Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 27. oktober 2016 [1]

Sag C-551/15

Pula Parking d.o.o.
mod
Sven Klaus Tederahn

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Općinski sud u Puli-Pola (byretten i Pula, Kroatien))

»Den tidsmæssige anvendelse af EU-retten — aftale om tjenesteydelser — aftale mellem en offentligt ejet enhed og en privat part — acta iure imperii — anvendelsesområdet for forordning (EU) nr. 1215/2012 — notarfunktioner og retslige funktioner — begrebet »ret««

I – **Indledning**

1. Svend Klaus Tederahn (»sagsøgte«) har bopæl i Tyskland. I 2010 parkerede han sin bil på en parkeringsplads i Pula, Kroatien. Han betalte ikke for parkeringsbilletten. Fem år senere anmodede den offentligt ejede virksomhed Pula Parking d.o.o. (»Pula Parking« eller »sagsøger«) med ansvar for administration af parkeringspladsen en offentlig notar i Kroatien om at udstede en fuldbyrdelsesordre rettet mod sagsøgte. Sagsøgte rejste indsigelse mod ordren. I henhold til sædvanlig national procedure blev sagen dernæst henvist til den kompetente nationale domstol Općinski sud u Puli-Pola (byretten i Pula, Kroatien), som er den forelæggende ret i denne sag.

2. Den forelæggende ret søger at få fastslået, hvorvidt sagen er omfattet af anvendelsesområdet for forordning (EU) nr. 1215/2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (herefter »forordningen«) [2]. Den stiller navnlig to spørgsmål. Henset for det første til, at sagsøger er offentligt ejet og handler i henhold til offentlig bemyndigelse, er sagen da omfattet af begrebet det civil- og handelsretlige område? Udsteder kroatiske notarer for det andet fuldbyrdelsesordrer, som er omfattet af forordningen, der omhandler »retsafgørelser« afsagt af »retter«?

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 12.12.2012 (EUT 2012, L 351, s. 1).

II – **Retsforskrifter**

A – *EU-ret*

1. Forordning nr. 1215/2012

3. Følgende fremgår af betragtningerne til forordningen:

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

[…]

(15) Kompetencereglerne bør frembyde en høj grad af forudsigelighed og være baseret på sagsøgtes bopæl som det principielle kriterium […].

(16) Som kompetencekriterium bør sagsøgtes bopæl suppleres med alternative kriterier baseret på en sags nære tilknytning til en bestemt ret eller på hensynet til god retspleje.«

4. Forordningens artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Denne forordning finder anvendelse på det civil- og handelsretlige område, uanset rettens art. Den omfatter i særdeleshed ikke spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender eller statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt (*acta jure imperii*).«

5. Artikel 1, stk. 2, udelukker en række områder fra forordningens anvendelsesområde herunder konkurs, social sikring, voldgift, underhold og arv efter loven eller testamente.

6. Artikel 2 fastsætter en liste over definitioner, herunder følgende:

»a) »retsafgørelse« enhver retsafgørelse truffet af en ret i en medlemsstat, uanset hvordan afgørelsen betegnes, såsom dom, kendelse eller fuldbyrdelsesordre, herunder fastsættelse af sagsomkostninger, som foretages af en embedsmand ved retten.

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

7. Artikel 3 præciserer, at:

»Med henblik på denne forordning omfatter »ret« følgende myndigheder, i det omfang de har kompetence til at afgøre spørgsmål, der falder ind under denne forordnings anvendelsesområde:

a) for så vidt angår Ungarn, en notar (közjegyző) i forbindelse med hurtig retsforfølgning i sager om pengekrav (fizetési meghagyásos eljárás)

b) for så vidt angår Sverige, det svenske fogedvæsen (Kronofogdemyndigheten) i forbindelse med hurtig retsforfølgning i sager om pengekrav (betalningsföreläggande) og visse andre krav (handräckning).«

8. Artikel 4 fastsætter den generelle regel, at domstolene i den medlemsstat, hvor sagsøgte har bopæl, er kompetent.

9. Artikel 7, nr. 1), litra a), bestemmer, at i sager om kontraktforhold kan sagsøgte endvidere sagsøges ved retten på det sted, hvor den forpligtelse, der ligger til grund for sagen, er opfyldt eller skal opfyldes. Artikel 7, nr. 1), litra b), præciserer, at opfyldelsesstedet ved salg af varer er det sted i en medlemsstat, hvor varerne i henhold til aftalen er blevet leveret eller skulle have været leveret. Ved levering af tjenesteydelser er det det sted i en medlemsstat, hvor tjenesteydelserne i henhold til aftalen er blevet leveret eller skulle have været leveret. Artikel 7, nr. 1, litra c), bestemmer, at i alle andre tilfælde finder den generelle regel i artikel 7, nr. 1, litra a), anvendelse.

10. Artikel 24, stk. 1, andet afsnit, fastsætter, at i sager om forpagtning af fast ejendom af op til seks måneders varighed er retterne i den medlemsstat, på hvis område ejendommen er beliggende, kompetente.

11. Artikel 66 bestemmer, at forordningen finder anvendelse på retssager, som er anlagt på eller efter den 10. januar 2015.

B – *National ret*

1. Tvangsfuldbyrdelsesloven

12. I henhold til artikel 278 i Ovršnog zakona (tvangsfuldbyrdelsesloven) [3] træffer notarerne afgørelse med hensyn til anmodninger om fuldbyrdelse på grundlag af autentiske dokumenter i overensstemmelse med loven.

13. Tvangsfuldbyrdelseslovens artikel 279, stk. 1 og 3, bestemmer hvad angår tvangsfuldbyrdelsesgrundlag, at notarer med bopæl på det territoriale (regionale) område, hvor rekvisitus har bopæl eller hovedsæde, har stedlig kompetence. Såfremt anmodningen om fuldbyrdelse indgives til en notar, som ikke har stedlig kompetence, skal retsinstansen afvise anmodningen.

14. Ifølge forelæggelsesafgørelsen videresender den notar, ved hvilken der inden for en frist er rejst en begrundet indsigelse, som kan antages, mod en af denne notar udstedt ordre, i henhold til tvangsfuldbyrdelseslovens artikel 282, stk. 3, sagen til bedømmelse ved den kompetente retsinstans. Retten træffer afgørelse om indsigelsen i overensstemmelse med lovens artikel 57 og 58.

2. Parkeringsvedtægten

15. I henhold til forelæggelsesafgørelsen reguleres parkering i Pula af vedtægten om opkrævning for og kontrol med parkering på offentlige parkeringspladser af 16. december 2009 [4] og 11. februar 2015 (herefter »parkeringsvedtægten«) [5].

16. Parkeringsvedtægtens artikel 1, stk. 2, fastsætter, at tekniske og organisatoriske opgaver, opkrævning, overvågning af køretøjernes parkering, vedligeholdelse og rengøring samt øvrige opgaver på offentlige betalingsparkeringspladser udføres af virksomheden Pula Parking. Virksomheden er en offentlig virksomhed, der ejes af byen Pula.

3 — »Narodne novine« (det officielle tidende) nr. 112/12, 25/13, 93/14.

4 — Službene novine Grada Pule (Pulas officielle tidende nr. 21/09).

5 — Službene novine Grada Pule (Pulas officielle tidende nr. 03/15).

17. Parkeringsvedtægten fastsætter endvidere, at brugere af en parkeringsplads indgår en aftale med Pula Parking, modtager en billet, der er gyldig i 24 timer, og accepterer de gældende generelle betingelser. Brugere har otte dage til at betale billetter, hvorefter der påløber renter og omkostninger.

III – **De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål**

18. Den 8. september 2010 parkerede sagsøgte sin bil på en offentlig parkeringsplads i Pula på den kroatiske kyst. Da sagsøgte rejste, undlod han at betale 100 HRK (ca. 13 EUR), som han skyldte for dagsbilletten. Han betalte heller ikke beløbet inden for de otte dage, der blev givet, før der begyndte at påløbe renter.

19. Den 1. juli 2013 tiltrådte Kroatien Den Europæiske Union.

20. Den 27. februar 2015 indledte sagsøger, Pula Parking, som er en virksomhed, der er ejet af byen Pula og ved afgørelse fra offentlig myndighed tillagt ansvaret for administrationen af den omhandlede parkeringsplads, en procedure til inddrivelse af gælden. På denne dato anmodede sagsøger en offentlig notar i Pula om at udstede en fuldbyrdelsesordre på 100 HRK rettet mod sagsøgte på grundlag af et »autentisk dokument«. Dette dokument var en regnskabsudskrift fra sagsøger, hvor sagsøgtes gæld fremgik.

21. Ordren blev udstedt den 25. marts 2015. Den 21. april 2015 rejste sagsøgte indsigelse mod ordren og i henhold til tvangsfuldbyrdelseslovens artikel 282, stk. 3, blev sagen henvist til Općinski sud u Puli-Pola (byretten i Pula), som er den forelæggende ret. Sagsøgte gjorde ved denne domstol gældende, at notaren ikke havde saglig eller stedlig kompetence til at udstede fuldbyrdelsesordren på grundlag af et autentisk dokument rettet mod statsborgere fra andre medlemsstater i EU.

22. Under disse omstændigheder besluttede Općinski sud u Puli-Pola (byretten i Pula) at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Finder forordning (EU) nr. 1215/2012 anvendelse i den foreliggende sag, når der henses til den retlige karakter af forholdet mellem sagens parter?

2) Henviser forordning […] nr. 1215/2012 også til notarer i Republikken Kroatiens kompetence?«

23. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren, sagsøgte, den kroatiske, den tyske og den schweiziske regering samt Europa-Kommissionen. De interesserede parter, som deltager i skriftlige forhandling, med undtagelse af den tyske og den schweiziske regering, har endvidere afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. juli 2016.

IV – **Bedømmelse**

A – *Formaliteten*

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelses overensstemmelse med kroatisk ret

24. Sagsøgte anfører, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises, idet forelæggelsen ikke opfylder kravene i kroatisk ret. I denne forbindelse bemærker sagsøgte navnlig, at anmodningen er fremsat i form af et brev og ikke en retsafgørelse. Sagsøgte tilføjer, at han har anket anmodningen ved de nationale domstole.

25. I henhold til fast retspraksis skal Domstolen ikke tage stilling til, »om forelæggelsesdommen er afsagt i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde. Domstolen er derfor bundet af en forelæggelseskendelse, der er afsagt af en ret i en medlemsstat, så længe den ikke er blevet omgjort under en eventuel anke efter national ret« [6].

26. For så vidt angår den specifikke udformning af anmodningen bekræfter den ovenfor nævnte retspraksis, at dette er forhold, som det udelukkende tilkommer den nationale domstol at tage stilling til. For så vidt angår en potentiel anke af forelæggelsen på nationalt niveau er der endvidere ikke givet meddelelse til Domstolen om, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i denne sag er blevet ophævet. Domstolen har heller ikke modtaget nogen formel meddelelse om en anke. Følgelig gælder, at indtil og medmindre den forelæggende ret giver meddelelse til Domstolen, om at den ønsker at trække dens anmodning tilbage [7], forbliver sagen gyldigt anlagt ved Domstolen.

27. Af disse grunde rejser ingen af sagsøgtes argumenter ovenfor tvivl om, at den nationale domstols anmodning kan antages til realitetsbehandling.

2. Anvendelsen af EU-retten i tidsmæssig henseende

28. Den omhandlede kontraktlige forpligtelse er fra den 8. september 2010. Kroatien tiltrådte først Den Europæiske Union den 1. juli 2013. Forordning nr. 1215/2012 trådte i kraft den 10. januar 2015. Under disse omstændigheder opstår spørgsmålet dernæst, hvorvidt forordningen finder anvendelse i tidsmæssig henseende.

29. I henhold til artikel 2 i akten vedrørende Kroatiens tiltrædelse (herefter »tiltrædelsesakten«) [8] blev EU-retten umiddelbart bindende for Kroatien den 1. juli 2013 [9].

30. Forordningens artikel 66 bestemmer, at den finder anvendelse »på retssager, som er anlagt« »på eller efter den 10. januar 2015«.

31. I dette tilfælde blev tvangsfuldbyrdelsesproceduren påbegyndt den 27. februar 2015. Der blev rejst indsigelse mod denne procedure den 21. april 2015.

32. Det følger af det ovenstående, at reglerne om kompetence og tvangsfuldbyrdelse i forordningen var fuldt ud gældende i Kroatien på det relevante tidspunkt, dvs. på tidspunktet, hvor sagerne blev anlagt, uanset hvorvidt denne dato er den 27. februar 2015 eller den 21. april 2015.

33. Det forhold, at den foreliggende tvangsfuldbyrdelsesforretning omhandler faktiske omstændigheder, der ligger forud for Kroatiens tiltrædelse, er uvæsentlig. Som jeg har forsøgt at forklare andetsteds, giver princippet om umiddelbar anvendelse af EU-retten på fortsatte retsforhold mulighed for fremtidige ændringer af disse retsforhold [10]. Endnu vigtigere i forbindelse med den foreliggende forelæggelse er, at den konsekvens, at nye EU-regler også vil finde anvendelse på visse faktiske

6 — Dom af 11.7.1996, SFEI m.fl. (C-39/94, EU:C:1996:285, præmis 24), jf. endvidere dom af 14.1.1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, præmis 7), og af 11.4.2000, Deliège (C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 29).

7 — Idet det fremhæves, at der er tale om afgørelsen fra den *forelæggende* ret og ikke nødvendigvis *appelretten*. På linje med Domstolens praksis tilkommer det den forelæggende ret at drage parallelle konklusioner fra en potentiel kære af forelæggelsen – jf. dom af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, navnlig præmis 93 og 97).

8 — Akt om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2012, L 112, s. 21).

9 — Medmindre en anden frist er fastsat i tiltrædelsesakten eller dens bilag. Disse undtagelser finder ikke anvendelse i denne sag.

10 — Jf. mit forslag til afgørelse Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, punkt 25-44).

omstændigheder, der ligger forud for tiltrædelsen, er sædvanlig i tilfælde af regler om tvangsfuldbyrdelse og processuelle regler. Det er ganske sædvanligt, at fuldbyrdelsen af forfaldne krav er underlagt regler, der er gældende på tidspunktet, hvor tvangsfuldbyrdelsen indledes, og ikke de processuelle regler, der var i kraft, da den oprindelige aftale blev underskrevet.

34. Denne konklusion bekræftes i Domstolens praksis om den tidsmæssige anvendelse af EU-retlige regler om kompetence og fuldbyrdelse. I Collin-dommen [11] blev Domstolen derfor eksempelvis stillet over for en situation, der omhandlede en arbejdskontrakt, der var blevet underskrevet og opsagt forud for Bruxelleskonventionen ikrafttræden, der gik forud for forordningen [12]. Der blev indledt retssag efter dens ikrafttræden. Domstolen bekræftede, at for at reglerne om kompetence og fuldbyrdelse finder anvendelse, er »den eneste nødvendige betingelse […], at retssagen er anlagt efter [datoen for forordningens ikrafttræden]« [13].

35. Idet anvendelsen af EU-retten i tidsmæssig henseende anfægtes i den foreliggende sag, påberåber sagsøgte sig Domstolens kendelse i VG Vodoopskrba [14]. I den sag erklærede Domstolen sig inkompetent, men af den grund, at den forelæggende ret søgte en fortolkning af EU-retten, der vedrørte de materielle bestemmelser i en aftale, der var indgået og tilsyneladende delvist gennemført forud for Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union. Dette kunne potentielt have ført til en revurdering af tidligere handlinger, der lå forud for tiltrædelsen. Den foreliggende sag omhandler omvendt alene en (verserende og som følge af dens natur fremtidig) tvangsfuldbyrdelse af et beløb, der åbenbart er forfaldent, og hvor fuldbyrdelsesproceduren klart blev indledt efter tiltrædelsen.

36. Af disse grunde foreslår jeg derfor, at Domstolen har kompetence i tidsmæssig henseende til at besvare de spørgsmål, der er stillet af den forelæggende ret vedrørende fortolkningen af forordning nr. 1215/2012.

3. Det andet spørgsmåls hypotetiske karakter

37. Dernæst opstår spørgsmålet om den nationale domstols andet spørgsmåls potentielle hypotetiske karakter. Der tages stilling til dette som led i den samlede vurdering af spørgsmålet i punkt 56-61 i dette forslag til afgørelse.

11 — Dom af 13.11.1979, Sanicentral mod Collin (25/79, EU:C:1979:255, præmis 6). Retspraksis, der er udviklet i henhold til 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) og Bruxelleskonventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1978, L 304, s. 17), der er forgængere til forordning nr. 1215/2012, finder tilsvarende anvendelse på forordning nr. 1215/2012, hvor de relevante bestemmelser »svarer til bestemmelserne i [forordning nr. 44/2001 og] Bruxelleskonventionen«. Behovet for at sikre kontinuiteten i fortolkningen af disse instrumenter gentages endvidere i 34. betragtning til forordning nr. 1215/2012. Jf. eksempelvis dom af 11.4.2013, Sapir m.fl. (C-645/11, EU:C:2013:228, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Collin-dommen vedrørte Bruxelleskonventionen, men retspraksis kan overføres. Konventionens artikel 54 forudså endvidere udtrykkeligt, at den kan finde anvendelse på sager, der er anlagt efter dens ikrafttræden (jf. fodnote 11 ovenfor). Jf. senest specifikt for så vidt angår den tidsmæssige anvendelse af forordning nr. 1215/2012 og nye medlemsstaters tiltrædelse generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kostanjevec (C-185/15, EU:C:2016:397, punkt 24 ff.).

13 — Ved bredere analogi er den samme tilgang endvidere anvendt i forbindelse med tvangsfuldbyrdelse efter tiltrædelse af krav om (administrative) afgifter, der var opstået forud for tiltrædelsen – jf. dom af 14.1.2010, Kyrian (C-233/08, EU:C:2010:11).

14 — Kendelse af 5.11.2014 (C-254/14, EU:C:2014:2354).

B – *Realiteten*

1. Det første spørgsmål

38. Den nationale domstol spørger, hvorvidt sagen er omfattet af forordningens anvendelsesområde. Den henviser i denne forbindelse til »den retlige karakter af forholdet mellem sagens parter«. Dette forstår jeg således, at den nationale domstol søger at tage stilling til, hvorvidt sagen er omfattet af udtrykket »det civil- og handelsretlige område«, henset til den omstændighed, at sagsøger er en offentligt ejet virksomhed og handler i henhold til offentlig bemyndigelse og den pågældende aftaletype.

39. Jeg mener af de grunde, der anføres nedenfor, at det klart er tilfældet.

40. Begrebet »det civil- og handelsretlige område« er et selvstændigt EU-retligt begreb [15]. Det er »i særlig grad er afgrænset af de faktorer, som karakteriserer retsforholdet mellem parterne i tvisten eller tvistens genstand« [16].

41. I den foreliggende sag udlejede sagsøger en parkeringsplads til sagsøgte.

42. I sine processkrifter argumenterer sagsøgte for, at aftalen mellem hovedsagens parter er en aftale om forpagtning af fast ejendom og ikke en aftale om tjenesteydelser. Denne klassificering vil i henhold til sagsøgte også afkorte den forældelsesfrist, der finder anvendelse på kontraktretlige sager. På dette grundlag sætter han spørgsmålstegn ved de kroatiske notarers kompetence i henholdt til national ret, idet han anfører, at det i henhold til kroatisk ret er domstolene, der har kompetence i sager om forpagtning af fast ejendom.

43. Uanset disse argumenter er begrundede eller ej, tilkommer det den nationale domstol at tage stilling til dette. Det berører ikke det spørgsmål, som Domstolen står over for, dvs. hvorvidt aftalen er omfattet af anvendelsesområdet for »det civil- og handelsretlige område« i henhold til forordningen [17].

44. Både leje- og forpagtningsaftaler og aftaler om tjenesteydelser kan principielt henhøre under udtrykket »det civil- og handelsretlige område«, der »bør omfatte alle de vigtigste spørgsmål på det civil- og handelsretlige område, bortset fra visse velafgrænsede spørgsmål« [18]. Undtagelser skal fortolkes strengt [19].

45. En aftale mellem to private parter om anvendelsen af en parkeringsplads ville under normale omstændigheder være omfattet af udtrykket det civil- og handelsretlige område. Der er imidlertid rejst tvivl herom, idet sagsøger er en offentligt ejet enhed og handler i henhold til bemyndigelse fra en offentlig myndighed [20].

46. Spørgsmålet er derfor, hvorvidt dette bringer parternes ordning uden for forordningens anvendelsesområde.

47. Det gør det efter min opfattelse ikke af følgende grunde.

15 — Dom af 15.2.2007, Lechouritou m.fl. (C-292/05, EU:C:2007:102, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

16 — Dom af 11.4.2013, Sapir m.fl. (C-645/11, EU:C:2013:228, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

17 — Det kan påvirke det specifikke grundlag for kompetence i forordningen (artikel 7 omhandler aftaler om tjenesteydelser og artikel 24 omhandler leje- og forpagtningsaftaler vedrørende fast ejendom), hvilket imidlertid ikke berører den derpå følgende bedømmelse.

18 — Jf. tiende betragtning til forordningen.

19 — Jf. eksempelvis dom af 23.10.2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, præmis 27).

20 — Jf. ovenfor punkt 15 ff.

48. Forordningens artikel 1, stk. 1, udelukker udtrykkeligt »skat, told eller administrative anliggender eller statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt (acta jure imperii)« fra dens anvendelsesområde. Undtagelsen er bekræftet og afgrænset i retspraksis, der fastslår, at »kun sager, hvorunder en offentlig myndighed, der handler under udøvelse af offentligretlige beføjelser, gør krav gældende mod en privatperson, falder uden for [forordningens] anvendelsesområde« [21].

49. Der er ikke noget, der i denne sag tyder på, at en aftale om parkering udgør en »acta iure imperii«, dvs. en handling, der udøves af en offentlig myndighed. Det er korrekt, at sagsøger udfører en aktivitet, der er betroet sagsøger i henhold til en offentlig myndighedsakt. Imidlertid er aktiviteten i form af udleje af en parkeringsplads en sædvanlig erhvervsmæssig aktivitet. Det forhold alene, at bemyndigelse til at udøve denne aktivitet sker i henhold til en akt fra en offentlig myndighed, ændrer den ikke automatisk til »acta iure imperii«. Der er intet i sagen, der tyder på, at sagsøger under udførelsen af sin opgave udøver beføjelser, som er særligt vidtgående i forhold til de almindelige retsregler, som finder anvendelse på forbindelserne mellem privatpersoner [22]. I henhold til forelæggelsesafgørelsen er en manglende undtagelse for så vidt angår denne form for aftale blevet bekræftet ved en afgørelse fra Ustavni sud (forfatningsdomstolen i Kroatien).

50. Det beløb, som sagsøger søger tilbage fra sagsøgte, synes endvidere at udgøre vederlag for den tjenesteydelse, der leveres af sagsøger. Der er ikke noget i sagen, der tyder på, at der er tale om en bøde eller sanktion.

51. Der drages ikke tvivl om denne konklusion ved den omstændighed, at sagsøger er en virksomhed, der er fuldt ud ejet af en offentlig myndighed. Dette ejerskab udgør ikke i sig selv en situation svarende til, at medlemsstaten udøver offentlig myndighed. Dette er så meget desto mere tilfældet, såfremt en statsejet enhed opfører sig som en hvilken som helst erhvervsdrivende, der opererer på et givent marked [23].

52. Af ovennævnte grunde foreslår jeg, at Domstolen besvarer den nationale domstols første spørgsmål som følger: Forordning nr. 1215/2012 finder anvendelse under sådanne omstændigheder som i den foreliggende sag, hvor en aftale om anvendelse af en parkeringsplads indgås mellem på den ene side en privat person og på den anden side en enhed, der er ejet af en offentlig myndighed, såfremt sidstnævnte ikke udøver offentlig myndighed.

2. Det andet spørgsmål

53. Med det andet spørgsmål spørger den forelæggende ret, hvorvidt forordningen også vedrører »notarer i Republikken Kroatiens kompetence«.

54. Den nationale domstol identificerer ikke udtrykkeligt de specifikke bestemmelser i forordningen, som den har i tankerne, når den rejser dette spørgsmål. Det spørgsmål, der imidlertid i sidste ende rejses, er, hvorvidt Kroatiske notarer, der udsteder fuldbyrdelsesordrer, anses for »retter«, der afsiger »retsafgørelser« som omhandlet i forordningen.

55. Af de grunde, der anføres nedenfor, mener jeg ikke, at notarer er »retter« i denne forstand.

a) Formalitetsspørgsmålet

56. Før der tages stilling til realiteten, skal der tages stilling til et indledende formalitetsspørgsmål.

21 — Dom af 1.10.2002, Henkel (C-167/00, EU:C:2002:555, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

22 — Dom af 1.10.2002, Henkel (C-167/00, EU:C:2002:555, præmis 30).

23 — Dom af 23.10.2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, præmis 37).

57. I denne sag rejste sagsøgte indsigelse mod notarens fuldbyrdelsesordre. Følgelig blev kompetencen overført til de kroatiske domstole. Eftersom notaren ikke længere har kompetence i tvisten, betyder det da, at den nationale domstols andet spørgsmål er rent hypotetisk, og at det derfor ikke kan antages til realitetsbehandling?

58. Dette er efter min opfattelse ikke tilfældet.

59. I henhold til fast retspraksis er der en formodning for, at spørgsmål fra nationale domstole er relevante [24]. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et spørgsmål, der forelægges af en national domstol, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål.

60. I den foreliggende sag mener jeg ikke, at formodningen om relevans utvivlsomt afkræftes. Det er uklart, hvilke konsekvenser et benægtende svar fra Domstolen på det andet spørgsmål vil få for den nationale sag. På den ene side er det muligt, at sådan et svar i sidste ende ikke har nogen virkning, eftersom sagen nu verserer ved den nationale domstol og ikke længere ved notaren. På den anden side kan svaret på det andet spørgsmål, i hvert fald hvis svaret er benægtende, tilsvarende belaste hele den nationale procedure. Dette er spørgsmål i national ret, som det tilkommer den nationale domstol at tage stilling til og ikke denne Domstol.

61. Jeg foreslår derfor, at det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

b) Realiteten

i) Betragtninger vedrørende tilpasningen af forordning nr. 1215/2012 i lyset af Kroatiens tiltrædelse

62. Begrebet »ret« er ikke defineret i forordningen. Imidlertid bestemmer forordningens artikel 3, at udtrykket »ret« specifikt omfatter ungarske notarer i forbindelse med hurtig retsforfølgning i sager om pengekrav og det svenske fogedvæsen i forbindelse med hurtig retsforfølgning i sager om pengekrav og visse andre krav. Der findes ingen bestemmelser, der henviser til kroatiske notarer, der udsteder fuldbyrdelsesordrer.

63. Forordningen blev vedtaget den 12. december 2012, et par måneder forud for Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. juli 2013, men efter offentliggørelsen af tiltrædelsesakten den 24. april 2012, der indeholder en liste over tekniske tilpasninger til afledt ret [25].

64. Der kan argumenteres for, at forordningen rammer mellem to stole: for sen til at være underlagt de tekniske tilpasninger som led i tiltrædelsesprocessen og for tidlig til, at Kroatien kunne påvirke dens indhold som en medlemsstat i Den Europæiske Union.

65. Den kroatiske regering gør på denne baggrund gældende, at den helt enkelt ikke var i stand til at have notarer omfattet af forordningens artikel 3.

66. Selv om jeg forstår de praktiske argumenter om forordningens timing, mener jeg ikke, at sådanne betragtninger må berøre fortolkningen af forordningens anvendelsesområde. Retssikkerhedsprincippet kræver, at fortolkningen af EU-retlige bestemmelser skal baseres på bestemmelsernes ordlyd. Såfremt en tekst er tvetydig, skal disse tvetydigheder afklares ud fra bestemmelsens sammenhæng og formål.

24 — Jf. senest dom af 11.11.2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

25 — Jf. tiltrædelsesaktens bilag III.

67. Imidlertid begrunder usædvanlige omstændigheder ikke tilsidesættelsen af disse generelle regler for fortolkningen af lovgivningen. Ejendommelige sager medfører dårlige generelle regler. En medlemsstats påståede hensigter, der angiveligt hindres som følge af tidsmæssige forhold, må ikke fordreje fortolkningen af EU-retten, der trods alt skal være ensartet i samtlige medlemsstater [26].

ii) Er kroatiske notarer, der udsteder fuldbyrdelsesordrer, »retter«, der træffer »retsafgørelser«?

– Manglende fast definition af »ret«

68. Forordningen definerer »retsafgørelser« ganske bredt. Definitionen er klart løsrevet fra enhver national kvalificering af, hvad der udgør en »retsafgørelse«, idet der anvendes udtrykket: »uanset hvordan afgørelsen betegnes« [27]. Yderligere er der en tendens til, at andre sprogversioner anvender et mere generisk udtryk, der er ligger tættere på det bredere engelske udtryk »decision« (eksempelvis, »décision« (fransk), »Entscheidung« (tysk), »beslissing« (nederlandsk), »rozhodnutí« (tjekkisk)). Forskellige eksempler på sådanne »afgørelser« gives i forordningen: »dom, kendelse eller fuldbyrdelsesordre […] fastsættelse af sagsomkostninger […]«. Følgelig er »fuldbyrdelsesordrer« udtrykkeligt omfattet.

69. Imidlertid er afgørelser kun »retsafgørelser« som omhandlet i forordningen, såfremt de træffes af »retter« [28]. Udtrykket »ret« [29] er ikke defineret i forordningen.

70. Fra et mere *institutionelt* perspektiv vil den naturlige forståelse af »ret« ikke omfatte notarer, der ikke er et »judicielt organ« [30], dvs. at de ikke udgør en del af domstolsstrukturen [31]. Fra et mere *funktionelt* perspektiv anerkender EU-retten selv »væsentlige forskelle« mellem notarfunktioner og retslige funktioner inden for retssystemer [32]. Selv om notarer fra tid til anden udfører retslige funktioner i specifikke sager, er det ikke deres typiske og/eller primære rolle. Selv fra et mere funktionelt perspektiv er notarer følgelig ikke retter »i ordets egentlige [almindelige] betydning« [33].

71. Ikke desto mindre skal den vægt, der skal tillægges en naturlig forståelse af udtrykket »ret« i denne sag, ganske vist formindskes af den diversitet, der findes i oversættelserne af det tilsvarende udtryk i andre sprogversioner. Eksempelvis henviser den kroatiske version til »retter« (sud), den franske til »jurisdiktioner« (juridiction), den spanske til »retsorganer« (órgano jurisdiccional), den tyske til retter (Gericht), den tjekkiske til retter (soud) og den italienske til retsmyndigheder (autorità giurisdizionale).

72. Eftersom en naturlig forståelse af disse udtryk ikke er utvetydig, skal jeg nedenfor tage stilling til to hovedaspekter af den sammenhæng, som forordningen optræder i, og formålet med forordningen forud for mit forslag til fremgangsmåden i den foreliggende sag.

26 — Det skal bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at en medlemsstat søger at omdanne sådanne hensigter til bindende lovgivning ved hjælp af de sædvanelige lovgivningsprocedurer på EU-plan.

27 — Dom af 15.11.2012, Gothaer Allgemeine Versicherung m.fl. (C-456/11, EU:C:2012:719, præmis 26 ff.).

28 — Selve begrebet »judgment« på engelsk (og på kroatisk »sudska odluka«) antyder arten af den enhed, der udsteder akten. Der rejses ikke under denne sag spørgsmål ved det andet krav i forordningens artikel 2, litra a), om, at retsafgørelser skal stamme fra retter »*i en medlemsstat*«.

29 — Den engelske udgave af forordningen anvender både udtrykket »court« og »court or tribunal« på skift. Jeg vil gøre det samme i dette forslag til afgørelse. De øvrige sprogversioner er mere konsekvente og holder sig til et af udtrykkene.

30 — Dom af 2.6.1994, Solo Kleinmotoren (C-414/92, EU:C:1994:221, præmis 17), og af 14.10.2004, Mærsk Olie & Gas (C-39/02, EU:C:2004:615, præmis 45).

31 — Begrebet »restafgørelse« omfatter visse akter udstedt af »embedsmand ved retten«. Sådanne embedsmænd kan derfor betragtes som en del af en »ret« (jf. dom af 2.6.1994, Solo Kleinmotoren (C-414/92, EU:C:1994:221, præmis 16 og 17). I den foreliggende sag er udstedelsen af fuldbyrdelsesordrer imidlertid blevet uddelegeret *eksternt* til notarer, dvs. uden for den institutionelle domstolsstruktur, og ikke *internt*, inden for rammerne af en domstol.

32 — Dom af 1.10.2015, ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, præmis 47).

33 — Jf. 20. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 650/2012 af 4.7.2012 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende arv, og om accept og fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis (EUT 2012, L 201, s. 107).

73. For det første er det lærerigt at undersøge forordningens artikel 3. Den angiver specifikt ungarske notarer og det svenske fogedvæsen (når de udsteder visse akter) som »retter« »[m]ed henblik på denne forordning«.

74. Denne tilgang sender et meget stærkt signal om, at lovgiver ikke automatisk mener, at ungarske notarer og det svenske fogedvæsen er omfattet af udtrykket »ret«[34]. Såfremt det var, ville det savne formål at opregne dem udtrykkeligt. Artikel 3 skal tydeligvis fortolkes som en slags undtagelse eller udvidelse af den naturlige forståelse af »ret«.

75. Modsat det af den kroatiske regering anførte skal artikel 3 derfor ikke efter min opfattelse fortolkes som en ren præcisering af grænsetilfælde. Dette skyldes endvidere som bemærket ovenfor, at notarer (og tvangsfuldbyrdelsesmyndigheder)[35] ikke er »retter« efter en sædvanlig forståelse af dette udtryk. Såfremt notarer endvidere normalt er »retter«, hvilket ikke er tilfældet, er det ikke klart, hvorfor det er nødvendigt at fastslå dette forhold udtrykkeligt og kun for så vidt angår en specifik funktion, der udøves af ungarske notarer, men ikke for så vidt angår andre funktioner eller notarer i andre medlemsstater[36].

76. Følgelig synes strukturen og ordlyden af forordningens artikel 2 og 3 at bekræfte udelukkelsen af notarer fra udtrykket »ret«.

77. Parallel lovgivning, der omhandler kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse inden for specifikke områder (og mere generelt inden for den civile retspleje)[37], er endvidere for det andet interessant. Disse instrumenter foreslår en vifte af forskellige tilgange. Adskillige af disse indeholder udtrykkelige definitioner af »ret«, der er brede og forskellige[38] (de kan også anvende og definere forskellige udtryk)[39]. Andre definerer ikke selve det grundlæggende udtryk, men ledsages af præciseringer eksempelvis en liste over særlige enheder, der skal betragtes som »retter« under alle omstændigheder[40]. Dette er tilfældet for så vidt angår forordning nr. 1215/2012[41].

34 — Den dokumenterede tilblivelseshistorie forklarer ikke, hvorfor artikel 3 blev indsat.

35 — Der ifølge selve deres betegnelse ofte vil blive betragtet som en del af den udøvende magt i modsætning til den dømmende magt. I parallel lovgivning henvises der til disse som »administrative myndigheder« (jf. nedenfor fodnote 41).

36 — Jeg bemærker endvidere, at de ungarske notarer ikke er omfattet i den tilsvarende artikel 4, stk. 7, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21.4.2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav (EUT 2004, L 143, s. 15). Jf. endvidere modsætningsvis fodnote 33 ovenfor om 20. betragtning til forordning nr. 650/2012.

37 — Jf. eksempelvis forordning nr. 805/2004 (europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument), forordning nr. 650/2012 (arv), Luganokonventionen af 16.9.1988 om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT 2007, L 339, s. 3), 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 2003, L 338, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12.12.2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure (EUT 2006, L 399, s. 1), Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 af 18.12.2008 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt (EUT 2009, L 7, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 606/2013 af 12.6.2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål (EUT 2013, L 181, s. 4) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11.7.2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (EUT 2007, L 199, s. 1).

38 — Eksempelvis kan udtrykket »ret« defineres ud fra forordningens anvendelsesområde som i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2201/2003 og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 650/2012. I begge tilfælde er medlemsstaterne forpligtede til at give meddelelse til Kommissionen om myndigheder, der ikke er judicielle myndigheder, der er omfattet af definitionen af »ret« (forordning nr. 650/2012, artikel 79, forordning nr. 2201/2003, artikel 68). En anden tilgang indebærer en umiddelbar henvisning til medlemsstaternes definitioner (dvs. retterne er de myndigheder, der er blevet udpeget som retter i hver jurisdiktion). Dette er tilfældet for så vidt angår artikel 62 i Luganokonventionen, hvilket den tyske og den schweiziske regering udtrykkeligt har henvist til.

39 — Jf. eksempelvis artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 606/2013, der definerer »udstedelsesmyndigheder« som »judiciel myndighed«, og visse andre myndigheder, der vedtager retsmidler, som »gøres til genstand for prøvelse ved en judiciel myndighed og har samme virkning som en afgørelse truffet af en judiciel myndighed vedrørende det samme spørgsmål«.

40 — Forordning nr. 861/2007 anvender endnu en anden tilgang. Forordningen indeholder ikke nogen definition af det grundlæggende udtryk »ret«, men indikerer i betragtningerne eksempelvis, at blandt dens medlemmer skal være en person, der er beføjet til at fungere som dommer og respektere retten til en retfærdig rettergang og princippet om en kontradiktorisk procedure (9. og 27. betragtning).

41 — Hvilket kommer til udtryk i artikel 3. Jf. endvidere forordning nr. 805/2004. Forordning nr. 4/2009 definerer ikke »ret«, men bestemmer, at »retter« omfatter »administrative myndigheder«, der opregnes i bilag X (denne liste omfatter det svenske fogedvæsen).

78. Pointen er her, at der ikke er meget horisontal lighed endsige ensartethed mellem de individuelle instrumenter inden for området for civilretlige procedurer i EU. Man bliver derfor ikke bragt meget videre ved anvendelsen af en systemisk tilgang. Udtrykket »ret« afhænger klart af den lovgivningsmæssige sammenhæng og formålet med det individuelle retsmiddel. I visse situationer er der et klart ønske om at give en specifik og ad hoc definition, mens der i andre anvendes et mere generisk udefineret udtryk (der ledsages af præciseringer).

79. Man skal derfor være forsigtig med uden videre at overføre tilsyneladende kontekstspecifikke definitioner. Tilsvarende synes fastlæggelsen af et enkelt og altomfattende EU-retligt begreb »ret« at være problematisk.

80. Samtidig er udtrykket »ret«, der anvendes i forordningens artikel 2, litra a), som bemærket af navnlig Kommissionen og den kroatiske regering det samme som det, der anvendes i artikel 267 TEUF. I de fleste sprogversioner synes det, at det udtryk, der anvendes i forordningen, er identisk med det, der traditionelt anvendes til at udpege enheder, der kan foretage præjudicielle forelæggelser til Domstolen.

81. Der findes righoldig retspraksis om artikel 267 TEUF. En overførsel af retspraksis om artikel 267 TEUF uden videre synes imidlertid at være problematisk. Det er ganske vist til en vis grad muligt [42], men man må altid holde sig for øje, at definitionen i artikel 267 TEUF blev udviklet i en anden sammenhæng og med andre formål. Når det er sagt, giver den tilgang, der anvendes i henhold til artikel 267 TEUF, stadig et nyttigt udgangspunkt. Den tager trods alt højde for de grundlæggende kendetegn ved en institution, der kan kaldes en »ret«.

– Den foreslåede todelte definition

82. Hvorledes skal begrebet »ret« da defineres i forbindelse med forordning nr. 1215/2012? Hvordan skal nationale domstole, der anmodes om at anerkende og fuldbyrde akter udstedt af udenlandske enheder, tage stilling til, hvorvidt disse enheder er »retter«?

83. Med henblik på forordning nr. 1215/2012 vil jeg foreslå en tostrenget tilgang til udtrykket »ret«, der består af:

— en standardmæssig *institutionel* definition (der er baseret på en enkel henvisning til medlemsstaternes anerkendte judicielle strukturer)

— der i særlige tilfælde korrigeres ved en EU-retlig *funktionel* definition (bestående af artikel 267 TEUF-kriterierne, der imidlertid anvendes strengt).

84. Denne tostrengede tilgang, der helt enkelt også kan betegnes som en »institutionel definition med en sikkerhedsventil«, stemmer efter min opfattelse bedst overens med de specifikke formål med forordning nr. 1215/2012. På den ene side giver den mulighed for hurtig sagsbehandling af langt størsteparten af normale dagligdags sager. På den anden side muliggør den afgørelsen af vanskeligere sager på grundlag af Domstolens gældende praksis, selv om den anvendes på let ændret vis.

85. Standarddefinitionen af udtrykket »ret« skal være enkel og baseret på en institutionel tilgang: En »ret« er en judicielt organ i medlemsstat. Det er en enhed, der udgør en del af den judicielle struktur i medlemsstaten og anerkendes som en sådan [43].

42 — Jf. dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 47 og 48), hvor den definition, der blev udviklet i henhold artikel 267 TEUF, blev indført med henblik på afledt ret.

43 — Selv om der ikke rejses spørgsmål ved dette i sagen, skal en sådan definition principielt ikke udelukke retter, der er fælles for adskillige medlemsstater såsom Beneluxdomstolen (jf. 11. betragtning til forordningen).

86. Denne institutionelle tilgang til definitionen af »ret« støttes af Domstolens gældende praksis [44]. I Domstolens praksis er der normalt ikke tvivl om, hvorvidt den enhed, der skal behandles, er en »ret«. Som eksempler i retsplejen findes den engelske High Court of Justice (ret i første instans) [45], den nederlandske Arondissementsrechtsbank (distriktsdomstol) [46], eller den franske Tribunal de Grande Instance (ret i første instans) [47], der selvfølgelig er »retter«.

87. Vurderingen i disse sager fokuserer snarere på den type procedure, der følges, og hvorvidt det deraf følgende retsmiddel udgør en »retsafgørelse« som omhandlet i den nuværende forordnings artikel 2, litra a). Der kan herske tvivl herom som følge af eksempelvis sagens ex parte eller foreløbige karakter. Med andre ord forbeholdes den »funktionelle« eller »processuelle« bedømmelse hovedsagligt bedømmelsen af akten og ikke den *institution*, der vedtager den.

88. En standardmæssig institutionel definition af »ret« er måske vigtigst af alt ikke kun på linje med den naturlige forståelse af udtrykket, men den afspejler også bedst formålet med forordningen. Dette formål drejer sig om gensidig anerkendelse, hurtighed og forudsigelighed i retsplejen. Dette formål kræver enkelthed. En sag til sag bedømmelse er tydeligvis ikke hensigtsmæssig med henblik på at opnå dette. Dette kræver også tillid. Såfremt enheden helt åbenbart udgør en del af (eller helt åbenbart ikke udgør en del af) den udstedende medlemsstats judicielle institutioner, hvorfor ville den udøvende medlemsstat da rejse spørgsmål ved dette forhold, medmindre der er tale om helt usædvanlige situationer [48]?

89. Der er knyttet et operationelt element til dette overordnede formål: Såfremt en standarddefinition af »ret« med henblik på forordningen var en selvstændig EU-retlig definition, ville Domstolen da forvente, at de nationale domstole verificerer, at alle elementer i definitionen er opfyldt i hver enkelt sag, hvor der søges om anerkendelse i henhold til forordningen? Skal enhver dommer i første instans i en medlemsstat X, når denne anmodes om at fuldbyrde en retsafgørelse, begynde med at undersøge, hvorvidt en ret i første instans i medlemsstat Y, som har afsagt retsafgørelsen, er en ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ af judiciel karakter af permanent karakter, der træffer afgørelse efter en kontradiktorisk sagsbehandling?

90. Det rimelige svar er klart »nej«. Følgelig skal standardtilgangen være institutionel: Retter, der udgør en del af den normale judicielle struktur i en medlemsstat, forudsættes helt enkelt at være »retter« som omhandlet i forordningen, uden at det er nødvendigt med yderligere individuelle undersøgelser. Dette er igen udtryk for gensidig tillid: Medmindre det tydeligt og med vægt modbevises, vil jeg kalde det en ret, som du kalder en ret.

91. Den standardmæssige institutionelle definition har endnu en anden vigtig praktisk konsekvens: Den giver mulighed for *intern delegation* hos den nationale domstol, navnlig i retter i første instans. Det forhold, at et restmiddel afsagt i institutionens navn skrives under af en retsfunktionær, en retssekretær eller anden embedsmand ved retten, der er bemyndiget hertil i henhold til national ret, typisk i summariske procedurer eller i procedurer om uanfægtede eller små krav, rejser ikke spørgsmål ved klassificeringen af en institution som en »ret«. Hvem der helt præcist træffer afgørelse eller skriver under kan komme i spil, når der skal tages stilling til, hvorvidt retsmidlet udgør en »retsafgørelse«, men det er et andet spørgsmål.

44 — Jf. dom af 2.6.1994, Solo Kleinmotoren (C-414/92, EU:C:1994:221, præmis 17), og af 14.10.2004, Mærsk Olie & Gas (C-39/02, EU:C:2004:615, præmis 45). I disse sager anvender Domstolen tilsyneladende udtrykket »judicielt organ« som synonym for udtrykket »ret«.

45 — Dom af 2.4.2009, Gambazzi (C-394/07, EU:C:2009:219).

46 — Dom af 14.10.2004, Mærsk Olie & Gas (C-39/02, EU:C:2004:615).

47 — Dom af 21.5.1980, Denilauler (125/79, EU:C:1980:130).

48 — Dette foregriber selvfølgelig ikke kvalificeringen af det relevante dokument som en »retsafgørelse«.

92. Modsat skal den enhed, som delegeringen sker til, såfremt en medlemsstat vælger at uddelegere selv en juridisk funktion *eksternt*, dvs. uden for domstolssystemet, ikke alene i kraft af denne delegering som standard anses for en »ret«.

93. At ignorere denne sondring er efter min opfattelse i strid med en naturlig forståelse af begrebet »ret« såvel som strukturen i forordningens artikel 2 og 3. Det ville endvidere få ganske uønskede og upraktiske konsekvenser.

94. Mens standardregler er den bedste praktiske løsning til at behandle langt hovedparten af sager [49], er spørgsmålet imidlertid ikke besvaret hermed. Der findes altid uforudsete og usædvanlige situationer. Endvidere ville anvendelsen af en ren national institutionel definition af »ret« i sidste ende fuldt ud blive kontrolleret af medlemsstaterne og deres valg af juridisk struktur. Dette ville være i modstrid med begrebets EU-retlige oprindelse [50]. Samtidig er udviklingen af et fritstående, fuldstændig selvstændigt EU-retligt begrebet »ret« uhensigtsmæssig, henset til dets formål. Af de grunde, der er beskrevet ovenfor, ville dette endvidere indebære en række praktiske vanskeligheder. Følgelig kræver definitionen både nationale og EU-retlige dimensioner svarende til det første og det andet led i den her foreslåede tilgang.

95. For så vidt angår det andet led i den foreslåede tilgang kan jeg komme i tanke om (mindst) to situationer, hvor der *undtagelsesvist* kan sættes spørgsmålstegn ved den standardmæssige institutionelle definition, og som kan udløse en mere nuanceret vurdering af, hvorvidt et organ er en ret eller ej.

96. For det første kan afgørelser på det civil- og handelsretlige område, der er omfattet af forordningens materielle anvendelsesområde, principielt uddelegeres *internt* inden for medlemsstatens retssystem på en måde, der kan give anledning til alvorlige og åbenbare bekymringer i andre medlemsstater. Man kan forestille sig to scenarier i denne kategori: En medlemsstat kan søge som »ordinære domstole« inden for dets retssystem at udpege institutioner og/eller personer, der trods deres formelle klassificering for andre medlemsstater simpelthen er uacceptable som sådanne organer [51]. Derudover kan man under helt usædvanlige omstændigheder forestille sig, at en medlemsstats ordinære domstole oplever mangler, der gør automatisk gensidig anerkendelse problematisk [52]. I begge disse scenarier bør en vurdering af de relevante organer baseret på en selvstændig EU-retlig definition bidrage til den nødvendige korrektion.

97. For det andet kan en aktivitet, der kan betragtes som en retslig funktion, være blevet uddelegeret *eksternt* til et organ, der ikke ved første øjekast udgør en del af en medlemsstats domstolssystem. Man kunne forvente, at det ville være mere sandsynligt, at dette andet scenarie indtræffer end det første. Det synes også at være tilfældet i denne sag. Det bør derfor igen være muligt at falde tilbage på en mere nuanceret definition af »ret«, der udelukkende er baseret på EU-retten.

98. Hvad burde denne definition da være? Af de grunde, der er anført ovenfor, mener jeg, at det vil være upassende uden videre at overføre definitioner, der er blevet udviklet i forskellige sammenhænge med andre instrumenter i afledt ret.

49 — Hvilket er understøttet af det forhold, at der siden Bruxelleskonventionens ikrafttræden for mere end 40 år siden aldrig af denne domstol er blevet taget stilling til den specifikke betydning af »ret« i denne sammenhæng.

50 — Det forhold, at det oprindelige forslag til forordningen fra Kommissionen havde inkluderet en definition af »ret« som »alle myndigheder, som i medlemsstaterne er tillagt kompetence« [forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, KOM(2010)0748 endelig – COD 2010/0383, artikel 2, litra c)], er en indikation af, at dette ikke er tiltænkt for så vidt angår forordning nr. 1215/2012. Denne definition blev imidlertid ikke opretholdt.

51 — Der kan gives en række klart absurde eksempler, der kan tjene som eksempler i denne kategori. Det er imidlertid i sådanne tilfælde vigtigere at understrege formålet med en selvstændig EU-retlig definition, der ikke hovedsagligt er i Unionens interesse, men i de øvrige medlemsstaters interesse.

52 — Jf. ved en bredere analogi dom af 5.4.2016, Aranyosi (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 98 ff.).

99. Som allerede nævnt (i punkt 80 i dette forslag til afgørelse) anvender forordning nr. 1215/2012 samtidig tekstmæssigt den samme terminologi som artikel 267 TEUF.

100. Der er gode normative og pragmatiske grunde til ikke at genopfinde den dybe tallerken, dvs. skabe nye definitioner fra bunden. Sammenhængen i lovgivningen er normativt et vigtigt element af forudsigelighed og lovlighed. Som anført ovenfor i punkt 77 og 78 er dette område allerede karakteriseret ved en høj grad af definitorisk partikularisme. Følgelig gælder, at det er mere tilrådeligt lidt efter lidt at forsøge at forene de forskellige instrumenter snarere end at trække endnu en ny definition ud af hatten. Pragmatisk talt tager vurderingen efter artikel 267 TEUF allerede ganske godt højde for de væsentlige kendetegn ved et organ af judiciel karakter, der kan anses for en »ret«.

101. I lyset af det ovennævnte foreslår jeg, at der i tilfælde som det foreliggende, hvor der rejses tvivl om den standardmæssige institutionelle klassificering af et organ, kan ske en revurdering af klassificeringen på grundlag af de kendetegn, der anvendes til at identificere »retter« i forbindelse med Domstolens praksis med hensyn til artikel 267 TEUF. Dette indebærer, at der tages stilling til, hvorvidt det omhandlede nationale organ deler alle de individuelle kendetegn, der traditionelt opregnes i denne definition, som er: Om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler og er uafhængigt [53].

102. Blot fordi man vil undgå at genopfinde den dybe tallerken fuldstændig, er det ikke til hinder for en ændring eller tilpasning af dens anvendelse. Tilpasningen i den foreliggende sag består ikke i, *hvilke* kriterier der bør anvendes, men snarere *hvordan* de skal anvendes i forbindelse med forordning nr. 1215/2012.

103. Den tilpasning, som jeg foreslår her, tager højde for de forskellige formål med den præjudicielle forelæggelsesprocedure på den ene side og forordningen på den anden side. Proceduren drives af en dialog mellem dommere og fremmer ensartetheden i EU-retten. Forordningen er et instrument til gensidig anerkendelse og fri bevægelighed for retsafgørelser, der indebærer mål om hurtighed, enkelthed og forudsigelighed [54], men er baseret på gensidig tillid til, at der eksisterer tilstrækkelige standarder for retsbeskyttelsen.

104. Denne forskel i formålet skal således afspejles i en anderledes tilgang hvad angår anvendelsen af de samme kriterier. For så vidt angår formalitetsspørgsmål i forbindelse med præjudicielle forelæggelser kan praksis velsagtens betegnes som en ganske lempelig tilgang, hvorefter en forelæggelse, såfremt der hersker tvivl, alligevel antages til realitetsbehandling. Tidligere beskrivelser af denne fleksibilitet er mere litterær og henviser til muligheden for at acceptere selv en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sancho Panza i sin egenskab af øen Baratarias guvernør [55].

105. Henset til den meget anderledes sammenhæng og formålet med forordningen skal de samme kriterier efter min opfattelse imidlertid anvendes *strengt*. Gensidig tillid kræver således klarhed og forsikring om, at det organs akter, som en medlemsstat anmodes om at tvangsfuldbyrde, i grænsetilfælde sikrer tilstrækkelig uafhængighed, upartiskhed, kontradiktorisk sagsbehandling og en overordnet respekt for retten til forsvar. De faktorer, der opregnes ovenfor (i punkt 101), bør derfor ikke behandles som valgfri eller som mere eller mindre vigtige elementer i en samlet bedømmelse. I stedet foreslår jeg, at de skal forstås som en tjekliste.

53 — Jf. eksempelvis dom af 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, præmis 23), der for nylig er blevet bekræftet i dom af 24.5.2016, MT Højgaard og Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, præmis 23).

54 — Dom af 15.11.2012, Gothaer Allgemeine Versicherung m.fl. (C-456/11, EU:C:2012:719, præmis 26).

55 — Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, punkt 14).

106. I den specifikke kontekst med forordning nr. 1215/2012 skal den tilgang, der anvendes i det andet led af den potentielle funktionelle bedømmelse af det nationale organs karakter, med andre ord være *streng*: Samtlige kriterier skal opfyldes uden mulighed for undtagelse eller en samlet bedømmelse [56].

107. Sammenfattende gælder, og idet jeg drager en konklusion med anvendelsen af den metafor fra don Quixote, der hentydes til ovenfor, at man kan strække definitionen af ret i henhold til artikel 267 TEUF og acceptere et spørgsmål fra Sancho Panza, der er indgivet i sin egenskab af øen Baratarias guvernør. Besvarelen af spørgsmål for at fremme enhed og klarhed i lovgivningen skal trods alt generelt betragtes som noget positivt. Fuldbyrdelsen af retsafgørelser afsagt af guvernør Sancho Panza mod personer på andre øer er imidlertid en ganske anden historie.

– Anvendelse i den foreliggende sag

108. På baggrund af anmodningen om en præjudiciel afgørelse og de indlæg, der er indgivet til Domstolen, synes kroatiske notarer ikke i den foreliggende sag at opfylde den standardmæssige institutionelle definition af »ret«.

109. Kan de ikke desto mindre anses for »retter« i henhold til det andet led i den foreslåede tilgang, dvs. ved anvendelsen »tjeklisten for artikel 267 TEUF«?

110. Som navnlig foreslået af den kroatiske regering er adskillige af disse faktorer utvivlsomt opfyldt i den foreliggende sag. Det tilkommer i sidste ende den nationale domstol at tage stilling til, hvorvidt det er tilfældet eller ej.

111. Som bemærket af Kommissionen og yderligere behandlet under retsmødet giver de kroatiske notarers sagsbehandling, der er beskrevet i anmodningen om præjudiciel afgørelse, imidlertid efter min opfattelse stærkt indtryk af ikke at være *kontradiktorisk*. Dette synes ganske vist ellers at være tilfældet ved definitionen, eftersom kompetence i enhver aktuel tvist henvises til domstolen ved anvendelse af tvangsfuldbyrdelseslovens artikel 282, stk. 3.

112. I tilfælde af anvendelsen af definitionen af »ret« i henhold til artikel 267 TEUF er sagsbehandlingens kontradiktoriske karakter ikke en nødvendig betingelse. Af de grunde, der er anført ovenfor, mener jeg imidlertid, at det skal betragtes som en nødvendig betingelse for definitionen af en »ret« som omhandlet i forordningen.

113. Selv hvis en procedure (selv ganske let) kan *blive* til kontradiktorisk sagsbehandling ved henvisning til et andet organ, er dette ikke efter min opfattelse i sig selv tilstrækkeligt til at genklassificere det henvisende organ som en »ret« som omhandlet i forordningen. Grunden er enkel: Den egentlige kontradiktoriske del af den judicielle sagsbehandling finder sted ved domstolen, men ikke for notaren.

iii) Konklusion vedrørende det andet spørgsmål

114. Af ovennævnte grunde foreslår jeg, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål fra den forelæggende ret som følger: Med henblik på at kunne anses for en »ret« som omhandlet i forordning nr. 1215/2012 skal et organ være et judicielt organ i en medlemsstat og udgøre en del af dets retssystem. I tilfælde af tvivl kan et sådant organ imidlertid ikke desto mindre være omfattet af definitionen af »ret«, såfremt det opfylder følgende kriterier: Organet i) er oprettet ved lov, ii) har permanent karakter, iii) virker som obligatorisk retsinstans, iv) anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, v) træffer afgørelse på grundlag af retsregler og vi) er uafhængigt.

56 — Det står selvfølgelig den nationale domstol frit for (og i nogle tilfælde er den forpligtet til) at foretage en præjudiciel forelæggelse til Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF i grænsetilfælde.

V – **Forslag til afgørelse**

115. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Općinski sud u Puli-Pola (byretten i Pula, Kroatien) som følger:

»Det første spørgsmål

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 finder anvendelse under de i den foreliggende sag omhandlede omstændigheder, hvor en aftale om anvendelse af en parkeringsplads indgås mellem på den ene side en privatperson og på den anden side en enhed, der ejes af en offentlig myndighed, såfremt sidstnævnte ikke udøver offentlig myndighed.

Det andet spørgsmål

Med henblik på at kunne anses for en »ret« som omhandlet i forordning nr. 1215/2012 skal et organ være et judicielt organ i en medlemsstat og udgøre en del af dets retssystem. I tilfælde af tvivl kan et sådant organ imidlertid ikke desto mindre være omfattet af definitionen af »ret«, såfremt det opfylder følgende kriterier: Organet i) er oprettet ved lov, ii) har permanent karakter, iii) virker som obligatorisk retsinstans, iv) anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, v) træffer afgørelse på grundlag af retsregler og vi) er uafhængigt.«