



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 9. december 2014¹

Forenede sager C-226/13, C-245/13, C-247/13 og C-578/13

**Stefan Fahrenbrock (sag C-226/13),
Holger Priestoph m.fl. (sag C-245/13),
Rudolf Reznicek (sag C-247/13),
Hans-Jürgen Kickler m.fl. (sag C-578/13)**

mod

Den Helleniske Republik

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Landgericht Wiesbaden og Landgericht Kiel
(Tyskland))

»Forordning (EF) nr. 1393/2007 — forkyndelse af dokumenter — begrebet »civile og kommercielle sager« — søgsmål angående opfyldelse af kontraktmæssige forpligtelser og erstatning anlagt mod den græske stat af indehavere af græske obligationer efter nedskrivning af værdipapirernes værdi uden deres samtykke«

1. De foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1393/2007 af 13. november 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. 1348/2000².

2. Anmodningerne, der er blevet indgivet under sager mellem på den ene side den græske stat og på den anden side i sag C-226/13 Stefan Fahrenbrock, i sag C-245/13 Holger og Pia Antonia Priestoph, i sag C-247/13 Rudolf Reznicek og i sag C-578/13 Hans-Jürgen Kickler, Walter Wöhlk og Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, angående krav om erstatning samt opfyldelse af kontraktmæssige forpligtelser, giver Domstolen anledning til at definere begrebet »civile og kommercielle sager« i forhold til forordning nr. 1393/2007, hvilket er afgørende for forordningens materielle anvendelsesområde.

3. I dette forslag til afgørelse vil jeg hævde, at begrebet »civile og kommercielle sager«, som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1393/2007³, skal fortolkes således, at det ikke omfatter et søgsmål, hvorved en privat indehaver af obligationer udstedt af en medlemsstat anlægger erstatningssag mod denne stat i anledning af, at disse obligationer er blevet ombyttet med obligationer til en lavere værdi, hvilket er blevet pålagt den pågældende privatperson, idet den nationale lovgiver har vedtaget en lov, hvorved de betingelser, der finder anvendelse på obligationer, ensidigt ændres med tilbagevirkende kraft ved indføjelse af en kollektiv beslutningsklausul, hvorefter et flertal af indehaverne af disse obligationer kan pålægge mindretallet en sådan ombytning.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT L 324, s. 79.

3 — Mens titlen på den franske affattelse af forordningen anvender formuleringen »matière civile ou commerciale«, anvendes udtrykket »matière civile et commerciale« i den nævnte bestemmelse (min fremhævelse). Det er min opfattelse, at anvendelsen af forskellige bindeord ikke har betydning for udtrykkets indhold og rækkevidde.

4. Jeg gør i denne forbindelse gældende, at den omstændighed, at en medlemsstat, der har udstedt obligationslån, gør brug af sine suveræne beføjelser til at foretage et lovindgreb, der særligt har til formål direkte at anfægte de udstedte obligationers struktur, idet mindretalsindehavere af obligationer pålægges at følge flertallets vilje, er udtryk for en uforholdsmæssig magtudøvelse i forhold til de regler, der finder anvendelse mellem privatpersoner.

5. Jeg udleder heraf, at de søgsmål, som mindretalsindehaverne har iværksat over for medlemsstaten i anledning af værdipapirombytningen, nødvendigvis vedrører statens ansvar for en handling, som den har foretaget under udøvelsen af statsmagt, selv om denne ombytning, hvis formål var at nedsætte værdipapirernes nominelle værdi, forudsatte en flertalsbeslutning.

I – Retsforskrifter

A – EU-retten

6. Anden, sjette og niende betragtning til forordning nr. 1393/2007 har følgende ordlyd:

»(2) For at det indre marked kan fungere tilfredsstillende, er det nødvendigt at forbedre og fremskynde fremsendelsen af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager til forkyndelse mellem medlemsstaterne.

[...]

(6) En effektiv og hurtig afvikling af de civilretlige procedurer kræver, at retslige og udenretslige dokumenter fremsendes direkte og ved hjælp af hurtige midler mellem de af medlemsstaterne udpegede lokale instanser [...]

[...]

(9) Forkyndelse af dokumenter bør foretages hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest en måned efter, at den modtagende instans har modtaget dokumentet.«

7. Forordningens anvendelsesområde er defineret på følgende måde i forordningens artikel 1, stk. 1:

»Denne forordning finder anvendelse i civile og kommercielle sager, hvor et retsligt eller udenretsligt dokument skal sendes fra en medlemsstat til en anden for at blive forkyndt dér. 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).«

8. Forordningens artikel 3 bestemmer:

»Hver medlemsstat udpeger en central enhed, som har til opgave:

- a) at give oplysninger til de fremsendende instanser
- b) at søge løsninger på vanskeligheder, som måtte opstå i forbindelse med fremsendelse af dokumenter med henblik på forkyndelse
- c) i undtagelsestilfælde, på anmodning af den fremsendende instans at sende en anmodning om forkyndelse videre til den kompetente modtagende instans

[...]«

9. Forordningens artikel 6, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Hvis anmodningen om forkyndelse klart falder uden for denne forordnings anvendelsesområde, eller hvis forkyndelse er umulig, fordi de formelle krav ikke er opfyldt, returneres anmodningen og de fremsendte dokumenter til den fremsendende instans straks efter modtagelsen sammen med meddelelsen om returnering under anvendelse af formularen i bilag I.«

10. Meddelelsen om returnering i formularen i bilag I til forordning nr. 1393/2007 anfører som begrundelse for returneringen i punkt 9.1: »Anmodningen falder klart uden for forordningens anvendelsesområde«, navnlig henset til, at »dokumentet [hverken vedrører] civile eller kommercielle anliggender«⁴.

B – *Græsk ret*

11. Lov nr. 4050/2012 af 23. februar 2012 med overskriften »Bestemmelser om ændringer med obligationsindehavernes samtykke vedrørende værdipapirer, som er udstedt af eller garanteres af den græske stat«⁵, angiver de nærmere vilkår for restrukturerings af obligationer udstedt af denne stat. Loven indeholder nærmere bestemt regler om fremsættelse af et tilbud om restrukturerings til indehaverne af visse obligationer, der er udstedt af eller garanteres af den nævnte stat, og om indførelse af en restruktureringsklausul, der tillader, at samtlige indehavere af obligationer pålægges de restruktureringsvilkår, som fremgår af tilbuddet, såfremt de er blevet godkendt af et kvalificeret flertal.

12. Ifølge artikel 1, stk. 4, i lov nr. 4050/2012 kræver ændring af de omhandlede værdipapirer et quorum svarende til halvdelen af den samlede obligationsbeholdning samt godkendelse af et kvalificeret flertal, der repræsenterer mindst to tredjedele af kapitalen.

13. Artikel 1, stk. 9, i lov nr. 4050/2012 bestemmer, at den beslutning, der træffes efter gennemførelse af proceduren, finder anvendelse erga omnes, er bindende for samtlige de berørte obligationskreditorer og ophæver alle modstridende almindelige eller specielle love, administrative beslutninger og kontrakter.

II – **Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

14. I februar 2012 fremsatte den græske stat i henhold til lov nr. 4050/2012 tilbud til Stefan Fahrenbrock, Holger og Pia Antonia Priestoph, Rudolf Reznicek, Hans-Jürgen Kickler og Walter Wöhlk samt Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, der alle var indehavere af obligationer, som var udstedt af den græske stat, om ombytning af deres obligationer med nye obligationer med en væsentlig lavere nominel værdi.

15. Selv om sagsøgerne i hovedsagen ikke godkendte tilbuddet, ombyttede den græske stat ikke desto mindre de oprindelige værdipapirer med værdipapirer til en væsentligt lavere værdi end den nominelle værdi og med en længere løbetid.

4 — Punkt 9.1.1 i bilaget.

5 — FEK A' 36/23.2. 2012, herefter »lov nr. 4050/2012«.

16. Sagsøgerne i tvisten i hovedsagen anlagde derefter sag med henblik på enten at få tilbageleveret de oprindelige værdipapirer i henhold til §§ 858, 861, 869⁶ og 985⁷ i Bürgerliches Gesetzbuch⁸, eller at opnå erstatning i henhold til § 280, stk. 3, og § 281 i BGB⁹ eller § 826 i BGB¹⁰. Sagsøgerne i hovedsagen i sag C-578/13 har ligeledes nedlagt påstand om, at de oprindelige, forfaldne kontraktmæssige forpligtelser opfyldes.

17. Under proceduren vedrørende forkyndelse af de indledende processkrifter for den græske stat opstod der spørgsmål om, hvorvidt den af sagsøgerne i hovedsagen nedlagte påstand vedrørte en handling eller en undladelse fra statens side, konkret den græske stat, under udøvelse af statsmagt som omhandlet af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1393/2007.

18. Bundesamt für Justiz udtrykte navnlig tvivl om, hvorvidt søgsmålene i sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13 kunne henføres under begrebet civile og kommercielle sager i forordningens forstand, og betingede den videre forkyndelsesprocedure af, at Landgericht Wiesbaden (Tyskland) forinden traf afgørelse om tvistens karakter.

19. I sag C-578/13 traf Landgericht Kiel (Tyskland), der fandt, at forordning nr. 1393/2007 ikke var anvendelig i den foreliggende sag, bestemmelse om, at Bundesministerium für Justiz (forbundsjustitsministeriet) skulle lade forkyndelsen foretage ad diplomatisk vej. Ministeriet returnerede imidlertid anmodningen om forkyndelse, uden at den var blevet foretaget, med henvisning til anmodningerne om præjudiciel afgørelse i sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13.

20. De to forelæggende retsinstanser ønsker følgelig oplyst, om tvisterne i hovedsagen angår civile og kommercielle sager som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1393/2007. Det fremgår af forelæggelseskendelserne, at Domstolen efter deres opfattelse endnu ikke har taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt fortolkningen af dette begreb udelukkende afhænger af det juridiske grundlag for kravene eller af, hvad der er »det centrale punkt« i tvisten, eller hvad der er dens »kerne«. Under henvisning til, at sagerne omfatter vurdering af gyldigheden og lovligheden af lov nr. 4050/2012, er begge retter tilbøjelige til at antage, at anvendelsen af forordning nr. 1393/2007 er udelukket, idet de som omhandlet i forordningens artikel 1, stk. 1, andet punktum, anfægter statens ansvar for handlinger under udøvelse af statsmagt.

21. På denne baggrund har Landgericht Wiesbaden i sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13 truffet afgørelse om, at sagerne udsættes, og at Domstolen forelægges følgende præjudicielle spørgsmål, der er affattet identisk i alle tre sager:

»Skal artikel 1 i [...] forordning (EF) nr. 1393/2007 [...] fortolkes således, at et søgsmål, ved hvilket en person, der havde købt obligationer udstedt af sagsøgte, som blev opbevaret i sagsøgerens værdipapirdepot hos [sagsøgerens bank], og med hensyn til hvilke sagsøgeren ikke havde accepteret det tilbud om ombytning, som sagsøgte fremsatte ultimo februar 2012, har rejst krav om en erstatning svarende til værdiforskellen henset til den ombytning af sagsøgerens obligationer, der på trods heraf blev foretaget i marts 2012, og som var økonomisk ufordelagtig for sagsøgeren, skal anses for en »civil og kommerciel sag« i forordningens forstand?»

6 — Krav om genopretning iværksat af den, hvis besiddelse er blevet fortrængt ved selvtægt.

7 — Krav om tilbagelevering iværksat af ejendomsrettens indehaver.

8 — Herefter »BGB«.

9 — Erstatning for manglende opfyldelse af en forpligtelse i stedet for den manglende ydelse.

10 — Erstatning i anledning af en retsstridig handling.

22. Landgericht Kiel besluttede i sag C-578/13 ligeledes at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 1 i [...] forordning (EF) nr. 1393/2007 [...] fortolkes således, at et søgsmål, hvorved en person, der har erhvervet sagsøgte statsobligationer, over for sagsøgte har gjort et betalingskrav gældende i form af opfyldelses- og skadeserstatningskrav, skal anses for en »civil og kommerciel sag« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 1, stk. 1, første punktum, når denne person ikke har accepteret det tilbud om ombytning, som sagsøgte fremsatte ultimo februar 2012, og som blev muliggjort ved [...] lov nr. 4050/2012 [...]?
- 2) For så vidt angår et søgsmål, som grundlæggende støttes på en påstand om, at [lov nr. 4050/2012] er uden virkning eller ugyldig, er der da tale om en stats ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den i spørgsmål 1 nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, andet punktum?»

23. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 5. juni 2013 blev sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. december 2013 blev sag C-578/13 ligeledes forenet med de nævnte sager med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

III – Bedømmelse

A – Om de præjudicielle spørgsmåls antagelse til realitetsbehandling

24. Europa-Kommissionen har med henvisning til den utilstrækkelige angivelse af sagens faktum navnlig vedrørende de nærmere vilkår for tilbuddet om ombytning og de omstændigheder, hvorunder ombytningen fandt sted, principalt gjort gældende, at de præjudicielle anmodninger i sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13 ikke kan antages til realitetsbehandling. Henset til, at Bundesamt für Justiz som den centrale enhed afslog at fremsende de indledende processkrifter i henhold til forordning nr. 1393/2007, da myndigheden nærede tvivl om, hvorvidt anmodningerne henhørte under det civile retlige område, gør Kommissionen i øvrigt gældende, at de forelagte spørgsmål ikke har relevans for løsningen af tvisterne i hovedsagen, idet det ikke tilkommer Bundesamt für Justiz at blokere fremsendelse af dokumenterne, ligesom den yderligere har anført, at den forelæggende ret ikke råder over de oplysninger, der er nødvendige for at kunne tage stilling til sagernes civil- og handelsretlige karakter, og følgelig til kompetencespørgsmålet, uden at have kendskab til sagsøgte argumentation.

25. For så vidt angår for det første argument vedrørende utilstrækkelig angivelse af sagens faktum bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de retsregler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål¹¹. Domstolens krav varierer afhængig af, hvor komplicerede de faktiske og retlige situationer er inden for de pågældende områder¹².

26. Den forelæggende rets oplysninger skal endvidere give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol¹³.

11 — Jf. bl.a. dom Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Ibidem (præmis 53).

13 — Jf. bl.a. kendelse 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, præmis 9).

27. I den foreliggende sag giver forelæggelseskendelserne i sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13 imidlertid Domstolen tilstrækkelige faktiske og retlige oplysninger, ligesom den indeholder en begrundelse for, hvorfor Landgericht Wiesbaden har set sig foranlediget til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, idet sammenhængen mellem de EU-retlige forskrifter, som fortolkningsspørgsmålet angår, og tvisterne i hovedsagen er klart angivet. Selv om beskrivelsen af de nærmere vilkår for ombytningen af de græske statsobligationer beklageligvis er meget kortfattet, har dette ikke været til hinder for, at sagsøgerne i hovedsagen, den græske regering og Kommissionen har været i stand til at tage stilling til de forelagte spørgsmål, således som det fremgår af deres indlæg for Domstolen.

28. For så vidt angår relevansen af de præjudicielle spørgsmål bemærkes for det andet indledningsvis, at det ikke forekommer mig korrekt at hævde, at Bundesamt für Justiz blokerede fremsendelsen af dokumenterne i kraft af sin stilling som central myndighed, således som Kommissionen har gjort gældende. Det fremgår således af de oplysninger, som Forbundsrepublikken Tyskland har meddelt Kommissionen i henhold til artikel 23 i forordning nr. 1393/2007¹⁴, at denne medlemsstat har udlagt opgaven som central myndighed til instanser, som udpeges af den enkelte delstatsregering. Kommissionens argumentation, som bygger på, at en central myndighed som omhandlet af forordningens artikel 3, ikke kan modsætte sig fremsendelsen af dokumenter, synes således ikke at være begrundet.

29. I lighed med Kommissionen nærer jeg derimod en vis tvivl med hensyn til muligheden for, at proceduren for forkyndelse af dokumenter i udlandet indledningsvis kan blokeres som følge af tvivl med hensyn til det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1393/2007. I denne henseende nærer jeg snarere tvivl om, hvorvidt de præjudicielle anmodninger kan antages til realitetsbehandling, henset til kravet om, at der skal være tale om en tvist, der verserer for den nationale retsinstans, der træffer afgørelse under udøvelsen af sine domstolsfunktioner.

30. Det fremgår således af den faste retspraksis, der blev indledt med Job Centre-dommen¹⁵, at de nationale retsinstanser kun kan forelægge spørgsmål for Domstolen, hvis der verserer en tvist for dem, og hvis forelæggelsen sker med henblik på afgørelse af en retssag¹⁶.

31. Således kan en ret, når den virker som administrativ myndighed uden samtidig at skulle afgøre en tvist, i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i Domstolens retspraksis, ikke anses for at udøve dømmende myndighed. Dette er f.eks. tilfældet, når retsinstanser, der uden samtidig at træffe afgørelse i en tvist, har til opgave at føre et register, såsom handelsregistret¹⁷, at efterprøve en begæring om indføring i tingbogen¹⁸ eller at træffe en administrativ afgørelse om personregistrering¹⁹.

32. Særligt i relation til anmodninger om forkyndelse af retslige eller udenretslige dokumenter fastslog Domstolen i dommen i sagen Roda Golf & Beach Resort²⁰, at den havde kompetence til at besvare præjudicielle spørgsmål vedrørende anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 1348/2000²¹ med henvisning til den omstændighed, at selv om den justitssekretær, der er blevet forelagt en anmodning om at forkynde retslige eller udenretslige dokumenter i henhold til forordning nr. 1348/2000, kan

14 — Oplysninger herom er tilgængelige på Kommissionens websted, under Det Civilretlige Atlas, på følgende adresse: http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/ds_centralbody_de_da.htm

15 — C-111/94, EU:C:1995:340.

16 — Jf. dom Torresi (C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:2088, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

17 — Jf. dom Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 57).

18 — Jf. dom Salzmann (C-178/99, EU:C:2001:331, præmis 15-17).

19 — Jf. dom Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, præmis 14-17).

20 — C-14/08, EU:C:2009:395.

21 — Rådets forordning af 29.5.2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (EFT L 160, s. 37).

anses for at varetage en administrativ myndighedsfunktion, uden at han samtidig skal træffe afgørelse i en tvist, er dette ikke tilfældet for så vidt angår den ret, der skal træffe afgørelse i søgsmålet anlagt til prøvelse af denne justitssekretærs afslag på at foretage den anmodede forkyndelse, der følgelig afgør en tvist og derfor udøver dømmende myndighed²².

33. Anvendelse af den retspraksis, der blev indledt med denne dom, på de præjudicielle anmodninger i sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13 kan eventuelt foranledige Domstolen til at erklære sig inkompetent med den begrundelse, at den forelæggende ret, der tidligere har fået forelagt anmodning om forkyndelse af indledende processkrifter, udøver rent administrative funktioner og ikke på dette stadium skal træffe afgørelse i tvister, der er opstået mellem parterne vedrørende reglerne om forkyndelse.

34. I dommen i Weryński-sagen²³, der angik fortolkning af Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område²⁴, fastslog Domstolen, at begrebet »[afsige] sin dom« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 267, stk. 2, TEUF, skal fortolkes vidt, således at det omfatter »hele processen med henblik på dommens tilblivelse«²⁵, og fandt, at en præjudiciel anmodning kunne antages til realitetsbehandling, selv om den vedrørte et andet spørgsmål end det, som tvisten mellem parterne angik.

35. Det fremgår endvidere af Corsica Ferries-dommen²⁶, at en forelæggelse for Domstolen ikke forudsætter, at den procedure, hvorunder den nationale ret formulerer præjudicielle spørgsmål, er kontradiktorisk²⁷.

36. I den foreliggende sag er de spørgsmål, som er blevet forelagt i sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13, om, hvorledes indledende processkrifter skal forkyndes for sagsøgte, præliminære spørgsmål, som skal afklares, for at der kan træffes afgørelse i tvisterne i hovedsagen. I modsætning til hvad Kommissionen har anført i sine skiftlige indlæg, hvilket på en vis måde står i modsætning til påstanden om, at vurderingen af begrebet »civile og kommercielle sager« i relation til forordning nr. 1393/2007 ikke foregriber den retslige kompetence i henhold til forordning (EF) nr. 44/2001²⁸, skal den forelæggende ret ikke træffe afgørelse om sin kompetence på et stadium af sagen, hvor sagsøgeren teoretisk ikke har mulighed for at tage stilling, men skal udelukkende træffe afgørelse om, hvorledes anmodningerne skal forkyndes for denne part.

37. Selv om en administrativ blokering af procedurerne for forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter ikke bør tilskyndes, finder jeg imidlertid, at det er i overensstemmelse med god retspleje, at der så hurtigt som muligt opnås en fortolkning, som finder anvendelse erga omnes, og som klart definerer det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1392/2007, og som følgelig giver mulighed for at fastslå, hvorledes forkyndelsen kan ske. Dette gælder så meget desto mere, når der som i tvisterne i hovedsagen er blevet indgivet flere tilsvarende anmodninger til forskellige retsinstanser, der står for at træffe indbyrdes modstridende afgørelser. Muligheden for at forelægge et præjudicielt spørgsmål på et tidligt stadium af sagens behandling forekommer mig at ligge implicit i spørgsmålet om, hvorledes der skal foretages forkyndelse af indledende processkrifter.

22 — Dom Roda Golf & Beach Resort (EU:C:2009:395, præmis 37).

23 — C-283/09, EU:C:2011:85.

24 — EFT L 174, s. 1.

25 — Dommens præmis 41 og 42.

26 — C-18/93, EU:C:1994:195.

27 — Præmis 12 og den deri nævnte retspraksis. Jf. i samme retning dom Roda Golf & Beach Resort (EU:C:2009:395, præmis 33).

28 — Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22.12.2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT 2001 L 12, s. 1).

38. Dette er begrundelsen for at foreslå Domstolen at forkaste Kommissionens formalitetsindsigelser og erklære sig kompetent til at træffe afgørelse vedrørende samtlige de præjudicielle anmodninger.

B – Om realiteten

39. De to forelæggende retsinstanser ønsker med deres spørgsmål til Domstolen nærmere bestemt oplyst, om begrebet »civile og kommercielle sager« i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1393/2007 skal fortolkes således, at det omfatter et søgsmål, hvorved en borger, der er indehaver af obligationer, der er udstedt af en medlemsstat, anlægger sag mod denne stat om erstatning i og uden for kontrakt som følge af, at disse obligationer er blevet ombyttet med obligationer til en lavere værdi, hvilket er blevet pålagt borgeren, idet den nationale lovgiver har vedtaget en lov, der ensidigt og med tilbagevirkende kraft ændrer de betingelser, der finder anvendelse på obligationer, idet der indføjes en kollektiv beslutningsklausul, der tillader et flertal af indehavere heraf at pålægge mindretallet en sådan ombytning.

40. Sagsøgerne i sag C-578/13, den græske regering samt Kommissionen er enige om, at begrebet »civile og kommercielle sager« i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1393/2007 skal fortolkes selvstændigt under hensyn til fortolkningen af det tilsvarende udtryk »på det civil- og handelsretlige område« i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 44/2001. Samtlige de parter, der har afgivet indlæg for Domstolen, er endvidere enige om, at et søgsmål, der anlægges mod en stat, kun er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1393/2007, såfremt det udspringer af dens udøvelse af statsmagt. De har imidlertid forskellige opfattelser af, hvad der følger af den omstændighed, at den græske stat ved lov nr. 4050/2012 med tilbagevirkende kraft ensidigt har ændret de betingelser, der gælder for værdipapirer, der er udstedt af eller garanteres af denne stat, idet den a posteriori indføjede en restruktureringsklausul, der giver mulighed for, at beslutninger, der alene er blevet truffet af et flertal af indehaverne, kan gennemtvinges over for samtlige indehavere.

41. Sagsøgerne i sagerne C-226/13, C-245/13 og C-247/13 gør gældende, at tvisterne i disse sager er af rent privatretlig karakter, idet den græske stat ikke sagsøges, fordi den har gjort brug af sine beføjelser til at udøve statsmagt, men fordi den krænkede deres ejendomsret ved selvtægt. De gør gældende, at det ikke fremgår af lov nr. 4050/2012, at sagernes genstand indgår i en offentligretlig sammenhæng, for så vidt som loven ikke regulerer offentligretlige forhold, men forhold, der traditionelt er privatretlige, og der ikke ved loven foretages en ekspropriation i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i tysk retspraksis, idet den ikke blev vedtaget med henblik på udførelse af en bestemt offentlig opgave. Med undtagelse af søgsmål vedrørende jure imperii har en retsinstans i en anden medlemsstat kompetence, og den græske stat kan ikke påberåbe sig immunitet. I tilsvarende søgsmål, der er blevet anlagt for græske retsinstanser, har den græske regering i øvrigt udtrykkeligt anerkendt, at søgsmålene ikke angik udøvelse af statsmagt.

42. Sagsøgerne i tvisten i hovedsagen i sag C-578/13 har gjort gældende, at søgsmålet er rettet mod den græske stat som privat debitor, der som følge af obligationsudstedelsen er omfattet af privatretlige regler. Ifølge sagsøgerne bør der tages hensyn til sagens genstand og baggrunden for kravet, hvorfor de finder, at grundlaget for deres søgsmål er retten til godtgørelse for obligationer udstedt af denne stat i henhold til privatretlige regler; de har endvidere anført, at selv om søgsmålet for så vidt angår to af sagsøgerne subsidiært ligeledes støttes på bestemmelser i den tyske BGB vedrørende ansvar uden for kontrakt, er forholdet ikke desto mindre det, at der ikke er tale om en ekspropriation, men om en bevidst og forsætlig adfærd fra den nævnte stats side i kraft af dens status som debitor.

43. Den græske regering finder derimod, at den lovgivningsmæssige foranstaltning og de gennemførelsesbestemmelser, som senere blev truffet af ministerrådet med henblik på fastsættelse af betingelserne for ombytning af eksisterende værdipapirer som led i restruktureringen af den offentlige gæld, og som blev godkendt ved en enstemmig beslutning truffet af denne stats partnere i EU, udgør

kompetente statsinstitutioners udøvelse af statsmagt og har til formål at beskytte almenhedens interesser. Under foregivende af en civilretlig tvist bestrider sagsøgerne i hovedsagen indirekte gyldigheden af disse handlinger og anfægter således statens ansvar for handlinger eller undladelser under udøvelse af statsmagt.

44. Med henvisning til såvel procesøkonomiske grunde, overholdelse af retten til forsvar som formålene med forordning nr. 1393/2007 har Kommissionen indledningsvis gjort gældende, at forkyndelse af indledende processkrifter i henhold til forordningen kun kan afslås, såfremt en umiddelbar vurdering giver grundlag for at antage, at det er åbenbart, at anmodningen ikke vedrører civile og kommercielle sager. Kommissionen har endvidere erindret om, at når stater benytter finansmarkederne med henblik på refinansiering, handler de som privatretlige juridiske personer og er følgelig alene undergivet markedskræfterne; for så vidt angår sagens formalitet gøres det gældende, at den omstændighed, at der efterfølgende blot indføjes en restruktureringsklausul, ikke i sig selv er afgørende for, at der er tale om udøvelse af statsmagt. En sådan klausul, der hyppigt anvendes i handelstransaktioner mellem private, har alene en underordnet funktion, nemlig at tillade obligationsindehaverne at træffe en koordineret beslutning i overensstemmelse med markedet for så vidt angår tilbud om ombytning. Ifølge Kommissionen har den græske stat ved ensidigt at indføre denne restruktureringsklausul endelig accepteret, at ordlyden af den statslige kontrakt, der havde en særlig status, tilpasses hvad der gælder for privatretlige retssubjekter. Den omstændighed, at staten med henblik herpå benyttede offentligretlige instrumenter, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at begrunde, at der foreligger en *acta jure imperii*, når retsforholdet som sådan i øvrigt har privatretlig karakter og må betragtes som *acta jure gestionis*.

45. Med henblik på en besvarelse af de forelæggende retsinstansers spørgsmål er det for det første nødvendigt at behandle spørgsmålet om, hvorvidt udtrykket »civile og kommercielle sager« i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1397/2007 skal fortolkes på samme måde som det tilsvarende begreb i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 44/2001. Efter at have besvaret dette første spørgsmål bekræftende vil jeg dernæst gennemgå Domstolens retspraksis vedrørende fortolkningen af begrebet »det civil- og handelsretlige område« i forordning nr. 44/2001. Derpå vil jeg for det tredje anvende de kriterier, som følger heraf, med henblik på at fastslå, hvorvidt de foreliggende tvister henhører under dette område i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forordning nr. 1393/2007.

1. Fortolkning af begrebet »civile og kommercielle sager« som omhandlet i forordning nr. 1393/2007

46. Afgrænsningen af anvendelsesområdet for forordning nr. 1393/2007 ved henvisning til begrebet »civile og kommercielle sager« stammer oprindeligt fra den traditionelle model for de internationale privatretlige konventioner, der blev udarbejdet inden for rammerne af den internationale privatretlige Haager-konference og De Europæiske Fællesskaber. Dette gælder navnlig Haagerkonventionen af 15. november 1965 om forkyndelse i udlandet af retslige og udenretslige dokumenter i sager om civile eller kommercielle spørgsmål, der, som det fremgår allerede af dens titel, ikke finder anvendelse uden for disse to områder. Det samme er tilfældet for så vidt angår konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager²⁹, der blev afløst af forordning nr. 44/2001, som fra den 10. januar 2015 vil blive erstattet af Europa-Parlamentet 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 område³⁰.

29 — EFT 1972 L 299, s. 32, herefter »Bruxelleskonventionen«.

30 — EUT L 351, s. 1. Med undtagelse af artikel 75 og 76 i forordning nr. 1215/2012, der har fundet anvendelse fra og med den 10.1.2014.

47. Begrebet »det civil- og handelsretlige område«, der findes i en lang række EU-retlige instrumenter³¹, defineres imidlertid ikke positivt. Det skal vurderes under hensyn til udtrykkelige, ikke udtømmende formulerede undtagelser i disse instrumenter, der for størstedelens vedkommende udelukker »spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender«³² samt »statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt«³³ fra deres anvendelsesområde.

48. I og med at begrebet civile og kommercielle sager benyttes på tilsvarende måde som i Bruxelleskonventionen og forordning nr. 44/2001, udgør retspraksis vedrørende disse instrumenter et særligt egnet fortolkningskriterium. Det opfylder kravene til retssikkerhed og sammenhæng inden for Unionens retsorden på området for retsligt samarbejde i civile sager ved at tage udgangspunkt heri ved fortolkningen af artikel 1 i forordning nr. 1393/2007. Det bemærkes endvidere, at præmisserne i dommen i sagen Lechouritou m.fl.³⁴ støtter, at der anlægges en fælles fortolkning af forskellige instrumenter inden for dette område, idet Domstolen ved sin fortolkning af begrebet »borgerlige sager« i Bruxelleskonventionens artikel 1, stk. 1, første punktum, tog hensyn til undtagelsen for så vidt angår *acta jure imperii*, der ikke fandtes i denne konvention, men i andre regelsæt³⁵.

49. Udformningen af et egnet kriterium indebærer følgelig, at der tages udgangspunkt i løsninger, der er blevet udformet med henblik på fortolkningen af [begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager« i] Bruxelleskonventionens artikel 1, stk. 1, første punktum, og [begrebet »det civil- og handelsretlige område« i] artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 44/2001, og i overensstemmelse med helt fast retspraksis³⁶ tillige under hensyn til såvel begrebet »selvstændig«, der bygger på effektivitetshensyn i forbindelse med kravet om ensartet anvendelse af EU-retten, som til den juridiske, teleologiske fortolkningsmetode, der tillader, at der tages hensyn til de særlige formål med forordning nr. 1393/2007³⁷.

2. Fortolkning af begrebet »civile og kommercielle sager« som omhandlet i Bruxelleskonventionen og forordning nr. 44/2001

50. Det fremgår af fast retspraksis, at begrebet [»borgerlige sager, herunder handelssager«] som omhandlet i artikel 1 i Bruxelleskonventionen og [»det civil- og handelsretlige område«] som omhandlet i forordning nr. 44/2001 skal anses for et selvstændigt begreb, som skal fortolkes under hensyn dels til opbygningen af disse instrumenter, dels til de almindelige principper, der kan udledes af de nationale retsordener under ét³⁸.

31 — Jf. bl.a. artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. 4.2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav (EUT L 143, s. 15), artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (EUT L 199, s. 1), artikel 1, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21.5.2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (EUT L 136, s. 3), og artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 655/2014 af 15.5.2014 om indførelse af en procedure for en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område (EUT L 189, s. 59).

32 — Dette udtryk, der blev indføjet ved konventionen af 9.10.1978 om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, samt protokollen vedrørende Domstolens fortolkning af den nævnte konvention (jf. konventionens artikel 3), forekommer også i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 44/2001.

33 — Denne præcisering findes hverken i Bruxelleskonventionen eller i forordning nr. 44/2001. Den blev derimod indføjet i forordning nr. 1215/2012 (jf. forordningens artikel 1, stk. 1, andet punktum).

34 — C-292/05, EU:C:2007:102.

35 — Præmis 45.

36 — Jf. nedenfor i punkt 50.

37 — Dette er i øvrigt det *raisonnement*, som Domstolen anvendte i dom C (C-435/06, EU:C:2007:714). I dommen gentog Domstolen først fortolkningen af begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager«, i henhold til Bruxelleskonventionen, inden den foretog en fortolkning af begrebet »det civilretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 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 L 338, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2116/2004 af 2.12.2004 (EUT L 367, s. 1) under hensyn til formålene med forordning nr. 2201/2003.

38 — Jf. bl.a. domme Lechouritou m.fl. (EU:C:2007:102, præmis 29) og flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

51. Ifølge Domstolen indebærer denne selvstændige fortolkning, at anvendelsesområdet for Bruxelleskonventionen og forordning nr. 44/2001 fastlægges »på grund af de faktorer, som karakteriserer *retsforholdet mellem parterne i tvisten*, eller *på grund af tvistens genstand*«³⁹.

52. For så vidt angår tvister mellem en offentlig institution og et privatretligt retssubjekt er der på grundlag af en række afgørelser, der viser en meget klar tendens til at afvise et rent organisatorisk kriterium, blevet skabt et sondringskriterium, der bygger på, hvorvidt den pågældende offentlige myndighed udøver offentligretlige beføjelser. I LTU-dommen⁴⁰ og Rüffer-dommen⁴¹ fastslog Domstolen således, at begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager«, ikke omfatter tvister mellem en offentlig myndighed og en privat, »når den offentlige myndighed *udøver offentligretlige beføjelser*«⁴². Dette kriterium er blevet gentaget i en række senere afgørelser, hvor det undertiden er formuleret forskelligt, men indholdsmæssigt altid er det samme, og hvorefter sager, der indebærer »[udøvelse af] beføjelser, som rækker ud over, hvad der gælder efter de retsregler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne«⁴³, er udelukket fra begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager«.

53. Med henblik på at afgøre tvister mellem et privatretligt retssubjekt og en offentlig myndighed, der handler under udøvelse af statsmagt, præciserede Domstolen endvidere, at der skal tages stilling til, »*på hvilket grundlag og efter hvilke nærmere regler søgsmålet iværksættes*«⁴⁴. På grundlag af dette kriterium anså den i dom Baten-dommen⁴⁵ et regressøgsmål, som et offentligretligt organ havde iværksat vedrørende pengebeløb, som var blevet udbetalt i form af social bistand til en fraskilt kvinde og hendes barn, mod den fraskilte ægtefælle og fader til barnet på grundlag af dennes underholdspligt⁴⁶, for et civilt søgsmål. For at nå denne løsning henviste Domstolen til den omstændighed, at grundlaget for den sag, som ganske vist var blevet anlagt af et offentligretligt organ, var lovbestemte underholdskrav, som var undergivet civilretlige regler, der angiver betingelserne og grænserne for den, og at sagen var anlagt ved civilretterne i henhold til civilprocessuelle regler⁴⁷.

54. I dommen i sagen *Préservatrice foncière TIARD*⁴⁸, hvor Domstolen på ny støttede sig på en undersøgelse af grundlaget og de nærmere regler for iværksættelse af søgsmålet, fandt den, at en sag, der anlægges af en kontraherende stat mod et privatretligt retssubjekt om opfyldelsen af en privatretlig aftale om kaution, som er indgået med henblik på at gøre det muligt for en anden at stille en af staten krævet og defineret sikkerhed, er omfattet af begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager«, under forudsætning af, at retsforholdet mellem kreditor og kautionisten, således som det følger af kautionsaftalen, ikke indebærer, at staten udøver beføjelser, der rækker ud over, hvad der gælder efter de retsregler, som finder anvendelse i forholdet mellem borgerne⁴⁹.

55. På linje med denne retspraksis fastslog Domstolen i dommen i sagen *Sapir m.fl.*⁵⁰, at begrebet »det civil- og handelsretlige område« omfatter et sagsanlæg om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb iværksat af et offentligt organ i forbindelse med en administrativ procedure med henblik på erstatning for den skade, der blev forvoldt ved tabet af en fast ejendom ved forfølgelserne under det nazistiske regime. Ifølge Domstolen udgjorde den omstændighed, at det erstatningskrav, der ligger til grund for søgsmålet i hovedsagen, er baseret på nationale bestemmelser, som er ens for alle ejere af

39 — Ibidem (henholdsvis præmis 30 og præmis 26 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

40 — 29/76, EU:C:1976:137.

41 — 814/79, EU:C:1980:291.

42 — Jf. henholdsvis præmis 4 og præmis 8 i de nævnte domme. Min fremhævelse.

43 — Jf. bl.a. dom *Préservatrice foncière TIARD* (C-266/01, EU:C:2003:282, præmis 30).

44 — Jf. dom *Baten* (C-271/00, EU:C:2002:656, præmis 31). Min fremhævelse.

45 — EU:C:2002:656.

46 — Præmis 37.

47 — Præmis 33.

48 — EU:C:2003:282.

49 — Præmis 36.

50 — C-645/11, EU:C:2013:228.

fast ejendom, i forhold til hvilke der gøres krav gældende om tilbagelevering, samt den omstændighed, at den administrative procedure angående de skadelidtes erstatningskrav er ens uanset den omhandlede ejers retlige egenskab, og at den pågældende ingen beslutningskompetence havde hvad angår fastlæggelsen af den skadelidtes krav på tilbagelevering, relevante omstændigheder. Den tog ligeledes hensyn til, at søgsmålet, der vedrørte tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb og ikke var omfattet af den administrative procedure, skulle behandles af de civile domstole, og at retshjemlen herfor fandtes i den tyske BGB⁵¹.

56. I dommen i sagen Sunico m.fl.⁵² fandt Domstolen endelig, at en sag, hvor en myndighed i en medlemsstat kræver erstatning fra fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, for en skade, som skyldes en ansvarspådragende sammensværgelse om at begå bedrageri med hensyn til moms, der skal betales i den førstnævnte medlemsstat, var omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001. Domstolen undersøgte det faktiske og retlige grundlag for kravet samt det retlige forhold mellem parterne i tvisten, idet den efterprøvede, om den offentlige myndighed inden for rammerne af dette retlige forhold udøvede beføjelser, som rakte ud over, hvad der gælder efter de retsregler, der finder anvendelse i forholdet mellem privatretlige personer, eller ej⁵³.

57. Det kriterium, der bygger på grundlaget og de nærmere regler for iværksættelse af søgsmålet, som blev indført ved Baten-dommen⁵⁴, og som blev gentaget i dommene i sagerne *Préservatrice foncière TIARD*⁵⁵, *Frahuil*⁵⁶, *Sapir m.fl.*⁵⁷ samt *Sunico m.fl.*⁵⁸, er imidlertid kun subsidiært, således at det kun får betydning, såfremt det ikke er godtgjort, at kravet materielt udspringer af udøvelse af statsmagt.

58. Domstolen bemærkede således i *Rüffer-dommen*⁵⁹, der angik et søgsmål anlagt af den nederlandske stat mod ejeren af et skib, der havde påsejlet et andet skib og forårsaget dets forlis, vedrørende erstatning af omkostningerne til fjernelse af vraket, at den omstændighed, at den stat, som forestår forvaltningen, søgte at inddrive disse omkostninger på grundlag af en fordring, som havde sit udspring i en handling foretaget under udøvelsen af offentlig myndighed, var tilstrækkeligt til, at søgsmålet ikke kunne anses for omfattet af Bruxelleskonventionens anvendelsesområde, uanset at den inddrivelsesform, som national ret giver mulighed for i så henseende, ikke er en administrativ procedure, men et almindeligt regressøgsmål⁶⁰.

59. Dommen i sagen *Lechouritou m.fl.*⁶¹, hvor Domstolen fastslog, at borgerlige sager ikke omfatter et søgsmål, som er anlagt af arvingerne til ofrene for operationer, som blev gennemført af væbnede styrker under Anden Verdenskrig mod en stat med henblik på at opnå erstatning, er af endnu større betydning. Domstolen bemærkede udelukkende med fokus på karakteren af sagens faktiske grundlag, at »de operationer, som blev gennemført af de væbnede styrker, er et karakteristisk udtryk for statssuveræniteten, bl.a. derved, at de blev besluttet *unilateralt og bindende* af de kompetente

51 — Præmis 35-37.

52 — C-49/12, EU:C:2013:545.

53 — Præmis 36-40.

54 — EU:C:2002:656.

55 — EU:C:2003:282.

56 — C-265/02, EU:C:2004:77.

57 — EU:C:2013:228.

58 — EU:C:2013:545.

59 — EU:C:1980:291.

60 — Præmis 13-15.

61 — EU:C:2007:102.

offentlige myndigheder og fremtræder som uadskilleligt forbundet med staternes udenrigs- og forsvarspolitik⁶². Domstolen fremhævede endvidere, at den omstændighed, at sagen fremstilledes som havende civilretlig karakter, idet den havde til formål at opnå økonomisk erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk skade, tilføjet sagsøgerne i hovedsagen, følgelig var uden relevans⁶³.

60. Jeg finder det ligeledes relevant at bemærke, at de domme, hvor der blev lagt særlig vægt på at undersøge det retlige grundlag og de nærmere regler for iværksættelse af søgsmål, alene med undtagelse af dom Frahuil⁶⁴, angik søgsmål, navnlig om regres eller subrogation, iværksat af et offentligt organ. Det er i denne situation relevant at lægge særlig vægt på grundlaget og de nærmere regler for sagsanlægget med henblik på at undersøge, hvorvidt den offentlige myndighed benytter sin status som statsmagt i relation til selve iværksættelsen af sagen. Når der er tale om et erstatningssøgsmål, som en borger anlægger mod en offentlig myndighed, er den omstændighed, at det anlagte søgsmål benytter traditionelle civilretlige former i national ret, derimod ikke afgørende, og dette så meget desto mere, når det ikke er fastlagt, hvilken lov der finder anvendelse⁶⁵. Det er derimod væsentligt at efterprøve, om det materielle grundlag for kravene udspringer af, at der udøves statsmagt.

3. Anvendelse af de kriterier, der er blevet udviklet i retspraksis, på tvisterne i hovedsagen

61. Den analyse, som Domstolen gradvist har udviklet gennem de forskellige domme, der er nævnt ovenfor, giver ikke et klart svar på det spørgsmål, der er relevant her. Det skyldes den særlige omstændighed, at de sager, der er blevet anlagt mod den græske stat af de tyske værdipapirindehavere, i realiteten støttes på to grundlag, nemlig dels udstedelsen af obligationslånene, dels de ændrede vilkår for de eksisterende lån efter den græske lovgivers indgreb.

62. Udstedelse af statslige obligationslån anses for at henhøre under kategorien *acta jure gestionis*, der er omfattet af de almindelige regler for sådanne handlinger. Det bemærkes i øvrigt, at den græske regering ikke har gjort gældende, at udstedelsen af disse lån henhørte under dens udøvelse af statslige beføjelser⁶⁶.

63. Såfremt udstedelse af et statsligt obligationslån henhører under begrebet *acta jure gestionis*, skal der imidlertid ligeledes tages hensyn til statens senere anvendelse af sin lovgivningsbeføjelse, der til gengæld henhører under begrebet *acta jure imperii*, da det er klart, at grundlaget for erstatningssøgsmål anlagt mod den græske stat ikke alene er de oprindelige værdipapirer, men ligeledes og navnlig lov nr. 4050/2012, der muliggjorde ombytning af værdipapirerne og følgelig nedskrivningen af gælden, idet der blev indføjet kollektive beslutningsklausuler i lånebetingelserne. I denne specielle situation er det spørgsmålet, hvorledes det retsforhold, som følger ikke alene af statens udstedelse af obligationer, men ligeledes af den ensidige, lovfastsatte ændring af vilkårene for disse obligationer, skal fortolkes? Når staten optræder i en dobbeltrolle, nemlig som kontraherende part og som offentlig myndighed, skal erstatningssøgsmål mod den da rettes mod handlinger, der er udført *jure gestionis* eller *jure imperii*? Besvarelsen af dette spørgsmål kræver efter min opfattelse, at der anlægges en sontring på grundlag af de nærmere regler for den suveræne stats udøvelse af sin normative beføjelse.

62 — Præmis 37. Min fremhævelse.

63 — Præmis 41.

64 — EU:C:2004:77. Sagen verserede mellem to privatretlige retssubjekter.

65 — Det bemærkes navnlig, at det på ingen måde er fastslået, at de internationale privatretlige regler udpeger tysk ret som den lov, der finder anvendelse i hovedsagerne.

66 — Jf. i denne retning R. O'Keefe, C.J. Tams og A. Tzanakopoulos: »*The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property – A Commentary*«, Oxford University Press, 2013, s. 64, og rapporten fra arbejdsgruppen om staters og deres ejendoms retslige immunitet, optaget som bilag til Folkeretskommissionens årsberetning 1999, vol. II, anden del [A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Del 2)], s. 157, og s. 170, punkt 54.

64. Såfremt staten vedtager en generel og abstrakt norm, som forpligter de kontraherende parter, og som indirekte kan føre til, at kontraktbetingelserne ændres, eksempelvis ved en ændring af skattelovgivningen, kan denne normative statslige handling udsondres fra og betragtes særskilt i forhold til dens handlen som kontraherende part, uden at det ændrer karakteren af de retsforhold, der følger af den oprindelige kontrakt.

65. Hvis den udstedende stat derimod benytter sine suveræne beføjelser til at vedtage en norm, som ikke er generel og abstrakt, men specifik og konkret, og som har til formål og virkning direkte at påvirke de udstedte obligationers struktur, finder jeg ikke, at dens handlen som statsmagt kan adskilles fra dens handlen som kontraherende part. I denne situation er det nemlig den kontraherende stat, der gør brug af sine suveræne beføjelser direkte i relation til kontrakten. Den græske lovgivers intervention gennem lov nr. 4050/2012 henhører under denne anden situation. Den græske stat intervererede ensidigt, med tilbagevirkende kraft og med bindende virkning for at ændre vilkårene for udstedelse af obligationslånene, idet der blev indføjet en kollektiv beslutningsklausul, der tillod, at det kunne pålægges mindretalsindehaverne af obligationsbeviserne at underkaste sig flertallets vilje. Det er tilstrækkeligt at spørge sig selv om, hvorvidt de regler, der almindeligvis finder anvendelse i forholdet mellem private, tillader en kontraktpart at indføre en sådan klausul med tilbagevirkende kraft og uden den anden parts accept, når kontrakten først er indgået, for at blive overbevist om, at en sådan handling reelt henhører under kategorien *acta jure imperii*. Særligt for det tilfælde, at der er tale om en målrettet intervention, finder jeg ikke, at det er muligt at betragte et erstatningssøgsmål mod den græske stat således, at det ikke anfægter handlinger foretaget under udøvelse af statsmagt.

66. Det bemærkes endvidere, at den græske lovgivers intervention fandt sted i en ekstraordinær sammenhæng i forbindelse med restrukturerings af den private græske gæld, og at den havde til formål at hindre statens fallit ved at opnå kreditorernes accept af en nedskrivning af gælden.

67. Efter et første ekstraordinært EU-topmøde den 21. juli 2011, som mandede ud i vedtagelsen af en plan til fordel for Den Helleniske Republik, der undtagelsesvis omfattede »den private sektors frivillige inddragelse«⁶⁷, opfordrede stats- og regeringscheferne for Eurozonens medlemsstater ved afslutningen af et yderligere topmøde den 26. og 27. oktober 2011 Den Helleniske Republik, de private investorer samt alle involverede parter til at udvikle en »frivillig«⁶⁸ udveksling af obligationer med en nominel nedskrivning på 50% af den nominelle græske gæld på private investorers hænder⁶⁹. Lov nr. 4050/2012 blev vedtaget efter disse beslutninger.

68. Disse operationer, som blev gennemført for at sikre Den Helleniske Republiks finansielle og økonomiske organisation og ikke mindst for at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed, og som fremtræder som uadskilleligt forbundet med Unionens monetære politik, er karakteristiske udtryk for statssuveræniteten.

69. Jeg finder, at det endvidere bør præciseres, at min konklusion om, at der er tale om udøvelse af statsmagt, ikke er begrundet i vedtagelsen af den kollektive beslutningsklausul. Sådanne klausuler har nemlig været gængse i finansielle relationer siden 1990'erne og de successive statsgældskriser i sydamerikanske stater. Traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme⁷⁰ viser endvidere betydningen af sådanne klausuler, der obligatorisk vil blive inkluderet i gældsaftaler indgået af

67 — Jf. s. 6 og 7 i dokumentet »Det Europæiske Råd i 2011«, der er tilgængeligt på adressen <http://www.european-council.europa.eu/media/555288/qcao11001frc.pdf>.

68 — En kommentator har betegnet restrukturerings af den græske gæld som »frivilligt obligatorisk«. Jf. H. De Vauplane, »Le rôle du juge pendant la crise: entre ombre et lumière«, *Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs* 2012/4, s. 773, på s. 775. Den kan også kvalificeres som værende »obligatorisk frivillig«.

69 — Jf. punkt 12, s. 65, »Erklæring fra euroområdet stats- og regeringschefer af 26. oktober 2011«, i dokumentet »Det Europæiske Råd i 2011«, der er nævnt ovenfor i fodnote 67.

70 — Traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland, indgået i Bruxelles den 2.2.2012.

euroområdet medlemsstater, når disse optager lån hos private kreditorer⁷¹. Indføjelser af sådanne bindende klausuler med tilbagevirkende kraft i vilkårene for eksisterende lån af hensyn til overordnede interesser for den græske stat og medlemsstaterne af euroområdet som helhed, er derimod udtryk for udøvelse af statsmagt.

70. På denne baggrund konkluderer jeg, at den sag, som er blevet anlagt af mindretallet af obligationsindehaverne mod medlemsstaten i anledning af ombytningen af værdipapirer, nødvendigvis anfægter den græske stats ansvar for handlinger, der er blevet udført *jure imperii*, uden at det kan gøres gældende, at denne ombygning, der havde til formål at nedsætte den nominelle værdi af værdipapirerne, forudsætter stemmeflertal. I denne forbindelse forekommer Kommissionens argumentation, der synes at bygge på, at den græske stats handling ville falde inden for kategorien af handlinger, der udføres *acta jure imperii*, såfremt den græske stat i stedet for en restruktureringsklausul havde handlet mere håndfast og havde krævet, at gælden ændredes uden kreditorernes accept, forekommer mig kritisabel, idet den lader spørgsmålet om, hvorledes retsforholdet skal kvalificeres, afhænge af omfanget af den skade, som staten påfører medkontrahenternes rettigheder.

71. Dette er begrundelsen for, at jeg finder, at de af sagsøgerne i hovedsagen anlagte søgsmål ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1393/2007.

72. Jeg har i forbindelse med gennemgangen af formaliteten vedrørende de foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse allerede redegjort for grundene til, at jeg er af den opfattelse, at den nationale domstol, selv på et tidligt tidspunkt i proceduren, kan foretage en kontrol af det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1393/2007, om nødvendigt ved at stille Domstolen et præjudicielt spørgsmål⁷². Jeg skal blot tilføje, at Kommissionens opfattelse, hvorefter den nationale domstol ikke bør foretage en kontrol *prima facie*, ikke har støtte i retsgrundlaget⁷³.

IV – Forslag til afgørelse

73. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Landgericht Wiesbaden og Landgericht Kiel stillede spørgsmål således:

»Begrebet »civile og kommercielle sager« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1393/2007 af 13. november 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 skal fortolkes således, at det ikke omfatter et søgsmål, hvorved en privat indehaver af obligationer udstedt af en medlemsstat anlægger erstatningssag mod denne stat i anledning af, at disse obligationer er blevet ombyttet med obligationer til en lavere værdi, hvilket er blevet pålagt den pågældende privatperson, idet den nationale lovgiver har vedtaget en lov, hvorved de betingelser, der finder anvendelse på obligationer, ensidigt ændres med tilbagevirkende kraft ved indføjelser af en kollektiv beslutningsklausul, hvorefter et flertal af indehaverne af disse obligationer kan pålægge mindretallet en sådan ombytning.«

71 — Jf. traktatens artikel 12, stk. 3, som definerer de principper, som gælder for stabilitetsstøtte. Den systematiske inklusion af klausuler om kollektiv optræden i betingelserne for eurostatsobligationer figurerer blandt de foranstaltninger, som blev besluttet af euroområdets stats- og regeringschefer den 9.12.2011 som svar på statsgældskrisen (jf. »Erklæring fra euroområdets stats- og regeringschefer af 26. oktober 2011«, punkt 15, s. 71, i dokumentet »Det Europæiske Råd i 2011«, der er nævnt ovenfor i fodnote 67.)

72 — Jf. punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

73 — Det bemærkes i denne forbindelse, at forordning nr. 1393/2007 kun begrænser den modtagende instans' beføjelser, idet denne ikke kan returnere anmodningen om forkyndelse til den fremsendende instans, medmindre denne »klart falder uden for denne forordnings anvendelsesområde«. Derimod indeholder forordning nr. 1393/2007 ingen begrænsning af den fremsendende instans' eller navnlig den påkendende domstols fortolkningsbeføjelse, når denne, som det er tilfældet i henhold til tysk ret, forinden kan have behov for at kende denne forordnings anvendelsesområde.