



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

16. juli 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i civile sager – forordning (EU) nr. 1215/2012 – artikel 1, stk. 1 – anvendelsesområde – begrebet »det civil- og handelsretlige område« – søgsmål med påstand om forbud mod urimelig handelspraksis anlagt af en offentlig myndighed med henblik på beskyttelse af forbrugernes interesser«

I sag C-73/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af hof van beroep te Antwerpen (appeldomstolen i Antwerpen, Belgien) ved afgørelse af 24. januar 2019, indgået til Domstolen den 31. januar 2019, i sagen

Belgische Staat ved Minister van Werk, Economie en Consumenten, ansvarlig for Buitenlandse handel, og Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, nu Algemene Directie Economische Inspectie,

Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, nu Algemene Directie Economische Inspectie

mod

Movic BV,

Events Belgium BV,

Leisure Tickets & Activities International BV,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

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

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. januar 2020,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Movic BV ved advokaten L. Savelkoul og B. Schildermans,
- Events Belgium BV og Leisure Tickets & Activities International BV ved advocaat T. Baes,
- den belgiske regering ved P. Cottin, L. Van den Broeck og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af advocaat E. Vervaeke,
- Europa-Kommissionen ved M. Heller og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. april 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT 2012, L 351, s. 1).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en sag mellem Belgische Staat (den belgiske stat), ved Minister van Werk, Economie en Consumenten (ministeren for beskæftigelse, økonomi og forbrugere), ansvarlig for Buitenlandse handel (udenrigshandel), og ved Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (generaldirektøren for forbundsøkonomiministeriets generaldirektorat for kontrol og mægling, små og mellemstore virksomheder, liberale erhverv og energi), nu Algemene Directie Economische Inspectie (generaldirektoratet for økonomisk inspektion), samt generaldirektøren for forbundsøkonomiministeriets generaldirektorat for kontrol og mægling, små og mellemstore virksomheder, liberale erhverv og energi, nu generaldirektoratet for økonomisk inspektion (herefter »de belgiske myndigheder«) på den ene side og de nederlandske selskaber Movic BV, Events Belgium BV og Leisure Tickets & Activities International BV på den anden side vedrørende navnlig en påstand om forbud mod disse selskabers handelspraksis med videresalg af adgangsbeviser til events, der organiseres i Belgien.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 7 i Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29) bestemmer:
 - »1. Medlemsstaterne sikrer, at der i forbrugernes og konkurrenternes interesse findes egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem forbrugere og en erhvervsdrivende, til ophør.
 - 2. De i stk. 1 nævnte midler skal omfatte bestemmelser, i henhold til hvilke personer eller organisationer, der ifølge national lov har en legitim interesse i at beskytte forbrugerne, efter national ret kan indbringe en sag for retsmyndighederne eller de kompetente administrative myndigheder, for

at disse kan afgøre, om kontraktvilkår, der er udarbejdet med henblik på generel anvendelse, er af urimelig karakter, og anvende egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af sådanne kontraktvilkår til ophør.

[...]«

- 4 Med overskriften »Håndhævelse« har artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (herefter »direktivet om urimelig handelspraksis«) (EUT 2005, L 149, s. 22) følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne påser, at der findes tilstrækkelige og effektive midler til bekæmpelse af urimelig handelspraksis og til at sikre, at dette direktivs bestemmelser overholdes i overensstemmelse med forbrugernes interesse.

Disse midler skal omfatte retsforskrifter, hvorefter personer eller organisationer, herunder konkurrenter, der i henhold til medlemsstaternes lovgivning har en legitim interesse i at bekæmpe urimelig handelspraksis, får adgang til:

- a) at indbringe en sag for retten i anledning af sådan urimelig handelspraksis
og/eller
- b) at indbringe sådan urimelig handelspraksis for en administrativ myndighed, som har kompetence til enten at træffe afgørelse om klager eller indlede passende retsforfølgning.

Den enkelte medlemsstat afgør selv, hvilke af disse midler der skal stå til rådighed, og om domstolene eller de administrative myndigheder skal have beføjelse til forudgående at kunne kræve sagen forelagt en anden eksisterende klageinstans, herunder de i artikel 10 omhandlede. Disse midler skal stå til rådighed, uanset om de berørte forbrugere befinder sig på den medlemsstats område, hvor den erhvervsdrivende er etableret, eller i en anden medlemsstat.

[...]

2. I henhold til de i stk. 1 omhandlede retsforskrifter skal medlemsstaterne, hvis de finder, at sådanne foranstaltninger er nødvendige under hensyn til alle berørte interesser og navnlig offentlighedens interesse, tillægge domstolene eller de administrative myndigheder beføjelse til:

- a) at påbyde indstilling af den urimelige handelspraksis eller at indlede passende retsforfølgning for at få påbudt at den indstilles
- b) dersom den pågældende urimelige handelspraksis endnu ikke er iværksat, men vil blive det meget snart, at forbyde denne praksis eller indlede passende retsforfølgning for at få den forbudt

også selv om der ikke er ført bevis for, at der faktisk er lidt tab eller skade, eller at der er tale om forsæt eller uagtsomhed fra den erhvervsdrivendes side.

Medlemsstaterne træffer ligeledes bestemmelse om, at de i første afsnit omhandlede foranstaltninger kan træffes som led i en fremskyndet procedure:

- enten med foreløbig virkning, eller
- med endelig virkning,

idet det tilkommer hver medlemsstat at afgøre, hvilken af disse to muligheder den vil vælge.

Endvidere kan medlemsstaterne med henblik på at fjerne eftervirkningerne af en urimelig handelspraksis, der er påbudt indstillet ved en endelig afgørelse, tillægge domstolene eller de administrative myndigheder beføjelse til:

- a) at kræve denne afgørelse offentliggjort, enten i sin helhed eller i uddrag og i en form, som domstolen eller myndighederne finder passende
- b) yderligere at kræve, at der offentliggøres en berigtigelse.

[...]«

- 5 I henhold til artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/22/EF af 23. april 2009 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser (EUT 2009, L 110, s. 30) er formålet med dette direktiv en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende søgsmål med påstand om forbud til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser som omhandlet i bilag I til dette direktiv, således at det sikres, at det indre marked fungerer korrekt.
- 6 Bilag I til dette direktiv nævner direktiv 93/13 og direktiv 2005/29 blandt de direktiver, der har til formål at beskytte forbrugernes kollektive interesser.

- 7 10. og 34. betragtning til forordning nr. 1215/2012 har følgende ordlyd:

»(10) Denne forordnings anvendelsesområde bør omfatte alle de vigtigste spørgsmål på det civil- og handelsretlige område, bortset fra visse velafgrænsede spørgsmål [...]

[...]

- (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.«
- 8 Artikel 1 i forordning nr. 1215/2012, der indgår i forordningens kapitel I med overskriften »Anvendelsesområde og definitioner«, fastsætter følgende i stk. 1:

»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).«

Belgisk ret

Lov af 30. juli 2013

- 9 Artikel 5, stk. 1, i Wet betreffende de verkoop van toegangsbewijzen tot evenementen (lov om videresalg af adgangsbegiver til events) af 30. juli 2013 (*Belgisch Staatsblad*, 6.9.2013, s. 63069, herefter »lov af 30. juli 2013«) forbyder udbud til regelmæssigt videresalg af adgangsbegiver til events og tilrådighedsstillelsen af de midler, som anvendes til et sådant videresalg. Dennes lovs artikel 5, stk. 2, forbyder lejlighedsvist videresalg af adgangsbegiver til events til en pris, som er højere end deres endelige pris.
- 10 I henhold til artikel 14 i lov af 30. juli 2013 fastslår præsidenten for rechtbank van koophandel (handelsretten, Belgien), som efterfølgende er blevet til ondernemingsrechtbank (ret med kompetence i virksomhedsager), at der er udvist en adfærd, som udgør en overtrædelse af denne lovs artikel 5, og at denne adfærd skal bringes til ophør. Denne bestemmelse fastsætter, at et søgsmål om forbud mod en sådan adfærd anlægges efter anmodning af ministeren, der har beføjelser på økonomiområdet, eller af generaldirektøren for forbundsøkonomiministeriets generaldirektorat for kontrol og mægling, små og mellemstore virksomheder, liberale erhverv og energi eller af de berørte parter.

WER

- 11 Bog VI i Wetboek economisch recht (lov om økonomisk ret) af 28. februar 2013 i den udgave, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagen (herefter »WER«,) indeholder i lovens afsnit 4 et kapitel 1 med overskriften »Urimelig handelspraksis over for forbrugerne«, hvorunder findes denne lovs artikel VI.92 til VI.100, som udgør en gennemførelse af direktiv 2005/29. Inden for denne ramme definerer den nævnte lovs artikel VI.93, VI.97, VI.99 og VI.100 urimelig handelspraksis.
- 12 Ifølge WER's artikel XVII.1 fastslår præsidenten for rechtbank van koophandel (handelsretten), at der er udvist en adfærd, som udgør en overtrædelse af bestemmelserne i denne lov, med forbehold af visse særlige tiltag, og at denne adfærd skal bringes til ophør.
- 13 WER's artikel XVII.7 fastsætter, at et søgsmål i henhold til denne lovs artikel XVII.1 navnlig anlægges efter anmodning af de berørte parter, af ministeren, der har beføjelser på økonomiområdet, eller af generaldirektøren for forbundsøkonomiministeriets generaldirektorat for kontrol og mægling, små og mellemstore virksomheder, liberale erhverv og energi, af en erhvervs sammenslutning eller en tværfaglig sammenslutning, som har status som juridisk person, eller en forbrugersammenslutning, for så vidt som denne fører sagen med henblik på at forsvare forbrugernes lovbestemte kollektive interesser.
- 14 I henhold til WER's artikel XV.2, stk. 2, er de rapporter, som de ansatte, der har beføjelser på dette område, har udarbejdet, gældende, indtil det modsatte er bevist.
- 15 Denne lovs artikel XV.3.1 fastsætter, at de ansatte, der er nævnt i lovens artikel XV.2, kan udstede en advarsel, optage rapport eller udstede et forlæg til en administrativ sanktion bl.a. baseret på de konstateringer, der er foretaget.

Retsplejeloven

- 16 Gerechtig Wetboek (retsplejelov) indeholder et kapitel XXIII med overskriften »Om tvangsbøder«, hvorunder denne lovs artikel 1385a bestemmer, at hvis hovedforpligtelsen ikke opfyldes, kan en retsinstans efter begæring fra en part pålægge den anden part at betale et beløb, der benævnes tvangsbøde, uden at dette berører en eventuel erstatning. I henhold til den nævnte lovs artikel 1385b kan retten bl.a. fastsætte tvangsbøden som et beløb pr. overtrædelse.

Tvisterne i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 17 Den 2. december 2016 anlagde de belgiske myndigheder sag mod Movic, Events Belgium og Leisure Tickets & Activities International for præsidenten for rechtbank van koophandel Antwerpen-afdeling Antwerpen (handelsretten, afdelingen i Antwerpen, Antwerpen, Belgien) i et spørgsmål om anvendelse af foreløbige forholdsregler, hvorved de nedlagde principal påstand om dels, at det blev fastslået, at disse selskaber via websteder, som de administrerer, forestod videresalg i Belgien af adgangsbeviser til events til en højere pris end den oprindelige pris, hvilket er en adfærd, der udgør en overtrædelse af bestemmelserne i lov af 30. juli 2013 og af WER, dels, at denne handelspraksis skulle bringes til ophør.
- 18 Som supplement hertil nedlagde de belgiske myndigheder påstand om, at der skulle træffes foranstaltninger til offentliggørelse af den trufne afgørelse, for hvilke de nævnte selskaber bærer omkostningerne, at der skulle pålægges en tvangsbøde på 10 000,00 EUR for hver konstateret overtrædelse efter dommens forkyndelse, og at det blev fastslået, at fremtidige overtrædelser endeligt kunne konstateres ved en almindelig rapport udfærdiget af en edsvoren tjenestemand ved generaldirektoratet for økonomisk inspektion i henhold til WER.
- 19 De tre omhandlede selskaber rejste indsigelse, ifølge hvilken de belgiske retsinstanter savner international kompetence, idet de anførte, at de belgiske myndigheder havde udøvet offentligretlige beføjelser, hvorfor disse søgsmål ikke var omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012.
- 20 Ved afgørelse af 25. oktober 2017 fastslog præsidenten for rechtbank van koophandel Antwerpen-afdeling Antwerpen (handelsretten, afdelingen i Antwerpen, Antwerpen), at retsinstansen ikke havde international kompetence til at afgøre søgsmålene i hovedsagen. I denne henseende fastslog denne, at forordning nr. 1215/2012 ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde med den begrundelse, at disse søgsmål ikke kunne anses for at være omfattet af »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i denne forordning.
- 21 De belgiske myndigheder iværksatte appel af denne afgørelse for hof van beroep te Antwerpen (appeldomstolen i Antwerpen, Belgien).
- 22 Parterne i hovedsagen er uenige om, hvorvidt en offentlig myndighed udøver offentligretlige beføjelser ved at anlægge et søgsmål for at bringe overtrædelser af loven af 30. juli 2013 og af WER til ophør.
- 23 De belgiske myndigheder har gjort gældende, at de i tvisterne i hovedsagen ikke forsvare en offentlig interesse, som kan sammenlignes med deres, men en almen interesse, der består i at få overholdt lovgivningen om handelspraksis, som for sit vedkommende har til formål at beskytte såvel virksomheders som forbrugeres private interesser, idet denne praksis reguleres af almindelige retsregler, der finder anvendelse på forholdet mellem private, således at disse tvister henhører under »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012.
- 24 De sagsøgte i hovedsagen har derimod gjort gældende, at de belgiske myndigheder har handlet i henhold til en selvstændig ret, der tilkommer den offentlige myndighed, på hvilken baggrund myndighederne i modsætning til almindelige privatpersoner eller selskaber kan indlede en sag med påstand om forbud uden at have nogen selvstændig interesse. De belgiske myndigheder handler derfor under udøvelse af offentligretlige beføjelser, da de ikke selv er berørt af de omhandlede selskabers handelspraksis.

- 25 På denne baggrund har hof van beroep te Antwerpen (appeldomstolen i Antwerpen) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

Det præjudicielle spørgsmål

- 26 Det spørgsmål, der er formuleret af den forelæggende ret, angår nærmere bestemt fastlæggelsen af, hvilken retsinstans der er kompetent til at træffe afgørelse i søgsmål, der er anlagt af myndighederne i én medlemsstat mod selskaber, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, med påstand om konstatering af og forbud mod disse selskabers angiveligt ulovlige handelspraksis over for forbrugere, der er bosiddende i den førstnævnte medlemsstat.
- 27 Det skal bemærkes, at den tvist, der verserer for denne retsinstans, ligeledes indeholder tre supplerende påstande, nemlig påstande om, at det fastslås, at der skal træffes foranstaltninger til offentliggørelse, at der pålægges en tvangsbøde og at det fastslås, at fremtidige overtrædelser endeligt vil kunne konstateres ved en almindelig rapport udfærdiget af en edsvoren tjenestemand ved en af de nævnte myndigheder.
- 28 Som generaladvokaten har anført i punkt 14 i forslaget til afgørelse, skal den forelæggende ret derfor med henblik på at afgøre, om den har kompetence i henhold til forordning nr. 1215/2012 til at påkende tvisterne i hovedsagen, fastslå, at ingen af de af de belgiske myndigheder nedlagte påstande helt eller delvis kan udelukke disse tvister fra forordningens materielle anvendelsesområde.
- 29 I henhold til fast retspraksis tilkommer det Domstolen at forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at træffe afgørelse i den sag, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Gysbrechts og Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.2.2015, Baczó og Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis), om nødvendigt ved at omformulere det præjudicielle spørgsmål.
- 30 Under disse omstændigheder skal anmodningen om præjudiciel afgørelse besvares ikke blot med hensyn til de nedlagte principale påstande for den forelæggende ret, men ligeledes de supplerende påstande, der er nedlagt for den forelæggende ret.
- 31 Det skal derfor lægges til grund, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at begrebet »det civil- og handelsretlige område«, der er nævnt i denne bestemmelse, omfatter et søgsmål mellem myndighederne i én medlemsstat og selskaber, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, i hvilken forbindelse disse myndigheder har nedlagt principal påstand om, at det fastslås, at der foreligger overtrædelser, som udgør urimelig – og angiveligt ulovlig – handelspraksis, og at det fastslås, at denne praksis skal bringes til ophør, samt, som supplerende påstand, at det fastslås, at der skal træffes foranstaltninger til offentliggørelse, at der pålægges en tvangsbøde for overtrædelser, der er konstateret, og at det fastslås, at fremtidige overtrædelser endeligt vil kunne konstateres ved en almindelig rapport udfærdiget af en edsvoren tjenestemand ved en af de nævnte myndigheder.

- 32 Det skal indledningsvis bemærkes, at for så vidt som forordning nr. 44/2001, som erstattede den konvention, der er nævnt i 34. betragtning til forordning nr. 1215/2012, er blevet ophævet ved og erstattet af forordning nr. 1215/2012, gælder den af Domstolen anlagte fortolkning af disse retsinstrumenters bestemmelser ligeledes for denne forordning, når disse bestemmelser kan »sidestilles« med hinanden.
- 33 Med henblik på i videst muligt omfang at sikre, at medlemsstaterne og de berørte personer har samme og ensartede rettigheder og forpligtelser i henhold til forordning nr. 1215/2012, skal begrebet »det civil- og handelsretlige område« i denne forordnings artikel 1, stk. 1, ikke fortolkes som en ren henvisning til en medlemsstats nationale ret. Dette begreb skal anses for at være et selvstændigt begreb, som skal fortolkes under hensyn dels til denne forordnings mål og opbygning, dels til de almindelige principper, der kan udledes af de nationale retsordener under ét (dom af 7.5.2020, Rina, C-641/18, EU:C:2020:349, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det følger bl.a. af tiende betragtning til forordning nr. 1215/2012, at af hensyn til en harmonisk retspleje kræver nødvendigheden af at sikre det indre markeds funktion og nødvendigheden af at undgå, at der træffes indbyrdes uforenelige retsafgørelser i forskellige medlemsstater, desuden, at begrebet »det civil- og handelsretlige område« fortolkes bredt (dom af 28.2.2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Endelig har Domstolen gentagne gange fastslået, at selv om visse tvister mellem en offentlig myndighed og en privatperson kan henhøre under anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, forholder det sig anderledes, når den offentlige myndighed udøver offentligretlige beføjelser (jf. i denne retning dom af 11.4.2013, Sapir m.fl., C-645/11, EU:C:2013:228, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.9.2013, Sunico m.fl., C-49/12, EU:C:2013:545, point 34).
- 36 Hvis en af parterne i tvisten udøver offentligretlige beføjelser, fordi denne part udøver beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige 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 (jf. i denne retning dom af 15.2.2007, Lechouritou m.fl., C-292/05, EU:C:2007:102, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.2.2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Heraf følger, at for at fastslå, om et område er omfattet af begrebet »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 (jf. i denne retning dom af 14.10.1976, LTU, 29/76, EU:C:1976:137, præmis 4, og af 28.2.2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Hvad angår grundlaget for en påstand såsom den, der er nedlagt principalt i tvisterne i hovedsagen, skal det bemærkes, at artikel 7, stk. 2, i direktiv 93/13 fastsætter, at medlemsstaterne skal indføre bestemmelser, der gør det muligt at anlægge søgsmål med påstand om forbud mod urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler.
- 39 På samme måde fastsætter artikel 11 i direktiv 2005/29, der har overskriften »Håndhævelse«, forskellige regler med henblik på at fastlægge, om en handelspraksis er ulovlig, og med henblik på at få påbudt, at den indstilles.
- 40 Endelig nævner bilag I til direktiv 2009/22 direktiv 93/13 og direktiv 2005/29 blandt de EU-retlige instrumenter, der beskytter forbrugernes kollektive interesser.

- 41 Hvad angår søgsmål med påstand om forbud og begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 har Domstolen allerede fastslået, at et søgsmål vedrørende et forbud mod, at erhvervsdrivende anvender urimelige vilkår i kontrakter, som de indgår med forbrugere som omhandlet i direktiv 93/13, for så vidt som det tager sigte på, at retten skal efterprøve privatretlige forhold, er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« (jf. i denne retning dom af 1.10.2002, Henkel, C-167/00, EU:C:2002:555, præmis 30). Denne retspraksis er senere blevet gentaget og mere generelt udvidet til at omfatte søgsmål med påstand om forbud som omhandlet i direktiv 2009/22 (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Verein für Konsumenteninformation, C-191/15, EU:C:2016:612, præmis 38 og 39).
- 42 Heraf følger, at søgsmål, der har til formål at fastslå, at der foreligger en urimelig handelspraksis som omhandlet i direktiv 2005/29, og bringe denne til ophør, ligeledes er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012.
- 43 I den foreliggende sag har de søgsmål, der verserer for den forelæggende ret, til formål at opnå håndhævelse af forbuddet, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, mod at foretage regelmæssigt videresalg af adgangsbeviser til events eller lejlighedsvist videresalg af sådanne adgangsbeviser til en pris, som er højere end deres endelige pris, idet et sådant videresalg kan anses for at være urimelig handelspraksis i henhold til denne lovgivning.
- 44 Hvad angår spørgsmålet om, efter hvilke nærmere regler søgsmålet er iværksat, skal det imidlertid bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede søgsmål ikke er blevet iværksat af privatretlige personer, såsom forbrugere eller forbrugerbeskyttelsesorganisationer, men af de belgiske myndigheder, der af den pågældende medlemsstat er pålagt bl.a. at sikre forbrugerbeskyttelse.
- 45 I den foreliggende sag har de sagsøgte i hovedsagen bestridt, at søgsmålene kan være omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, idet de indledningsvis har gjort gældende, at de belgiske myndigheder ikke har pligt til at påvise, at de har nogen selvstændig interesse for at indlede sager som de i hovedsagen foreliggende.
- 46 I denne henseende bemærkes for det første, at listen over de personer, der har beføjelse til at iværksætte et sådant søgsmål i henhold til artikel 14, stk. 1, i lov af 30. juli 2013 og WER's artikel XVII.7, er blevet vedtaget af den nationale lovgiver.
- 47 I denne sammenhæng har Domstolen allerede fastslået, at den omstændighed, at en kompetence eller en beføjelse er tildelt ved lov, ikke i sig selv er afgørende for at kunne konkludere, at en statslig myndighed har udøvet sin statsmagt (jf. analogt for så vidt angår begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1393/2007 af 13.11.2007 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 (EUT 2007, L 324, s. 79) dom af 11.6.2015, Fahnenbrock m.fl., C-226/13, C-245/13 og C-247/13, EU:C:2015:383, præmis 56).
- 48 I den foreliggende sag fremgår det af ordlyden af artikel 14, stk. 1, i lov af 30. juli 2013 og WER's artikel XVII.7, at de belgiske myndigheder på lige fod med de berørte parter og forbrugerbeskyttelsesorganisationer har mulighed for at indbringe en sag for præsidenten for rechtbank van koophandel (handelsretten), nu ondernemingsrechtbank (ret med kompetence i virksomhedssager), med påstand om, at det fastslås, at den nationale lovgivning på området er blevet tilsidesat, og at der gives pålæg om udstedelse af forbud.
- 49 Heraf følger, at den processuelle situation for de belgiske myndigheder i denne henseende er sammenlignelig med situationen for en forbrugerbeskyttelsesorganisation.

- 50 For det andet forekommer den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke at fastsætte regler for de belgiske myndigheder, hvorved disse anerkendes en søgsmålsinteresse, som giver dem særligt vidtgående betingelser for at anlægge sag i forhold til dem, der er fastsat for de andre sagsøgere.
- 51 Navnlig bemærkes, at de offentlige myndigheder – med forbehold for den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage – ikke i højere grad end de to andre kategorier af sagsøgere, der er nævnt i WER's artikel XVII.7, fritages for at godtgøre en søgsmålsinteresse.
- 52 Selv om det er korrekt, at de belgiske myndigheder i tvisterne i hovedsagen ikke synes at have skullet godtgøre en søgsmålsinteresse, hænger denne omstændighed nødvendigvis uløseligt sammen med det forhold, at de kun kunne indlede en sag på grundlag af en kompetence, som de er blevet tildelt ved loven om bekæmpelse af urimelig handelspraksis.
- 53 Som generaladvokaten har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, må forsvaret af en almen interesse i øvrigt ikke forveksles med udøvelsen af offentligretlige beføjelser.
- 54 I tvisterne i hovedsagen synes de betingelser, der er opstillet, for at de belgiske myndigheder har søgsmålsinteresse, således ikke – med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse – at udgøre udøvelse af offentligretlige beføjelser.
- 55 Dernæst bemærkes, at de sagsøgte i hovedsagen har fremhævet den omstændighed, at de belgiske myndigheder anvender deres egne konstateringer og erklæringer som retlige beviser, således at de afgørende sagsakter består af en række rapporter og konstateringer fra statslige kontrollører, hvilket udgør udøvelse af offentligretlige beføjelser.
- 56 Som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, ville en antagelse om, at en sag anlagt af en offentlig myndighed er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012 alene med den begrundelse, at denne myndighed har gjort brug af beviser opnået som følge af myndighedens udøvelse af sine beføjelser, svække effektiviteten i praksis af de midler til håndhævelse af forbrugerbeskyttelsen, der er anerkendt af EU-lovgiver. I modsætning til den model, ifølge hvilken det er den administrative myndighed selv, der træffer afgørelse om konsekvenserne af en overtrædelse, har den offentlige myndighed under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede således til opgave at forsvare forbrugernes interesser ved retsinstanterne.
- 57 Det er kun, såfremt en offentlig myndighed på grund af den brug, myndigheden har gjort af visse bevismidler, ikke konkret befinder sig i den samme situation som en privatretlig person inden for rammerne af en tilsvarende sag, at det således skal lægges til grund, at en sådan myndighed i det enkelte tilfælde har udøvet offentligretlige beføjelser.
- 58 Det skal præciseres, at den blotte indsamling og kompilation af klagepunkter og bevismidler, som ville kunne foretages af en fag- eller forbrugerorganisation, ikke kan svare til udøvelsen af sådanne beføjelser.
- 59 I denne sammenhæng fremgår det ikke af de oplysninger, som Domstolen råder over, at de belgiske myndigheder inden for rammerne af de sager, der verserer for den forelæggende ret, på nogen måde har gjort brug af bevismidler, som er blevet indhentet ved hjælp af deres offentligretlige beføjelser, hvilket det om nødvendigt tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 60 Heraf følger, at et søgsmål mellem myndighederne i én medlemsstat og erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, i hvilken forbindelse disse myndigheder har nedlagt principal påstand om, at det fastslås, at der foreligger overtrædelser, som udgør urimelig – og angiveligt ulovlig – handelspraksis, og at det fastslås, at denne praksis skal bringes til ophør, er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012.

- 61 Hvad angår de supplerende påstande i hovedsagen skal det bemærkes, at idet disse tilsigter, at det fastslås, at der skal træffes foranstaltninger til offentliggørelse, og at der pålægges en tvangsbøde, udgør de, således som generaladvokaten har anført i punkt 71 og 72 i forslaget til afgørelse, almindelige foranstaltninger i civilprocessen, der har til formål at sikre fuldbyrdelsen af en kommende retsafgørelse.
- 62 Hvad derimod angår den påstand, som de belgiske myndigheder har nedlagt for den forelæggende ret, hvorefter disse myndigheder skal tillægges kompetence til at konstatere fremtidige overtrædelser ved en almindelig rapport udfærdiget af en edsvoren tjenestemand ved generaldirektoratet for økonomisk inspektion, kan det, således som generaladvokaten har anført i punkt 75-77 i forslaget til afgørelse, ikke fastslås, at en sådan påstand er omfattet af begrebet »det civil- og handelsretlige område«, idet denne påstand reelt vedrører beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse i forholdet mellem privatpersoner.
- 63 Imidlertid knytter den generelle ordning i forordning nr. 1215/2012 ikke nødvendigvis behandlingen af et accessorisk krav til behandlingen af et hovedkrav (jf. i denne retning dom af 22.10.2015, Aannemingsbedrijf Aertssen og Aertssen Terrassements, C-523/14, EU:C:2015:722, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis), hvorfor denne forordning kan udgøre grundlaget for en medlemsstats retsinstans' internationale kompetence til at træffe afgørelse om en principal påstand, uden at dette nødvendigvis også er tilfældet for så vidt angår de supplerende påstande til denne principale påstand og omvendt.
- 64 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 skal fortolkes således, at begrebet »det civil- og handelsretlige område«, der er nævnt i denne bestemmelse, omfatter et søgsmål mellem myndighederne i én medlemsstat og erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, i hvilken forbindelse disse myndigheder har nedlagt principal påstand om, at det fastslås, at der foreligger overtrædelser, som udgør urimelig – og angiveligt ulovlig – handelspraksis, og at det fastslås, at denne praksis skal bringes til ophør, samt, som supplerende påstand, at det fastslås, at der skal træffes foranstaltninger til offentliggørelse, og at der pålægges en tvangsbøde.

Sagsomkostninger

- 65 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:

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 begrebet »det civil- og handelsretlige område«, der er nævnt i denne bestemmelse, omfatter et søgsmål mellem myndighederne i én medlemsstat og erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, i hvilken forbindelse disse myndigheder har nedlagt principal påstand om, at det fastslås, at der foreligger overtrædelser, som udgør urimelig – og angiveligt ulovlig – handelspraksis, og at det fastslås, at denne praksis skal bringes til ophør, samt, som supplerende påstand, at det fastslås, at der skal træffes foranstaltninger til offentliggørelse, og at der pålægges en tvangsbøde.

Underskrifter