# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 18. april 2002 [1]

1. Ved dom af 27. juni 2000 har Hof van Beroep te Antwerpen (Belgien) (herefter også »Hof van Beroep«) forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 1 i Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (herefter »Bruxelles-konventionen« eller »konventionen«) [2]. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om et regressøgsmål, som iværksættes mod en privatperson, der har underholdspligt, af et offentligretligt organ, som har udbetalt social bistand til den underholdsberettigede i tilfælde, hvor denne ikke har modtaget underholdsbidragene, er en »borgerlig sag« og dermed er omfattet af konventionens anvendelsesområde. I bekræftende fald ønsker den forelæggende ret oplyst, om et sådant regressøgsmål er en sag om social sikring, der af denne grund falder uden for konventionens anvendelsesområde.

## Relevante retsregler

### *Bruxelles-konventionen*

2. Bruxelles-konventionens anvendelsesområde fastlægges i konventionens artikel 1. Konventionens artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Denne konvention finder anvendelse på borgerlige sager, herunder handelssager, uanset domsmyndighedens art.«

I artikel 1, stk. 2, tilføjes imidlertid følgende:

»Den finder ikke anvendelse på:

[...]

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT 1998 C 27, s. 1 (konsolideret udgave).

3) social sikring

[...]«

3. Med henblik på afgørelsen af, hvilke af de kontraherende staters retter der har kompetence til at afgøre en sag, udpeges retten på det sted, hvor sagsøgte har bopæl, som det almindelige værneting (artikel 2), men konventionen indeholder også specielle kompetenceregler. Blandt disse kan nævnes kompetencen i »sager om underholdspligt«, hvorefter en person kan sagsøges ved retten på det sted, hvor den berettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted.

4. I henhold til konventionens artikel 26 skal retsafgørelser, der er truffet i en kontraherende stat, automatisk anerkendes i de øvrige kontraherende stater, »uden at der stilles krav om anvendelse af en særlig fremgangsmåde«. Konventionens artikel 27 indeholder imidlertid en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor anerkendelse nægtes. Dette er bl.a. tilfældet:

»1) såfremt en anerkendelse vil stride mod grundlæggende retsprincipper i den stat, som begæringen rettes til

[...]

3) såfremt afgørelsen er uforenelig med en afgørelse mellem de samme parter truffet i den stat, som begæringen rettes til

[...]«

5. Der skal endvidere henvises til, at Bruxelles-konventionens artikel 55 bestemmer følgende:

»Med forbehold af bestemmelserne i artikel 54, andet afsnit, og artikel 56 træder denne konvention, for så vidt angår de stater, der er parter i den, i stedet for følgende konventioner, der er indgået mellem to eller flere af disse stater:

[...]

— konventionen mellem Belgien og Nederlandene om retternes stedlige kompetence, om konkurs samt om gyldighed og fuldbyrdelse af retsafgørelser, voldgiftskendelser og officielt bekræftede dokumenter, undertegnet i Bruxelles den 28. marts 1925« (herefter »1925-konventionen«).

6. Endelig bestemmes det i Bruxelles-konventionens artikel 56, at de konventioner, der er nævnt i artikel 55, herunder 1925-konventionen, bevarer deres gyldighed på de sagsområder, hvor Bruxelles-konventionen ikke finder anvendelse.

*De nederlandske lovbestemmelser*

7. Ved *Algemene Bijstandswet* (den almindelige nederlandske lov om social bistand, herefter »ABW«) [3] er der indført en social bistandsordning for personer med bopæl i Nederlandene, der ikke har midler til deres underhold.

8. Bistandsordningen består i, at der kan ydes almindelig bistand (»*algemene bijstand*«) eller særlig bistand (»*bijzondere bijstand*«) i form af ydelser, der udredes af den kommune, hvori modtageren bor. Almindelig bistand, som er den eneste form for bistand, der er relevant i den foreliggende sag, består i en månedlig ydelse, som er knyttet til den lovbestemte mindsteløn, og som skal sætte modtageren i stand til at afholde nødvendige leveomkostninger. Bistandsydelsen afholdes over det kommunale budget og er ikke betinget af, at der på forhånd er betalt socialsikringsbidrag.

3 — *Staatsblad* 1995, s. 1999. Uofficiel oversættelse.

9. ABW's artikel 93 bestemmer:

»For udgifter til bistand gøres der, indtil grænsen for underholdspligten som omhandlet i den borgerlige lovbogs første bog, regres:

— mod den, der, når samlivet er ophørt, ikke eller ikke fuldt ud opfylder sin underholdspligt over for sin ægtefælle eller et mindreårigt barn [...]

— mod den, der ikke eller ikke fuldt ud opfylder sin underholdspligt efter skilsmisse [...]«

10. Artikel 94 bestemmer følgende:

»En overenskomst, hvorved ægtefæller eller tidligere ægtefæller har bestemt, at de efter skilsmissen [...] overhovedet ikke har indbyrdes underholdspligt, eller at denne underholdspligt begrænses til et bestemt

beløb [...] er ikke til hinder for, at der gøres regres mod en af parterne, og har ingen betydning for fastsættelsen af det regrespligtige beløb.«

11. Såfremt en kommune i henhold til ABW's artikel 93 beslutter at gøre regres for bistandsydelsen hos en tredjemand, træffer den en afgørelse herom, som rettes til den pågældende. Hvis denne ikke er villig til at betale, kan kommunen i medfør af ABW's artikel 102 ff. iværksætte et regressøgsmål ved Arrondissementsrechtbank. Bestemmelserne om civilprocessen finder anvendelse på et sådant søgsmål.

**Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger**

12. Udgangspunktet for sagen for den forelæggende ret er ægteskabet mellem Luc Baten og Helena Kil. Ægtefællerne havde et fællesbarn, en pige ved navn Tamara Baten. Oprindelig levede familien i Belgien, hvor ægtefællerne boede sammen med deres mindreårige datter. I den følgende tid opstod der vanskeligheder i ægteskabet, som blev opløst efter parternes fælles overenskomst ved skilsmissedom afsagt i Belgien den 14. maj 1987. I en overenskomst, som ægtefællerne forud for skilsmissen havde indgået den 25. marts 1986 for en belgisk notar, havde de aftalt, at Luc Baten hver måned skulle betale Helena Kil et beløb på 3 000 BEF som bidrag til fællesbarnets underhold og opvækst, mens der i forholdet mellem ægtefællerne ikke skulle betales bidrag.

13. I den følgende tid tog Helena Kil sammen med barnet bopæl i Steenbergen kommune (Nederlandene). Da de i loven opstillede betingelser var opfyldt, besluttede kommunen at tilkende dem social bistand som omhandlet i ABW.

14. Derefter besluttede kommunen i henhold til ABW's artikel 93 ff. at gøre regres mod Luc Baten for de tilkendte bistandsydelser. Luc Baten efterkom ikke kravet, og kommunalbestyrelsen besluttede derfor den 2. maj 1996 — i medfør af ABW's artikel 102 — at iværksætte regressøgsmål ved Arrondissementsrechtbank te Breda (Nederlandene).

15. Ved kendelse af 22. juli 1996 gav Arrondissementsrechtbank te Breda Steenbergen kommune medhold og tilpligtede Luc Baten at betale kommunen et beløb på 3 706,68 NLG svarende til den bistand, der var blevet udbetalt fra den 9. januar 1996 til den 1. marts 1996, samt et månedligt beløb på 2 127,91 NLG fra den 1. marts 1996 med virkning for hele det tidsrum, hvori der måtte blive udbetalt bistand.

16. På begæring af Steenbergen kommune meddelte præsidenten for Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout (Belgien) ved kendelse af 11. februar 1998 fuldbyrdelsespåtegning på den nederlandske kendelse. Denne afgørelse begærede Luc Baten den 20. maj 1998 genoptaget for Rechtbank van eerste aanleg.

17. Ved dom afsagt den 17. maj 1999 traf Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout afgørelse om at give Luc Baten medhold i begæringen om genoptagelse, for så vidt som den angik udgifterne til hans tidligere ægtefælles underhold. Retten begrundede dette med, »at det ikke er muligt at anerkende og fuldbyrde den af Arrondissementsrechtbank te Breda afsagte kendelse af 22. juli 1996, for så vidt angår udgifterne til Helena Kils personlige underhold, fordi kendelsen er uforenelig med dommen af 14. maj 1987 om skilsmisse efter fælles overenskomst, som indirekte omfatter og bekræfter det officielt bekræftede dokument, der er oprettet for notar Eyskens den 25. marts 1986«. I endnu en dom, afsagt den 25. marts 1999, traf samme ret afgørelse om at give Luc Baten medhold i begæringen om genoptagelse, for så vidt som den angik udgifterne til hans datters underhold. Retten begrundede dette med, »at det ikke er muligt at anerkende og fuldbyrde den af Arrondissementsrechtbank te Breda afsagte kendelse af 22. juli 1996, for så vidt angår udgifterne til den mindreårige datters underhold, fordi kendelsen er uforenelig med dommen af 14. maj 1987 om skilsmisse efter fælles overenskomst, som indirekte omfatter og bekræfter det officielt bekræftede dokument, der er oprettet for notar Eyskens den 25. maj 1986«.

18. Steenbergen kommune ankede de to domme til Hof van Beroep te Antwerpen. Under anken gjorde kommunen gældende, at den afgørelse, der søgtes anerkendt, ikke faldt ind under konventionens anvendelsesområde, fordi den ikke var truffet i en borgerlig sag eller handelssag, og at afgørelsen under alle omstændigheder hørte under området for social sikring, som er et retsområde, der som sådant udtrykkeligt er undtaget fra konventionens anvendelsesområde. I henhold til konventionens artikel 55 og 56 måtte det således være 1925-konventionen [4], der fandt anvendelse.

19. Sagen for Hof van Beroep te Antwerpen krævede på denne baggrund en fortolkning af en bestemmelse i Bruxelles-konventionen, og Hof van Beroep har derfor ved dom af 27. juni 2000 besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en retssag om et regreskrav i henhold til Algemene Bijstandswet (den nederlandske bistandslov), som er anlagt af en regresberettiget kommune mod en person, der har underholdspligt, jf. lovens artikel 93, en borgerlig sag som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, og kan en retsafgørelse, der er truffet i en sådan sag, dermed falde ind under konventionens anvendelsesområde?

4 — Jf. ovenfor i punkt 5.

2) Er en retssag om et regreskrav i henhold til Algemene Bijstandswet, som er anlagt af en regresberettiget kommune mod en person, der har underholdspligt, jf. lovens artikel 93, en sag om social sikring som omhandlet i artikel 1, stk. 2, nr. 3, i konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, og falder en retsafgørelse, der er truffet i en sådan sag, dermed uden for konventionens anvendelsesområde?«

20. Der er indgivet skriftlige indlæg til Domstolen af parterne i hovedsagen, af Kommissionen, af den nederlandske og den østrigske regering, af Det Forenede Kongeriges regering og af den svenske regering. Under retsmødet er der imidlertid kun afgivet indlæg af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen. Kommissionen har i sit mundtlige indlæg indtaget et helt andet standpunkt end i sit skriftlige indlæg.

**Det første spørgsmål**

21. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en retsafgørelse, der er truffet under et regressøgsmål anlagt af en kommune mod en privatperson i henhold til ABW's artikel 93, kan anses for at være omfattet af begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager« i konventionens artikel 1, stk. 1's forstand.

*Parternes argumenter*

22. Alle de parter, der har indgivet indlæg, har samstemmende anført, at begrebet »borgerlige sager« i Bruxelles-konventionens artikel 1's forstand efter Domstolens faste praksis (som jeg skal vende tilbage til i det følgende) skal forstås som et selvstændigt begreb, der dels skal fortolkes ud fra konventionens mål og opbygning, dels ud fra de almindelige principper, som kan udledes af de nationale retssystemer under ét. De har også samstemmende anført, at Bruxelles-konventionen — også efter Domstolens faste praksis — tillige kan finde anvendelse på sager mellem en offentlig myndighed og en privatperson, når den offentlige myndighed ikke har handlet under udøvelse af offentlig myndighed.

23. I indlæggene gøres der derimod forskellige opfattelser gældende med hensyn til fortolkningen af »borgerlige sager« set i forhold til omstændighederne i den foreliggende sag. På den ene side har Steenbergen kommune og Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at omstændighederne i sagen ikke hører under civilretten og dermed heller ikke er omfattet af konventionens anvendelsesområde. Luc Baten, Kommissionen og de øvrige regeringer, der har indgivet indlæg, har gjort det modsatte standpunkt gældende.

24. Det Forenede Kongeriges regering har specielt anført, at kommunen, når den kræver det beløb, der er udbetalt i social bistand, inddrevet gennem et regressøgsmål som det her omhandlede, reelt handler »under udøvelse af offentlig myndighed«. Hvis man vil anlægge en anden fortolkning — og særligt hvis man vil hævde, at kommunen i henhold til lovgivningen er indtrådt i de to bistandsmodtageres krav på underholdsbidrag — indebærer det nødvendigvis, at man betragter kommunen som »den berettigede« (i en sag om underholdspligt) i Bruxelles-konventionens artikel 5, nr. 2's forstand. Hvis dette var tilfældet, måtte man efter regeringens opfattelse også slutte heraf, at den kompetente ret var retten på det sted, hvor den offentlige myndighed er hjemmehørende, dvs. som »retten på det sted, hvor den berettigede har sin bopæl«. Dette ville imidlertid være i åbenbar modstrid med formålet med denne bestemmelse, som er at beskytte den underholdsberettigede som de svageste part i forholdet, men ikke personer, der på andet grundlag er trådt i den berettigedes sted. Af samme grunde finder Det Forenede Kongeriges regering, at kommunens regressøgsmål ikke bør betragtes som en borgerlig sag i konventionens artikel 1's forstand.

25. Under den skriftlige forhandling har Kommissionen tilsluttet sig det standpunkt, der er gjort gældende af Steenbergen kommune og Det Forenede Kongeriges regering, idet også Kommissionen har anført, at kommunen, når den tilkender bistand og træffer afgørelse om eventuelt at gøre regres, gør brug af beføjelser som offentlig myndighed, der er tillagt den inden for rammerne af en social sikringsordning. Til støtte herfor har Kommissionen henvist til, at kommunen har et vidt skøn, såvel med hensyn til afgørelsen af, hvem der er berettiget til at modtage bistand og med hvilke beløb, som med hensyn til afgørelsen af, om der skal gøres regres for bistandsbeløbet. Det er således kun i tilfælde, hvor en retsafgørelse, som er truffet i henhold til den nederlandske borgerlige lovbogs første bog, ikke efterkommes, at kommunen, i overensstemmelse med en sådan retsafgørelse, har pligt til at gøre regres for sine udgifter til den sociale bistand. I alle andre tilfælde træffer den en skønsmæssig afgørelse om, hvorvidt beløbene skal søges inddrevet. Kommunen handler således ikke som indtrådt i bistandsmodtagerens rettigheder, men i medfør af en selvstændig beføjelse af offentligretlig karakter.

26. Som allerede nævnt har Kommissionen fuldstændig ændret opfattelse under retsmødet. Den har her gjort gældende, at kommunen reelt ikke kan udøve et skøn med hensyn til, om bistandsbeløbene skal søges godtgjort hos den, der ikke har opfyldt sin egen underholdspligt over for bistandsmodtageren, fordi forvaltningen efter den ordning, der er indført ved ABW, i alle tilfælde er *forpligtet* til at søge beløbene inddrevet. Hertil kommer, at regressøgsmålet kun kan iværksættes inden for grænserne af den underholdspligt, den pågældende ikke har opfyldt. Desuden stilles den person, som underholdspligten oprindelig har påhvilet, ikke mindre fordelagtigt, fordi kommunen træder i den underholdsberettigedes sted. Kommunen gør således ikke brug af en selvstændig beføjelse som offentlig myndighed, men fremsætter blot de samme krav som den oprindeligt berettigede. Ved nærmere eftertanke er Kommissionen således nået frem til, at forholdet mellem Luc Baten og Steenbergen kommune er et civilretligt forhold, og at det derfor må være omfattet af konventionens anvendelsesområde.

27. Ud fra samme ræsonnement, som Kommissionen har fremført under retsmødet, har Luc Baten samt den østrigske og den svenske regering anført, at det pågældende regressøgsmål er knyttet til Luc Batens underholdspligt over for Helena Kil og deres datter. Den omstændighed, at kravet overgår til en offentlig myndighed, ændrer ikke kravets karakter, fordi det, der påberåbes, under alle omstændigheder fortsat er en ret til underholdsbidrag. Overgangen til kommunen er snarere et udslag af det almindelige princip om, at den, der er forpligtet til at betale en skyld, der påhviler en anden — og også rent faktisk betaler den — indtræder i fordringshaverens rettigheder over for skyldneren.

28. Den svenske regering har tilføjet, at hvis Domstolen henfører det pågældende søgsmål under det offentligretlige område, vil der være fare for, at det udhuler forældres ansvar over for deres børn, hvilket vil kunne føre til, at ansvaret opfattes således, at det hører under det sociale område og ikke som knyttet til enkeltpersoner. Endvidere har regeringen gjort gældende, at hvis søgsmålet holdes ude fra det civilretlige område, vil mulighederne for at iværksætte det i udlandet blive forringet, hvilket i hvert fald ikke vil være ønskeligt eller i overensstemmelse med konventionens formål.

29. Endelig har også den nederlandske regering gjort en lignende opfattelse gældende, der dog hviler på en delvist anderledes vurdering. Den nederlandske regering har understreget, at nederlandsk ret tilkender den offentlige forvaltning en selvstændig ret til regres hos den egentlige underholdspligtige, eftersom det antages, at kommunen i et sådan tilfælde har et krav på erstatning for den skade, den har lidt ved at været tvunget til at yde bistand til den underholdsberettigede. Det forhold, at muligheden for at anlægge søgsmål er fastsat i nederlandske offentligretlige bestemmelser, er ikke til hinder for, at kommunens søgsmål — som anlægges ved den civile domstol i medfør af ABW's artikel 103 — anses for et erstatningssøgsmål og således udgør en borgerlig sag i Bruxelles-konventionens forstand. Til støtte for denne konklusion har den nederlandske regering understreget, at det såvel i Jenard-rapporten [5] som i Schlosser-rapporten [6] hedder, at udelukkelsen af området for social sikring fra konventionens anvendelsesområde ikke omfatter søgsmål, hvorved den offentlige forvaltning opkræver beløb, som er udbetalt i form af social bistand eller vedrørende social sikring, og som rettes mod en tredjemand, som har forpligtelser over for modtageren af nævnte bistand eller social sikring.

*Stillingtagen*

30. Indledningsvis vil jeg — ligesom de parter, der har indgivet indlæg i sagen,

5 — Rapport fra P. Jenard om konventionen af 27.9.1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1979 C 59, s. 1, navnlig s. 13).

6 — Rapport fra professor dr. P. Schlosser om konventionen af 9.10.1978 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 om protokollen om Domstolens fortolkning af denne konvention (EFT 1979 C 59, s. 71-144, navnlig punkt 97, s. 103).

har gjort det — minde om, at begrebet »borgerlige sager« i konventionens artikel 1 skal »betragtes som et selvstændigt begreb, der skal fortolkes dels ud fra konventionens mål og opbygning, dels ud fra de almindelige principper, som kan udledes af de nationale retssystemer under ét« [7]. Det bemærkes videre, at det for at afgøre, om en retsafgørelse falder inden for det borgerlige retsområde eller ej, ifølge Domstolens praksis i et vist omfang er underordnet, hvilken karakter de retssubjekter, der er parter i retsforholdet, er tillagt i henhold til den pågældende nationale ret [8]. Det afgørende er i stedet, om forholdet udspringer af vedtagelsen af en retsakt, der må anses for at udgøre en udøvelse af offentligretlige beføjelser (jure imperii) [9]. Det skal derfor vurderes, om den offentlige forvaltning inden for det relevante område råder over andre beføjelser, der er mere omfattende end dem, et privatretligt retssubjekt råder over i en lignende situation, og navnlig om myndigheden »udøver offentligretlige beføjelser« [10].

31. For så vidt angår den foreliggende sag kan det uden videre konstateres, at sagen direkte eller indirekte angår et antal retsforhold, hvori dels en privatperson og den offentlige forvaltning, dels udelukkende privatpersoner, er parter. For at undgå enhver risiko for forveksling er det, som Kommissionen med rette har understreget under retsmødet, således nødvendigt at sondre mellem det retsforhold, der ligger til grund for afgørelsen, og holde det ude fra de øvrige retsforhold, der har forbindelse med det.

32. Med denne sondring for øje, skal det først og fremmest fastslås, at nærværende sag angår et retsforhold, der henhører under nederlandsk ret, og i hvilket kommunen og Helena Kil (og parallelt hermed kommunen og den mindreårige Tamara Baten) er parter, og hvis genstand er udbetaling af social bistand. Man kunne således vurdere dette retsforhold i lyset af ovennævnte fortolkningskriterier vedrørende konventionen. Det fremgår imidlertid ikke klart af sagens akter, om bistandsmodtageren, i overensstemmelse med den ordning, der er indført ved ABW, har en personlig ret til at modtage bistandsydelser fra kommunen, og som følge heraf befinder sig i en passiv retlig situation, der fuldt ud kan sammenlignes med den situation, som en underholdspligtig privatperson befinder sig i, eller om myndigheden i stedet har et vist skøn for så vidt angår beslutningen om at yde bistand og således udøver offentligretlige beføjelser i den henseende.

33. Ved nærmere eftersyn bliver det dog klart, at spørgsmålet om, hvordan udbetalingen af social bistand skal kvalificeres, ikke er afgørende for besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål. Udbetalingen, og dermed det retsforhold, der ligger til

7 — Dom af 14.10.1976, sag 29/76, Eurocontrol, Sml. s. 1541, præmis 3. Jf. i samme retning dom af 22.2.1979, sag 133/78, Gourdain, Sml. s. 733, præmis 3, af 16.12.1980, sag 814/79, Rüffer, Sml. s. 3807, præmis 7 og 8, og af 21.4.1993, sag C-172/91, Sonntag, Sml. I, s. 1963, præmis 18.

8 — Eurocontrol-dommen, præmis 4, og Rüffer-dommen, præmis 8.

9 — Eurocontrol-dommen, præmis 4, Sonntag-dommen, præmis 20. Se ligeledes generaladvokat Darmons forslag til afgørelse i Sonntag-sagen, punkt 43.

10 — Eurocontrol-dommen, præmis 4, Rüffer-dommen, præmis 12, og Sonntag-dommen, præmis 20.

grund for den, er ikke i sig selv genstand for, men blot en forudsætning for den tvist, der ligger til grund for den nederlandske rets afgørelse, hvis anerkendelse der skal tages stilling til i den foreliggende sag. Dommen vedrører i virkeligheden det andet retsforhold, nemlig retsforholdet mellem kommunen og Luc Baten, og det er således karakteren af dette forhold, der skal vurderes med henblik på besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål.

34. Til dette formål må der tages udgangspunkt i det retsforhold, der eksisterer mellem Luc Baten og dennes tidligere hustru (samt mellem ham og datteren), og som angår den omhandlede underholdspligt. Selv om dette forhold ikke direkte er genstand for den dom, hvis eventuelle anerkendelse der er rejst spørgsmål om, er det dog afgørende for de svar, som Domstolen skal give på de forelagte spørgsmål. Kommunen har nemlig, så snart den har udbetalt bistand, der kan betegnes som »algemene bijstand«, en regresret mod visse tredjemænd, herunder frem for alt de personer, der ikke opfylder deres familieretlige forpligtelser i forhold til deres mindreårige børn eller ikke opfylder underholdspligten over for ægtefællen efter ægteskabets ophør.

35. I den konkrete sag iværksatte Steenbergen kommune regressøgsmål mod Luc Baten i dennes egenskab af underholdspligtig over for Helena Kil og Tamara Baten. Et sådant søgsmål kan i henhold til ABW's artikel 93 kun iværksættes, i det omfang tredjemand har en underholdspligt. Det følger heraf, at kommunen ikke under disse omstændigheder udøver offentligretlige magtbeføjelser, eftersom den faktisk ikke er tillagt sådanne. Kommunen har således hverken beføjelse til at afgøre, hvilke personer den søger regres hos for de afholdte udgifter, eller til at afgøre kravets størrelse. Kommunen har heller ikke sådanne beføjelser for så vidt angår inddrivelse af den udbetalte bistand. Kommunen kan kun kræve, at tredjemand betaler, ikke fremtvinge betalingen. Hvis tredjemanden ikke betaler, er kommunens eneste mulighed at anlægge sag, og derigennem give tredjemand mulighed for at tage til genmæle og eventuelt bestride, at der overhovedet foreligger underholdspligt, eller underholdspligtens størrelse.

36. Det fremstår således for mig, som om kommunen ikke udøver nogen offentligretlig beføjelse over for tredjemand, og at det retsforhold, der er opstået mellem de to retssubjekter, ikke adskiller sig fra de normale fordringsforhold, der findes mellem retligt ligestillede personer, og som pr. definition er borgerligretlige forhold. Kommunens stilling over for en underholdspligtig tredjemand kan sammenlignes med situationen for en person, som uanset på hvilket grundlag har betalt en anden persons skyld, og som indtræder i den oprindelige fordringshavers rettigheder, eller med situationen for en person, som — uden at der foreligger noget forudgående skyldforhold — har lidt skade på grund af et forhold, der kan tilregnes en tredjemand.

37. Under disse omstændigheder er det ikke relevant teknisk at definere søgsmålets karakter i henhold til en bestemt national

lovgivning, og navnlig ikke — således som parterne i nærværende sag har gjort det — at diskutere, om søgsmålet i henhold til national nederlandsk eller belgisk ret eller i henhold til nogen anden ret, der finder anvendelse, fordi gældende international privatret henviser dertil, skal anses for en sag om indtræden i den underholdsberettigedes krav, eller om der snarere er tale om et selvstændigt krav om erstatning for økonomisk skade, som kommunen har lidt. Den eneste kvalifikation, der er af interesse her, er den, der er relevant i forhold til konventionen og de betingelser, der gælder for konventionens anvendelse. Det er således tilstrækkeligt at konstatere, at afgørelsen er truffet inden for rammerne af en civil sag, og at den derfor falder ind under anvendelsesområdet for »borgerlige sager« i konventionens artikel 1's forstand.

38. Jeg foreslår således, at det første spørgsmål besvares med, at en retsafgørelse i et regressøgsmål i henhold til ABW's artikel 93, som er anlagt af en kommune mod en privatperson, der har underholdspligt over for en modtager af social bistand, der betales af kommunen, er en afgørelse i en borgerlig sag som omhandlet i artikel 1 i Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager.

**Det andet spørgsmål**

39. Med det andet spørgsmål ønskes det nærmere bestemt oplyst, om den omtvistede sag — hvis det lægges til grund, at den henhører under området for borgerlige sager, herunder handelssager — er en sag om social sikring, idet sagen da falder uden for konventionens anvendelsesområde i henhold til konventionens artikel 1, stk. 2, nr. 3.

*Parternes argumenter*

40. Det er i det væsentlige den nederlandske og den østrigske regering, der har fremsat bemærkninger vedrørende dette spørgsmål. Den nederlandske regering har anført, at konventionen ikke definerer begrebet »social sikring«, og at begrebet følgelig skal defineres ved fortolkning og i overensstemmelse med det princip om, at der er tale om selvstændige begreber, som gælder for konventionen. Med henblik herpå, har den nederlandske regering anført, at det kan være nyttigt dels at henvise til dele af folkeretten, dels til afledte fællesskabsretsakter. For så vidt angår førstnævnte har Kongeriget Nederlandene gjort gældende, at der i forskellige internationale aftaler opstilles en udtrykkelig sondring mellem social sikring og social bistand. For så vidt angår afledt fællesskabsret har den nederlandske regering navnlig henvist til forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet [11], hvori der sondres mellem sociale sikringsydelser og sociale bistandsydelser. Ifølge den nederlandske regering har

11 — Rådets forordning af 14.6.1971 (EFT 1971 II, s. 366).

de ydelser, der udredes af en kommune i medfør af ABW, netop karakter af social bistand.

41. Den nederlandske regering har endvidere anført, at selv om man henfører disse ydelser til området for social sikring, kan ikke ethvert retsforhold, der er forbundet hermed, være omfattet af begrebet social sikring i artikel 1, stk. 2, nr. 3's forstand. Dette vil kun være tilfældet for så vidt angår retssager om de sikredes indbetaling af socialsikringsbidrag eller om sociale sikringsydelser, der skal udbetales i tilfælde af, at visse sociale risici indtræder. Den nederlandske regering (og i øvrigt også Kommissionen) har gjort gældende, at nærværende sag derimod angår et krav om tilbagebetaling, som rettes mod en underholdspligtig, og som således fuldt ud er omfattet af konventionens anvendelsesområde, hvilket i øvrigt bekræftes af Jenard- og Schlosser-rapporterne. Af Jenard-rapporten fremgår det således, at »[u]ndtaget fra anvendelse af konventionen er imidlertid kun sådanne tvister, der direkte angår den sociale sikrings område, nemlig sådanne, som udspringer i forholdet mellem forvaltningen og de tilsluttede arbejdstagere og arbejdsgivere. Hvis derimod forvaltningen gør regreskrav gældende over for den erstatningsansvarlige tredjemand eller over for skadevolderen indtræder i den forsikrede skadelidtes rettigheder, kan konventionen anvendes, idet forvaltningen i dette tilfælde handler i henhold til den almindelige ret« [12]. Schlosser-rapporten bekræfter, at »[s]ociale sikringsorganers søgsmål mod tredjemand, for eksempel mod skadevolder på grundlag af krav, der i kraft af lov er overgået til disse, eller som tilkendes dem som selvstændige krav, falder derimod ind under EuRFK« [13].

42. Den østrigske regering, der ligeledes har taget udgangspunkt i, at både konventionen og forordning nr. 1408/71 søger at styrke beskyttelsen af rettigheder for personer, der er etableret inden for Fællesskabet, har anført, at udelukkelsen af området for social sikring fra konventionens anvendelsesområde netop er begrundet i, at der findes et parallelt og specielt system, hvilket indebærer, at begrebet skal defineres under henvisning til nævnte forordning såvel som til Domstolens praksis på dette punkt. Ifølge denne retspraksis, kan en ydelse anses for en social sikringsydelse, såfremt den »tildeles de berettigede uden nogen individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører én af de sociale risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, forordning nr. 1408/71« [14]. Ved anvendelsen af disser kriterier har Domstolen navnlig fastslået, at et tilskud, hvis formål er at dække nødvendige leveomkostninger uden noget hensyn til beskæftigelsesperioder eller bidragsbetaling, ikke udgør en social

12 — Jenard-rapporten, s. 13.

13 — Schlosser-rapporten, s. 92, nr. 60.

14 — Dom af 5.3.1998, sag C-160/96, Molenaar, Sml. I, s. 843, præmis 20, og af 11.6.1998, sag C-257/96, Kuusijärvi, Sml. I, s. 3419, præmis 57.

sikringsydelse i forordningens forstand [15]. I nærværende sag mener den østrigske regering imidlertid, at de fremlagte dokumenter ikke giver tilstrækkelige oplysninger til — ud fra ovennævnte kriterier — at tage stilling til karakteren af de ydelser, som Steenbergen kommune har udredt. Den østrigske regering har derfor, således som også Det Forenede Kongeriges regering har gjort det, konkluderet, at det bør overlades til den forelæggende ret på baggrund af nævnte generelle kriterier at tage stilling til karakteren af den retssag, der ligger til grund for den nederlandske rets afgørelse.

*Stillingtagen*

43. Jeg mener også, det er rimeligt at tage udgangspunkt i, at begrebet social sikring i konventionens forstand — da begrebet ikke er udtrykkeligt defineret i konventionen — skal fortolkes under henvisning til de relevante bestemmelser i fællesskabsretten, og navnlig forordning nr. 1408/71. Som det allerede er nævnt, er konventionens begreber i princippet »selvstændige« og skal, således som Domstolen har fastslået, fortolkes med henvisning til konventionens mål og opbygning. Efter min mening skal der dog ligeledes tages hensyn til den videre sammenhæng, som konventionen indgår i, dvs. fællesskabsretten i vid forstand, navnlig af almene grunde, men også af grunde, der særligt vedrører området for social sikring.

44. Fra en generel synsvinkel mener jeg ikke, at der kan ses bort fra konventionens »fællesskabskarakter« og det forhold, at fortolkningen af konventionen ikke bør ske helt uden hensyn til Domstolens praksis vedrørende parallelle begreber i traktater eller i afledte retsakter. Desuden er behovet for en sådan parallel fortolkning — som efter min mening allerede fra starten er klart angivet på grund af den forbindelse mellem konventionen og fællesskabsretten, der følger af EF-traktatens artikel 220 (nu artikel 293 EF) [16] — nu mere udtalt efter vedtagelsen af forordning (EF) nr. 44/2001 [17], som på endnu mere organisk og direkte måde inddrager konventionen i Fællesskabets retsorden.

45. Mere konkret mener jeg, at det med henblik på definitionen af begrebet social sikring er vanskeligt at se bort fra en sådan »fællesskabsfortolkning« af dette begreb, som dermed tager hensyn til de parallelle begreber, der anvendes i traktatens artikel 42 og i forordning nr. 1408/71.

15 — Domme af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 13 og 14, og sag 122/84, Scrivner, Sml. s. 1027, præmis 20 og 21.

16 — Dom af 10.2.1994, sag C-398/92, Mund & Fester, Sml. I, s. 467, navnlig præmis 10-13.

17 — 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).

46. I den forbindelse bemærkes, at der i henhold til artikel 42 EF skal træffes foranstaltninger på området »vedrørende social tryghed« med henblik på for vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer at sikre en sammenlægning af samtlige de perioder, der skal tages i betragtning i henhold til de forskellige nationale lovgivninger, og betaling af ydelser til personer, som bor inden for medlemsstaternes områder. Disse foranstaltninger er netop konkretiseret ved vedtagelsen af forordning nr. 1408/71, som i det væsentlige regulerer kompetencefordelingen mellem de nationale ordninger på området, og indfører et system, hvorefter kompetencen for en medlemsstats administrative og dømmende myndigheder hovedsagelig svarer til medlemsstaternes eksklusive »lovgivende kompetence«. Selv om forordningen på samme måde som konventionen har til formål at styrke beskyttelsen af rettigheder for personer etableret inden for Fællesskabet, anlægger forordningen imidlertid en tilgangsvinkel, der ikke altid er forenelig med konventionens, hvilket gør en automatisk samordning af de to retssystemer umulig.

47. Hvis dette forhold lægges til grund, mener jeg, at det er rimeligt at konkludere, at det område, der er reguleret i forordningen, er udelukket fra konventionens anvendelsesområde, eftersom den effektive beskyttelse af retlige situationer er sikret »på et tidligere tidspunkt«, idet en fuldt kompetent retsorden udpeges, og denne beskyttelse ikke kræver, at der sikres »fri bevægelighed« for domme. I øvrigt synes Jenard-rapporten at bekræfte dette. Når der i rapporten redegøres for de grunde, der førte til at udelade området for social sikring fra konventionens anvendelsesområde, fremgår det, at man ved denne udeladelse har villet opnå, at lovgivningsarbejdet i forbindelse med iværksættelsen af Rom -traktatens artikel 51, 117 og 118, som da var i gang, skulle »føres videre selvstændigt«. Straks herefter bemærkes det i rapporten, at »[p]å den sociale sikrings område er der i øvrigt ikke hidtil indtrådt kompetencekonflikter, idet der hersker den opfattelse, at domstolskompetencen stemmer overens med lovgivningskompetencen, som igen udledes af de i medfør af artikel 51 i EØF-traktaten udstedte forordninger« [18].

48. På grundlag af ovenstående betragtninger mener jeg følgelig, at udstrækningen af området for social sikring i konventionens artikel 1, stk. 2, nr. 3, skal afgrænses med henvisning til ovennævnte forordnings anvendelsesområde, således som omhandlet i forordningens artikel 4 og i Domstolens praksis, hvorved forordningens anvendelsesområde er blevet præciseret.

49. For så vidt angår den foreliggende sag vil jeg først og fremmest igen minde om, at det forhold, der er relevant her, i det omfang det er genstand for den nederlandske rets afgørelse, ikke er det forhold, der består mellem de to personer, der har behov for bistand, og kommunen, og som angår spørgsmålet om ydelse af social bistand, men derimod forholdet mellem kommunen og Luc Baten. Dette forhold udspringer af den omstændighed, at det beløb, som kommunen har betalt til

18 — Jenard-rapporten, s. 12.

bistandsmodtagerne som følge af, at Luc Baten ifølge oplysningerne ikke har opfyldt sin underholdspligt, kræves tilbagebetalt. Den underholdspligt, der gøres gældende, kan således med sikkerhed ikke anses for at være en ydelse, som »[t]ildeles de berettigede uden nogen individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og [...] vedrører én af de sociale risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, forordning nr. 1408/71«. Der er således ikke tale om en social sikringsydelse i fællesskabsforordningens forstand, således som defineret i Domstolens praksis, og den henhører således ikke under området for social sikring [19].

50. Det skal dog tilføjes, at svaret ikke ville have været anderledes, selv hvis der var taget hensyn til arten af det bistandsforhold, der eksisterer mellem Helena Kil og Tamara Baten på den ene side og kommunen på den anden. Jeg vil nemlig minde om, at en ydelse, som tildeles »enhver, hvis indtægter anses for utilstrækkelige, og som ikke ved egen indsats eller på anden måde kan skaffe sig sådanne [...], således at det afgørende kriterium i forbindelse med ordningen er, om vedkommende befinder sig i en trangssituation, idet der ikke stilles noget krav om beskæftigelsesperioder, bidragsbetaling eller tilknytning til nogen ordning vedrørende social sikring, der har til formål at afbøde følgerne af nogen bestemt form for social begivenhed [...], som en ydelse, der tilkommer enhver, ikke falder ind under nogen af de i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 opregnede sociale sikringsgrene, idet den således ikke kan anses for en social sikringsydelse i den konkrete betydning i forordningen« [20].

51. I nærværende sag fremgår det imidlertid af de oplysninger, som den forelæggende ret har givet, at bistand, som en kommune yder i form af »algemene bijstand« i henhold til ABW, netop ydes under hensyn til behov — som en for tildelingen væsentlig forudsætning — og ikke er afhængig af, at en person betaler nogen form for bidrag eller tilmelder sig nogen særlig social forsikringsinstitution med henblik på at sikre sig mod en bestemt risiko. Dette leder mig til at konkludere, at heller ikke Helena Kils og Tamara Batens ret til bistand fra kommunen, som, hvilket jeg vil gentage, kun udgør en forudsætning for det krav, nærværende sag vedrører, angår social sikring som omhandlet i forordning nr. 1408/71.

52. Under hensyn til ovenstående bemærkninger vedrørende betydningen af forordning nr. 1408/71 for fortolkningen af konventionen, mener jeg, at det må konkluderes, at den afgørelse, hvis anerkendelse er genstand for sagen, ikke angår og end ikke forudsætter et krav, som falder ind under området for social sikring i Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 2, nr. 3's forstand.

53. Det andet præjudicielle spørgsmål bør således besvares med, at en retsafgørelse i et regressøgsmål i ABW's artikel 93's for-

19 — Jf. Molenaar-dommen, præmis 20, og Kuusijärvi-dommen, præmis 57.

20 — Hoeckx-dommen, præmis 13 og 14, og Scrivner-dommen, præmis 20.

stand, som er anlagt af en kommune mod en privatperson, der har underholdspligt over for en modtager af social bistand fra kommunen, ikke skal anses for en afgørelse om social sikring som omhandlet i Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 2, nr. 3, og således ikke falder uden for konventionens anvendelsesområde.

## Forslag til afgørelse

54. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at fastslå, at:

»1) En retsafgørelse i et regressøgsmål i henhold til ABW's artikel 93, som er anlagt af en kommune mod en privatperson, der har underholdspligt over for en modtager af social bistand, der betales af kommunen, er en afgørelse i en borgerlig sag som omhandlet i artikel 1 i Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager.

2) En retsafgørelse i et regressøgsmål i ABW's artikel 93's forstand, som er anlagt af en kommune mod en privatperson, der har underholdspligt over for en modtager af social bistand fra kommunen, skal ikke anses som en afgørelse om social sikring som omhandlet i Bruxelles-konventionens artikel 1, stk. 2, nr. 3, og falder således ikke uden for konventionens anvendelsesområde.«