundlag af den høje grad af tillid, der skal være mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 9.3.2017, Pula Parking, C-551/15, EU:C:2017:193, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 I lighed med de retlige instrumenter, der gik forud for forordning nr. 1215/2012, har denne forordning ikke til formål at gøre medlemsstaternes processuelle regler ensartede, men at fordele retternes kompetence for løsningen af tvister inden for det civil- og handelsretlige område (jf. analogt dom af 6.6.2002, Italian Leather, C-80/00, EU:C:2002:342, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Henset til disse betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at en anmodning om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler skal behandles på grundlag af lovgivningen i den medlemsstat, hvor den ret, for hvilken anmodningen er indbragt, er beliggende, og bestemmelsen er ikke til hinder for en national lovgivning, der ikke tillader et søgsmål om foreløbige forholdsregler i forbindelse med en sag om et pengekrav mod staten eller en offentlig myndighed.

## Sagsomkostninger

- 70 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **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 om foreløbige forholdsregler, der er anlagt og behandles efter de almindelige retsregler ved en ret i en medlemsstat, og som vedrører bodsbetaling i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om konstruktion af en motorvej, der er indgået efter en udbudsprocedure, hvor den ordregivende myndighed er en offentlig myndighed, henhører under begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i denne bestemmelse.**
- 2) **Artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at en ret i en medlemsstat, for hvilken der er indbragt en anmodning om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler i henhold til denne bestemmelse, ikke er forpligtet til at erklære sig inkompetent, når en ret i en anden medlemsstat, der har kompetence til at påkende sagens realitet, allerede har truffet afgørelse om en anmodning, der har samme genstand og hviler på samme grundlag, og som er anlagt mellem de samme parter.**
- 3) **Artikel 35 i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at en anmodning om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler skal behandles på grundlag af lovgivningen i den medlemsstat, hvor den ret, for hvilken anmodningen er indbragt, er beliggende, og bestemmelsen er ikke til hinder for en national lovgivning, der ikke tillader et søgsmål om foreløbige forholdsregler i forbindelse med en sag om et pengekrav mod staten eller en offentlig myndighed.**

Underskrifter