Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 18. juni 2020[1]

Sag C-540/19

WV
mod
Landkreis Harburg

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – kompetence vedrørende underholdspligt – den bidragsberettigedes sædvanlige opholdssted – offentligt organ, der ved lovbestemt subrogation er indtrådt i den bidragsberettigedes krav«

1. Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland) ønsker oplyst, om tyske retter i henhold til forordning (EF) nr. 4/2009[2] har kompetence til at træffe afgørelse i en sag anlagt af et offentligt tysk organ, der ved lovbestemt subrogation er indtrådt i den bidragsberettigedes stilling over for den bidragspligtige, som har bopæl i Østrig.

2. Domstolen synes allerede at have afklaret denne tvivl, da den i 2014 besvarede et lignende præjudicielt spørgsmål. I Blijdenstein-dommen[3] afviste Domstolen, at det offentlige organ, der var indtrådt i kravet, kunne kræve underholdsbidrag for retterne på det sted, hvor den bidragsberettigede havde sin sædvanlige bopæl. Den gældende bestemmelse i den sag var artikel 5, nr. 2), i Bruxelleskonventionen af 1968[4].

3. På trods af den formelle identitet mellem den i Blijdenstein-dommen undersøgte kompetenceregel og kompetencereglen i artikel 3, litra b), i forordning (EF) nr. 4/2009 er der grunde, der i dag taler for en anderledes fortolkning.

4. Bruxelleskonventionen af 1968 (og dens efterfølger, forordning (EF) nr. 44/2001[5]) er blevet afløst af forordning nr. 4/2009, som ikke blot er en gengivelse af de foregående tekster. For at sikre de samme mål yderligere tilpasser den nye forordning reglerne om international kompetence mellem medlemsstaterne og skal dermed fortolkes i betragtning af denne nye ramme.

5. Domstolen har således lejlighed til at revidere sin hidtidige praksis, for så vidt som den ikke er i overensstemmelse med den gældende lovgivningsmæssige ramme.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Rådets forordning af 18.12.2008 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt (EUT 2009, L 7, s. 1).

3 – Dom af 15.1.2004 (C-433/01, EU:C:2004:21, herefter »Blijdenstein-dommen«).

4 – Konvention af 27.9.1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1972, L 299, s. 32, herefter »Bruxelleskonventionen« eller »konventionen af 1968«).

5 – Rådets forordning 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).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten. Forordning nr. 4/2009

6. 15. betragtning har følgende ordlyd:

»For at varetage de bidragsberettigedes interesser og af hensyn til retsplejen i Den Europæiske Union bør kompetencereglerne, som de følger af forordning (EF) nr. 44/2001, tilpasses. Det forhold, at sagsøg[te] har sit sædvanlige opholdssted i et tredjeland, bør ikke længere udgøre en grund til at udelukke anvendelse af fællesskabskompetencereglerne, og der bør ikke længere kunne henvises til nationale kompetenceregler. Det bør derfor fastsættes i denne forordning, i hvilke tilfælde en medlemsstats ret kan udøve en subsidiær kompetence.«

7. 44. betragtning har følgende affattelse:

»Denne forordning bør ændre forordning (EF) nr. 44/2001, idet den bør træde i stedet for de bestemmelser i denne forordning, der finder anvendelse på underholdspligt […]«

8. Artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

10) »den bidragsberettigede«: enhver fysisk person, der er eller påstås at være berettiget til underholdsbidrag

[…]«

9. Artikel 3 har følgende ordlyd:

»De myndigheder, der er kompetente med hensyn til underholdspligt i medlemsstaterne, er:

a) retten på det sted, hvor sagsøgte har sin sædvanlige bopæl, eller

b) retten på det sted, hvor den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl, eller

c) den ret, der i henhold til den nationale lovgivning har kompetence til at påkende en sag vedrørende en persons retlige status, når anmodningen om underhold er accessorisk i forhold til denne sag, medmindre denne kompetence alene støttes på en af parternes nationalitet, eller

d) den ret, der i henhold til den nationale lovgivning har kompetence til at påkende en sag vedrørende forældreansvar, når anmodningen om underhold er accessorisk i forhold til denne sag, medmindre denne kompetence alene støttes på en af parternes nationalitet.«

10. Artikel 64 foreskriver:

»1. I forbindelse med en anmodning om anerkendelse og om, at en retsafgørelse erklæres for eksigibel, eller i forbindelse med fuldbyrdelse af retsafgørelser omfatter »den bidragsberettigede« offentlige organer, som handler på vegne af en person, der er berettiget til underholdsbidrag, eller et organ, der er berettiget til godtgørelse af ydelser, der er udbetalt i stedet for underholdsbidrag.

[…]

3. Et offentligt organ kan anmode om anerkendelse og om, at en retsafgørelse erklæres for eksigibel, eller kræve fuldbyrdelse af:

a) en retsafgørelse, der er truffet over for en bidragspligtig efter anmodning fra et offentligt organ, som kræver godtgørelse af ydelser, der er udbetalt i stedet for underholdsbidrag

[…]«

B. Tysk ret

11. Følgende fremgår af § 1601 i Bürgerliches Gesetzbuch[6]:

»Slægtninge i lige linje er forpligtede til at yde underhold til hinanden«.

12. § 94, stk. 1, første punktum, i 12. bog i Sozialgesetzbuch[7] bestemmer:

»Hvis den ydelsesberettigede person ifølge civilretten har et underholdskrav for den periode, for hvilken ydelserne ydes, overgår dette til det ansvarlige organ for socialhjælp op til størrelsen af de ydede udgifter sammen med det underholdsretlige oplysningskrav.«

13. § 94, stk. 5, tredje punktum, i SGB XII har følgende ordlyd:

»Der træffes afgørelse om kravene i henhold til stk. 1-4 ad rettens vej.«

II. De faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

14. WV's moder, som er født i 1948, har siden 2009 boet på et alderdoms- og plejehjem i Köln. Da hendes egne indtægter og hendes formue ikke er tilstrækkelige til at dække hendes plejehjemsudgifter fuldstændigt, modtager hun løbende socialhjælp fra Landkreis Harburg (Tyskland) i henhold til bog XII i SGB.

15. WV, som har pligt til at betale underholdsbidrag, bor i Wien (Østrig).

16. Landkreis Harburg har rejst krav mod WV på betaling af udestående underhold for perioden fra april 2017 til april 2018 samt betaling af et løbende underhold fra maj 2018.

17. Sagen blev anlagt ved Amtsgericht Köln (byretten i Köln, Tyskland), og i stævningen anførte det offentlige organ, at moderens underholdskrav krav mod sønnen WV i henhold til SGB XII's § 94, stk. 1, var overgået til det offentlige organ. Det offentlige organ anførte, at det i den nævnte periode udbetalte sociale ydelser til moderen, som er betydeligt større end det krævede underholdsbeløb.

18. WV gjorde gældende, at de tyske domstole ikke har international kompetence i sagen.

19. Retten i første instans i Köln var af den opfattelse, at de tyske domstole ikke havde international kompetence, og afviste sagen. Efter nævnte rets opfattelse kan »den bidragsberettigede« i henhold til artikel 3, litra b), i forordning nr. 4/2009 kun være den bidragsberettigede selv, men ikke et offentligt organ, som er indtrådt i dette krav.

6 – Den borgerlige lovbog (herefter »BGB«).

7 – Den sociale lovbog (herefter »SGB XII«).

20. Det sagsøgende offentlige organ appellerede til Oberlandesgericht (regional appeldomstol), som annullerede den anfægtede afgørelse og hjemviste sagen til retten i første instans til fornyet behandling.

21. Efter appeldomstolens opfattelse har de tyske domstole international kompetence, idet den bidragsberettigede i henhold til artikel 3, litra a) og b), i forordning nr. 4/2009 kan vælge at gøre sit krav gældende såvel ved den kompetente ret for hendes bopæl (Tyskland) som ved den kompetente ret for sagsøgtes bopæl (Østrig i denne sag). Dette valg gør sig også gældende for det offentlige organ, der er indtrådt i underholdskravet.

22. WV har iværksat kassationsanke til prøvelse af appelrettens dom ved Bundesgerichtshof (forbundsdomstol), som har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan et offentligt organ, som har udbetalt sociale ydelser til en person, der er berettiget til underholdsbidrag, i henhold til offentligretlige bestemmelser, påberåbe sig værnetinget på den bidragsberettigedes sædvanlige opholdssted i henhold til artikel 3, litra b), i forordning nr. 4/2009, når organet på grund af udbetalingen af sociale ydelser ved regres gør den bidragsberettigedes underholdskrav, som er overgået til organet ved lovbestemt subrogation, gældende over for den bidragspligtige?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

23. Forelæggelsesafgørelsen indgik til Domstolen den 16. juli 2019.

24. Forbundsrepublikken Tysklands regering, Kongeriget Spaniens regering og Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg.

25. Det blev ikke anset for nødvendigt at afholde et retsmøde.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkning

26. Sikkerhed for, at underholdsbidrag reelt og hurtigt kan inddrives, er altafgørende for mange EU-borgeres trivsel [8]. For at styrke denne sikkerhed i grænseoverskridende situationer indeholdt Bruxelleskonventionen af 1968 allerede en særlig bestemmelse om international kompetence [9]. I henhold til denne bestemmelse [konventionens artikel 5, nr. 2)] kunne en bidragsberettiget person gøre sit krav gældende ved den kompetente ret i den medlemsstat, hvor den bidragspligtige har bopæl, eller ved retten i den medlemsstat, hvor den bidragsberettigede selv har bopæl eller sit sædvanlige opholdssted. Denne regel blev inkorporeret i forordning nr. 44/2001.

8 – Dette blev fastslået i Program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT 2001, C 12, s. 1), som tog det første skridt i arbejdet for en ny lovgivning om samarbejde vedrørende underholdspligt.

9 – Som det forklares i Jenard-rapporten om konventionen af 1968 (EFT 1979, C 59, s. 1), blev bestemmelsen indført i forlængelse af Haagerkonventionen af 15.4.1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser vedrørende underholdspligt over for børn.

27. Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 opfordrede Rådet til på grundlag af Kommissionens forslag at udarbejde fælles procedureregler for forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister vedrørende underholdsbidrag. Det endelige skridt blev taget med Haag-programmet og den efterfølgende handlingsplan [10], som på dette område udmøntede sig i forordning nr. 4/2009.

28. For at varetage de bidragsberettigedes interesser og af hensyn til retsplejen i Den Europæiske Union tilpasser forordning nr. 4/2009de hidtidige kompetenceregler. Denne forordning indeholder navnlig en særlig ordning for krav om underholdsbidrag, som, selv om den er forbundet med de øvrige instrumenter inden for det civilretlige samarbejde, har sine egne mål og egen systematik.

29. Som jeg vil anføre i det følgende, bør disse forhold gives forrang ved fortolkningen af den (nye) tekst og bidrage til at sikre en ensartet anvendelse, som skal være selvstændig.

B. Problemstillingen i spørgsmålet. Hidtidig retspraksis

30. Siden ikrafttrædelsen af forordning nr. 4/2009 [11] er Domstolen blevet forelagt forskellige præjudicielle spørgsmål om enten dens artikel 3 [12] eller navnlig denne artikels litra b) [13], selv om disse spørgsmål har et andet udgangspunkt end spørgsmålet i denne sag.

31. Forordning nr. 4/2009 giver ikke et direkte svar på den forelæggende rets spørgsmål, hvilket har givet anledning til bemærkninger om forordningens manglende klarhed på dette punkt [14].

32. Det bør efter min opfattelse være muligt at finde elementer i denne forordning, der er tilstrækkelige til, at det præjudicielle spørgsmål kan besvares bekræftende. Jeg vil forsøge at forklare, hvorfor et offentligt organ, der har udbetalt sociale ydelser til en person, der er berettiget til underholdsbidrag, kan anlægge sag ved retterne på den bidragsberettigedes sædvanlige opholdssted og gøre den bidragsberettigedes underholdskrav [15], som er overgået til organet ved lovbestemt subrogation, gældende over for den bidragspligtige.

33. Dette svar indebærer, at der ses bort fra Blijdenstein-dommen, hvori Domstolen i overensstemmelse med artikel 5, nr. 2), i Bruxelleskonventionen af 1968 som nævnt fastslog, at værnetinget på den bidragsberettigede persons sædvanlige bopæl kun gør sig gældende for en aktør, som »personligt er sagsøger« [16].

34. Nedenstående følger af ovennævnte dom:

– Efter en henvisning til princippet om, at kompetenceregler, der fraviger reglen om, at kompetencen tilkommer retterne i den stat, på hvis område sagsøgte har bopæl, skal fortolkes indskrænkende, hvilket er et generelt princip på området for international kompetence, og til *modviljen* i

10 – Haag-programmet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union (EUT 2005, C 53, s. 1).

11 – Jf. forordningens artikel 76. Forordningen trådte i kraft den 30.1.2009, og forordningen fik fuld virkning fra den 18.6.2011, da den midlertidige anvendelse af Haagerprotokollen af 2007 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt, trådte i kraft.

12 – Dom af 16.7.2015, A (C-184/14, EU:C:2015:479), af 15.2.2017, W og V (C-499/15, EU:C:2017:118), og af 5.9.2019, R (kompetence for så vidt angår forældreansvar og underholdspligt) (C-468/18, EU:C:2019:666, herefter »R-dommen«). Se desuden kendelse af 16.1.2018, PM (C-604/17, EU:C:2018:10), og af 3.10.2019, OF (Skilsmisse, hvor et mindreårigt barn er involveret) (C-759/18, EU:C:2019:816).

13 – Dom af 18.12.2014, Sanders og Huber (C-400/13 og C-408/13, EU:C:2014:2461, herefter »Sanders og Huber-dommen«).

14 – V. Lipp, »Vorbemerkung zu Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EG-UntVO)«, Münchener Kommentar FamFG, bind 2, 3. udg., 2019, punkt 29 ff.

15 – Det offentlige organ kan ikke anvende kompetencereglerne i forordning nr. 4/2009 med henblik på tilbagebetaling af beløb, som organet har betalt i forbindelse med andet end underhold.

16 – Blijdenstein-dommen, præmis 28 samt domskonklusionen, som har en anden ordlyd.

konventionen af 1968 mod, at retterne på det sted, hvor sagsøgeren har bopæl, tillægges kompetence [17], betegnede Domstolen den underholdsberettigede som »den svageste part« i sager om krav om underholdsbidrag.

– Domstolen fastslog på dette grundlag, at »[e]n offentlig myndighed, der iværksætter et regressøgsmål mod en underholdspligtig, […] imidlertid ikke [befinder sig] i en underlegen stilling i forhold til den underholdspligtige« [18].

– Domstolen forklarede ud fra den bidragspligtiges synspunkt, at formålet med artikel 2, stk. 1, i konventionen af 1968 (som fastsatte den generelle regel om, at kompetencen tilkommer retterne i den stat, på hvis område sagsøgte har bopæl) er »at beskytte sagsøgte, som i almindelighed er den svageste part, fordi han påtvinges sagsøgerens søgsmål« [19].

– Endelig fastslog Domstolen, at retterne i den stat, hvor sagsøgte har bopæl, »er bedre i stand til at vurdere sagsøgtes økonomiske situation« [20].

35. I senere domme vedrørende artikel 3 i forordning nr. 4/2009 har Domstolen bibeholdt følgende elementer af sin hidtidige praksis:

– Forordningens relevans for analysen af den nye forordnings bestemmelser, for så vidt som bestemmelserne heri har erstattet bestemmelserne i forordning nr. 44/2001 [21].

– Opfattelsen af, at den valgmulighed, som den bidragsberettigede har (artikel 3 i forordning nr. 4/2009), skyldes den pågældendes status som »svag part«, når den anlægger sag [22].

C. Argumenter for en ændring i retspraksis

36. I det følgende vil jeg anføre de grunde, der samlet set [23] kan begrunde, at der ses bort fra kriteriet i Blijdenstein-dommen, i betragtning af den nye lovgivningsmæssige ramme (forordning nr. 4/2009). På dette punkt er jeg enig med den tyske og den spanske regering samt med Kommissionen, som alle har foreslået denne løsning.

1. En ny ordning for regler om international kompetence

a) En komplet ordning

37. Tesen om, at der skal være kontinuitet mellem på hinanden følgende instrumenter er for det første hverken absolut eller automatisk [24]. Det er fornuftigt at følge hidtidig retspraksis, hvis der ikke er sket ændringer i lovgivningen. Forordning nr. 4/2009 indeholder netop ændringer, selv om de ikke fremgår ved blot at læse den gældende bestemmelse, altså artikel 3, litra b).

17 – Ibidem, præmis 25.

18 – Ibidem, præmis 30. Domstolen tilføjede følgende: »Desuden befinder den underholdsberettigede, hvis behov er blevet dækket ved ydelser udbetalt af denne offentlige myndighed, sig ikke længere i en økonomisk vanskelig situation«. I punkt 69 forklarer jeg, hvorfor denne konstatering ikke bør gentages.

19 – Ibidem, præmis 29.

20 – Ibidem, præmis 31.

21 – Sanders og Huber-dommen, præmis 23.

22 – Sanders og Huber-dommen, præmis 28, og R-dommen, præmis 30. Begge henviser til Blijdenstein-dommens præmis 29.

23 – Det er muligt, at nogle af disse isoleret set ikke er i stand til at udløse en ændring i retspraksis.

24 – Dette blev anført af generaladvokat Jääskinen i forslag til afgørelse af 4.9.2014, Sanders og Huber (C-400/13 og C-408/13, EU:C:2014:2171, punkt 37 og 41): Der kan ikke ske en mekanisk overførelse af de principper, der følger af retspraksis vedrørende tidligere retlige instrumenter.

38. I modsætning til Bruxelleskonventionen og forordning nr. 44/2001 betinger forordning nr. 4/2009 ikke anvendelsen af dens regler om international kompetence af, at sagsøgte har bopæl i en medlemsstat [25].

39. På grundlag af denne retlige omstændighed kan der udledes et første argument for at tillade, at offentlige organer, der ved lovbestemt subrogation er indtrådt i underholdskravet, kan indbringe en sag for retterne i den stat, hvor den bidragsberettigede har bopæl: beskyttelsen af deres rettigheder [26].

40. Som Kommissionen har fremhævet [27], vil en afvisning af et søgsmål fra et offentlig organ, der er indtrådt i en bidragsberettiget persons rettigheder, anlagt ved retterne i den stat, hvor den bidragsberettigede har bopæl, hvis den bidragspligtige person har bopæl i et tredjeland, højst sandsynligt medføre, at det offentlige organ må gøre sit krav gældende uden for Den Europæiske Union.

41. Hvis dette ikke skal være tilfældet, kræves en værnetingsaftale til fordel for en medlemsstat (artikel 4), sagsøgtes stiltiende accept af, at retterne i en medlemsstat har kompetence (artikel 5), eller at sagsøgte og det offentlige organ begge har statsborgerskab i en medlemsstat (artikel 6). Forum necessitatis i artikel 7 træder kun i kraft i undtagelsestilfælde, hvilket anføres i samme artikel.

42. Et offentligt organ, der er tvunget til at gøre sit krav gældende i en stat uden for Den Europæiske Union, vil ikke kun opleve yderligere vanskeligheder med hensyn til anerkendelsessøgsmålet [28], men formentlig også bagefter, hvis den anmoder om anerkendelse eller fuldbyrdelse af en afgørelse, der er truffet i en anden stat. I dette tilfælde er den gældende ordning ikke en af ordningerne i forordning nr. 4/2009, men derimod enten en (multilateral eller bilateral) konventionsordning eller ordningen under den jurisdiktion, hvor der skal anmodes om anerkendelse eller fuldbyrdelse [29].

b) En ordning med alternative internationale kompetenceregler [30]

43. Ud over at se bort fra kravet om, at sagsøgte skal have bopæl i en medlemsstat, for at dens bestemmelser finder anvendelse, opgiver forordning nr. 4/2009 ordningen med regel og undtagelse, der fandt anvendelse i Bruxelleskonventionen af 1968 og i forordning nr. 44/2001, som gav forrang til retten på det sted, hvor sagsøgte har bopæl, og krævede en indskrænkende fortolkning af andre kompetenceregler, især de regler, der tillægger kompetence på grundlag af det emne, der er genstand for tvisten.

44. I forordning nr. 4/2009 er sagsøgtes sædvanlige opholdssted ganske vist den første mulighed, der foreligger i artikel 3, men de efterfølgende muligheder er opstillet som alternativer til førstnævnte [31].

25 – 15. betragtning til forordning nr. 4/2009 nævner denne ændring og beskriver dens konsekvenser for kompetencereglerne: Når de overflødige nationale ordninger er fjernet, er det afgørende, at forordningen fuldender regelsættet om retternes kompetence og fastsætter subsidiære regler (artikel 6 og 7):

26 – Vanskelighederne ved at opnå denne beskyttelse kan til gengæld have en negativ indvirkning på formålene med forordningen: se punkt 54 ff.

27 – Kommissionens skriftlige indlæg, punkt 20. Som fremhævet i retslitteraturen, V. Lipp, nævnt ovenfor, punkt 32.

28 – Ud over vanskelighederne i forbindelse med at anlægge sag i udlandet, som enhver sagsøger støder på, kan et offentligt organ støde på hindringer, der netop skyldes dets offentlige karakter.

29 – Hvilket som regel indebærer, at fuldbyrdelsen af afgørelsen kræver en afgørelse om eksigibilitet (exequatur), der som regel er underlagt krav om kontrol af, at retterne i domstolslandet har kompetence, at retten til forsvar er overholdt, at der er overensstemmelse med tidligere afgørelser, at der ikke verserer andre sager om det samme eller konnekse sager i domstolslandet, at der ikke foreligger en uoverensstemmelse med ordre public i domstolslandet, og, i visse tilfælde, kontrol af den lov, der finder anvendelse på sagens realitet.

30 – Her taler jeg alene om forholdet mellem kompetencereglerne i artikel 3 i forordning nr. 4/2009.

31 – Denne særegenhed ved forordning nr. 4/2009 er blevet fremhævet af generaladvokat Jääskinen i forslag til afgørelse i forenede sager Sanders og Huber (C-400/13 og C-408/13, EU:C:2014:2171, punkt 62).

45. Eftersom alle kompetencereglerne i artikel 3 er anbragt på det samme niveau, kan Domstolens tidligere argumentation, som bygger på *modviljen* mod retten på det sted, hvor sagsøgeren har bopæl, og på den generelle kvalificering af sagsøgte som den svageste part, forkastes i den nye lovgivningsmæssige ramme [32].

2. »Bidragsberettiget« er ikke lig med »sagsøger«

46. I R-dommen fastslog Domstolen, at den bidragsberettigede, i egenskab af sagsøger, har flere kompetenceregler til rådighed; dette forklarede Domstolen med den pågældendes karakter af »svag part«, og idet formålet med forordning nr. 4/2009 er at varetage den bidragsberettigedes interesser [33].

47. Disse konstateringer indebærer ikke, at andre sagsøgere ikke har den samme mulighed for at vælge mellem de retter, der er nævnt i denne forordnings artikel 3. Argumentationen i R-dommen var tilpasset omstændighederne i den sag, hvori dommen blev afsagt, men der er ingen grund til at læse denne dom (og, i videre forstand, forordning nr. 4/2009) således, at den begrænser kompetencereglerne i artikel 3 til blot at gøre sig gældende for en retssag, som en »svag part« anlægger *personligt*.

48. Forordning nr. 4/2009 ligestiller hverken »bidragsberettiget« med »sagsøger« [34] eller »bidragspligtig« med »sagsøgt«. Artikel 8, stk. 1, beskriver faktisk en situation, hvor den bidragspligtige er sagsøgeren, og begrænser den pågældendes mulighed for at anlægge sag til den medlemsstat, hvor den bidragsberettigede har sit sædvanlige opholdssted (på visse betingelser).

49. Definitionen af den bidragsberettigede – såvel som af den bidragspligtige – i artikel 2 i forordning nr. 4/2009 omfatter kun *fysiske personer*, men der er som nævnt ikke nødvendigvis sammenfald mellem »den bidragsberettigede« og »sagsøgeren«.

50. Det fremgår med andre ord ikke af artikel 2, stk. 1, nr. 10), i forordning nr. 4/2009, at offentlige organer, der er indtrådt i den bidragsberettigedes stilling, ikke har flere værneting til rådighed end retten på det sted, hvor sagsøgte har sin sædvanlige bopæl. Den omstændighed, at det offentlige organ ikke er omfattet af definitionen i artikel 2, stk. 1, nr. 10), betyder kun, at oplysningen om *dette organs* sædvanlige opholdssted (eller hjemsted) i en bestemt medlemsstat, ikke begrunder, at retterne i denne stat har international kompetence i henhold til artikel 3, litra b) [35].

51. Muligheden for at begrænse de kompetenceregler, der er til rådighed for offentlige organer, blev overvejet under lovgivningsproceduren, men indgik ikke i det endelige dokument. Europa-Parlamentet foreslog i sin lovgivningsmæssige beslutning af 13. december 2007 [36] to tekster, der er relevante her: a) I artikel 2, nr. 9), blev offentlige instanser omfattet af begrebet »bidragspligtig«, og b) Af en ny artikel, artikel 2a, fremgik det, at disse instanser kun ville få adgang til retten på det sted, hvor sagsøgte har sin sædvanlige bopæl. Begge forslag forsvandt efterfølgende [37].

32 – Punkt 34 ovenfor.

33 – Præmis 28-33, især præmis 30.

34 – Dette gjorde Bruxelleskonventionen og forordning nr. 44/2001 heller ikke. Jenard-rapporten om konventionen henviser til »sagsøgeren« og ikke til »den bidragsberettigede« (s. 25).

35 – Som fremhævet i retslitteraturen, f.eks. V. Lipp, nævnt ovenfor, punkt 30.

36 – Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 13.12.2007 om forslag til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdspligt (KOM(2005)0649 – C6-0079/2006 – 2005/0259(CNS)), P6_TA(2007)0620, ændring 19 og 21 til Kommissionens forslag.

37 – Se dokument 14066/08 (add. 1) af 21.10.2008 med Rådets forslag, godkendt ved Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 4.12.2008, P6_TA(2008)0574.

52. Artikel 64 i forordning nr. 4/2009 understøtter også det synspunkt, som jeg har foreslået, idet den omhandler offentlige organer, som kræver godtgørelse af ydelser, der er udbetalt i stedet for underholdsbidrag:

– Dens artikel 1, som er i tråd med 14. betragtning [38], udvider begrebet »den bidragsberettigede« til at omfatte offentlige organer, der kan fremsætte anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse, og eventuelt eksigibilitet [39].

– Stk. 3, som tager udgangspunkt heri, forbinder den tillagte beføjelse med to typer afgørelser, hvoraf retsafgørelser, »der er truffet over for en bidragspligtig efter anmodning fra et offentligt organ, som kræver godtgørelse af ydelser, der er udbetalt i stedet for underholdsbidrag«, er relevante her. Da en normal situation vil være, at anmodningen om anerkendelse, fuldbyrdelse eller eksigibilitet fremsættes i den stat, hvor sagsøgte har sit sædvanlige opholdssted, er den oprindelige afgørelse pr. definition blevet truffet i en anden stat.

53. Således tillader forordning nr. 4/2009, om end implicit, at offentlige organer anvender andre kompetenceregler end reglen om den bidragspligtiges sædvanlige opholdssted.

3. Formålene med forordning nr. 4/2009

54. Forordning nr. 4/2009 har som nævnt generelt til formål at beskytte den bidragsberettigede. Dette fremgår af 15. betragtning til forordningen, som forbinder dette formål med formålet om at sikre en effektiv inddrivelse af underholdsbidrag i grænseoverskridende situationer [40].

55. Det er mere i overensstemmelse med dette formål, at et regressøgsmål eller et søgsmål om tilbagebetaling til de offentlige organer, der ved lovbestemt subrogation er indtrådt i den bidragsberettigedes stilling, kan anlægges ved retten på det sted, hvor sidstnævnte har sin sædvanlige bopæl. Således lettes inddrivelsen af underholdsbidrag, da dette sted ofte også vil være det offentlige organs hjemsted [41].

56. Der kan argumenteres for, at en tilladelse til, at offentlige organer kan anlægge sag på disse betingelser, ikke tilgodeser den bidragsberettigede. Det er heller ikke sandsynligt, at dette fremmer betalingen af forskud på den bidragsberettigedes underholdskrav. Jeg minder om, at den forelæggende ret havde gjort dette gældende i Blijdenstein-sagen, og at Domstolen forkastede dette argument, idet den fremhævede, at offentlige organer yder forskud i kraft af deres lovmæssige forpligtelser [42].

57. Forordning nr. 4/2009 fokuserer først og fremmest på den fysiske person, der er bidragsberettiget, men dette betyder ikke nødvendigvis, at den begrænser målet om at sikre inddrivelsen af underholdsbidrag (i grænseoverskridende situationer), som denne bidragsberettigede person har til gode, når dette krav er overgået til et offentligt organ ved lovbestemt subrogation.

38 – »Det bør fastsættes i denne forordning, at udtrykket »bidragsberettiget« i forbindelse med en anmodning om anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse om underholdspligt omfatter offentlige organer, der har ret til at træde i stedet for en person, som har krav på underholdsbidrag, eller til at kræve tilbagebetaling af underholdsydelser, der er udbetalt til den bidragsberettigede […]«.

39 – Artikel 64 bygger direkte på artikel 36 i Haagerkonventionen af 23.11.2007 om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer: jf. dokument 14066/08 (add. 1) af 21.10.2008, som jeg har nævnt i fodnote 37, og som indeholder Rådets forslag, artikel 47b, nu artikel 64. Den nævnte artikel i Haagerkonventionen gengiver (med enkelte forskelle) artikel 18 og 19 i Haagerkonventionen af 2.10.1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt. Kvalificeringen af offentlige organer som »bidragsberettigede« i denne forbindelse har til formål at tillade deres anvendelse af centrale myndigheder som mellemled.

40 – Se 45. betragtning. Andre foregående betragtninger, som f.eks. 22. eller 31. betragtning, forbinder dette formål med specifikke løsninger eller dele af forordningen.

41 – Argumentet, som også fremgår af den tyske regerings skriftlige indlæg (punkt 20), bør måske nuanceres, idet den bidragspligtiges formue ofte befinder sig i en anden stat. Under alle omstændigheder vil det offentlige organ – eller enhver sagsøger – som tillades at indbringe sagen for retterne på dets eget hjemsted, som svarer til den bidragsberettigedes sædvanlige opholdssted, have lettere ved at opnå fuldbyrdelse.

42 – Blijdenstein-dommen, præmis 33.

58. Desuden styrker den fortolkning, som jeg foreslår, beskyttelsen af den bidragsberettigede, idet den giver kompetencereglerne i forordning nr. 4/2009 en vis afskrækkende virkning for den bidragspligtige, som vil være bevidst om, at den pågældende kan blive sagsøgt uden for sit sædvanlige opholdssted, også af et offentligt organ.

59. Dermed sker der en kvalitativ ændring i forhold til den tidligere situation, som blev fastlagt i Blijdenstein-dommen. I den situation udbetalte det offentlige organ sociale ydelser til den bidragsberettigede, mens den bidragspligtige (som blev sagsøgt, fordi den pågældende ikke betalte dem) udnyttede værnetingsfordelen. Denne ubalance kan og bør afhjælpes.

60. Som det blev fremhævet [43] i forbindelse med en kommentar til Blijdenstein-dommen, og som parterne har anført i deres skriftlige indlæg, udgør den omstændighed, at det offentlige organ ikke kan anlægge sag på den bidragsberettigedes bopæl, et incitament for den bidragspligtige til at undlade at opfylde sine forpligtelser frivilligt [44].

4. Yderligere argumenter

61. Det synspunkt, som jeg foreslår, understøttes af en anden grund, som måske har mindre teoretisk betydning, men som spiller en rolle i praksis: at sikre, at retten så vidt muligt anvender sin egen lovgivning.

62. Dette argument blev også fremført i forbindelse med Blijdenstein-dommen [45], men blev ikke accepteret af Domstolen, da der på det pågældende tidspunkt ikke fandtes et instrument om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt, der var fælles for medlemsstaterne [46].

63. I dag er disse stater (med undtagelse af Danmark) tiltrådt Haagerprotokollen om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt, som er godkendt af Unionen, hvis artikel 3 som en regel bestemmer, at loven i den stat, hvor den bidragsberettigede har sit sædvanlige opholdssted, finder anvendelse [47].

64. I samme retning fører en tilladelse til, at det offentlige organ kan anlægge sag på den bidragsberettigedes sædvanlige opholdssted, til forum/ius-sammenhængen, da dette sted som nævnt som regel også er organets hjemsted. Jeg minder om, at artikel 64, stk. 2, i forordning nr. 4/2009 bestemmer, at »[e]t offentligt organs ret til at handle på vegne af en person, der er berettiget til underholdsbidrag, eller til at anmode om godtgørelse af ydelser, der er udbetalt til den bidragsberettigede i stedet for underholdsbidrag, er undergivet den lov, der gælder for organet«.

65. Endelig begrundes en accept i disse sager af den bidragsberettigedes sædvanlige opholdssted som kompetenceregel af processuelle nærhedshensyn og af retsplejehensyn, hvilket også gør sig gældende for reglen om, at retten på den bidragspligtiges sædvanlige opholdssted har kompetence: Der er en grund til, at de er alternativer. Disse hensyn forsvinder ikke, når det ikke er den bidragsberettigede selv, der anlægger sag, men derimod en anden (offentlig) person, som er indtrådt i den bidragsberettigedes rettigheder.

43 – Se S. Álvarez González, »Acción de regreso alimenticio y competencia judicial internacional: un nuevo paso en la progresiva delimitación del artículo 5.2 del Convenio de Bruselas« [»Regressøgsmål vedrørende underhold og international kompetence: et nyt skridt i den gradvise afgrænsning af Bruxelleskonventionens artikel 5, nr. 2)«], La Ley-Unión Europea, 25. årgang, nr. 6116, punkt 5, med yderligere henvisninger.

44 – Kommissionens skriftlige indlæg, punkt 25, og den spanske regerings skriftlige indlæg, punkt 26.

45 – Generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse af 10.4.2003, Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2003:231, punkt 28 og 29). Generaladvokat Tizzano betegnede selv dette argument som »accessorisk«.

46 – Haagerkonventionen af 2.10.1973 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt, var i kraft i 11 medlemsstater.

47 – For at sikre forum/ius-sammenhængen fastsættes det i artikel 4, stk. 3, i protokollen om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt, udfærdiget i Haag den 23.11.2007, at »[u]anset artikel 3 finder domstolslandets lov anvendelse, hvis den bidragsberettigede har indbragt sagen for den kompetente myndighed i den stat, på hvis område den bidragspligtige har sit sædvanlige opholdssted […]«. Den udelukker imidlertid ikke andre løsninger, som er baseret på andre formål.

66. Retten på det sted, hvor den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl, er bedst egnet til at fastslå sidstnævntes behov og er derfor også den ret, der er bedst egnet til at fastslå, hvad det organ, der er indtrådt i den bidragsberettigedes underholdskrav, nærmere bestemt kan kræve [48].

5. Konsekvenser for den bidragspligtige?

67. Jeg vil endelig præcisere virkningerne, for den bidragspligtige, af den omstændighed, at et offentligt organ, der er indtrådt i den bidragsberettigedes krav, kan gøre dette krav gældende i den stat, hvor sidstnævnte har sit sædvanlige opholdssted. Dette har de parter, der har deltaget i den præjudicielle procedure, også henvist til.

68. Ved at acceptere denne mulighed placeres den sagsøgte bidragspligtige person ikke i en yderligere ufordelagtig situation: Den ret, der træffer afgørelse om kravet mod den bidragspligtige, er i sidste ende den samme ret, som den bidragsberettigede har kunnet indbringe sagen for, da sidstnævnte er umiddelbart berørt.

D. Subsidiære betragtninger

69. Hvis Domstolen i modsætning til det synspunkt, som jeg har fremført, vælger at fastholde praksis efter Blijdenstein-dommen, bør dens rækkevidde efter min opfattelse subsidiært nuanceres på to punkter:

– Reglen om, at retten på det sted, hvor den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl, har kompetence, bør ikke begrænses til sager, som denne *personligt* anlægger [49]. Denne begrænsning fører ved en ren bogstavelig læsning til det ulogiske resultat, hvor f.eks. en værge for en inhabil (værgen kan være en fysisk eller en juridisk person) udelukkes fra at kræve underholdsbidrag på det sted, hvor personen under værgemål har sit sædvanlige opholdssted.

– Det bør ikke undersøges, om »den underholdsberettigede, hvis behov er blevet dækket ved ydelser udbetalt af denne offentlige myndighed, […]ikke længere [befinder sig] i en økonomisk vanskelig situation« [50]. Denne konstatering kunne føre til, at kompetencereglen afhænger af sagsøgerens midler (enten den bidragsberettigede eller en tredjepart, der indtræder i førstnævntes krav, såvel en fysisk som en juridisk person), og endda en pligt til i hvert enkelt tilfælde at vurdere den pågældendes vanskelige situation.

V. Forslag til afgørelse

70. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland) således:

»Artikel 3, litra b), i Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 af 18. december 2008 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt skal fortolkes således, at et offentligt organ, som har udbetalt sociale ydelser til en person, der er berettiget til underholdsbidrag, og ved lovbestemt subrogation er indtrådt i underholdskravet, kan gøre krav på bidraget over for den, der har pligt til at betale det, ved regres ved retterne i den stat, hvor den bidragsberettigede har sit sædvanlige opholdssted.«

48 – Som det fremgår af præmis 50 i dom af 4.6.2020, FX (afværgelse af fuldbyrdelse af et underholdsbidrag (C-41/19, EU:C:2020:425), som henviser til punkt 80 i generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse af 27.2.2020 (C-41/19, EU:C:2020:132), vedrører fondens inddragelse den måde, hvorpå det skyldige beløb indfries; det har ingen indflydelse på indholdet af bidragsafgørelsen, som forbliver uberørt.

49 – Punkt 33 ovenfor.

50 – Blijdenstein-dommen, præmis 30.