Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 18 juni 2020[1]

Mål C-540/19

WV
mot
Landkreis Harburg

(begäran om förhandsavgörande från Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Domstols behörighet i fråga om underhållsskyldighet – Den underhållsberättigades hemvist – Ett offentligt organ som övertar den underhållsberättigades fordran”

1. Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland) har ställt en fråga till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida förordning (EG) nr 4/2009[2] ska tolkas på så sätt att tysk domstol är behörig att pröva en talan som väckts av ett offentligt organ i Tyskland som har övertagit en underhållsberättigads fordran mot den underhållsskyldige, som är bosatt i Österrike.

2. Vid första anblicken förefaller det som om domstolen redan har besvarat denna fråga, då den år 2014 prövade en liknande begäran om förhandsavgörande. I domen Blijdenstein[3] slog domstolen fast att det offentliga organ som övertagit fordran inte fick väcka talan om underhållsbidrag vid domstol i den stat där den underhållsberättigade har sin hemvist. Den bestämmelse som var tillämplig i det målet var artikel 5.2 i 1968 års Brysselkonvention.[4]

3. Även om det behörighetskriterium som prövades i domen Blijdenstein och behörighetskriteriet i artikel 3 b i förordning nr 4/2009 formellt sett är identiska, finns det skäl som talar för en annan tolkning i dag.

4. 1968 års Brysselkonvention (och dess efterträdare förordning (EG) nr 44/2001)[5] har ersatts av förordning nr 4/2009, som inte bara är en återgivning av tidigare texter. För att på ett bättre sätt kunna uppnå samma mål, anpassar den nya förordningen reglerna om internationell behörighet mellan medlemsstaterna, vilket innebär att tolkningen av den måste göras med beaktande av den nya ramen.

5. Domstolen ges således möjlighet att ändra sin tidigare praxis i den mån den inte är anpassad till det aktuella normativa sammanhanget.

1 Originalspråk: spanska.

2 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).

3 Dom av den 15 januari 2004 (C-433/01, EU:C:2004:21) (nedan kallad domen Blijdenstein).

4 Konvention av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 299, 1972, s. 32; nedan kallad 1968 års Brysselkonvention eller 1968 års konvention).

5 Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 12, 2001, s. 1).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätten. Förordning nr 4/2009

6. Skäl 15 i förordning nr 4/2009 har följande lydelse:

”För att skydda de underhållsberättigades intressen och främja god rättsskipning inom Europeiska unionen bör behörighetsreglerna enligt förordning (EG) nr 44/2001 anpassas. Att en svarande har hemvist i en tredjestat bör inte längre innebära att tillämpning av gemenskapens behörighetsregler utesluts och en hänvisning till behörighetsreglerna i nationell rätt bör inte längre finnas. I denna förordning bör det därför regleras i vilka fall en domstol i en medlemsstat kan ha subsidiär behörighet.”

7. Skäl 44 i förordning nr 4/2009 har följande lydelse:

”Denna förordning bör ändra förordning (EG) nr 44/2001 genom att ersätta bestämmelserna om underhållsskyldighet i den förordningen …”

8. I artikel 2.1 i förordning nr 4/2009 föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

…

10) *underhållsberättigad:* varje enskild person som har eller påstås ha rätt att få underhållsbidrag.

…”

9. I artikel 3 i förordning nr 4/2009 föreskrivs följande:

”I frågor som gäller underhållsskyldighet i medlemsstaterna ska behörigheten ligga hos

a) domstolen i den ort där svaranden har hemvist, eller

b) domstolen i den ort där den underhållsberättigade har hemvist, eller

c) den domstol som enligt sin egen lag är behörig att pröva en talan om någons rättsliga status, om frågan om underhåll har samband med den talan, såvida inte behörigheten endast grundar sig på den ena partens medborgarskap, eller

d) den domstol som enligt sin egen lag är behörig att pröva en talan om föräldraansvar om frågan om underhåll har samband med denna talan, såvida inte behörigheten endast grundar sig på den ena partens medborgarskap.”

10. Artikel 64 i förordning nr 4/2009 har följande lydelse:

”1. När det gäller en ansökning om erkännande och verkställbarhetsförklaring av domar eller verkställighet av domar ska termen underhållsberättigad även innefatta ett offentligt organ som agerar i stället för en person som har rätt att få underhållsbidrag eller ett offentligt organ som har rätt till återbetalning för understöd som har lämnats i stället för underhållsbidrag.

…

3. Ett offentligt organ får söka erkännande och verkställbarhetsförklaring eller begära verkställighet av

a) en dom meddelad mot en underhållsskyldig på begäran av ett offentligt organ som kräver återbetalning för bidrag som lämnats i stället för underhållsbidrag,

…”

B. Tysk rätt

11. 1601 § i Bürgerliches Gesetzbuch har följande lydelse: [6]

”Släktingar i rakt upp- och nedstigande led har underhållsskyldighet gentemot varandra.”

12. I 94 § stycke 1 första meningen i bok XII i Sozialgesetzbuch [7] föreskrivs följande:

”Om förmånstagaren under den tid som stödet tillhandahålls har rätt till underhåll enligt civilrättsliga regler, så går denna rätt över på det organ som betalar ut det sociala biståndet med maximalt det belopp som har betalats ut, detsamma gäller för den skyldighet att tillhandahålla upplysningar som föreskrivs enligt lagstiftningen om underhåll.”

13. I 94 § stycke 5 tredje meningen SGB XII föreskrivs följande:

”Tvister angående rättigheter enligt styckena 1–4 ska avgöras av allmän domstol.”

II. Bakgrunden till tvisten och tolkningsfrågan

14. WV:s mor som är född 1948 bor sedan 2009 på ett äldreboende i Köln (Tyskland). Hon erhåller löpande socialt bistånd från Landkreis Harburg (förvaltningsdistriktet Harburg, Tyskland) enligt SGB XII, eftersom hennes egna inkomster och hennes tillgångar inte räcker till för att täcka hennes kostnader för boendet.

15. Hennes underhållsskyldige son WV bor i Wien (Österrike).

16. Landkreis Harburg kräver att VW ska betala upplupet underhåll för tiden från april 2017 till april 2018 samt ett löpande underhåll sedan maj 2018.

17. Landkreis Harburg väckte talan vid Amtsgericht Köln (Distriktsdomstolen i Köln, Tyskland) och gjorde där gällande att den har övertagit moderns krav på underhåll gentemot VW enligt 94 § stycke 1 SGB XII. Landkreis Harburg uppgav att den inom den här aktuella perioden har beviljat modern sociala förmåner som är betydligt högre än det underhållsbidrag som krävs.

18. WV gjorde gällande att tysk domstol saknar internationell behörighet.

19. Amtsgericht Köln fann att tysk domstol saknade internationell behörighet och avvisade talan. Nämnda domstol fann att den underhållsberättigade, i den mening som avses i artikel 3 b i förordning nr 4/2009, endast kan vara den underhållsberättigade själv, och inte ett offentligt organ som framställer underhållskrav som övertagits enligt lag genom subrogation.

6 Den tyska civillagen (nedan kallad BGB).

7 Lagen om social trygghet (nedan kallad SGB XII).

20. Landkreis Harburg överklagade beslutet till Oberlandesgericht (regional överdomstol), vilken upphävde det överklagade beslutet och återförvisade målet till Amtsgericht Köln för ny prövning.

21. Oberlandesgericht anser att tysk domstol har internationell behörighet, eftersom den underhållsberättigade stödmottagaren enligt artikel 3 a och b i förordning nr 4/2009 har rätt att välja om hon ska kräva underhåll från sin son vid domstolen där hon har hemvist i Tyskland eller vid domstolen där VW har hemvist i Österrike. Denna valrätt kan även utövas av det offentliga organ som övertagit anspråken.

22. WV har överklagat denna dom till Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen), som har hänskjutit följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Kan ett offentligt organ som har gett en underhållsberättigad socialt bistånd enligt offentligrättsliga bestämmelser väcka en regresstalan vid domstolen där den underhållsberättigade har hemvist enligt artikel 3 b i förordning nr 4/2009, för att göra gällande ett civilrättsligt underhållskrav mot den underhållsskyldige, vilket organet har övertagit enligt lag från den underhållsberättigade?”

III. Förfarandet vid domstolen

23. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolen den 16 juli 2019.

24. Den tyska och den spanska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

25. Det har inte ansetts nödvändigt att hålla förhandling.

IV. Bedömning

A. Inledande anmärkning

26. Säkerställandet av en snabb och effektiv indrivning av underhållsbidrag är av central betydelse för många personers välbefinnande i Europa.[8] För att förstärka det i gränsöverskridande situationer innehöll redan 1968 års Brysselkonvention en särskild bestämmelse om internationell behörighet.[9] Enligt den (artikel 5.2 i konventionen) fick den underhållsberättigade väcka talan vid den behöriga domstolen i den medlemsstat där gäldenären hade sin hemvist, eller vid domstolen i den medlemsstat där den underhållsberättigade själv hade sin hemvist eller sin vanliga vistelseort. Den regeln fördes in i förordning nr 44/2001.

27. Europeiska rådet uppmanade vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 rådet att på grundval av förslag från kommissionen införa särskilda, gemensamma regler för förenklade och snabba förfaranden vid bland annat underhållstvister. Den avgörande impulsen utgjordes av Haagprogrammet och den efterföljande handlingsplanen,[10] vilka inom detta område ledde fram till den nuvarande förordning nr 4/2009.

8 Detta framgår av Utkast till åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttens område (EGT C 12, 2001, s. 1), som utgjorde det första steget i arbetet med det nya regelverket om samarbete i fråga om underhållsskyldighet.

9 Såsom förklaras i Jenard-rapporten om 1968 års konvention (EGT C 59, 1979, s. 1), infördes konventionen som en förlängning av Haagkonventionen av den 15 april 1958 om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhåll.

10 Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (EUT C 53, 2005, s. 1).

28. För att skydda de underhållsberättigades intressen och främja god rättsskipning inom Europeiska unionen, anpassar förordning nr 4/2009 de tidigare bestämmelserna om domstols behörighet. Den innehåller närmare bestämt en särskild reglering av mål om underhållsbidrag som även om den är besläktad med de övriga instrumenten för civilrättsligt samarbete, har sina egna mål och en egen systematik.

29. Som jag kommer att förklara nedan bör dessa inslag ges företräde vid tolkningen av (den nya) texten, vilket bidrar till att säkerställa enhetlighet vid dess tillämpning, som bör vara självständig.

B. Rådande rättsläge. Tidigare rättspraxis

30. Sedan ikraftträdandet av förordning 4/2009,[11] har flera tolkningsfrågor ställts till EU-domstolen, antingen rörande artikel 3[12] eller särskilt rörande artikel 3 b,[13] även om det har skett ur en annan synvinkel än den som är aktuell i förevarande mål.

31. Förordning nr 4/2009 ger inget direkt svar på den hänskjutande domstolens fråga, vilket föranlett vissa kommentarer rörande förordningens bristande tydlighet på denna punkt.[14]

32. Jag anser att förordningen innehåller tillräckligt med uppgifter för att besvara tolkningsfrågan jakande. Jag ska försöka förklara varför ett offentligt organ som har gett en underhållsberättigad socialt bistånd får väcka talan vid domstolen där den underhållsberättigade har hemvist, för att göra gällande ett underhållskrav mot den underhållsskyldige,[15] vilket organet har övertagit enligt lag från den underhållsberättigade.

33. Detta svar är mer långtgående än domen Blijdenstein, i vilken domstolen – såsom nämnts ovan – slog fast att enligt artikel 5.2 i 1968 års Brysselkonvention gäller regeln att talan ska väckas vid domstolen där den underhållsberättigade har hemvist bara den som ”personligen är kärande”.[16]

34. I den domen resonerade domstolen enligt följande:

– Efter att ha hänvisat till den i samband med internationell behörighet vanliga principen att behörighetsregler som utgör undantag från huvudregeln att domstolarna i den stat där svaranden har hemvist är behöriga ska tolkas restriktivt, och till att 1968 års konvention är *helt främmande för* att domstolarna på kärandens hemvistort skall vara behöriga,[17] betecknade domstolen den underhållsberättigade som ”en svag part”, i mål om underhållsbidrag.

– Den slog på grundval av detta fast att ”[e]tt offentligt organ som väcker en regresstalan mot en underhållsskyldig … emellertid inte [har] en svagare ställning än sistnämnda part”.[18]

11 Se artikel 76. Förordningen trädde i kraft den 30 januari 2009; den blev fullt tillämplig den 18 juni 2011, då 2007 års Haagprotokoll om tillämplig lag avseende underhållsskyldighet började tillämpas provisoriskt.

12 Dom av den 16 juli 2015, A (C-184/14, EU:C:2015:479), av den 15 februari 2017, W och V (C-499/15, EU:C:2017:118), och dom av den 5 september 2019, R (Domstols behörighet, föräldraansvar och underhållsskyldighet) (C-468/18, EU:C:2019:666; nedan kallad domen R). Se även beslut av den 16 januari 2018, PM (C-604/17, EU:C:2018:10), och dom av den 3 oktober 2019, OF (Äktenskapsskillnad mellan makar som har ett minderårigt barn) (C-759/18, EU:C:2019:816).

13 Dom av den 18 december 2014, Sanders och Huber (C-400/13 och C-408/13, EU:C:2014:2461; nedan kallad domen Sanders och Huber).

14 Lipp, V., ”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, vol. 2, 3 uppl., 2019, punkt 29 och följande punkter.

15 Det offentliga organet får inte använda sig av behörighetsreglerna i förordning nr 4/2009 för att kräva tillbaka beloppen som det har betalat ut som rör annat än underhåll.

16 Domen Blijdenstein, punkt 28 och, med en annan formulering, domslutet.

17 *Ibidem*, punkt 25.

18 *Ibidem*, punkt 30. Domstolen tillade att ”[d]essutom befinner sig den underhållsberättigade inte längre i en svår finansiell situation, eftersom dennes behov täcks genom bidrag från det offentliga organet”. Beträffande lämpligheten av att inte upprepa detta konstaterande, se punkt 69 nedan.

– Den förklarade att ur gäldenärens synvinkel syftar artikel 2 första stycket i 1968 års konvention (enligt vilken huvudregeln var att domstolarna i den stat där svaranden har hemvist är behöriga) till att ”skydda svaranden som allmänt sett är den svagare parten, eftersom det är mot denne som käranden väcker talan”. [19]

– Den slog avslutningsvis fast att domstolen på svarandens hemvistort ”är den som är bäst lämpad för att bedöma svarandens tillgångar”. [20]

35. I senare domar rörande artikel 3 i förordning nr 4/2009, har domstolen hållit fast vid sin tidigare praxis i fråga om följande aspekter:

– Betydelsen av tidigare praxis för att pröva bestämmelser i den nya förordningen, eftersom de har ersatt bestämmelserna i förordning nr 44/2001. [21]

– Bedömningen att den underhållsberättigades valmöjlighet (artikel 3 i förordning nr 4/2009) bygger på att denne anses vara den ”svagare parten” när han eller hon agerar som kärande. [22]

C. Argument för att ändra praxis

36. Jag ska nedan redogöra för de skäl som, sammantagna, [23] kan motivera att synsättet i domen Blijdenstein överges, mot bakgrund av det nya normativa sammanhanget (förordning nr 4/2009). Jag instämmer i detta hänseende med den tyska och den spanska regeringen, och med kommissionen, vilka förespråkar samma lösning.

1. Ett nytt system med regler om internationell behörighet

a) Ett komplett system

37. För det första är uppfattningen om på varandra följande instruments kontinuitet varken absolut eller automatisk. [24] Att följa tidigare rättspraxis är rimligt om lagstiftningen inte har ändrats. I förordning nr 4/2009 har den gjort det, även om det inte framgår av själva lydelsen av den tillämpliga bestämmelsen, det vill säga artikel 3 b.

38. Till skillnad från Brysselkonventionen och förordning nr 44/2001, krävs det inte enligt förordning nr 4/2009 att svaranden har hemvist i en medlemsstat för att dess regler om internationell behörighet ska vara tillämpliga. [25]

39. Av denna rättsliga omständighet följer ett första argument för att ett offentligt organ som övertagit en fordran avseende underhållsbidrag ska få väcka talan vid domstol i den stat där den underhållsberättigade är bosatt, nämligen för att skydda dennes rätt. [26]

19 *Ibidem*, punkt 29.

20 *Ibidem*, punkt 31.

21 Domen Sanders och Huber, punkt 23.

22 Domen Sanders och Huber, punkt 28, och domen R, punkt 30. Båda hänvisar till punkt 29 i domen Blijdenstein.

23 Det är möjligt att vissa av dessa skäl, betraktade var och ett för sig, inte kan motivera en ändring av rättspraxis.

24 Detta hade generaladvokat Jääskinen påpekat i punkterna 37 och 41 i sitt förslag till avgörande av den 4 september 2014 i målen Sanders och Huber (C-400/13 och C-408/13, EU:C:2014:2171): överföringen av de principer som kan utläsas av rättspraxis rörande tidigare instrument får inte ske mekaniskt.

25 I skäl 15 i förordning nr 4/2009 nämns denna ändring och där tas dess konsekvenser för behörighetskriterierna upp: när de kvarvarande nationella systemen har tagits bort måste själva förordningen avsluta regelverket om domstols behörighet och ge det nya alternativa kriterier (artiklarna 6 och 7).

26 Svårigheterna med att uppnå ett sådant skydd kan i sin tur ha negativ inverkan på målen med själva förordningen, se punkt 54 och följande punkter nedan.

40. Kommissionen har påpekat [27] att om den underhållsskyldige har hemvist i en tredjestat, innebär detta att om det offentliga organ som övertagit fordran inte får väcka talan vid domstol i den stat där den underhållsberättigade har sin hemvist, måste med största sannolikhet talan väckas utanför Europeiska unionen.

41. För att så inte ska vara fallet krävs det ett avtal om val av domstol till förmån för en medlemsstat (artikel 4), att svaranden underförstått godtar domstolarna i en medlemsstats behörighet (artikel 5) eller att svaranden och det offentliga organet båda är medborgare i en och samma medlemsstat (artikel 6). Regeln om *forum necessitatis* i artikel 7 gäller endast i undantagsfall, såsom anges där.

42. Ett offentligt organ som tvingas väcka talan i en stat utanför Europeiska unionen kommer inte bara att möta ytterligare svårigheter beträffande fastställelseförfarandet, [28] utan sannolikt även därefter, om det måste söka erkännande eller begära verkställighet av den dom som meddelats i en annan stat. I det fallet är det inte något av systemen i förordning nr 4/2009 som är tillämpliga utan antingen ett avtalsbaserat system (multilateralt eller bilateralt) eller det system som gäller i den stat där erkännande måste sökas eller verkställighet begäras. [29]

b) Ett system med alternativa internationella behörighetskriterier [30]

43. Förutom att förordning nr 4/2009 inte innehåller något krav på att svaranden ska ha hemvist i en medlemsstat för att bestämmelserna i den ska vara tillämpliga, innehåller den inte heller det system med regler och undantag som fanns i 1968 års Brysselkonvention och i förordning nr 44/2001, vilket gav företräde åt domstolen där svaranden har hemvist och föreskrev en restriktiv tolkning av andra forumregler, särskilt de som innebär att domstolsbehörigheten bygger på vilket område tvisten rör.

44. I artikel 3 i förordning nr 4/2009 är visserligen domstolen i den ort där svaranden har hemvist det första alternativet, men de som därefter följer är utformade som alternativ till detta. [31]

45. Den omständigheten att samtliga behörighetskriterier i artikel 3 har placerats på samma nivå gör att det i det nya normativa sammanhanget kan uteslutas att domstolens tidigare resonemang som byggde på en motvilja mot att domstolen på den ort där käranden har hemvist ska vara behörig och på att svaranden generellt ansågs vara en svag part. [32]

2. ”Underhållsberättigad” är inte detsamma som ”kärande”

46. I domen R framhöll domstolen att den underhållsberättigade har tillgång till flera olika forum. Den förklarade det med att den underhållsberättigade är en ”svag part” och med att målet med förordning nr 4/2009 är att skydda dennes intressen. [33]

27 Kommissionens skriftliga yttrande, punkt 20. I doktrinen, se Lipp, V, *a.a.*, punkt 32.

28 Förutom de svårigheter som är förknippade med att tvista i utlandet, vilka är gemensamma för alla kärande, kan ett offentligt organ stöta på hinder som just har att göra med ett det är offentligt.

29 Det innebär att verkställigheten av beslutet som regel kräver en föregående verkställbarhetsförklaring (*exequatur*), vilken brukar vara underkastad villkor i form av omprövning av ursprunglig domstols behörighet, iakttagande av rätten till försvar, förenlighet med tidigare avgöranden, avsaknad av andra pågående förfaranden rörande samma sak eller anknytande frågor vid domstolen och ibland omprövning av den lag som tillämpas på målet i sak.

30 Jag syftar här bara på förhållandet mellan de domstolar som avses i artikel 3 i förordning nr 4/2009.

31 Detta särdrag hos förordning nr 4/2009 hade redan påtalats av generaladvokaten Jääskinen i hans förslag till avgörande i de förenade målen Sanders och Huber (C-400/13 och C-408/13, EU:C:2014:2171), punkt 62.

32 Se punkt 34 ovan.

33 Punkterna 28–33, i synnerhet punkt 30.

47. Denna bedömning innebär inte att andra kärande saknar denna möjlighet att välja mellan de domstolar som nämns i artikel 3 i den förordningen. I själva verket byggde resonemanget i domen R på omständigheterna i den tvist i vilken domen meddelades, men domen (och i förlängningen förordning nr 4/2009 i sig) ska inte tolkas så att behörighetskriterierna i artikel 3 bara rör förfaranden som en ”svag part” *personligen* inleder.

48. Förordning nr 4/2009 sätter inte likhetstecken mellan ”underhållsberättigad” och ”kärande” [34] eller mellan ”underhållsskyldig” och ”svarande”. Artikel 8.1 beskriver en situation där den underhållsskyldige är kärande och där föreskrivs att denne bara kan väcka talan i den medlemsstat där den underhållsberättigade har sin hemvist (på vissa villkor).

49. Definitionen av begreppet ”underhållsberättigad” – liksom begreppet ”underhållsskyldig” – i artikel 2 i förordning nr 4/2009 innefattar bara *enskilda personer*, men som nämnts ovan behöver begreppen ”underhållsberättigad” och ”kärande” inte alltid likställas.

50. Med andra ord följer det inte av artikel 2.1 led 10 i förordning nr 4/2009 att ett offentligt organ som övertar den underhållsberättigades fordran, inte skulle ha tillgång till fler forum än domstolen i den ort där svaranden har hemvist. Att ett offentligt organ inte omfattas av definitionen i artikel 2.1 led 10 innebär bara att den omständigheten att organet har *sin* hemvist (eller sitt säte) i en viss stat, inte motiverar att domstolarna i den staten har internationell behörighet enligt artikel 3 b. [35]

51. Möjligheten att begränsa de behörighetskriterier som offentliga organ har tillgång till övervägdes i ett visst skede av lagstiftningsförfarandet, men den fördes inte in i slutdokumentet. Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 13 december 2007 [36] innehöll två förslag som är relevanta i det här sammanhanget: a) i artikel 2 led 9 innefattades offentliga organ i begreppet ”underhållsskyldig” och b) i en ny artikel, artikel 2a, föreskrevs att dessa organ inte skulle ha tillgång till något annat forum än domstolen i den ort där svaranden har hemvist. Båda dessa förslag försvann senare. [37]

52. Artikel 64 i förordning nr 4/2009 ger ytterligare stöd för det resonemang som jag förespråkar, när det rör sig om offentliga organ som kräver återbetalning av underhållsstöd.

– Artikel 64.1 utsträcker, i överensstämmelse med skäl 14, [38] begreppet ”underhållsberättigad” till att omfatta offentliga organ, vilka får ansöka om erkännande eller verkställighet, eller i förekommande fall om verkställighetsförklaring. [39]

34 Det gjorde inte heller Brysselkonventionen eller förordning nr 44/2001. I Jenard-rapporten om konventionen används uttrycket ”kärande” och inte ”underhållsberättigad” (s. 25).

35 I doktrinen, se exempelvis Lipp, V., *a.a.*, punkt. 30.

36 Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 13 december 2007 om förslaget till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (KOM(2005)0649 – C6–0079/2006 – 2005/0259(CNS)), P6_TA(2007)0620, ändring 19 och 21 i kommissionens förslag.

37 Se dokument 14066/08 (Add. 1) av den 21 oktober 2008, med rådets förslag, antaget genom Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 4 december 2008, P6_TA(2008)0574.

38 ”Det bör föreskrivas i denna förordning att termen *underhållsberättigad*, i samband med en ansökan om erkännande och verkställighet av en dom angående underhållsskyldighet, innefattar offentliga organ som har rätt att agera i stället för den person som är berättigad till underhållsbidrag eller begära återbetalning för understöd som lämnats till den underhållsberättigade …”

39 Artikel 64 bygger direkt på artikel 36 i Haagkonventionen av den 23 november 2007 om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar: se dokument 14066/08 (A 1) av den 21 oktober 2008 – som jag hänvisade till i fotnot 37–, vilken innehåller rådets förslag, artikel 47b, nu artikel 64. Artikeln i den ovannämnda Haagkonventionen återknyter i sin tur (med någon skillnad) till artiklarna 18 och 19 i Haagkonventionen av den 2 oktober 1973 om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet. Syftet med att beteckna offentliga organ som ”underhållsberättigade” i det här sammanhanget är att de ska få använda sig av centralmyndigheternas medling.

– Enligt artikel 64.3, som bygger på den premissen, avser denna saklegitimation två typer av domar, av vilka den som är aktuell här är en dom ”meddelad mot en underhållsskyldig på begäran av ett offentligt organ som kräver återbetalning för bidrag som lämnats i stället för underhållsbidrag”. Eftersom en ansökan om erkännande, verkställighet eller verkställighetsförklaring normalt sett görs i den stat där svaranden har hemvist, har domen i fråga per definition meddelats i en annan stat.

53. Förordning nr 4/2009 medger således, om än underförstått, att offentliga organ använder sig av andra forum än domstolen i den ort där den underhållsskyldige har hemvist.

3. Målen med förordning nr 4/2009

54. Såsom jag tidigare har betonat syftar förordning nr 4/2009 generellt sett till att skydda underhållsberättigade. Detta framgår av skäl 15, som knyter det målet till målet att säkra en effektiv gränsöverskridande indrivning av underhållsbidrag. [40]

55. Detta mål är lättare att uppnå om ett offentligt organ som har övertagit den underhållsberättigades fordran får väcka regresstalan eller talan om återbetalning i den ort där den underhållsberättigade har hemvist. På så sätt underlättas indrivningen av underhållsbidraget, eftersom den orten ofta även är den ort där det offentliga organet har sitt säte. [41]

56. Det skulle kunna hävdas att en sådan möjlighet för ett offentligt organ att väcka talan inte gynnar den underhållsberättigade själv och att det inte ens är sannolikt att det främjar förskottsbetalning av underhållsbidrag som den underhållsberättigade är berättigad till. Jag vill erinra om att detta hade gjorts gällande av den hänskjutande domstolen i målet Blijdenstein, och att domstolen inte godtog det argumentet utan betonade att offentliga organ beviljar förskott för att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter. [42]

57. Förordning nr 4/2009 är i första hand inriktad på enskilda personer som är underhållsberättigade, men det innebär inte nödvändigtvis att målet att säkra (gränsöverskridande) indrivning av underhållsbidrag begränsar sig till bidrag som ska betalas till sådana underhållsberättigade, när ett offentligt organ har övertagit den underhållsberättigades fordran.

58. Den tolkning som jag föreslår stärker dessutom skyddet av den underhållsberättigade, genom att reglerna om domstols behörighet i förordning nr 4/2009 får en viss avskräckande verkan på den underhållsskyldige, som blir medveten om att talan kan väckas mot honom på en annan plats än den där han har hemvist, även av ett offentligt organ.

59. Det innebär att det sker en kvalitativ förändring i förhållande till det tidigare scenariot, som behandlades i domen Blijdenstein. I den situationen betalade det offentliga organet ut bidrag till den underhållsberättigade, samtidigt som den underhållsskyldige (mot vilken talan väckts på grund av att han inte betalade underhållsbidrag) utnyttjade forumfördelen. Denna obalans kan och bör korrigeras.

40 Se skäl 45. Andra föregående skäl, som skäl 22 eller skäl 31, kopplar samman det målet med särskilda lösningar i eller särskilda delar av förordningen.

41 Det resonemanget, som även finns i den tyska regeringens yttrande (punkt 20), bör kanske nyanseras med beaktande av att den underhållsskyldiges tillgångar ofta finns i en annan stat. Under alla förhållanden underlättar det för ett offentligt organ – eller för vilken kärande som helst – som får väcka talan vid domstolarna i den ort där det har sitt säte, vilket även är den underhållsberättigades hemvist, att få fram en exekutionstitel.

42 Domen Blijdenstein, punkt 33.

60. Såsom redan hade framkommit [43] i kommentarerna till domen Blijdenstein och såsom parterna erinrar om i sina yttranden, innebär den omständigheten att det offentliga organet inte får väcka talan vid domstolen i den ort där den underhållsberättigade har hemvist, att den underhållsskyldige saknar incitament för att frivilligt fullgöra sina skyldigheter. [44]

4. Ytterligare argument

61. För det resonemang som jag förespråkar talar ytterligare ett skäl, som kanske har mindre teoretisk betydelse men som får praktiska konsekvenser, nämligen att säkerställa att domstolen tillämpar sin egen lag, i största möjligaste mån.

62. Det argumentet framfördes även i samband med domen Blijdenstein, [45] men domstolen tog inte fasta på det, eftersom det då inte fanns något instrument rörande tillämplig lag i fråga om underhållsskyldighet som var gemensamt för medlemsstaterna. [46]

63. I dag har dessa stater (med undantag av Danmark) tillgång till Haagprotokollet om tillämplig lag avseende underhållsskyldighet, vilket har antagits av unionen, i vilket det i artikel 3 som allmän regel föreskrivs att lagen i den stat där den underhållsberättigade har sin hemvist ska tillämpas. [47]

64. Om det offentliga organet får väcka talan vid domstolen i den ort där den underhållsberättigade har hemvist leder det också till en koppling *forum/ius*, eftersom det offentliga organet som nämnts vanligtvis också har sitt säte där. Jag vill erinra om att det i artikel 64.2 i förordning nr 4/2009 föreskrivs att ”[e]tt offentligt organs rätt att agera i stället för en person som har rätt att få underhållsbidrag eller att kräva återbetalning för bidrag som har utbetalats till den underhållsberättigade i stället för underhållsbidrag ska regleras av den lag som gäller för organet”.

65. Att i sådana fall godta den ort där den underhållsberättigade har hemvist som behörighetskriterium, motiveras avslutningsvis av processrättsliga skäl rörande närhet och god rättsskipning, vilket även gäller forumregeln om domstolen i den ort där gäldenären har hemvist. Det finns skäl till att de utgör alternativ till varandra. Dessa skäl bortfaller inte när det inte är den underhållsberättigade själv som väcker talan, utan en annan (offentligrättslig) person som har övertagit dennes rättigheter.

66. Domstolen i den ort där den underhållsberättigade har hemvist har bäst förutsättningar att avgöra vilka dennes behov är. Den har därmed även bäst förutsättningar att avgöra vad det organ som övertagit den underhållsberättigades fordringar närmare bestämt kan yrka. [48]

43 Se Álvarez González, S., ”Acción de regreso alimenticio y competencia judicial internacional: un nuevo paso en la progresiva delimitación del artículo 5.2 del Convenio de Bruselas”, La Ley-Unión Europea, año XXV, nr 6116, punkt 5, med andra hänvisningar.

44 Kommissionens skriftliga yttrande, punkt 25, och den spanska regeringens yttrande, punkt 26.

45 Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano av den 10 april 2003 i målet Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2003:231), punkterna 28 och 29. Han betecknade själv det argumentet som ”accessoriskt”.

46 Haagkonventionen av den 2 oktober 1973 om tillämplig lag avseende underhållsskyldighet var i kraft i elva medlemsstater.

47 För att säkerställa kopplingen *forum/ius*, föreskrivs det i artikel 4.3 i Haagprotokollet av den 23 november 2007 om tillämplig lag avseende underhållsskyldighet att ”[u]tan hinder av artikel 3 ska domstolslandets lag tillämpas om den underhållsberättigade har väckt talan vid behörig myndighet i den stat där den underhållsskyldige har sin hemvist …”. Det utesluter emellertid inte andra lösningar som inspirerats av andra mål.

48 Som framgår av punkt 50 i dom av den 4 juni 2020, FX (Invändning mot verkställighet av en underhållsfordran) (C-41/19, EU:C:2020:425), med hänvisning till punkt 80 i generaladvokat Bobeks förslag till avgörande av den 27 februari 2020 (C-41/19, EU:C:2020:132), berör ett offentligt organs ingripande det sätt på vilket skulden betalas, men påverkar inte innehållet i domen om underhållsskyldighet, vilket inte berörs.

5. Konsekvenser för den underhållsskyldige?

67. Avslutningsvis vill jag göra en precisering rörande konsekvenserna för den underhållsskyldige av att det offentliga organ som har övertagit den underhållsberättigades fordran får väcka talan i den stat där denne har hemvist. Denna precisering har även tagits upp av de parter som har yttrat sig i målet.

68. Om denna möjlighet godtas innebär det inte att en underhållsskyldig mot vilken talan har väckts får en mer ogynnsam ställning. Den domstol som ska pröva talan mot honom blir i slutändan samma som den som den underhållsberättigade skulle kunna ha vänt sig till, i egenskap av direkt berörd.

D. Överväganden i andra hand

69. Om domstolen till skillnad från vad jag föreslår, väljer att hålla fast vid den linje som följer av domen Blijdenstein, anser jag i andra hand att dess räckvidd bör nyanseras i följande två avseenden:

– Regeln att talan ska väckas vid domstolen där den underhållsberättigade har hemvist bör inte bara gälla en sådan talan som denne väcker *personligen*.[49] En sådan begränsning, i dess mest bokstavliga tolkning, leder till det ologiska resultatet att det till exempel utesluter en förmyndare (som kan vara en fysisk eller en juridisk person) från förmånen att kunna väcka talan om underhållsbidrag där den omyndige har hemvist.

– Domstolen bör inte bekräfta att ”den underhållsberättigade [dessutom] inte längre [befinner sig] i en svår finansiell situation, eftersom dennes behov täcks genom bidrag från det offentliga organet”.[50] Ett sådant konstaterande skulle kunna medföra att behörighetskriteriet görs avhängigt kärandens tillgångar (oavsett om det rör sig om den underhållsberättigade eller om en tredje part som har övertagit dennes fordringar, vilket kan vara en fysisk eller en juridisk person), så att det måste göras en bedömning från fall till fall av dennes utsatthet.

V. Förslag till avgörande

70. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland) enligt följande:

”Artikel 3 b i 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, ska tolkas på så sätt att ett offentligt organ som har gett en underhållsberättigad socialt bistånd och som genom subrogation har övertagit en fordran avseende underhållsbidrag, får göra denna fordran gällande gentemot den underhållsskyldige genom att väcka en regresstalan vid domstol i den stat där den underhållsberättigade har hemvist.”

49 Se punkt 33 ovan.

50 Domen Blijdenstein, punkt 30.