Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 27 oktober 2016 [1]

Mål C-551/15

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

(begäran om förhandsavgörande framställd av Općinski sud u Puli-Pola (kommunal domstol i första instans, Pula, Kroatien))

”Tillämpning i tiden av unionsrätten — Avtal om tjänster — Avtal mellan en offentligägd enhet och ett privat rättssubjekt — Utövande av offentliga maktbefogenheter (acta iure imperii) — Tillämpningsområdet för förordning nr 1215/2012 — Notariala och rättsliga funktioner — Begreppet domstol”

I – Inledning

1. Sven Klaus Tederahn (nedan kallad svaranden) är bosatt i Tyskland. År 2010 parkerade han sin bil på en parkeringsplats i staden Pula, Kroatien. Han betalade inte för parkeringsbiljetten. Fem år senare begärde det offentligägda bolaget Pula Parking d.o.o. (nedan kallat Pula Parking eller sökanden), som fått i uppdrag att ombesörja förvaltningen av parkeringsområdet, att en offentlig notarie i Kroatien skulle utfärda ett beslut om verkställighet mot svaranden. Svaranden bestred detta beslut. Målet hänsköts då enligt gällande nationella förfaranderegler till den behöriga nationella domstolen Općinski sud u Puli-Pola (kommunal domstol i första instans, Pula), som är den hänskjutande domstolen i detta mål.

2. Den hänskjutande domstolen söker klarhet i huruvida målet omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EU) nr 1215/2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (nedan kallad förordningen). [2] Den har ställt två särskilda frågor. För det första, omfattas målet av begreppet privaträttens område, med hänsyn till att sökanden ägs och handlar på uppdrag av det allmänna? För det andra, omfattas kroatiska notarier som utfärdar beslut om verkställighet av förordningen, som avser ”domar” som meddelats av ”domstolar”?

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EUT L 351, 2012, s. 1).

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätt*

1. Förordning nr 1215/2012

3. I skälen till förordningen anges följande:

”10. Tillämpningsområdet för denna förordning måste täcka de väsentliga delarna av privaträtten utom vissa väl definierade delar…

…

15. Behörighetsbestämmelserna bör uppfylla kravet på förutsebarhet och bygga på den allmänna principen om svarandens hemvist.

…

16. Principen om att domstolen där svaranden har hemvist är behörig bör kompletteras med alternativa behörighetsgrunder i de fall där det finns en nära anknytning mellan domstolen och tvisteföremålet eller då detta krävs för att underlätta en korrekt rättskipning.

…”

4. Artikel 1.1 i förordningen har följande lydelse:

”Denna förordning är tillämplig på privaträttens område, oberoende av vilket slag av domstol det är fråga om. Den omfattar i synnerhet inte skattefrågor, tullfrågor eller förvaltningsrättsliga frågor eller statens ansvar för handlingar eller underlåtenhet vid utövandet av offentliga maktbefogenheter (*acta jure imperii*).”

5. Artikel 1.2 undantar ett antal områden från förordningens tillämpningsområde, inbegripet konkurs, social trygghet, skiljeförfaranden, underhållsskyldighet och testamenten och arv.

6. Artikel 2 innehåller en förteckning över definitioner, däribland följande:

”a) dom: varje avgörande som har meddelats av en domstol i en medlemsstat oavsett dess rubricering, såsom dom, beslut, förordnande om verkställighet, samt domstolstjänstemans beslut i fråga om rättegångskostnader.

I kapitel III avses med dom även beslut om interimistiska åtgärder, inbegripet säkerhetsåtgärder, som beslutas av en domstol som enligt denna förordning är behörig att pröva målet i sak. Begreppet omfattar inte en interimistisk åtgärd, inbegripet säkerhetsåtgärd, som beslutas av en sådan domstol utan svarandens hörande, såvida inte den dom som innehåller åtgärden har delgetts svaranden före verkställigheten.”

7. I artikel 3 anges följande:

”I denna förordning avses med domstol följande myndigheter i den utsträckning de är behöriga i frågor som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning:

a) I Ungern, vid summarisk process i mål om betalningsföreläggande (fizetési meghagyásos eljárás), notarien (közjegyző).

b) I Sverige, vid summarisk process i mål om betalningsföreläggande och handräckning, Kronofogdemyndigheten.”

8. I artikel 4 återfinns huvudregeln om att talan mot den som har hemvist i en medlemsstat ska väckas vid domstol i den medlemsstaten.

9. I enlighet med artikel 7.1 a får talan som avser avtal också väckas vid domstolen för uppfyllelseorten för den förpliktelse som talan avser. Artikel 7.1 b anger att uppfyllelseorten vid försäljning av varor är den ort dit varorna enligt avtalet har eller skulle ha levererats. Vid utförande av tjänster är det orten där tjänsterna har eller skulle ha utförts. Artikel 7.1 c anger att i alla andra fall ska grundregeln i artikel 7.1 a gälla.

10. I artikel 24.1 anges att om talan avser avtal om nyttjanderätt till fast egendom under en tid av högst sex månader är domstolarna i den medlemsstat där egendomen är belägen också behöriga.

11. Artikel 66 föreskriver att förordningen ska tillämpas på rättsliga förfaranden som har inletts från och med den 10 januari 2015.

B – *Nationell rätt*

1. Lagen om exekutiva åtgärder

12. Enligt artikel 278 i lagen om exekutiva åtgärder (Ovršnog zakona)[3] prövar notarier ansökningar om verkställighet som grundas på officiella handlingar enligt bestämmelserna i den lagen.

13. Enligt artikel 279.1 och 279.3 i lagen om exekutiva åtgärder är, såvitt avser verkställbara handlingar, den notarie territoriellt behörig som har sitt kontor i det territoriella område (region) där gäldenären är bosatt eller har sitt säte. Om ansökan om verkställighet ingetts till en notarie som saknar territoriell behörighet ska domstolen avvisa den.

14. Det framgår av beslutet om förhandsavgörande att enligt artikel 282.3 i lagen om exekutiva åtgärder ska den notarie, vars beslut gäldenären har ingett ett godtagbart och välmotiverat bestridande mot och inom föreskriven tid, överlämna ärendet till behörig domstol för prövning. Domstolen ska pröva bestridandet enligt artiklarna 57 och 58 i lagen om exekutiva åtgärder.

2. Parkeringsföreskrifter

15. Enligt beslutet om förhandsavgörande regleras parkeringen i Pula av föreskrifter om uppbärande av avgifter för och kontroll av parkeringsplatser av den 16 december 2009[4] och den 11 februari 2015 (nedan kallade parkeringsföreskrifterna).[5]

3 — ”Narodne novine” (Officiell tidning) Nr 112/12, 25/13, 93/14.

4 — Sluzbene novine Grada Pule (Officiell bulletin för staden Pula Nr 21/09).

5 — Sluzbene novine Grada Pule (Officiell bulletin för staden Pula Nr 03/15).

16. Artikel 1.2 i parkeringsföreskrifterna föreskriver att teknisk och administrativ drift, uppbärande av avgifter, övervakning av fordonsparkering, underhåll och rengöring samt annan verksamhet på allmänna avgiftsbelagda parkeringsplatser ska utföras av bolaget Pula Parking. Det är ett offentligt bolag som ägs av staden Pula.

17. Parkeringsföreskrifterna anger vidare att de som nyttjar parkeringsplatserna ingår ett avtal med Pula Parking. De får en biljett som är giltig i 24 timmar och godtar gällande allmänna avtalsvillkor. Biljetten ska betalas inom åtta dagar varefter lagstadgad ränta och kostnader tillkommer.

III – De faktiska omständigheterna, förfarandet och tolkningsfrågorna

18. Svaranden parkerade sin bil på en allmän parkeringsplats i staden Pula vid den kroatiska kusten den 8 september 2010. När han lämnade parkeringen underlät han att betala de 100 HRK (cirka 13 euro) som han var skyldig att betala för ett dygns parkering. Han betalade inte heller inom den föreskrivna åttadagarsfristen innan lagstadgad ränta började löpa på beloppet.

19. Den 1 juli 2013 anslöt sig Kroatien till Europeiska unionen.

20. Den 27 februari 2015 inledde sökanden Pula Parking – ett bolag som ägs av staden Pula och som fått i uppdrag genom ett offentligt myndighetsbeslut att ombesörja förvaltningen av den berörda parkeringsplatsen – ett förfarande för att driva in fordran. Samma dag begärde sökanden att en offentlig notarie verksam i Pula skulle utfärda ett beslut om verkställighet mot svaranden avseende de 100 HRK med stöd av en ”offentlig handling”. Den handlingen var ett utdrag ur sökandens bokföring i vilken svarandens skuld noterats.

21. Beslutet utfärdades den 25 mars 2015. Svaranden ingav den 21 april 2015 ett bestridande av beslutet och målet överlämnades enligt artikel 282.3 i lagen om exekutiva åtgärder till Općinski sud u Puli-Pola (kommunal domstol i första instans, Pula), som är den hänskjutande domstolen. Svaranden gjorde vid den domstolen gällande att notarien saknade behörighet i materiellt hänseende (*ratione materiae*) och i territoriellt hänseende (*ratione loci*) att utfärda beslut om verkställighet med stöd av en offentlig handling mot medborgare i andra medlemsstater inom EU.

22. Den kommunala domstolen i Pula har under dessa omständigheter beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor för förhandsavgörande:

”1. Är, med hänsyn till den rättsliga karaktären av parternas förhållande, förordning (EU) nr 1215/2012 tillämplig i förevarande fall?

2. Omfattar förordning (EU) nr 1215/2012 även behörigheten för notarier i Republiken Kroatien?”

23. Skriftliga yttranden har ingetts av sökanden, svaranden och den kroatiska, den tyska och den schweiziska regeringen samt av Europeiska kommissionen. De parter som deltagit i skriftväxlingen har också, med undantag för den tyska och den schweiziska regeringen, yttrat sig muntligen vid förhandlingen den 14 juli 2016.

IV – Bedömning

A – *Upptagande till prövning*

1. Huruvida begäran om förhandsavgörande är förenlig med kroatisk rätt

24. Svaranden har hävdat att begäran om förhandsavgörande ska avvisas då den inte uppfyller de krav som uppställs i kroatisk rätt. I detta avseende har svaranden i synnerhet påpekat att begäran har framställts genom en skrivelse och inte genom ett domstolsbeslut. Svaranden har i tillägg anfört att han överklagat beslutet att begära förhandsavgörande till de nationella domstolarna.

25. Enligt fast rättspraxis ankommer det inte på domstolen att bedöma ”huruvida det beslut genom vilket ett mål anhängiggjorts vid denna fattats i enlighet med nationella processrättsliga bestämmelser. Domstolen ska därför rätta sig efter ett beslut av en domstol i en medlemsstat om begäran om förhandsavgörande så länge beslutet inte ändrats efter ett förfarande för överklagande som föreskrivs i nationell rätt.” [6]

26. Beträffande den särskilda utformningen av begäran om förhandsavgörande framgår det således av den rättspraxis som anförts ovan att detta är en fråga som det uteslutande ankommer på de nationella domstolarna att bedöma. Vad därefter angår ett eventuellt överklagande av begäran om förhandsavgörande på nationell nivå, har domstolen inte underrättats om att begäran om förhandsavgörande i förevarande mål skulle ha upphävts. Domstolen har inte heller mottagit någon formell underrättelse om ett överklagande. Så länge domstolen inte underrättats av den hänskjutande domstolen om att den återkallar sin begäran [7] förblir målet således anhängigt vid domstolen med giltig verkan.

27. Av dessa skäl utgör inte något av svarandens argument hinder mot att den nationella domstolens begäran om förhandsavgörande tas upp till prövning.

2. Unionsrättens tillämplighet i tiden (ratione temporis)

28. Den omtvistade avtalsförpliktelsen härrör från den 8 september 2010. Kroatien anslöt sig till Europeiska unionen först den 1 juli 2013. Förordning nr 1215/2012 trädde i kraft den 10 januari 2015. Under dessa omständigheter uppkommer frågan huruvida förordningen är tillämplig i tidshänseende (*ratione temporis*).

29. Enligt artikel 2 i den kroatiska anslutningsakten (nedan kallad anslutningsakten) [8] blev unionsrätten omedelbart bindande för Kroatien den 1 juli 2013. [9]

30. I artikel 66 i förordningen föreskrivs att den ska tillämpas på ”rättsliga förfaranden som har inletts… från och med den 10 januari 2015”.

31. I förevarande mål inleddes verkställighetsförfarandet den 27 februari 2015. Bestridandet av det förfarandet ingavs den 21 april 2015.

6 — Dom av den 11 juli 1996, SFEI m.fl., (C-39/94, EU:C:1996:285, punkt 24). Se också dom av den 14 januari 1982, Reina, (C-65/81, EU:C:1982:6, punkt 7) och dom av den 11 april 2000, Deliège, (C-51/96 och C-191/97, EU:C:2000:199, punkt 29).

7 — Med betoning av den *hänskjutande* domstolens beslut och inte nödvändigtvis a*ppellationsdomstolen*. I enlighet med domstolens praxis ankommer det på den hänskjutande domstolen att dra slutsatserna av ett eventuellt beslut efter överklagande som går emot dess begäran om förhandsavgörande, se dom av den 16 december 2008, Cartesio, (C-210/06, EU:C:2008:723, i synnerhet punkterna 93 och 97).

8 — Akt om villkoren för Republiken Kroatiens anslutning och om anpassning av fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättande av Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 112, 2012, s.21).

9 — Såvida inte en annan tidsfrist föreskrivs i anslutningsakten eller dess bilagor. Några sådana undantag är inte tillämpliga i förevarande mål.

32. Det framgår av ovanstående att reglerna om behörighet och verkställighet i förordningen var fullt tillämpliga i Kroatien vid den relevanta tidpunkten, det vill säga när förfarandet inleddes – oavsett om den tidpunkten ska anses vara den 27 februari 2015 eller den 21 april 2015.

33. Förhållandet att förevarande verkställighetsförfarande rör omständigheter som ligger i tiden före Kroatiens anslutning till EU saknar betydelse. Som jag sökt förklara i andra sammanhang medger principen om unionsrättens omedelbara tillämplighet på pågående rättsförhållanden att dessa förhållanden kan förändras i framtiden.[10] Av större vikt i sammanhanget för förevarande förhandsavgörande är att den omständigheten att nya unionsrättsliga regler också kan komma att tillämpas på vissa förhållanden som ligger i tiden före anslutningen är naturligt i fall beträffande verkställighet och förfaranderegler. Det är faktiskt vanligt att indrivning av förfallna fordringar regleras av de bestämmelser som gäller vid tidpunkten då verkställighetsförfarandet inleds, och inte av de förfaranderegler som var i kraft när det ursprungliga avtalet undertecknades.

34. Denna slutsats bekräftas i domstolens praxis i fråga om tillämpligheten i tiden av unionslagstiftning om domstols behörighet och verkställighet. Domstolen ställdes exempelvis i målet Collins[11] inför ett fall rörande ett anställningsavtal som ingåtts och avslutats innan Brysselkonventionen, föregångaren till förordningen, trädde i kraft.[12] Det rättsliga förfarandet inleddes efter ikraftträdandet. Domstolen slog fast att för att reglerna om domstols behörighet och verkställighet ska tillämpas ”är det enda villkor som krävs … att det rättsliga förfarandet har inletts efter [den dag konventionen trädde i kraft]”.[13]

35. Till stöd för sitt bestridande av unionsrättens tillämplighet i tiden (*ratione temporis*) i förevarande mål har svaranden åberopat domstolens beslut i målet VG Vodoopskrba.[14] I det målet fann domstolen att den inte var behörig men av den anledningen att den hänskjutande nationella domstolen begärt en tolkning av unionsrätt som avsåg de materiella villkoren i ett avtal som ingåtts och tydligen delvis uppfyllts före Kroatiens anslutning till Europeiska unionen. Detta kunde eventuellt ha föranlett en omprövning av händelser som inträffat före anslutningen. Förevarande mål däremot rör endast (pågående och till sin natur framtida) indrivning av ett skuldbelopp som uppenbarligen har förfallit till betalning, och där verkställighetsförfarandet klart har inletts efter anslutningen.

36. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen är behörig i tiden (*ratione temporis*) att besvara de frågor den hänskjutande domstolen har hänskjutit rörande tolkningen av förordning nr 1215/2012.

3. Den andra frågans hypotetiska karaktär

37. Ett spörsmål som infinner sig är huruvida den nationella domstolens andra tolkningsfråga möjligen är hypotetisk. Detta kommer att behandlas nedan vid den samlade bedömningen av den frågan i punkterna 56–61 i detta förslag.

10 — Se mitt förslag i målet Nemec, (C-256/15, EU:C:2016:619, punkterna 25–44).

11 — Dom av den 13 november 1979, Sanicentral/René Collin, (C-25/79, EU:C:1979:255, punkt 6). Den rättspraxis som utvecklats rörande förordning nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 12, 2001, s. 1) och Brysselkonventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 304, 1978, s. 36), föregångarna till förordning nr 1215/2012, är i lika hög grad tillämplig på förordning nr 1215/2012 när bestämmelserna i fråga ”kan behandlas som likvärdiga”. Behovet att säkerställa kontinuitet vad gäller tolkningen av dessa rättsakter framhålls också i skäl 34 i förordning nr 1215/2012. Se, till exempel, dom av den 11 april 2013, Sapir m.fl., (C-645/11, EU:C:2013:228, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

12 — Målet Collin rörde Brysselkonventionen men avgörandet har fortsatt giltighet. Även artikel 54 i den konventionen föreskrev uttryckligen att den var tillämplig på förfaranden som inletts efter dess ikraftträdande (se ovan fotnot 11). Se, mer nyligen, särskilt avseende tillämpningen i tiden av förordning nr 1215/2012 och anslutningen av nya medlemsstater, förslag av generaladvokat Kokott i målet Kostanjevec, (C-185/15, EU:C:2016:397, punkterna 24 och följande punkter).

13 — Samma ståndpunkt har också genom en mer vidsträckt analogi intagits i samband med verkställighet efter anslutningen avseende (administrativa) avgifter som beslutats före anslutningen, se dom av den 14 januari 2010, Kyrian, (C-233/08, EU:C:2010:11).

14 — Beslut av den 5 november 2014, C-254/14, EU:C:2014:2354.

B – *Bedömning i sak*

1. Den första frågan

38. Den nationella domstolen söker klarhet i huruvida målet omfattas av tillämpningsområdet för förordningen. Den har i detta avseende hänvisat till ”den rättsliga karaktären av parternas förhållande.” Jag uppfattar detta som att den nationella domstolen härigenom söker fastställa huruvida målet omfattas av begreppet ”på privaträttens område”, med beaktande av den omständigheten att sökanden ägs och handlar på uppdrag av det allmänna, samt den aktuella avtalstypen.

39. Av de skäl som anges nedan anser jag klart att så är fallet.

40. Begreppet ”på privaträttens område” är ett självständigt unionsrättsligt begrepp.[15] Det ”fastställs huvudsakligen utifrån de faktorer som karakteriserar rättsförhållandet mellan parterna i målet eller som karakteriserar tvistens föremål”.[16]

41. I förevarande mål hyrde sökanden ut en parkeringsplats till svaranden.

42. I sina inlagor har svaranden gjort gällande att avtalet mellan parterna i målet vid den nationella domstolen är ett hyresavtal och inte ett avtal om tjänster. Denna klassificering skulle enligt svaranden också förkorta preskriptionstiden för en talan som grundas på avtalet. Med stöd härav har han invänt mot att kroatiska notarier är behöriga enligt nationell rätt, och hävdat att enligt kroatisk rätt är det domstolarna som är behöriga i fråga om hyresavtal.

43. Vare sig det finns fog för dessa argument eller ej, är det en fråga för den nationella domstolen. Den har ingen inverkan på den fråga som EU-domstolen ställts inför, det vill säga huruvida avtalet omfattas av begreppet ”på privaträttens område” enligt förordningen.[17]

44. Både hyresavtal och avtal om tjänster kan i princip omfattas av begreppet ”på privaträttens område”, som ”måste täcka de väsentliga delarna av privaträtten utom vissa väl definierade delar”.[18] Undantag ska tolkas restriktivt.[19]

45. Ett avtal mellan två privata parter om tillhandahållande av en parkeringsplats skulle normalt omfattas av begreppet på privaträttens område. Detta har emellertid ifrågasatts på grund av att sökanden är ett bolag som ägs av det allmänna och som erhållit sitt uppdrag genom beslut av en offentlig myndighet.[20]

46. Frågan uppkommer därför huruvida detta medför att förhållandet mellan parterna faller utanför förordningens tillämpningsområde.

47. Enligt min uppfattning är så inte fallet av följande skäl.

15 — Dom av den 15 februari 2007, Lechouritou m.fl., (C-292/05, EU:C:2007:102, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

16 — Dom av den 11 april 2013, Sapir m.fl., (C-645/11, EU:C:2013:228, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

17 — Det kan ha en inverkan på den särskilda grunden för behörighet enligt förordningen (artikel 7 gäller avtal om tjänster och artikel 24 nyttjanderätt till fast egendom) men detta påverkar inte den efterföljande bedömningen.

18 — Se skäl 10 i förordningen.

19 — Se, till exempel, dom av den 23 oktober 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines, (C-302/13, EU:C:2014:2319, punkt 27).

20 — Se ovan punkt 15 och följande punkter.

48. Artikel 1.1 i förordningen undantar uttryckligen från dess tillämpningsområde ”skattefrågor, tullfrågor eller förvaltningsrättsliga frågor eller statens ansvar för handlingar eller underlåtenhet vid utövandet av offentliga maktbefogenheter (*acta iure imperii*)”. Detta undantag har bekräftats och avgränsats i rättspraxis, som anger att ”mål mellan en offentlig myndighet och ett privat rättssubjekt endast faller utanför [förordningens] tillämpningsområde när nämnda myndighet utövar en offentligrättslig maktbefogenhet”. [21]

49. Det finns inget i förevarande mål som tyder på att parkeringsavtalet i detta fall utgjorde ”*acta iure imperii*”, det vill säga en handling som utförts vid utövande av statlig maktbefogenhet. Det är visserligen sant att sökanden bedriver en verksamhet som denna bemyndigats genom ett beslut av en offentlig myndighet. Denna verksamhet, uthyrning av parkeringsplatser, är emellertid en sedvanlig kommersiell verksamhet. Blott den omständigheten att uppdraget att utöva denna verksamhet lämnats genom ett beslut av offentlig myndighet förvandlar den inte automatiskt till ”*acta iure imperii*”. Det finns inte något i målet som antyder att sökanden vid utförandet av uppdraget utövar maktbefogenheter som avviker från de rättsregler som gäller i förhållanden mellan privata rättssubjekt. [22] Det framgår också av begäran om förhandsavgörande att Kroatiens konstitutionsdomstol (Ustavni sud) i ett avgörande fastställt att med avseende på denna typ av avtal föreligger ingen sådan avvikelse.

50. Dessutom förefaller det belopp som sökanden kräver av svaranden utgöra vederlag för den tjänst som sökanden tillhandahållit. Ingenting i målet tyder på att det skulle vara fråga om böter eller en sanktionsavgift.

51. Denna slutsats påverkas inte av det faktum att sökanden är ett bolag som helt ägs av en offentlig myndighet. Sådant ägande innebär inte en situation som i sig betyder att den medlemsstaten utövar offentligrättsliga maktbefogenheter. Detta gäller i ännu högre grad när en av staten helägd enhet uppträder som vilken ekonomisk aktör som helst och är verksam på en viss marknad. [23]

52. Av ovanstående skäl föreslår jag att domstolen besvarar den nationella domstolens första fråga enligt följande. Förordning nr 1215/2012 är tillämplig under sådana omständigheter som de i förevarande mål när ett avtal om nyttjande av en parkeringsplats ingåtts mellan å ena sidan ett privat rättssubjekt och å andra sidan en enhet som ägs av en offentlig myndighet, under förutsättning att den sistnämnda inte utövar offentligrättsliga maktbefogenheter.

2. Den andra frågan

53. Med sin andra fråga söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida förordningen också avser ”behörigheten för notarier i Republiken Kroatien”.

54. Den nationella domstolen har inte uttryckligen angett vilka bestämmelser i förordningen som avses i och med denna fråga. Den fråga som till syvende och sist infinner sig är emellertid huruvida kroatiska notarier som utfärdar beslut om verkställighet är ”domstolar” som meddelar ”domar” i den mening som avses i förordningen.

55. Av skäl som jag kommer redogöra för nedan anser jag att notarier inte är ”domstolar” i denna mening.

21 — Dom av den 1 oktober 2002, Henkel, (C-167/00, EU:C:2002:555, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

22 — Dom av den 1 oktober 2002, Henkel, (C-167/00, EU:C:2002:555, punkt 30).

23 — Dom av den 23 oktober 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines, (C-302/13, EU:C:2014:2319, punkt 37).

a) Huruvida frågan kan tas upp till prövning

56. Innan frågan prövas i sak ska måste det först avgöras huruvida den kan tas upp till prövning.

57. Svaranden har i detta mål bestritt notariens beslut om verkställighet. Till följd därav övergick befogenheten att avgöra målet till de kroatiska domstolarna. Medför den omständigheten att notarien inte längre är behörig att avgöra tvisten att den nationella domstolens andra fråga blir rent hypotetisk och att den därmed ska avvisas?

58. Jag anser att så inte är fallet.

59. Enligt fast rättspraxis presumeras frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta.[24] Domstolen kan endast avvisa en begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen, eller när problemet är hypotetiskt och domstolen inte förfogar över de uppgifter om de rättsliga och faktiska omständigheter som är nödvändiga för att på ett ändamålsenligt sätt besvara de frågor som ställts.

60. I förevarande mål uppfattar jag att denna presumtion för relevans inte uppenbart har kullkastats. Det är oklart vilka följder domstolens nekande svar på den andra frågan skulle ha för det nationella förfarandet. Å ena sidan är det möjligt att ett sådant svar i slutändan inte skulle ha någon betydelse, eftersom målet nu är anhängigt vid den nationella domstolen och inte längre hos notarien. Å andra sidan kan svaret på den andra frågan, särskilt om det är nekande, fördärva hela det nationella förfarandet. Dessa är frågor om nationell rätt. De ska prövas av den nationella domstolen, inte av denna domstol.

61. Under dessa omständigheter föreslår jag att den andra frågan kan tas upp till prövning.

b) Prövning i sak

i) Yttranden rörande anpassningen av förordning nr 1215/2012 mot bakgrund av Kroatiens anslutning

62. Begreppet domstol definieras inte i förordningen. Artikel 3 i förordningen anger emellertid att begreppet domstol särskilt omfattar ungerska notarier vid summarisk process i mål om betalningsföreläggande och den svenska kronofogdemyndigheten vid summarisk process i mål om betalningsföreläggande och handräckning. Någon liknande bestämmelse har inte införts beträffande kroatiska notarier som utfärdar beslut om verkställighet.

63. Förordningen antogs den 12 december 2012, några månader innan Kroatiens anslutning till Europeiska unionen den 1 juli 2013 men efter offentliggörandet av anslutningsakten den 24 april 2012, som innehöll en förteckning över tekniska anpassningar av sekundärlagstiftning.[25]

64. Det kan göras gällande att förordningen faller mellan stolarna. Den har antagits för sent för att kunna bli föremål för tekniska anpassningar som en del av anslutningsprocessen, och för tidigt för att Kroatien skulle kunna ha inflytande över dess innehåll som en av Europeiska unionens medlemsstater.

65. Av den anledningen har den kroatiska regeringen hävdat att det helt enkelt inte var möjligt att få notarier införda i artikel 3 i förordningen.

24 — Se, nyligen, dom av den 11 november 2015 Pujante Rivera, (C-422/14, EU:C:2015:743, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

25 — Se bilaga III till anslutningsakten.

66. Samtidigt som jag har förståelse för de praktiska synpunkter som framkommit med avseende på valet av tidpunkten för förordningen, anser jag inte att sådana överväganden ska tillåtas påverka tolkningen av förordningens tillämpningsområde. Rättssäkerhetsprincipen kräver att tolkning av unionsrättsliga bestämmelser grundas på texten i dessa bestämmelser. Om ordalydelsen är oklar ska dessa oklarheter lösas med beaktande av bestämmelsens sammanhang och syfte.

67. Ovanliga omständigheter motiverar emellertid inte att dessa allmänna regler om lagtolkning ska åsidosättas. Udda fall skapar dåliga allmänna regler. En medlemsstats påstådda avsikter, som sägs hindras på grund av valet av tidpunkt, bör inte tillåtas förvränga tolkningen av unionsrätten, som trots allt ska vara enhetlig i och alla medlemsstater. [26]

ii) Är kroatiska notarier som utfärdar beslut om verkställighet ”domstolar” som meddelar ”domar”?

– Avsaknad av en fastlagd definition av ”domstol”

68. Förordningen definierar ”domar” på ett mycket vidsträckt sätt. Definitionen är klart åtskild från varje nationell beteckning av vad som utgör en ”dom” genom formuleringen: ”varje avgörande… oavsett dess rubricering”. [27] Därtill förefaller andra språkversioner använda en mer generisk term som ligger närmare den vidare engelska termen ”beslut” (till exempel ”décision” (franska), ”Entscheidung” (tyska), ”beslissing” (nederländska), ”rozhodnutí” (tjeckiska)). Exempel på sådana ”beslut” i förordningen är varierande: ”dom, beslut eller förordnande om verkställighet … beslut i fråga om rättegångskostnader”. Således omfattas uttryckligen ”förordnanden om verkställighet”.

69. Beslut är emellertid endast ”domar” i den mening som avses i förordningen om de meddelas av ”domstolar”. [28] Termen domstol [29] definieras inte i förordningen.

70. Ur ett mer *institutionellt* perspektiv inbegriper inte den naturliga innebörden av ”domstol” notarier, som inte är ett ”judiciellt organ”, [30] det vill säga de utgör inte en del av rättsväsendet. [31] Ur ett mer *funktionellt* perspektiv erkänner unionsrätten själv att det finns ”grundläggande skillnader” mellan en notaries roll och domstolarnas roll i ett rättssystem. [32] Medan notarier ibland utövar rättsliga funktioner i särskilda fall, är det inte deras typiska och/eller huvudsakliga roll. Till följd härav är inte notarier, ens ur ett mer funktionellt perspektiv, domstolar ”i ordets egentliga [sedvanliga] mening”. [33]

26 — Det bör erinras om att ingenting hindrar en medlemsstat från att försöka omvandla sådana avsikter till bindande lagstiftning genom det vanliga lagstiftningsförfarandet på unionsnivå.

27 — Dom av den 15 november 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung m.fl., (C-456/11, EU:C:2012:719, punkt 26 och följande punkter).

28 — Själva termen dom på engelska (och på kroatiska”sudska odluka”) antyder vilken typ av enhet som ska meddela beslutet. Det andra kravet i artikel 2 a i förordningen att domar ska härröra från en domstol *i en medlemsstat* är inte en fråga i detta mål.

29 — Den engelska versionen av förordningen använder både termen ”domstol” och ”tribunal” synonymt. Jag gör detsamma i detta förslag. Andra språkversioner är mer konsekventa och håller sig till en enda term.

30 — Dom av den 2 juni 1994, Solo Kleinmotoren, (C-414/92, EU:C:1994:221, punkt 17) och dom av den 14 oktober 2004, Mærsk Olie & Gas, (C-39/02, EU:C:2004:615, punkt 45).

31 — Begreppet dom omfattar vissa handlingar som utfärdats av en ”domstolstjänsteman”. Sådana tjänstemän kan därför ses som en del av ”domstolen” (se dom av den 2 juni 1994, Solo Kleinmotoren, (C-414/92, EU:C:1994:221, punkterna 16 och 17). I förevarande mål har emellertid utfärdande av beslut om verkställighet delegerats *externt* till notarier, det vill säga utanför domstolsväsendet och inte *internt* inom en domstol.

32 — Dom av den 1 oktober 2015, ERSTE Bank Hungary, (C-32/14, EU:C:2015:637 i punkt 47).

33 — Se skäl 20 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 650/2012 av den 4 juli 2012 om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt godkännande och verkställighet av officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg (EUT L 201, 2012, s. 107).

71. Det kan ändå påstås att den betydelse som ska tillerkännas den naturliga innebörden av termen ”domstol” minskas i förevarande mål på grund av de varierande översättningarna av motsvarande term i andra språkversioner av förordningen. Exempelvis använder den kroatiska versionen ”domstolar” (sud), den franska ”jurisdiktioner” (juridiction), den spanska ”rättskipande organ” (órgano jurisdiccional), den tyska ”tribunaler” (Gericht), den tjeckiska ”domstolar” (soud) och den italienska ”rättskipande myndigheter” (autorità giurisdizionale).

72. Eftersom den naturliga innebörden av dessa termer inte saknar tvetydigheter, kommer jag att nedan behandla två huvudaspekter av förordningens sammanhang och ändamål innan jag lämnar ett förslag till avgörande i förevarande mål.

73. För det första är artikel 3 i förordningen upplysande. Den betecknar särskilt ungerska notarier och den svenska kronofogdemyndigheten (när de meddelar vissa beslut) som ”domstolar” ”i denna förordning”.

74. Detta tillvägagångssätt sänder en mycket stark signal om att lagstiftaren inte automatiskt ansåg att ungerska notarier och den svenska kronofogdemyndigheten omfattades av begreppet domstolar.[34] Om så var fallet skulle det ha varit föga meningsfullt att uttryckligen ange dem. Artikel 3 ska helt uppenbart uppfattas som en form av undantag från, eller utvidgning av, den naturliga betydelsen av ”domstol”.

75. Således ska artikel 3, i motsats till vad den kroatiska regeringen har hävdat, enligt min mening inte tolkas som blott ett förtydligande avseende några gränsfall. Detta beror även på, som angetts ovan, att notarier (och exekutiva myndigheter[35]) inte är ”domstolar” i den termens normala betydelse. Dessutom, om notarier normalt sett skulle vara ”domstolar”, vilket de inte är, är det inte klart varför det skulle vara nödvändigt att nämna detta faktum uttryckligen och endast avseende en särskild funktion som utövas av ungerska notarier, men inte avseende andra funktioner eller notarier i andra medlemsstater.[36]

76. Uppbyggnaden och ordalydelsen av artiklarna 2 och 3 i förordningen förefaller därför bekräfta att notarier inte omfattas av begreppet domstol.

34 — Det framgår inte av förarbetena till lagstiftningen varför artikel 3 infördes.

35 — Vilka, redan på grund av deras benämning, förefaller höra till exekutionsväsendet i motsats till rättsväsendet. I liknande lagstiftning omnämns de som en ”administrativ myndighet” (se nedan fotnot 41).

36 — Jag noterar också att ungerska notarier inte omfattas av motsvarande artikel 4.7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 805/2004 av den 21 april 2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar (EUT L 143, 2004, s. 15). Se också *e contrario* fotnot 33 ovan om skäl 20 till förordning nr 650/2012.

77. För det andra är liknande lagstiftning avseende behörighet, erkännande och verkställighet på specifika områden (och även mer allmänna civilprocessfrågor) [37] också av intresse. Dessa rättsakter innehåller en rad olika angreppssätt. Flera innehåller uttryckliga, vida och varierande definitioner av ”domstol” [38] (de kan också använda och definiera andra termer) [39] Andra definierar inte själva termen utan den åtföljs av förtydliganden, exempelvis en förteckning över vissa enheter som under alla förhållanden ska anses vara ”domstolar”. [40] Så är fallet avseende förordning nr 1215/2012. [41]

78. Saken är den att det inte föreligger mycket horisontell gemensamhet, än mindre enhetlighet, mellan de enskilda rättsakterna gällande unionsrättslig civilprocess. Att använda en systematisk tolkningsmetod leder därför inte mycket längre. Det är tydligt att begreppet domstol är starkt beroende av vilket sammanhang som avses med lagstiftningen och syftet med den enskilda rättsakten. I vissa fall finns det en tydlig önskan att ge en särskild ad hoc-definition, medan andra fall väljer en mer allmän odefinierad term (åtföljd av specificeringar).

79. Man ska därför vara försiktig med att utan åtskillnad överföra definitioner som synbarligen är avsedda för ett visst sammanhang. På motsvarande sätt förefaller det vanskligt att fastställa en allomfattande unionsrättslig definition av begreppet domstol.

80. Samtidigt, såsom särskilt kommissionen och den kroatiska regeringen påpekat, är termen domstol som används i artikel 2 a i förordningen densamma som i artikel 267 FEUF. Det förefaller som att i de flesta språkversionerna är den term som används i förordningen identisk med den som traditionellt används för att ange vilka enheter som kan begära förhandsavgöranden från domstolen.

81. Rättspraxis rörande artikel 267 är omfattande. Att utan åtskillnad överföra den rättspraxis som avser artikel 267 på förevarande mål förefaller emellertid svårt. Det är visserligen möjligt i viss utsträckning, [42] men man måste alltid ha i åtanke att definitionen i artikel 267 har utvecklats i ett annat sammanhang och för andra syften. Med detta sagt utgör tillvägagångssättet i artikel 267 likväl en användbar utgångspunkt. I vart fall fångar den de grundläggande kännetecknen för en institution som kan kallas ”domstol”.

37 — Se, till exempel, förordning nr 805/2004 (Europeisk exekutionstitel), förordning nr 650/2012 (arv), Luganokonventionen av den 16 september 1988 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EUT L 339, 2007, s. 3), rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 (EUT L 338, 2003, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1896/2006 av den 12 december 2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande (EUT L 399, 2006, s. 1), rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (EUT L 7, 2009, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor (EUT L 181, 2013, s. 4) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 861/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande (EUT L 199, 2007, s. 1).

38 — Exempelvis kan termen ”domstol” definieras i ordalag som anger tillämpningsområdet för förordningen, som i artikel 2.1 i förordning nr 2201/2003 och i artikel 3.2 i förordning nr 650/2012. I båda fallen har medlemsstaterna vissa skyldigheter att underrätta kommissionen om vilka (icke-judiciella) myndigheter som omfattas av definitionen domstol (förordning 650/2012, artikel 79, förordning nr 2201/2003, artikel 68). En annan metod är ett direkt godtagande av medlemsstaternas definition (det vill säga domstolar är de myndigheter som betecknas som domstolar i respektive rättsväsende). Detta är fallet i artikel 62 i Luganokonventionen vartill den tyska och den schweiziska regeringen uttryckligen hänvisat.

39 — Se, till, exempel, artikel 3.4 i förordning nr 606/2013 som definierar ”utfärdande myndigheter” som ”rättsliga myndigheter” och vissa andra myndigheter som meddelar beslut som kan bli ”föremål för överprövning av en rättslig myndighet och … har liknande giltighet och verkan som ett beslut av en rättslig myndighet i samma fråga”.

40 — Förordning nr 861/2007 tillämpar ytterligare en annan metod. Den förordningen innehåller inte någon definition av grundtermen domstol men anger i skälen, till exempel, att den ska inkludera en person som är behörig att tjänstgöra som domare och respektera rätten till en rättvis rättegång och principen om ett kontradiktoriskt förfarande (skälen 9 och 27).

41 — Såsom framgår av artikel 3. Se också förordning nr 805/2004. Förordning nr 4/2009 definierar inte ”domstol”, men anger att ”domstolar” inkluderar ”administrativa myndigheter” som förtecknas i bilaga X (den förteckningen omfattar den svenska kronofogdemyndigheten).

42 — Se dom av den 19 september 2006, Wilson, (C-506/04, EU:C:2006:587, punkterna 47 och 48) där den definition som utvecklats enligt artikel 267 FEUF tillämpades vid tolkningen av sekundärrätt.

– Förslag på tudelad definition

82. Hur ska termen ”domstol” definieras i sammanhanget för förordning nr 1215/2012? Hur ska nationella domstolar som ombeds erkänna och verkställa beslut som meddelats av utländska enheter kunna avgöra huruvida dessa enheter är ”domstolar”?

83. Med anledning av de särskilda ändamålen med förordning nr 1215/2012 föreslår jag ett tudelat tillvägagångssätt för att definiera begreppet domstol bestående av:

— En *institutionell* standarddefinition (grundad på en enkel hänvisning till medlemsstaternas erkända rättssystem),

— i undantagsfall korrigerad genom en unionsrättslig *funktionell* definition (bestående av kriterierna i artikel 267 FEUF, men strikt tillämpade).

84. Ett sådant tudelat tillvägagångssätt, som helt enkelt också kunde kallas en ”institutionell definition med en säkerhetsventil”, överensstämmer enligt min mening bäst med de särskilda ändamålen med förordning nr 1215/2012. Å ena sidan tillåter den att det stora flertalet normala fall under en dag behandlas snabbt. Å andra sidan ger den också en möjlighet att avgöra de svårare fallen genom att tillämpa domstolens gällande rättspraxis, låt vara i något anpassad form.

85. Standarddefinitionen av begreppet domstol ska vara enkel och grundas på ett institutionellt angreppssätt: en ”domstol” är ett rättsligt organ i en medlemsstat. Den utgör en enhet i medlemsstatens rättssystem och är erkänd som sådan. [43]

86. Denna institutionella inställning i fråga om definitionen av ”domstol” har stöd i domstolens gällande rättspraxis. [44] I domstolens rättspraxis diskuteras i allmänhet inte ens frågan huruvida den enhet som är föremål för prövning är en ”domstol”. Med exempel från rättspraxis är *naturligtvis* engelska High Court of Justice, [45] nederländska distriktsdomstolen (Arondissementsrechtsbank), [46] eller franska regiondomstolen (Tribunal de Grande Instance) [47] ”domstolar”.

87. Diskussionen i dessa mål inriktade sig snarare på vilket slags förfarande som genomförts och huruvida det beslut som följde var en ”dom” i den mening som nu avses i artikel 2 a i förordningen. Detta kan vara tveksamt, exempelvis på grund av förfarandets *ex parte* eller interimistiska karaktär. Med andra ord var den ”funktionella” eller ”processuella” bedömningen i huvudsak begränsad till att avse *beslutet* och inte till den *institution* som meddelat det.

88. Måhända är det viktigaste att en institutionell standarddefinition av ”domstol” inte endast är i linje med termens naturliga innebörd, utan också att den bäst svarar mot förordningens syfte. Detta syfte är ömsesidigt erkännande och snabb och förutsebar rättskipning. Detta syfte kräver enkelhet. En bedömning från fall till fall är uppenbart inte lämplig för att uppnå detta. Förtroende är också nödvändigt. Om enheten uppenbarligen är en del (eller uppenbarligen inte är en del) av den utfärdande medlemsstatens rättssystem, varför skulle den verkställande medlemsstaten börja ifrågasätta detta faktum annat än i de mest exceptionella fallen? [48]

43 — Även om det inte är en fråga i detta mål ska en sådan definition i princip inte utesluta domstolar som är gemensamma för flera medlemsstater, som till exempel Beneluxdomstolen (se skäl 11 i förordningen).

44 — Se dom av den 2 juni 1994, Solo Kleinmotoren, (C-414/92, EU:C:1994:221, punkt 17) och dom av den 14 oktober 2004, Mærsk Olie & Gas, (C-39/02, EU:C:2004:615, punkt 45). I dessa mål använder domstolen termen ”rättsligt organ” tydligen som en synonym till domstol.

45 — Dom av den 2 april 2009, Gambazzi, (C-394/07, EU:C:2009:219).

46 — Dom av den 14 oktober 2004, Mærsk Olie & Gas, (C-39/02, EU:C:2004:615).

47 — Dom av den 21 maj 1980, Denilauler, (C-125/79, EU:C:1980:130).

48 — Detta föregriper naturligtvis inte frågan om beslutet i fråga är en ”dom”.

89. En praktisk fråga har betydelse för detta övergripande syfte: om standarddefinitionen av ”domstol” vid tillämpningen av förordning nr 1215/2012 vore en självständig unionsrättslig definition, skulle domstolen förvänta sig att de nationella domstolarna kontrollerade att samtliga moment av den definitionen var uppfyllda i varje fall när erkännande begärs enligt den förordningen? Skulle varje domare i första instans i medlemsstaten X som ombads verkställa en dom börja med att kontrollera huruvida den domstol i första instans i medlemsstaten Y som utfärdat domen var ett oberoende och opartiskt organ av rättslig karaktär, upprättat enligt lag på stadigvarande grund med tillämpning av ett kontradiktoriskt förfarande?

90. Det rimliga svaret är klart nej. Standardmetoden ska således vara institutionell: domstolar som är en del av det normala rättssystemet i en medlemsstat ska helt enkelt presumeras vara ”domstolar” vid tillämpningen av förordning nr 1215/2012 utan att några ytterligare kontroller behöver göras. Detta är återigen ett uttryck för ömsesidigt förtroende: såvida annat inte visas klart och eftertryckligen kallar jag domstol det du kallar domstol.

91. Den institutionella standarddefinitionen har ytterligare en annan viktig följd: den tillåter delegering *internt* inom de nationella domstolarna, i synnerhet domstolarna i först instans. Den omständigheten att ett beslut utfärdat i institutionens namn undertecknas av ett domstolsbiträde, rättssekreterare eller en annan domstolstjänsteman med behörighet enligt nationell rätt, vilket typiskt sett sker i summariska eller obestridda förfaranden eller i småmålsförfaranden, påverkar inte klassificeringen av institutionen som ”domstol”. Frågan om vem som faktiskt beslutar eller vem som undertecknar kan få betydelse vid avgörandet av huruvida beslutet är en ”dom”, men det är ett annat spörsmål.

92. Omvänt förhåller det sig så att när en medlemsstat väljer att delegera även en rättslig funktion *externt*, det vill säga utanför domstolssystemet, blir den enhet till vilken delegering skett inte automatiskt kvalificerad som en ”domstol”, endast på grundval av delegeringen.

93. Att bortse från denna skillnad skulle enligt min uppfattning stå i strid med den naturliga innebörden av termen ”domstol”, och uppbyggnaden av artiklarna 2 och 3 i förordningen. Det skulle också ge upphov till oönskade följder i praktiken.

94. Samtidigt som standardregler är den mest praktiska lösningen vad gäller det stora flertalet fall [49] är frågan emellertid inte avklarad därmed. Oväntade och ovanliga fall förekommer alltid. Dessutom skulle en rent nationell institutionell definition av ”domstol” i slutändan styras helt av medlemsstaterna och deras val av rättsordning. Detta skulle vara att underkänna begreppets unionsrättsliga ursprung. [50] Samtidigt är skapandet av ett fristående, helt självständigt unionsrättsligt domstolsbegrepp inte lämpligt med hänsyn till syftet. Av de skäl som angetts ovan skulle detta också medföra ett antal praktiska svårigheter. Definitionen kräver således både nationella och unionsrättsliga inslag som svarar mot den första och den andra nivån i den metod som föreslås här.

95. Beträffande den andra delen i det föreslagna tillvägagångssättet kan jag tänka mig (åtminstone) två situationer där den institutionella standarddefinitionen *undantagsvis* skulle kunna ifrågasättas och föranleda en mer nyanserad bedömning av huruvida ett organ är eller inte är en domstol.

96. Den första situationen är när beslut på privaträttens område som i princip omfattas av förordningens materiella tillämpningsområde skulle delegeras *internt* inom medlemsstatens rättsväsende men på ett sätt som väcker allvarliga och uppenbara konstitutionella farhågor i andra medlemsstater. Två scenarier kan tänkas i denna kategori: en medlemsstat utser institutioner och/eller

49 — Detta styrks av det faktum att den särskilda innebörden av ”domstol” i detta sammanhang aldrig utförligt har prövats av domstolen sedan Brysselkonventionen trädde i kraft för mer än 40 år sedan.

50 — En indikation på att detta faktiskt inte var avsikten när det gäller förordning nr 1215/2012 är det faktum att det ursprungliga kommissionsförslaget till förordningen innehöll en definition av ”domstol” som ”varje myndighet som av en medlemsstat utsetts som behörig”. (Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, KOM/2010/0748 slutlig – COD 2010/0383, artikel 2 c). Denna definition behölls emellertid inte.

enskilda som ”behöriga domstolar” i dess rättssystem vilka trots deras formella klassificering helt enkelt inte är godtagbara som sådana organ för andra medlemsstater.[51] Alternativt och återigen rent undantagsvis kan det tänkas att en medlemsstats allmänna domstolar har sådana brister som medför problem för ett automatiskt ömsesidigt erkännande.[52] I båda dessa scenarier borde en bedömning av ifrågavarande organ grundad på en självständig unionsrättslig definition medföra en nödvändig korrigering.

97. I den andra situationen har en verksamhet som kan anses vara en rättslig funktion delegerats *externt* till ett organ som vid första påseende inte tycks utgöra en del av medlemsstatens domstolsväsende. Det kan förväntas att det är betydligt mer sannolikt att detta andra scenario inträffar än det första. Detta är faktiskt vad som hänt i förevarande mål. Det borde återigen vara möjligt att falla tillbaka på en mer nyanserad definition av ”domstol” som grundas enbart på unionsrätten.

98. Vilken ska den definitionen vara? Av de skäl som anförts ovan anser jag att det inte är lämpligt att direkt överföra definitioner som utvecklats i andra sammanhang avseende andra sekundärrättsakter.

99. Likväl, och som redan nämnts (i punkt 80 i detta förslag), använder förordning nr 1215/2012 i sin ordalydelse samma termer som artikel 267 FEUF.

100. Det finns goda normativa och praktiska skäl för att inte uppfinna hjulet på nytt, det vill säga att skapa nya definitioner från grunden. Samstämmighet mellan lagar är normativt sett viktig för förutsebarhet och lagenlighet. Detta är, som beskrivits i punkterna 77 och 78 ovan, ett område som redan kännetecknas av en hög grad av definitionsmässig säregenhet. Till följd härav förefaller ett klokare tillvägagångssätt vara att gradvis sammanföra de enskilda rättsakterna än att trolla fram ännu en ny definition ur hatten. Praktiskt sett ringar redan testet i artikel 267 FEUF relativt väl in de grundläggande kännetecknen för ett organ av rättslig karaktär som kan betecknas som ”domstol”.

101. Mot bakgrund av det ovanstående föreslår jag i fall som det förevarande, där den institutionella standardklassificeringen av ett organ har ifrågasatts, att den klassificeringen kan omprövas med tillämpning av de kännetecken som används i domstolens praxis avseende artikel 267 FEUF för att avgöra vad som är en ”domstol”. Detta betyder att det ska avgöras huruvida det nationella organet i fråga har samtliga de enskilda kännetecken som traditionellt ingår i den definitionen vilka är följande: huruvida det nationella organet är upprättat enligt lag, huruvida det är av stadigvarande karaktär, huruvida dess avgöranden är av tvingande art, huruvida dess förfarande är av kontradiktorisk rättslig karaktär (*inter partes*), huruvida det tillämpar rättsregler och huruvida det har en oberoende ställning.[53]

102. Att undvika att uppfinna hjulet på nytt utesluter emellertid inte att dess användning kan ändras eller anpassas. Anpassningen i förevarande fall består inte i *vilka* kriterier som ska tillämpas utan snarare i *hur* de ska tillämpas i det särskilda sammanhanget avseende förordning nr 1215/2012.

51 — Ett antal helt absurda exempel skulle kunna anföras som illustrationer i denna kategori. Emellertid är det kanske viktigare att understryka syftet med en självständig unionsrättslig definition i sådana fall, som kanske inte i första hand ligger i unionens intresse men framför allt i de andra medlemsstaternas intresse.

52 — Se, med tillämpning av en vidare analogi, dom av den 5 april 2016, Aranyosi, (C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkterna 98 och följande punkter).

53 — Se, till exempel, dom av den 17 september 1997, Dorsch Consult, (C-54/96, EU:C:1997:413, punkt 23) som nyligen bekräftats i dom av den 24 maj 2016, MT Højgaard och Züblin, (C-396/14, EU:C:2016:347, punkt 23).

103. Den anpassning som jag föreslår här beaktar de olika syftena med systemet med förhandsavgörande å ena sidan och med förordningen å andra sidan. Det förstnämnda syftar till att åstadkomma en dialog mellan domare och främja en enhetlig tillämpning av unionsrätten. Det senare är ett medel för ömsesidigt erkännande av och fri rörlighet för domar, vari ligger målen att åstadkomma snabbhet, enkelhet och förutsebarhet,[54] men grundat på ömsesidigt förtroende för tillfredsställande normer för rättsligt skydd.

104. Denna skillnad i syfte måste återspeglas i olika tillvägagångssätt för hur dessa kriterier ska tillämpas. Beträffande frågan huruvida en begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning kan tillämpningen sägas vara något mild, i tveksamma fall kan den tas upp till prövning. Tidigare beskrivningar av denna flexibilitet som är av mer litterär karaktär har anspelat på möjligheten att till och med godta en begäran om förhandsavgörande väckt av Sancho Panza när han var ståthållare för ön Barataria.[55]

105. Med hänsyn till att förordningens sammanhang och syfte är mycket annorlunda, ska emellertid samma kriterier enligt min mening tillämpas *strikt*. Ömsesidigt förtroende kräver klarhet och garantier för att, när fråga är om gränsfall, de beslut av ett organ, som en medlemsstat ombeds verkställa i tillräcklig grad garanterar oberoende, opartiskhet, kontradiktoriskt förfarande och övergripande respekt för rätten till försvar. De kriterier som angetts ovan (i punkt 101) ska därför inte behandlas som valfria eller som mer eller mindre betydelsefulla moment i en övergripande bedömning. Jag föreslår att de i stället ska betraktas som en checklista.

106. Vad särskilt angår förordning nr 1215/2012, ska med andra ord tolkningen av den andra delen av den eventuella funktionella bedömningen av det nationella organets karaktär vara *strikt*: samtliga kriterier ska uppfyllas utan möjlighet till undantag eller sammantagen bedömning.[56]

107. Kort sagt, för att avsluta med den ovannämnda donquijotiska metaforen kan man vidga definitionen av domstol enligt artikel 267 FEUF och godta en fråga från Sancho Panza i hans egenskap av ståthållare för ön Barataria. När allt kommer omkring ska besvarandet av frågor för att främja enhetlighet och klarhet i rättstillämpningen i allmänhet anses vara positivt. Verkställighet av domar som meddelats av ståthållaren Sancho Panza mot enskilda på andra öar är emellertid en helt annan sak.

– *Tillämpning i förevarande mål*

108. På grund av begäran om förhandsavgörande och de yttranden som inkommit till domstolen förefaller inte kroatiska notarier uppfylla den institutionella standarddefinitionen av ”domstol” i förevarande mål.

109. Kan de icke desto mindre anses vara ”domstolar” enligt det andra steget i det föreslagna tillvägagångssättet, det vill säga genom tillämpning av ”checklistan enligt artikel 267 FEUF”?

110. Det kan göras gällande att flera av dessa kriterier är uppfyllda i förevarande mål, vilket hävdats främst av den kroatiska regeringen. Huruvida så är fallet eller ej ankommer i sista hand på den nationella domstolen att avgöra.

54 — Dom av den 15 november 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung m.fl., (C-456/11, EU:C:2012:719, punkt 26).

55 — Se förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet De Coster, (C-17/00, EU:C:2001:366, punkt 14).

56 — De nationella domstolarna har naturligtvis rätten (och ibland skyldigheten) att i gränsfall rådfråga EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF.

111. Som emellertid anförts av kommissionen och som behandlats utförligare vid förhandlingen ger, enligt min uppfattning, det förfarande inför kroatiska notarier som beskrivits i begäran om förhandsavgörande ett starkt intryck av att inte vara kontradiktoriskt. Detta förefaller faktiskt vara fallet per definition, eftersom prövningen av varje egentlig tvist ska överlämnas till domstolen med tillämpning av artikel 282.3 i lagen om exekutiva åtgärder.

112. Vid tillämpningen av definitionen av ”domstol” enligt artikel 267 FEUF är förfarandets kontradiktoriska karaktär inte ett oeftergivligt villkor. Av de skäl som anförts ovan anser jag emellertid att det ska anses vara ett nödvändigt villkor för definitionen av ”domstol” i den mening som avses i förordningen.

113. Även om ett förfarande (lätt) kan *bli* kontradiktoriskt genom att det överförs till ett annat organ är detta enligt min uppfattning inte tillräckligt i sig för att göra det överförande organet till en ”domstol” i den mening som avses i förordningen. Skälet till detta är enkelt: den faktiska kontradiktoriska delen av förfarandet av rättslig karaktär inleds vid domstolen och inte inför notarien.

iii) Slutsats beträffande den andra frågan

114. Av de skäl som det redogjorts för ovan föreslår jag att domstolen besvarar den andra frågan från den hänskjutande domstolen enligt följande. För att anses vara en ”domstol” i den mening som avses i förordning nr 1215/2012 ska en enhet vara ett rättsligt organ i en medlemsstat och utgöra en del av dess rättsväsende. Emellertid kan en enhet, i tveksamma fall, ändå anses vara en ”domstol” när den uppfyller följande kriterier: i) den är upprättad enligt lag, ii) den är av stadigvarande karaktär, iii) dess avgöranden är tvingande, iv) dess förfarande är kontradiktoriskt, v) den tillämpar rättsregler och vi) den har en oberoende ställning.

V – Förslag till avgörande

115. Jag föreslår att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Općinski sud u Puli-Pola (kommunal domstol i Pula, Kroatien) enligt följande:

Den första tolkningsfrågan:

Europaparlamentets och rådets förordning nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område är tillämplig under sådana omständigheter som föreligger i förevarande mål, när ett avtal om nyttjande av en parkeringsplats ingås mellan å ena sidan ett privat rättssubjekt och å andra sidan en enhet som ägs av en offentlig myndighet om den senare inte utövar offentliga maktbefogenheter.

Den andra tolkningsfrågan:

För att anses vara en ”domstol” i den mening som avses i förordning nr 1215/2012 ska en enhet vara ett rättsligt organ i en medlemsstat och utgöra en del av dess rättsväsende. Emellertid kan en enhet, i tveksamma fall, ändå anses vara en ”domstol” när den uppfyller följande kriterier: i) den är upprättad enligt lag, ii) den är av stadigvarande karaktär, iii) dess avgöranden är tvingande, iv) dess förfarande är kontradiktoriskt, v) den tillämpar rättsregler och vi) den har en oberoende ställning.