FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 5. december 2002 [1]

1. I denne sag har Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandene) forelagt to præjudicielle spørgsmål om det materielle anvendelsesområde for Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager [2].

2. Det drejer sig nærmere bestemt om at afgøre, om Bruxelles-konventionen finder anvendelse på et søgsmål om betaling af toldskyld anlagt af den nederlandske stat mod kautionisten for de nationale transportorganisationer, der er autoriseret til at udstede TIR-carneter, og til at garantere for betaling af indførselstold og -afgifter.

I — Retsforskrifter

A — *Bruxelles-konventionen*

3. Anvendelsesområdet for Bruxelles-konventionen er defineret på følgende måde i artikel 1:

»Denne konvention finder anvendelse på borgerlige sager, herunder handelssager, uanset domsmyndighedens art. Den omfatter i særdeleshed ikke sager om skat, told eller administrative anliggender [3].

Den finder ikke anvendelse på:

1) fysiske personers retlige status samt deres rets- og handleevne, formueforholdet mellem ægtefæller samt arv efter loven eller testamente

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT 1978 L 304, s. 17. Konventionen, som ændret ved konventionen af 9.10.1978 om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse (EFT L 304, s. 1, og — den ændrede tekst — s. 77), ved konventionen af 25.10.1982 om Den Hellenske Republiks tiltrædelse (EFT L 388, s. 1) og ved konventionen af 26.5.1989 om Kongeriget Spaniens og Den Portugisiske Republiks tiltrædelse (EFT L 285, s. 1, herefter »Bruxelles-konventionen«). En konsolideret udgave af konventionen er offentliggjort i EFT 1990 C 189, s. 2.

3 — Andet punktum i artikel 1, stk. 1, blev indsat ved artikel 3 i ovennævnte konvention af 9.10.1978 i forbindelse med Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af konventionen.

2) konkurs, akkord og andre lignende ordninger

3) social sikring

4) voldgift.«

4. I de tilfælde, hvor Bruxelles-konventionen finder anvendelse, har retten kompetence i medfør af konventionens bestemmelser. I medfør af konventionens artikel 2 skal en person i princippet sagsøges ved retterne i den stat, på hvis område han har bopæl.

5. Ifølge nævnte konventions artikel 53 skal selskabers og juridiske personers hjemsted ved anvendelsen af denne konvention ligestilles med fysiske personers bopæl. Ved afgørelsen af, hvor dette hjemsted er beliggende, skal retten dog anvende de internationale privatretlige regler, som gælder for den.

B — *TIR-konventionen*

6. Toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter[4] blev undertegnet i Genève den 14. november 1975. I dag gælder den for omkring 60 kontraherende parter. Konventionen blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2112/78 af 25. juli 1978[5].

7. TIR-konventionen har til formål at lette den internationale varetransport med vejkøretøjer ved at forenkle og harmonisere toldformaliteter i forbindelse med krydsning af landegrænser. I denne forbindelse bestemmer konventionen bl.a., at varer, som transporteres i henhold til TIR-proceduren, ikke ved gennemkørselstoldstederne skal belægges med ind- eller udførselstold eller -afgifter eller depositum herfor[6].

8. Med henblik på gennemførelsen af disse forenklinger kræves det i henhold til TIR-konventionen, at varerne under hele transporten ledsages af et standarddokument, et TIR-carnet. Dette dokument anvendes med henblik på at kontrollere, om transporten gennemføres korrekt. Desuden kræves det i henhold til konventionen, at transporterne garanteres af organisationer, der er autoriseret af de kontraherende parter i henhold til bestemmelserne i TIR-konventionens artikel 6[7].

9. I den version, der var gældende før den ændring, der trådte i kraft den 17. februar

4 — Herefter »TIR-konventionen«.

5 — EFT L 252, s. 1.

6 — Artikel 4.

7 — Artikel 3.

1999, havde TIR-konventionens artikel 6, stk. 1, følgende ordlyd:

»Hver kontraherende part kan på de betingelser og mod de garantier, som den foreskriver, autorisere organisationer til enten direkte eller gennem korresponderende organisationer at udfærdige TIR-carneter og til at optræde som garanter.«

10. I tilfælde af uregelmæssigheder i forbindelse med en TIR-transport, navnlig i de tilfælde, hvor TIR-carnetet ikke er blevet korrekt afviklet, forfalder indførsels- eller udførselstolden og -afgifterne til betaling. Indehaveren af TIR-carnetet — sædvanligvis transportøren — er den direkte ansvarlige for betalingen. Undlader han at betale disse beløb, er den nationale garanterende organisation »solidarisk ansvarlig« for betalingen af beløbene.

II — Faktiske omstændigheder

11. Den nederlandske stat er kontraherende part i TIR-konventionen. I overensstemmelse med denne konventions artikel 6 autoriserede den nederlandske statssekretær for finansielle spørgsmål tre nederlandske transportorganisationer til at udstede TIR-carneter med forbehold for statssekretærens accept af den sikkerhed, som disse organisationer havde pligt til at stille.

12. Denne sikkerhed er blevet stillet af Préservatrice Foncière Tiard SA [8], som har hjemsted i Frankrig. Ved forskellige dokumenter forpligtede PFA sig som kautionist, solidarisk og som selvskyldner over for den nederlandske stat til at betale den indførsels- eller udførselstold og -afgifter, som i henhold til told- og afgiftslovgivningen skal svares af den, der er i besiddelse af et TIR-carnet, som er udstedt af de nationale transportorganisationer [9].

13. I 1996 anlagde den nederlandske stat sag mod PFA ved Rechtbank te Rotterdam (Nederlandene). Til støtte herfor påberåbte den nederlandske stat sig PFA's kautionsforpligtelse over for den, og formålet med søgsmålet var at fremtvinge betaling af beløb, som skyldtes af de tre nationale organisationer vedrørende told og afgifter [10].

14. PFA gjorde gældende, at Rechtbank te Rotterdam savnede kompetence, fordi Bruxelles-konventionen fandt anvendelse i sagen, og at spørgsmålet om rettens kompetence skulle afgøres i henhold til denne konventions bestemmelser.

15. Rechtbank te Rotterdam og, efter appel, Gerechtshof te 's-Gravenhage (Nederlandene) forkastede kompetenceindsigelsen. Begge domstole fandt, at den neder-

8 — Herefter »PFA«.
9 — Forelæggelseskendelsen, s. 4.
10 — Forelæggelseskendelsen, s. 1 og 2.

landske stat havde handlet på grundlag af en offentligretlig kompetence, da den gav transportorganisationerne ret til at udstede TIR-carneter på betingelse af, at den sikkerhed, som disse havde stillet, skulle godkendes, og at kautionsaftalen mellem staten og PFA var indgået inden for rammerne af denne kompetence. Endvidere fandt de, at de beløb, PFA skyldte, udgjorde toldskyld.

16. PFA har iværksat kassationsanke til prøvelse af Gerechtshofs dom.

III — De præjudicielle spørgsmål

17. Da Hoge Raad der Nederlanden finder det usikkert, om Gerechtshofs bedømmelse er korrekt, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Skal et krav, der rejses af staten i henhold til en privatretlig aftale om kaution, den har indgået for at opfylde en betingelse, den har opstillet i henhold til artikel 6, stk. 1, i TIR-konventionen af 1975 og dermed under udøvelse af offentlig myndighed, betragtes som en borgerlig sag, herunder handelssag, som omhandlet i Bruxelles-konventionens artikel 1?

2) Skal en af staten anlagt sag, hvis genstand er en privatretlig kautionsaftale, betragtes som en sag om told som omhandlet i Bruxelles-konventionens artikel 1, fordi den sagsøgte kan gøre indsigelser gældende, der gør det nødvendigt at undersøge og bedømme, om den toldskyld, aftalen vedrører, består, og hvilket indhold den har?«

IV — Vurdering

18. Eftersom Bruxelles-konventionens artikel 1 udelukker sager om told fra sit anvendelsesområde, og den forlæggende rets andet præjudicielle spørgsmål nærmere angår problemet, om tvisten i hovedsagen er en sag om told, vil jeg starte med dette spørgsmål.

19. Den forelæggende ret tager med henblik på dette spørgsmål udgangspunkt i den forudsætning, at genstanden for hovedsagen er en privatretlig kautionsaftale. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om tvisten er en sag om told, fordi sagsøgte kan anfægte den toldskyld, som denne aftale vedrører.

20. Indledningsvis er det, for at forstå spørgsmålet korrekt, nødvendigt at beskrive det, der karakteriserer tvisten i hovedsagen.

21. Således som det fremgår af forelæggelsesdommen har søgsmålet anlagt af den nederlandske stat mod PFA til formål at tilpligte sidstnævnte at betale toldskyld, og dette krav støttes på den kautionsaftale, der er indgået mellem sagens parter [11].

22. Det følger heraf, at tilpligtelsen af PFA til betaling af denne toldskyld udgør sagens genstand, og at kautionsaftalen ligger til grund herfor.

23. Det følger af Domstolens praksis, at begrebet »sagens genstand« i den forstand, hvori det er anvendt i Bruxelles-konventionen, skal forstås som formålet med sagen, og det kontraktmæssige forhold eller den retsregel, som kravet støttes på, er omfattet heraf [12].

24. I lyset af disse betragtninger skal andet præjudicielle spørgsmål forstås således, at det nærmere bestemt angår problemet, om Bruxelles-konventionens artikel 1 skal fortolkes således, at et søgsmål anlagt af en medlemsstat med påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale toldskyld, som støttes på en privatretlig kautionsaftale, skal anses for at være en sag om told.

25. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret således afgjort, om tvisten i hovedsagen er en sag om told på grund af sin genstand, eller om tvisten skal anses for at henhøre under området for borgerlige sager, herunder handelssager, fordi det støttes på en privatretlig kautionsaftale.

26. Kommissionen har gjort gældende, at nærværende sag ikke er en sag om told. Til støtte herfor har Kommissionen for det første henvist til formålet med at udelukke sager om skat, told eller administrative anliggender fra Bruxelles-konventionens anvendelsesområde. Ifølge Kommissionen blev andet punktum i artikel 1, stk. 1, der indeholder denne udelukkelse, indsat, fordi visse retlige forhold, som de kontinentale stater anser for henhørende under området for offentlig ret, i Irland og Det Forenede Kongerige henhører under området for »civil law«. Kommissionen har understreget, at det retlige forhold mellem kautionisten og kautionsmodtageren er af privatretlig art [13].

27. For det andet har Kommissionen gjort gældende, at denne udelukkelse er en undtagelse fra princippet om, at Bruxelles-konventionen omfatter alle borgerlige sager, herunder handelssager. På dette grundlag mener Kommissionen, at sager om told alene skal anses for at omfatte egentlige toldsager, det vil sige sager mellem en stat og hovedtoldskyldneren. Kommissionen har gjort gældende, at dens konklusion

11 — Punkt 13 i dette forslag til afgørelse.

12 — Dom af 8.12.1987, sag 144/86, Gubisch Maschinenfabrik, Sml. s. 4861, præmis 11, og af 6.12.1994, sag C-406/92, Tatry, Sml. I, s. 5439, præmis 30.

13 — Punkt 21-23 i Kommissionens skriftlige indlæg.

støttes modsætningsvis af Gourdain-dommen af 22. februar 1979 [14].

28. Jeg er ikke enig med Kommissionen. Således som den nederlandske regering har gjort gældende, mener jeg, at tvisten i hovedsagen er en sag om told i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Bruxelles-konventionens artikel 1, og er følgelig ikke omfattet af konventionens anvendelsesområde.

29. Til grund for denne konklusion ligger for det første ordlyden af Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 1, og for det andet Domstolens praksis. Endelig forekommer denne konklusion mig at være i overensstemmelse med opbygningen af og formålet med Bruxelles-konventionen.

30. For så vidt angår ordlyden af Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 1, skal det understreges, at den udtrykkeligt udelukker sager om told som sådanne fra sit anvendelsesområde. Ingen del af denne bestemmelses ordlyd begrænser udelukkelsen til tvister mellem offentlige myndigheder og hovedtoldskyldneren.

31. Desuden er der heller intet, der taler til støtte for en sådan begrænsning i de hensyn, der ledte forfatterne af konventionen af 9. oktober 1978 til i Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 1, at præcisere, at den bl.a. ikke omfatter sager om skat, told eller administrative anliggender. Det fremgår blot af bemærkningerne til konventionen af 9. oktober 1978, at denne præcision blev fundet nødvendig, fordi der i retssystemerne i Det Forenede Kongerige og Irland ikke sondres mellem sager om henholdsvis »offentlig« og »privat« ret. Det var netop denne sondring, der var fælles for de oprindelige seks medlemsstaters retssystemer, der lå til grund for henvisningen til begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager«, uden yderligere præcisioner, i Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 1, med henblik på definitionen af dens anvendelsesområde [15].

32. Denne artikels ordlyd indebærer således, at alle sager vedrørende betaling af toldskyld, uafhængigt af tvistens grundlag, er udelukket fra Bruxelles-konventionens anvendelsesområde.

33. En vurdering af Domstolens praksis taler ligeledes for en sådan fortolkning.

14 — Sag 133/78, Sml. s. 733. Punkt 24-26 i Kommissionens skriftlige indlæg.

15 — Jf. Schlosser-rapporten om konventionen om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, samt af protokollen om Domstolens fortolkning af denne konvention (EFT 1979 C 59, s. 71, 82 og 83).

34. Domstolen er ikke tidligere blevet anmodet om at tage stilling til fortolkningen af begrebet sager om told i Bruxelles-konventionens forstand. Det følger imidlertid af fast praksis, at kun sager, hvorunder en offentlig myndighed, der handler under udøvelse af offentlig myndighed, gør krav gældende mod en privatperson, falder uden for Bruxelles-konventionens anvendelsesområde [16].

35. I LTU-dommen fastslog Domstolen, at en sag om opkrævning af afgifter, som en privat skal erlægge til et nationalt eller internationalt offentligt organ for benyttelse af dette organs anlæg og for dets tjenesteydelser, navnlig når denne benyttelse er tvungen og den eneste tilladte, ikke er omfattet af Bruxelles-konventionens anvendelsesområde [17].

36. På samme måde fastslog Domstolen i Rüffer-dommen, at begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager« i artikel 1, stk. 1, i Bruxelles-konventionen, ikke omfatter en sag til inddrivelse af afgifter for fjernelse af et vrag i en offentlig vandvej, som foretages af en tilsynsførende stat i henhold til en international forpligtelse og på grundlag af regler i intern ret, som tillægger staten stilling som offentlig myndighed over for private ved administrationen af denne vandvej [18].

37. Det følger af denne retspraksis, at visse former for søgsmål må anses for udelukket fra Bruxelles-konventionens anvendelsesområde, enten på grund af de faktorer, som karakteriserer retsforholdet mellem parterne i tvisten, eller på grund af tvistens genstand [19].

38. Denne retspraksis kan efter min mening med lethed overføres på forholdene i hovedsagen. Tvisten mellem den nederlandske stat og PFA har til formål at tilpligte sidstnævnte at betale told og afgifter, der er forfaldet, fordi TIR-carneter ikke er blevet korrekt afviklet. Tvistens genstand er således inddrivelse af told, punktafgifter og moms, der skyldes for varer hidrørende fra tredjelande.

39. I forbindelse med gennemførelsen af fællesskabslovgivningen om told, ved fastsættelsen af punktafgifter og moms for varer og tjenesteydelser, såvel som ved inddrivelsen af skyldige beløb vedrørende

16 — Dom af 14.10.1976, sag 29/76, LTU, Sml. s. 1541, præmis 4, af 16.12.1980, sag 814/79, Rüffer, Sml. s. 3807, præmis 8, af 21.4.1993, sag C-172/91, Sonntag, Sml. I, s. 1963, præmis 20, og af 1.10.2002, sag C-167/00, Henkel, Sml. I, s. 8111, præmis 26.

17 — Præmis 4. Det drejede sig om afgifter som Den Europæiske Organisation for Luftfartssikkerhed (Eurokontrol) opkrævede af indehavere af luftfartøjer for brug af luftfartssikkerhedstjenester.

18 — Præmis 9.

19 — LTU-dommen, præmis 4, og Henkel-dommen, præmis 29.

disse forskellige typer af told og afgifter, handler medlemsstaterne ubestrideligt under udøvelse af offentlig myndighed.

40. Sagens genstand er således et udtryk for udøvelsen af offentlig myndighed, hvilket medfører, at tvisten ikke henhører under Bruxelles-konventionens anvendelsesområde.

41. Endvidere mener jeg, at den omstændighed, at den nederlandske stats søgsmål mod PFA støttes på en privatretlige kautionsaftale, er uden relevans.

42. Den fremgår nemlig af retspraksis, at det er tilstrækkeligt, at en af de to betingelser, der begrunder, at visse kategorier af sager ikke er omfattet af Bruxelles-konventionens anvendelsesområde, og hvoraf den ene angår det retlige forhold mellem parterne, og den anden sagens genstand, er opfyldt. Med andre ord er en sag ikke omfattet af Bruxelles-konventionens anvendelsesområde, når hovedsagen vedrører udøvelsen af offentlig myndighed, uanset om det gør sig gældende i relation til retsforholdet mellem parterne eller sagens genstand.

43. Således fastslog Domstolen i Gourdain-dommen, at den afgørelse, der søgtes anerkendt, ikke henhørte under Bruxelles-konventionens anvendelsesområde, fordi det søgsmål, der lå til grund for denne afgørelse, alene havde retlig hjemmel i konkursretten [20].

44. Imidlertid kan det, i modsætning til det af Kommissionen anførte, ikke udledes modsætningsvis af denne dom, at et søgsmål, der støttes på en privatretlig aftale, skal anses for at være omfattet af Bruxelles-konventionens anvendelsesområde, hvis søgsmålets genstand ikke er det.

45. I Rüffer-dommen tog Domstolen nemlig stilling til spørgsmålet, om den omstændighed, at opkrævning af afgifter for fjernelse af vrag blev foretaget af den nederlandske stat ved anlæggelse af regressøgsmål, og ikke, således som det er bestemt i andre medlemsstaters nationale lovgivning, ad administrativ vej, var tilstrækkelig til, at denne tvist faldt inden for Bruxelles-konventionens anvendelsesområde. Domstolen besvarede dette spørgsmål benægtende. Domstolen fastslog, at det forhold, at den tilsynsførende stat ved inddrivelsen af de nævnte omkostninger handler på grundlag af en fordring, som har sit udspring i en handling foretaget under udøvelsen af offentlig myndighed, er tilstrækkeligt til, at søgsmålet ikke kan anses for omfattet af Bruxelles-konventionens anvendelsesområde, uanset arten af den inddrivelsesform, som national ret giver mulighed for i så henseende [21].

20 — Præmis 6. Sagen angik en dom afsagt af cour d'appel de Paris (Frankrig), hvorved den faktiske leder af et fransk handelsselskab, der var taget under konkursbehandling, dømtes til at bære en del af selskabsskylden i medfør af den gældende franske konkurslov.

21 — Præmis 15.

46. Afgørelsen i Rüffer-dommen mener jeg kan overføres på en sag, hvor en medlemsstat, således som det er tilfældet i hovedsagen, gennemfører inddrivelsen af toldskyld mod hovedskyldnerens debitor på grundlag af en privatretlig kautionsaftale. Den nationale ret, som sagen er blevet indbragt for, skal tage stilling til, om det krav, som udspringer af udøvelsen af offentlig myndighed, er begrundet. I denne forbindelse bemærkes, at den forelæggende ret har understreget, at kautionisten kan gøre de samme indsigelser gældende vedrørende toldskylden som hovedskyldneren.

47. Endvidere blev afgørelsen i Rüffer-dommen bekræftet i dom af 25. juli 1991, Rich [22]. I denne dom fastslog Domstolen, at ved afgørelsen af, om en sag er omfattet af konventionens anvendelsesområde, bør der kun tages hensyn til sagens genstand [23]. Domstolen fastslog på grundlag heraf, at det ikke kan tjene som begrundelse for at anvende konventionen, at der foreligger et præjudicielt retsspørgsmål — uanset hvad spørgsmålet går ud på — som retten skal tage stilling til for at kunne afgøre sagen [24]. Denne vurdering blev gentaget i dom af 20. januar 1994, Owens Bank [25].

48. Endelig blev den fortolkning, hvorefter det er tilstrækkeligt, at tvisten i hovedsagen angår udøvelsen af offentlig myndighed, enten for så vidt angår retsforholdet mellem parterne, eller for så vidt angår sagens genstand, for at den må anses for ikke at være omfattet af Bruxelles-konventionens anvendelsesområde, bekræftet for nylig af Domstolen i dom af 14. november 2002, Baten [26].

49. I den sag skulle Domstolen tage stilling til, om begrebet »borgerlige sager« i Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 1, omfatter et regressøgsmål, hvorved et offentligretligt organ over for en privatperson søger at inddrive beløb, som organet i form af social bistand har udbetalt til denne persons fraskilte ægtefælle og barn. Domstolen fastslog, at der skulle tages stilling til, på hvilket grundlag og efter hvilke nærmere regler søgsmålet blev iværksat [27].

50. I den sag var det søgsmål, der var iværksat af den offentlige myndighed, et regressøgsmål mod en person, der havde underholdspligt, med det formål at inddrive en civilretlig fordring. Sagens genstand var således af borgerlig art og henhørte derfor under Bruxelles-konventionens anvendelsesområde. Det var derfor logisk, at Domstolen tog stilling til, om den offentlige myndighed for så vidt angik grundlaget og de nærmere regler for iværksættelsen af søgsmålet rådede over selvstændige beføjelser, der gik videre end efter de almindelige regler, der gælder i forholdet mellem borgerne, med henblik på at afgøre, om et sådant søgsmål skulle anses for at være udelukket fra Bruxelles-konventionens anvendelsesområde. Med andre ord var

22 — Sag C-190/89, Sml. I, s. 3855.

23 — Præmis 26. Domstolen skulle tage stilling til spørgsmålet, om udelukkelsen af voldgift i Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 2, nr. 4, finder anvendelse i en sag, hvor spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en voldgiftsaftale, skal afgøres først.

24 — Præmis 28.

25 — Sag C-129/92, Sml. I, s. 117, præmis 34 og 36.

26 — Sag C-271/00, Sml. I, s. 10489, præmis 28.

27 — Præmis 30.

det nødvendigt at tage stilling til, om dette søgsmål, som ikke var udelukket fra Bruxelles-konventionens anvendelsesområde på grund af sin genstand, skulle anses for at være udelukket på grund af retsforholdet mellem parterne.

51. Jeg mener på grundlag af gennemgangen af Domstolens praksis, at den omstændighed, at søgsmålet vedrørende betaling af toldskyld er anlagt på grundlag af en privatretlig kautionsaftale, ikke betyder, at dette søgsmål ikke skal anses for udelukket fra Bruxelles-konventionens anvendelsesområde på grund af sagens genstand.

52. Endelig mener jeg, at denne fortolkning af konventionens artikel 1 støttes af konventionens opbygning og formål.

53. Bruxelles-konventionen finder anvendelse på alle borgerlige sager, herunder handelssager. Ikke desto mindre er visse borgerlige sager, herunder handelssager, udelukket. Det drejer sig ifølge konventionens artikel 1, stk. 2, om fysiske personers retlige status samt deres rets- og handleevne, formueforholdet mellem ægtefæller, arv efter loven eller testamente, konkurs, akkord og andre lignende ordninger, social sikring samt voldgift. Det er vigtigt at understrege, at disse udelukkelser vedrører områder, der unddrages partsautonomien og berører ordre public [28]. Desuden er disse områder alene udelukket fra Bruxelles-konventionens anvendelsesområde, såfremt de udgør tvistens hovedgenstand [29].

54. Jeg mener på grundlag heraf, at Bruxelles-konventionens forfattere har villet, at en medlemsstats enekompetence principielt svarer til den kompetence, der tilkommer samme stats administrative og dømmende myndigheder. Når disse områder udgør tvistens hovedgenstand, er det denne stats retter, der anses for at være i den bedste position til at løse dem. Hensynet til at styrke retsbeskyttelsen, som er et af Bruxelles-konventionens formål [30], sikres således ved, at der udpeges et nationalt retssystem, som har den fulde kompetence, og kræver ikke, at der drages omsorg for, at afgørelser på dette område anerkendes [31].

55. Et sådant ræsonnement mener jeg ligeledes bør følges for så vidt angår de områder, der henhører under offentlig ret, hvor staten udøver sine særlige offentligretlige beføjelser. Ved at udelukke sager om told som sådanne har forfatterne til konventionen af 9. oktober 1978 efter min

28 — Jf. rapport fra P. Jenard om konventionen af 27.9.1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, den såkaldte »Jenard-rapport« (EFT 1979 C 59, s. 1 og 10).

29 — Samme rapport.

30 — Se præamblen til Bruxelles-konventionen.

31 — Jf. for så vidt angår social sikring Baten-dommen, præmis 43.

mening villet, at alle søgsmål, hvis genstand er dette område, henhører under retternes kompetence i den stat, hvis lovgivning finder anvendelse i sagen.

56. Derimod vil den fortolkning, som Kommissionen har gjort gældende, kunne have til virkning, således som Kommissionen også har erkendt [32], at et søgsmål mod en hovedskyldner og et søgsmål mod hans kautionist kunne anlægges ved retter i forskellige stater, selv om de angår samme toldskyld. Der kan ganske vist findes løsninger i Bruxelles-konventionen for at undgå en sådan situation eller at der bliver truffet uforenelige afgørelser [33]. Imidlertid er muligheden for samtidige sagsanlæg ved retter i forskellige stater endnu en grund til at forkaste en fortolkning af Bruxelles-konventionens artikel 1, som hverken forekommer begrundet i bestemmelsens ordlyd, i retspraksis eller i konventionens opbygning.

57. Det skal understreges, at formålet med retsafgørelsers frie bevægelighed, som Bruxelles-konventionen forfølger, først og fremmest er at undgå løsninger, som kunne give anledning til en mangedobling af sagerne for de forskellige retsinstanser og den hermed forbundne risiko for, at der træffes uforenelige afgørelser [34].

58. Det ville således være i strid med dette formål med Bruxelles-konventionen at give en definition af dens anvendelsesområde, som bevirker, at et søgsmål om betaling af samme toldskyld undergives forskellige kompetenceregler afhængigt af, om det anlægges mod kautionisten eller mod hovedskyldneren. Det følger heraf, at et søgsmål, der anlægges mod kautionisten, på samme måde som et søgsmål anlagt mod hovedskyldneren, bør udelukkes fra nævnte konventions anvendelsesområde.

59. I lyset af disse betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare den forelæggende rets andet spørgsmål med, at Bruxelles-konventionens artikel 1 skal fortolkes således, at et søgsmål anlagt af en medlemsstat med påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale en toldskyld, og som støttes på en privatretlig kautionsaftale, er en sag om told.

60. I lyset af den besvarelse af andet præjudicielle spørgsmål, som jeg har foreslået Domstolen, er det første præjudicielle spørgsmål, hvorved den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om et søgsmål, der anlægges af staten i henhold til en privatretlig kautionsaftale, som den har indgået for at opfylde en betingelse, den har opstillet i henhold til TIR-konventionens artikel 6, skal anses for udøvelse af offentlig myndighed, uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Jeg vil således ikke besvare dette spørgsmål.

32 — Punkt 28-30 i Kommissionens skriftlige indlæg.

33 — Kommissionen har i den forbindelse henvist til Bruxelles-konventionens artikel 6, nr. 1, som bestemmer, at såfremt der er flere sagsøgte, kan sagsøgeren anlægge sag mod dem ved retten i den retskreds, hvor en af de sagsøgte har bopæl, såvel som til artikel 22 vedrørende sammenhængende krav.

34 — Jf. generaladvokat Darmons forslag til afgørelse i Reich-sagen, punkt 1.

V — Forslag til afgørelse

61. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Hoge Raad der Nederlanden, således:

»Artikel 1 i konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, skal fortolkes således, at et søgsmål anlagt af en medlemsstat med påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale en toldskyld, og som støttes på en privatretlig kautionsaftale, er en sag om told.«