FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

föredraget den 18 april 2002 [1]

1. Genom beslut av den 27 juni 2000 hänsköt Hof van Beroep te Antwerpen i Belgien (nedan kallad appellationsdomstolen i Antwerpen) två tolkningsfrågor till domstolen angående artikel 1 i Brysselkonventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område (nedan kallad Brysselkonventionen eller konventionen). [2] I huvudsak ville hänskjutande domstol veta om en talan om regresskrav som väckts mot en enskild som är underhållsskyldig av ett offentligt organ som har givit ekonomiskt bistånd till den underhållsberättigade som inte erhållit något underhåll, är en privaträttslig talan som därmed ingår i konventionens tillämpningsområde, samt, i händelse av ett jakande svar, om en sådan talan om regresskrav är en talan om social trygghet och i egenskap därav utesluten från konventionens tillämpningsområde.

Tillämpliga bestämmelser

Brysselkonventionen

2. I artikel 1 i konventionen anges tillämpningsområdet för konventionen i fråga. Enligt första stycket gäller att konventionen

> "[ä]r tillämplig på privaträttens område, oberoende av vilket slag av domstol det är fråga om".

I andra stycket i samma bestämmelse tilläggs dock att

> "[k]onventionen... inte [är] tillämplig på:
>
> ...

1 — Originalspråk: italienska.

2 — EGT C 27, 1998, s. 1 (konsoliderad version).

3. social trygghet

...".

3. I syfte att fastställa behörigheten för domstolarna i konventionsstaterna anges i konventionen som bekant såsom allmänt forum den stat där svaranden har sin hemvist (artikel 2), men det föreskrivs även flera slag av särskild behörighet. Bland dessa återfinns, såvitt är av intresse här, behörighet att avgöra en talan som väckts mot en underhållsskyldig för domstolen på den ort där den underhållsberättigade har sin hemvist eller vanliga vistelseort "om talan avser underhållsskyldighet".

4. Enligt artikel 26 i konventionen gäller att domar som har meddelats i en konventionsstat automatiskt skall erkännas i de andra konventionsstaterna "utan att något särskilt förfarande behöver anlitas". I artikel 27 anges emellertid de fall i vilka en dom inte skall erkännas. Detta gäller särskilt i följande fall:

"1) om ett erkännande skulle strida mot grunderna för rättsordningen ordre public i den stat där domen görs gällande,

...

3) om domen är oförenlig med en dom som har meddelats i en tvist mellan samma parter i den stat där domen görs gällande,

...".

5. Härefter erinras om att följande gäller enligt artikel 55 i Brysselkonventionen:

"Med de begränsningar som följer av artikel 54 andra stycket och artikel 56 skall denna konvention, för de stater som har tillträtt den, ersätta följande konventioner som ingåtts mellan två eller flera av dem:

...

— Konventionen mellan Belgien och Nederländerna om domstols behörighet, om konkurs, samt om erkännande och verkställighet av domar, skiljedomar och officiella handlingar, undertecknad i Bryssel den 28 mars 1925" (nedan kallad 1925 års konvention).

6. I artikel 56 i Brysselkonventionen, slutligen, stadgas att de konventioner som anges i den föregående artikeln, häribland särskilt 1925 års konvention, skall fortsätta att gälla på områden där Brysselkonvention inte är tillämplig.

Den nederländska lagstiftningen

7. I Algemene Bijstandswet (lag om socialt bistånd, nedan kallad ABW) [3] fastställs ett system för bistånd till personer som bor i Nederländerna och befinner sig i en fattigdomssituation.

8. Detta system baseras särskilt på att den behövande personens boendekommun erlägger ett understöd i form av allmänt bistånd (allgemene bijstand) eller särskilt bistånd (bijzondere bijstand). Det allmänna biståndet, vilket är det enda som aktualiseras i förevarande mål, består av ett månatligt bidrag som är knutet till den lagstadgade minimilönen och som syftar till att möjliggöra för förmånstagaren att tillgodose de allmänna levnadsbehoven. Biståndet finansieras genom den kommunala budgeten och det är inget villkor för bistånd att någon tidigare premiebetalning skall ha erlagts.

3 — Staatsblad 1995, s. 1999. De bestämmelser som följer återges i en icke officiell översättning.

9. Följande gäller enligt artikel 93 i ABW:

"Kostnaderna för biståndet krävs tillbaka upp till det belopp som motsvarar underhållsskyldigheten enligt första boken i civillagen:

— från den som då familjeband har avklippts inte uppfyller eller inte till fullo uppfyller sin underhållsskyldighet gentemot sin maka eller sitt minderåriga barn...,

— från den som inte uppfyller eller inte till fullo uppfyller sin underhållsskyldighet efter en äktenskapsskillnad..."

10. I artikel 94 i ABW föreskrivs följande:

"En överenskommelse mellan makar eller tidigare makar enligt vilken ingen av dem, i händelse av äktenskapsskillnad,... skall vara underhållsskyldig gentemot den andre, eller endast underhållsskyldig upp till ett

visst belopp, hindrar inte att kostnaderna för bistånd krävs tillbaka av en av parterna och påverkar inte fastställandet av det belopp som skall krävas tillbaka."

11. Den kommun som beslutar att föranstalta om att tredje man skall återbetala kostnader för bistånd enligt artikel 93 i ABW skall kommunicera beslutet om återbetalning med den som berörs av beslutet. Enligt artikel 102 och följande i ABW kan kommunen vid *arrondissementsrechtbank* (nedan kallad domstolen) väcka en regresstalan i enlighet med reglerna i civilprocesslagen om tredje man inte betalar frivilligt.

Faktiska omständigheter och förfarande

12. Processen vid den hänskjutande domstolen har sitt ursprung i äktenskapet mellan Luc Baten och Helena Kil. I äktenskapet föddes en dotter, Tamara Baten. Familjen hade ursprungligen sin hemvist i Belgien, där makarna och den underåriga dottern var bosatta. Äktenskapet mellan Luc Baten och Helena Kil råkade i kris och man kom överens om att upplösa äktenskapet genom dom efter gemensam ansökan om äktenskapsskillnad, vilken meddelades i Belgien den 14 maj 1987. I ett avtal som ingicks före äktenskapsskillnaden och som registrerades hos en belgisk notarie den 25 mars 1986, hade makarna tills vidare bestämt att Luc Baten skulle betala 3 000 BEF per månad till hustrun som ett bidrag till utgifter för underhåll och utbildning för deras dotter, medan makarna inte överhuvudtaget skulle ställa något krav på varandra angående betalning (pension) av något slag sinsemellan.

13. Sedermera slog sig Helena Kil ner inom kommunen Steenbergen (Nederländerna) tillsammans med dottern. Eftersom de båda uppfyllde de rättsliga förutsättningarna för att beviljas försörjningsstöd beslutade kommunen att tillerkänna dem ett sådant enligt den ovannämnda lagen om socialt bistånd (ABW).

14. Därefter beslutade kommunen Steenbergen att, med tillämpning av artikel 93 och följande i ABW, av Luc Baten regressvis återkräva det bistånd som beviljats. Eftersom Luc Baten emellertid inte erlade återbetalning, beslutade kommunstyrelsen den 2 maj 1996 att väcka regresstalan enligt artikel 102 i ABW vid domstolen i Breda (Nederländerna).

15. Genom dom av den 22 juli 1996 biföll domstolen i Breda kommunen Steenbergens talan och förpliktade Luc Baten att betala ett belopp om 3 706,68 NLG avseende det bidrag som betalats ut under perioden den 9 januari 1996—den 1 mars 1996 samt ett belopp om 2 127,91 NLG per månad från och med den 1 mars 1996 och under hela bidragsperioden.

16. Genom beslut av den 11 februari 1998 beviljade underrätten i Turnhout (Belgien) på kommunen Steenbergens begäran verkställighet av det nederländska beslutet, men den 20 maj samma år bestred Luc Baten det beslutet.

17. Genom ett första avgörande av den 17 mars 1999 biföll underrätten i Turnhout den av Luc Baten framställda invändningen, såvitt gäller den del som avser underhållsbidrag till den före detta hustrun och anförde härvid följande: "Domstolens i Breda dom av den 22 juli 1996 kan inte erkännas och verkställas vad gäller underhållet för Helena Kil på grund av den bristande överensstämmelsen mellan detta beslut och domen av den 14 maj 1987 om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan som underförstått innefattar och bekräftar originalhandlingen som upprättats inför notarien Eyskens den 25 mars 1986." Genom ett andra avgörande av den 25 mars 1999 uttalade sig underrätten i Turnhout angående invändningen från den förpliktade avseende underhållsbidraget till dottern och förklarade härvid följande: "Rätten kan inte erkänna och verkställa domstolens i Breda avgörande av den 22 juli 1996 om underhållet för den underåriga dottern T. med hänsyn till den bristande överensstämmelsen mellan nämnda avgörande och domen av den 14 maj 1987 om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan, som underförstått innefattar och bekräftar originalhandlingen som upprättats inför notarien Eyskens den 25 mars 1986."

18. Kommunen Steenbergen överklagade då de båda ovannämnda avgörandena till appellationsdomstolen i Antwerpen och gjorde gällande att den dom som man vill skall erkännas inte faller inom konventionens tillämpningsområde, eftersom domen inte avser en privaträttslig fråga och att den i vart fall faller inom området för social trygghet, vilket uttryckligen såsom sådant är undantaget från konventionens tillämpningsområde. Till följd härav bör, enligt artiklarna 55 och 56 i konventionen, 1925 års konvention mellan Belgien och Nederländerna i stället vara tillämplig. [4]

19. Eftersom appellationsdomstolen i Antwerpen således hade att tolka en bestämmelse i Brysselkonventionen beslutade domstolen genom beslut av den 27 juni 2000 att ställa följande två tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Är en talan om regresskrav, enligt den nederländska Algemene Bijstandwet (allmän lag om socialt bistånd), som väckts av en kommun som har regressrätt mot en person som är underhållsskyldig enligt artikel 93 i Algemene Bijstandswet, en privaträttslig fråga i den mening som avses i artikel 1.1 i konventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område, och kan en dom som meddelats avseende en sådan talan därmed ingå i konventionens tillämpningsområde?

4 — Se ovan, punkt 5.

2) Avser en talan om regresskrav, enligt den nederländska Algemene Bijstandswet, som väckts av en kommun som har regressrätt mot en person som är underhållsskyldig enligt artikel 93 i den ovannämnda lagen, social trygghet i den mening som avses i artikel 1.2 tredje punkten i konventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område, och kan en dom som meddelats avseende en sådan talan falla utanför konventionens tillämpningsområde?"

20. Under förfarandet vid domstolen har parterna i målet vid den nationella domstolen, kommissionen, den nederländska, den österrikiska, den brittiska och den svenska regeringen givit in yttranden. Vid den muntliga förhandlingen har däremot endast Förenade kungariket och kommissionen intervenerat. Kommissionen har härvid radikalt ändrat sin inställning i förhållande till den skriftliga inlagan.

Den första tolkningsfrågan

21. Med den första frågan har den hänskjutande domstolen i huvudsak velat veta om ett rättsligt avgörande, vilket meddelats till följd av en talan om regresskrav som väckts av en kommun mot en enskild i enlighet med artikel 93 ABW kan eller inte kan anses utgöra ett privaträttsligt avgörande i den mening som avses i artikel 1 första stycket i konventionen.

Parternas argument

22. Samtliga som har deltagit i förfarandet är överens om att begreppet "privaträttslig" i den mening som avses i artikel 1 i Brysselkonventionen enligt domstolens fasta rättspraxis (till vilken jag återkommer längre fram) skall betraktas som ett självständigt begrepp, vilket skall tolkas med hänsyn dels till konventionens mål och uppbyggnad, dels till de allmänna principer som kan härledas ur de nationella rättsordningarna som helhet. De är likaså överens om att det skall understrykas att Brysselkonventionen, alltjämt enligt domstolens rättspraxis, kan vara tillämplig även i tvister mellan den offentliga förvaltningen och ett privaträttsligt subjekt, förutsatt att den förstnämnda inte har utövat offentliga maktbefogenheter.

23. Uppfattningarna skiljer sig däremot åt när vi övergår till tolkningen av begreppet "privaträttsligt" i förhållande till de omständigheter som är i fråga i förevarande mål. Kommunen Steenbergen och Förenade kungariket har gjort gällande att dessa omständigheter inte faller inom det privaträttsliga området och därmed inte heller inom konventionens tillämpningsområde. Luc Baten, kommissionen och de andra intervenerande regeringarna har hävdat motsatt uppfattning.

24. Särskilt Förenade kungarikets regering har anfört att kommunen genom den ifrågavarande talan om regresskrav, genom att begära återbetalning av kostnaderna för socialt bistånd, i själva verket har "utövat sin offentliga maktbefogenhet". En annan tolkning, och då särskilt den tolkningen att kommunen skulle ha inträtt i de två biståndstagarnas rätt till underhåll, skulle medföra att kommunen med nödvändighet måste betraktas som underhållsberättigad i den mening som avses i artikel 5.2 i Brysselkonventionen. Regeringen har vidare framhållit att man i sådant fall emellertid skulle vara tvungen att också härav dra slutsatsen att domstolen på den ort där myndigheten har sitt verksamhetsställe är behörig, vilket följaktligen skulle utgöra hemvist för den underhållsskyldige, och således upprätta ett *forum actoris* (behörighet för domstolen på den ort där käranden har hemvist) till förmån för den offentliga förvaltningen. Detta skulle dock uttryckligen stå i motsatsförhållande till bestämmelsens målsättning, vilken är att skapa ett skydd för den underhållsberättigade, då denne är den svagare parten i underhållsförhållandet, och inte att också skapa ett skydd för de personer som på någon grund inträder i den underhållsberättigades rätt. Även med anledning av dessa invändningar har Förenade kungariket således hävdat att kommunens talan om regresskrav inte skall betraktas som en privaträttslig talan i den mening som avses i artikel 1 i konventionen.

25. Under den skriftliga delen av förfarandet delade kommissionen kommunen Steenbergens och den brittiska regeringens inställning och därmed uppfattningen att kommunen, genom att bevilja understödet och genom att besluta om en eventuell återbetalning av detta, har utövat en offentlig maktbefogenhet som den tillerkänts inom ramen för ett socialförsäkringssystem. Till stöd för denna slutsats erinrade kommissionen om att kommunen förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, vad gäller att fastställa såväl vem som är berättigad till bistånd och med vilket belopp som om denna ersättning skall återkrävas eller inte. I synnerhet skulle kommunen endast för det fall ett rättsligt avgörande, som meddelats i enlighet med första boken i den nederländska civilprocessordningen, inte respekterats, ha varit förpliktad att kräva tillbaka utgifterna för bidraget på de villkor som anges i det ovannämnda beslutet. I alla andra fall skall kommunen däremot skönsmässigt besluta om huruvida beloppen skall krävas åter eller inte. Kommunen handlade således inte som om den inträtt i bidragsmottagarens rätt, utan med egen självständig maktbefogenhet av offentlig karaktär.

26. Som jag redan har anfört har kommissionen dock radikalt ändrat inställning vid den muntliga förhandlingen. Kommissionen har då gjort gällande att kommunen i själva verket inte åtnjuter någon möjlighet att besluta skönsmässigt såvitt gäller huruvida kostnaderna för bidraget skall återkrävas av den som inte har uppfyllt sin underhållsskyldighet gentemot biståndstagaren, eftersom den offentliga förvaltningen alltid är *förpliktad* att ställa återkrav enligt bestämmelserna i den nederländska ABW. Vidare kan talan om regresskrav endast väckas i den utsträckning som den person mot vilken talan riktas inte har uppfyllt sin underhållsskyldighet. Å andra sidan, har kommissionen anfört, kommer inte den ursprungligt underhållsskyldige att missgynnas genom att kommunen inträder i förhållandet eftersom kommunen, långt ifrån att utöva en självständig offentlig maktbefogenhet, begränsar sig till att framställa samma krav som den ursprungligen underhållsberättigade. Vid närmare eftertanke har kommissionen således dragit slutsatsen att förhållandet mellan Luc Baten och kommunen Steenbergen är ett privaträttsligt förhållande och således skall anses falla inom konventionens tillämpningsområde.

27. Luc Baten har, liksom den österrikiska och den svenska regeringen, anfört samma uppfattning som kommissionen har gjort gällande under den muntliga förhandlingen och har framhållit att den ifrågavarande talan om regresskrav hänger samman med Luc Batens underhållsskyldighet gentemot Helena Kil och dottern. Det faktum att anspråket har övergått till en offentlig myndighet förändrar inte dess natur eftersom det i vart fall gäller en rätt till underhåll. Nämnda övergång utgör snarare en tillämpning av den allmänna princip enligt vilken var och en som är skyldig att betala någon annans skuld, och betalar den, tar över borgenärens rättigheter gentemot gäldenären.

28. Den svenska regeringen har tillagt att om domstolen hänförde den ifrågavarande talan till det offentligrättsliga området, skulle det riskera att urholka föräldrarnas ansvar gentemot sina barn, vilket skulle kunna leda till att det ansvaret uppfattades som hemmahörande inom det sociala ansvarsområdet och inte som knutet till den enskilde individen. Vidare har denna regering gjort gällande att om de ifrågavarande anspråken utesluts från det privaträttsliga området, skulle möjligheten att göra dem gällande i utlandet försämras, vilket inte alls vore önskvärt och inte i linje med konventionens syfte.

29. Även den nederländska regeringen har slutligen hävdat en liknande uppfattning, vilken dock baseras på delvis annorlunda bedömningar. Den nederländska regeringen har i själva verket understrukit att nederländsk rätt tillerkänner den offentliga förvaltningen en självständig rätt till återbetalning i förhållande till den egentlige underhållsskyldige eftersom det anses att kommunen i sådant fall har ett anspråk på ersättning för den skada som den har lidit genom att ha varit tvungen att ge bidrag till den behövande. Följaktligen hindrar ingalunda det faktum att möjligheten att väcka talan föreskrivs i nederländska offentligrättsliga bestämmelser att kommunens talan — vilken har väckts vid tvistemålsdomstolen i enlighet med artikel 103 i ABW — tillerkänns skadeståndsrättslig karaktär och således utgör en privaträttslig tvist i den mening som avses i Brysselkonventionen. För att visa på riktigheten i denna slutsats har den nederländska regeringen understrukit att man såväl i Jenardrapporten [5] som i Schlosserrapporten [6] drar slutsatsen att undantagandet av social trygghet från konventionens tillämpningsområde inte avser talan genom vilken den offentliga förvaltningen återkräver förmåner som utbetalats såsom socialt bistånd eller avseende socialförsäkring och som riktas mot en tredje man som har skyldigheter gentemot mottagaren av nämnda bistånd eller socialförsäkringsförmån.

Bedömning

30. Till att börja med skall även jag, liksom de som yttrat sig i målet, erinra om att begreppet privaträttens område enligt

5 — Rapport angående konventionen om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område (undertecknad i Bryssel den 27 september 1968), utarbetad av P. Jenard (EGT C 59, 1979, s. 1—65, särskilt s. 13).

6 — Rapport angående Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till konventionen om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område samt protokoll angående domstolens tolkning därav (undertecknad i Luxemburg den 9 oktober 1978), utarbetad av professor dr P. Schlosser, EGT C 59, 1979, s. 71—144, särskilt s. 103, punkt 97.

artikel 1 i konventionen skall "[b]etraktas som ett autonomt begrepp som skall tolkas med hänsyn till å ena sidan konventionens syfte och uppbyggnad, och å andra sidan de allmänna principer som gemensamt kan härledas ur de nationella rättsordningarna som helhet". [7] Likaledes måste jag erinra om att det, alltjämt enligt domstolen, för att avgöra om ett beslut faller inom det privaträttsliga området eller inte i viss mån är likgiltigt vilken karaktär de rättssubjekt som är parter i rättsförhållandet har enligt tillämplig nationell rätt. [8] Det som räknas är istället huruvida förhållandet grundar sig på en sådan rättsakt av den offentliga förvaltningsmyndighet som utgör myndighetsutövning. [9] Det skall följaktligen bedömas om den offentliga förvaltningen inom det relevanta området förfogar över andra befogenheter som är mer omfattande än dem som ett privaträttsligt subjekt har i en liknande situation och särskilt om myndigheten "[u]tövar en offentligrättslig maktbefogenhet". [10]

31. För att övergå till det förevarande målet kan det enkelt konstateras att målet direkt eller indirekt gäller ett flertal förhållanden i vilka en privatperson och den offentliga förvaltningen, eller endast privaträttsliga subjekt, i förekommande fall är parter. För att undvika varje risk för sammanblandning är det, vilket kommissionen med rätta har betonat vid den muntliga förhandlingen, således nödvändigt att urskilja det rättsförhållande som ligger till grund för beslutet samt att avskilja det från de andra rättsförhållandena som enbart har samband med detta.

32. I detta syfte skall det först och främst konstateras att det förevarande målet härrör ur ett rättsförhållande som faller under nederländsk rätt och i vilket kommunen och Helena Kil (samt parallellt kommunen och den underåriga Tamara Baten) är parter och vars föremål är en utbetalning av socialt bistånd. Detta förhållandes karaktär skulle kunna diskuteras i ljuset av konventionens ovannämnda tolkningskriterier. I själva verket framgår det inte med tydlighet av handlingarna i målet huruvida den behövande, i det system som inrättats genom ABW, har en personlig rätt att erhålla biståndet från kommunen, vilken till följd härav befinner sig i en passiv rättslig situation fullt jämförbar med den situation som en underhållsskyldig privatperson kan befinna sig i, eller om myndigheten istället har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller beslutet om bistånd och således utövar en offentligrättslig maktbefogenhet i målet.

33. Vid närmare eftertanke inser man dock att bedömningen av hur en utbetalning av socialt bistånd skall kvalificeras inte påverkar svaret på de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt. Utbetalningen, och därmed det rättsförhållande som ligger till grund för den, är i själva verket inte

7 — Dom av den 14 oktober 1976 i mål 29/76, LTU mot Eurocontrol (REG 1976, s. 1541; svensk specialutgåva, volym 3, s. 195), se för ett liknande resonemang dom av den 22 februari 1979 i mål 133/78, Gourdain mot Nadler (REG 1979, s. 733), punkt 3, av den 16 december 1980 i mål 814/79, Nederländska staten mot Rüffer (REG 1980, s. 3807), punkterna 7 och 8, av den 21 april 1993 i mål C-172/91, Sonntag mot Waidmann (REG 1993, s. I-1963) punkt 18.

8 — Jämför de ovan nämnda domarna i målen Eurocontrol, punkt 4, och Rüffer, punkt 8.

9 — Jämför de ovan nämnda domarna i målen Eurocontrol, punkt 4 och Sonntag, punkt 20. Se vidare generaladvokaten Darmons förslag till avgörande i det ovannämnda målet Sonntag, punkt 43.

10 — Domarna i de ovannämnda målen Eurocontrol, punkt 4, Rüffer, punkt 12, och Sonntag, punkt 20.

föremålet för, utan endast en förutsättning för den tvist som har lett fram till den nederländska domstolens dom, vilket undersöks i detta mål i fråga om erkännandet av domen. Denna dom avser i själva verket de olika rättsförhållanden som föreligger mellan kommunen och Luc Baten och det är följaktligen karaktären av det förhållandet som måste förstås för att den hänskjutande domstolens frågor skall kunna besvaras.

34. På grund härav måste det förhållande som föreligger mellan Luc Baten och dennes före detta hustru (samt mellan honom och dottern), och som gäller den underhållsskyldighet som är i fråga, lämnas. Även om detta förhållande inte direkt utgör föremålet för den dom vars eventuella erkännande är i fråga, är det avgörande för det svar som domstolen skall ge på tolkningsfrågorna, detta eftersom kommunen, så snart den har utbetalat det bistånd som benämns algemene bijstand, erhåller en regressrätt gentemot vissa tredje män, bland dessa framför allt de som inte uppfyller sina familjerättsliga skyldigheter i förhållande till sina barn eller inte uppfyller underhållsskyldigheten gentemot makan efter äktenskapsskillnaden.

35. I det förevarande målet väckte kommunen Steenbergen talan om regresskrav gentemot Luc Baten i dennes egenskap av underhållsskyldig gentemot Helena Kil och Tamara Baten. Talan kunde enligt artikel 93 i ABW enbart prövas i den utsträckning tredje man har en underhållsskyldighet. Under dessa omständigheter följer härav att kommunen inte utövar sina offentligrättsliga maktbefogenheter, eftersom den i själva verket inte har några sådana. Kommunen saknar sådana befogenheter vad gäller att avgöra vilka personer som kan vägra att betala de återkrävda utgifterna och även vad gäller att avgöra omfattningen av återkravet. Inte heller har kommunen sådana befogenheter vad gäller att återkräva utgivna bidrag. I själva verket kan kommunen endast begära att tredje man betalar, inte tvinga fram betalning. Om tredje man inte betalar återstår inget annat för kommunen än att väcka talan och därigenom ge den svarande tredje mannen tillfälle att gå i svaromål och även att i förekommande fall bestrida underhållsskyldighetens storlek eller att det överhuvudtaget föreligger någon underhållsskyldighet.

36. För mig framstår det således som om kommunen inte utövar någon offentligrättslig maktbefogenhet gentemot tredje man och att det rättsförhållande som uppstår mellan de två rättssubjekten inte skiljer sig från de normala fordringsförhållanden som är för handen mellan likställda personer och som per definition utgör de privaträttsliga rättsförhållandena. Kommunens ställning i förhållande till den underhållsskyldige tredje mannen kan i själva verket jämställas med ställningen för en enskild som på någon grund betalat en annan persons skuld och som inträder i den ursprunglige borgenärens anspråk, eller med ställningen för den som, utan att det föreligger något tidigare fordringsförhållande, har lidit en skada på grund av en till tredje man hänförlig omständighet.

37. Härmed blir det inte relevant att tekniskt bestämma karaktären hos talan enligt en bestämd nationell rätt och i synnerhet

inte att såsom parterna i förevarande mål diskutera huruvida talan enligt intern nederländsk eller belgisk rätt eller enligt annan på grundval av internationell privaträtt tillämplig rätt, skall bedömas som en talan om inträde i anspråket på underhåll eller om det snarare gäller en fristående talan om ersättning för skada som orsakats kommunen. Den enda kvalificering som är av intresse här är den som är av betydelse från konventionens synpunkt och med tanke på de villkor som är knutna till konventionens tillämpning. Det är alltså tillräckligt att få det klarlagt att domen har meddelats i ett tvistemål och att domen således faller inom "privaträttens område" i den mening som avses i artikel 1 i konventionen.

38. Jag föreslår följaktligen att den första tolkningsfrågan besvaras på så sätt att ett avgörande angående en talan om regresskrav enligt artikel 93 i ABW, vilken har väckts av en kommun mot en person som är underhållsskyldig i förhållande till en mottagare av bistånd som betalats av kommunen, är ett privaträttsligt avgörande i den mening som avses i Brysselkonventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område.

Den andra tolkningsfrågan

39. Den andra tolkningsfrågan har ställts för att det skall kunna fastställas huruvida den ifrågavarande talan, förutsatt att den faller inom det privaträttsliga området, rör social trygghet eller inte, detta med hänsyn till att den om så är fallet inte faller inom konventionens tillämpningsområde enligt artikel 1.2 tredje punkten i konventionen.

Parternas argument

40. Framför allt den nederländska och den österrikiska regeringen har uppehållit sig vid denna fråga. Den förstnämnda regeringen har utgått från att begreppet social trygghet inte definieras i konventionen och att begreppet således skall bestämmas tolkningsvis och i enlighet med principen om konventionsbegreppens självständighet. I enlighet härmed kan det enligt den nederländska regeringen vara lämpligt att hänvisa till de uppgifter som kan utläsas såväl ur den internationella rättsordningen som ur gemenskapsrättsliga sekundärrättsliga rättsakter. Vad gäller de förstnämnda har Nederländerna anfört att man i olika internationella överenskommelser uttryckligen skiljer mellan social trygghet och socialt bistånd. Vad däremot gäller de senare uppgifterna har regeringen i fråga särskilt erinrat om förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen[11], vari det görs åtskillnad mellan utbetalningar på grund av socialförsäkring och utbetalningar på grund av socialt bistånd. Det är emellertid just till området för bistånd som de utbetalningar,

11 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57).

som en kommun gjort enligt ABW skall hänföras enligt den nederländska regeringens mening.

41. Den nederländska regeringen har vidare anfört att även om man skulle hänföra dessa utbetalningar till området för social trygghet kan inte varje härmed sammanhängande rättsförhållande innefattas i det här relevanta begreppet social trygghet i den mening som avses i artikel 1.2 tredje punkten. Detta skulle kunna gälla endast de tvister vilka har som föremål de premiebetalningar som de försäkrade skall göra eller sociala trygghetsförmåner som utbetalas när vissa sociala risker realiseras. Tvärtom är det enligt den nederländska regeringen (liksom enligt kommissionen) så, att den nu ifrågavarande talan gäller en begäran om återbetalning som riktats gentemot en underhållsskyldig och som följaktligen fullt ut faller inom konventionens tillämpningsområde, vilket för övrigt bekräftas även i Jenardrapporten och Schlosserrapporten. I den förstnämnda står det att "[d]et endast är tvister om social trygghet som är uteslutna från konventionens tillämpningsområde, det vill säga tvister som härrör ur förhållanden mellan det allmänna och arbetsgivare eller arbetstagare. Konventionen är däremot tillämplig när den berörda myndigheten vänder sig direkt mot en tredje man som är ansvarig för skadan eller när den gentemot motparten inträder i en av kommunen försäkrad skadelidande persons rätt. I sådant fall handlar det allmänna i enlighet med vanliga rättsregler." [12] I den andra rapporten bekräftas att "[r]ättsliga förfaranden gentemot tredje man — till exempel gentemot den som har orsakat skadan — vilka inletts av organ som ansvarar för social trygghet och som inrätt i en rättighet med stöd av lag eller som utövar egna lagstadgade rättigheter, faller utan tvekan inom konventionens tillämpningsområde". [13]

42. Den österrikiska regeringen, som även den har utgått från uppfattningen att konventionen och förordning nr 1408/71 båda syftar till att stärka rättighetsskyddet för rättssubjekt som har hemvist inom gemenskapen, har å sin sida konstaterat att uteslutandet av området för social trygghet från konventionens tillämpningsområde motiveras av att det existerar ett parallellt och särskilt system, på grund varav det ifrågavarande begreppet skall tolkas med beaktande av den ovannämnda förordningen samt till av domstolen i sammanhanget fastlagd rättspraxis. Enligt denna rättspraxis kan en förmån anses vara en social trygghetsförmån "i den mån som den beviljas förmånstagaren — utan någon individuell och skönsmässig bedömning av dennes personliga behov — på grundval av en situation som definieras i lag och då den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71". [14] Vid tillämpningen av dessa kriterier har domstolen i synnerhet bekräftat att en ersättning vars syfte är att täcka ett nödvändigt livsbehov utan något beaktande av förutvarande yrkesverksamhet eller av premiebetalning, inte omfattas av begreppet social trygghet i den mening som

12 — Den ovannämnda Jenardrapporten, s. 13.

13 — Den ovannämnda Schlosserrapporten, s. 92, punkt 60.

14 — Se dom av den 5 mars 1998 i mål C-160/96, Molenaar (REG 1998, s. I-843), punkt 20, och av den 11 juni 1998 i målet C-275/96, Kuusijärvi (REG 1998, s. I-3419), punkt 57.

avses i förordningen.[15] I förevarande fall finns det, enligt den österrikiska regeringen, däremot inte i handlingarna i målet tillräckliga uppgifter för att de utbetalningar som kommunen Steenbergen har gjort skall kunna kvalificeras på grundval av ovannämnda kriterier. Den österrikiska regeringen har således, i likhet med Förenade kungariket, dragit slutsatsen att det vore lämpligt att till den nationella domstolen överlåta uppgiften att i ljuset av de angivna allmänna kriterierna fastlägga karaktären hos den talan som har lett till det nederländska avgörandet.

Bedömning

43. Det framstår också i mina ögon som rimligt att utgå från att begreppet social trygghet i den mening som avses i konventionen, i avsaknad av en fastlagd definition i konventionen, skall tolkas mot bakgrund av relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser och särskilt till ovannämnda förordning nr 1408/71. Som jag redan har erinrat om är de begrepp som används i konventionen i princip "självständiga" begrepp och skall således, som domstolen har uttalat, tolkas mot bakgrund av konventionens syften och uppbyggnad, men jag måste tillägga att det också kan vara nödvändigt att ta hänsyn till det mer omfattande system i vilket konventionen ingår, det vill säga till gemenskapsrätten i vid bemärkelse, detta framför allt av allmänna skäl, men även av sådana skäl som är särskilt knutna till området för social trygghet.

44. Från allmän synpunkt synes det mig nämligen verkligen svårt att ifrågasätta konventionens "gemenskapsrättsliga karaktär" och det faktum att man vid tolkningen av konventionen inte kan lämna domstolens rättspraxis därhän vad gäller de parallella begrepp som återfinns i fördragen eller i sekundärrättsliga rättsakter. Jag tillägger att behovet av en dylik parallellism vid tolkningen, som enligt min uppfattning är uppenbart redan på grund av det band mellan konventionen och gemenskapens rättsordning som följer av artikel 220 i EG-fördraget (numera artikel 293 EG)[16], gäller i än högre utsträckning i dag, efter antagandet av rådets förordning nr 44/2001[17], vilken på ett än mer omedelbart och organiskt sätt gör konventionen till en del av gemenskapens rättsordning.

45. I detta särskilda fall anser jag det vara svårt att avvika från en "gemenskapstolkning" i ovan angiven bemärkelse när begreppet social trygghet skall definieras, det vill säga en tolkning som tar hänsyn till de parallella begrepp som används i artikel 42 EG och i förordning nr 1408/71.

15 — Dom av den 27 mars 1985 i mål 249/83, Hoeckx, (REG 1985, s. 973), punkterna 13 och 14, och i mål 122/84, Scrivner (REG 1985, s. 1027), punkterna 20 och 21.

16 — Se dom av den 10 februari 1994 i mål C-398/92, Mund & Fester (REG 1994, s. I-467; svensk specialutgåva, volym 15, s. 37), särskilt punkterna 10—13.

17 — 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).

46. Jag erinrar härvidlag om att det i artikel 42 EG föreskrivs ett särskilt ingripande "inom den sociala trygghetens område" i syfte att tillförsäkra arbetstagare som migrerar och deras familjemedlemmar en sammanläggning av samtliga de perioder som skall beaktas enligt de olika nationella lagstiftningarna och betalning av förmåner till personer som bor inom medlemsstaternas territorium. Ett sådant ingripande har skett just genom antagandet av ovannämnda förordning nr 1408/71, genom vilken framför allt ytterligare uppdelning av behörighetsområdena för de nationella rättsordningarna sker i frågan och i vilken ett system har upprättats i vilket behörigheten för en medlemsstats administrativa och rättskipande myndigheter huvudsakligen motsvarar medlemsstatens exklusiva normgivningsmakt. Även om förordningen således, i likhet med konventionen, söker uppnå målsättningen att stärka det rättsliga skyddet för rättssubjekt med hemvist inom gemenskapen, har man i förordningen valt ett tillvägagångssätt som inte alltid står i överensstämmelse med konventionens, vilket omöjliggör en automatisk samordning av de två systemen.

47. Om det är så bör enligt min uppfattning slutsatsen dras att det område som regleras i förordningen är undantaget från konventionens tillämpningsområde eftersom det effektiva skyddet inom detta område för en rättslig ställning har tillförsäkrats "i ett tidigare skede" genom att en till fullo behörig nationell rättsordning har fastställts och detta skydd inte kräver ett säkerställande av fri rörlighet för domar. För övrigt synes även Jenardrapporten bekräfta detta. När det i rapporten redogörs för de skäl som har lett fram till slutsatsen att social trygghet skall uteslutas från konventionens tillämpningsområde, framgår att man med detta har velat att arbetet med tillämpningsföreskrifterna för de dåvarande artiklarna 51, 117 och 118 i Romfördraget "[f]ortsätter att utvecklas på ett självständigt sätt". Genast härefter noteras att "[s]ocial trygghet hittills inte har givit upphov till jurisdiktionella konflikter eftersom rättskipande jurisdiktion har ansetts sammanfalla med lagstiftande jurisdiktion, vilken fastställs genom gemenskapsrättsliga förordningar som antagits i enlighet med artikel 51 i Romfördraget". [18]

48. Mot bakgrund av de föregående synpunkterna anser jag följaktligen att omfattningen av begreppet social trygghet i den mening som avses i artikel 1.2 tredje punkten i konventionen skall fastställas med hänvisning till den ovannämnda förordningens tillämpningsområde, på det sätt som preciseras i artikel 4 i förordningen, och genom domstolens rättspraxis varigenom förordningens räckvidd har klargjorts.

49. Vad vidare gäller det förevarande målet vill jag först och främst ytterligare en gång erinra om att det här relevanta förhållandet, i den mån det är föremål för den nederländska domstolens avgörande, inte är det mellan de två bidragsbehövande kvinnorna och kommunen, vilket förhållande däremot avser utgivandet av bidrag, utan istället förhållandet mellan kommunen och Luc Baten. Detta förhållande har som föremål att det belopp som kommunen betalat till följd av att Luc Baten enligt uppgift inte har uppfyllt sin under-

18 — Den ovannämnda Jenardrapporten, s. 12.

hållsskyldighet skall återbetalas. Den ifrågavarande förpliktelsens föremål kan således med säkerhet inte anses vara en förmån som "[b]eviljas förmånstagaren — utan någon individuell och skönsmässig bedömning av dennes personliga behov — på grundval av en situation som definieras i lag och [som] hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71". Det föreligger alltså inte någon socialförsäkringsförmån i den mening som avses i den ovannämnda gemenskapsbestämmelsen, såsom den har tolkats i domstolens rättspraxis och således är det inte fråga om området för social trygghet.[19]

50. Det skall för övrigt tilläggas att svaret inte hade varit ett annat ens om hänsyn hade tagits till arten av bidragsförhållandet mellan Helena Kil och Tamara Baten å ena sidan och kommunen å den andra. Jag vill nämligen erinra om att en ersättning som tillerkänts "[v]ar och en som inte förfogar över tillräckliga medel och inte heller kan erhålla sådana genom sina personliga resurser eller på annat sätt... och sålunda utges med beaktande av behovet som väsentlig förutsättning för tillämpning och utan beaktande av kriterier avseende yrkesverksamma perioder, avgifter eller inskrivning vid någon försäkringskassa som kan försäkra de inskrivna mot en viss risk... i egenskap av utbetalning av allmän karaktär, inte kan inordnas i någon av de socialförsäkringssektorer som räknas upp i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 och således inte utgör en socialförsäkringsförmån".[20]

51. I förevarande mål framgår det emellertid av de uppgifter som tillhandahållits av den hänskjutande domstolen att det bistånd, som en kommun tillhandahåller i form av allgemene bijstand enligt ABW utges just med beaktande av behovet såsom en för tillämpligheten väsentlig förutsättning och inte är avhängigt av att en person betalar någon form av avgift eller skriver in sig vid någon särskild försäkringskassa i syfte att försäkra sig mot en viss risk. Detta leder till slutsatsen att inte heller Helena Kils och Tamara Batens anspråk på kommunalt bistånd, som, vilket jag vill upprepa, för övrigt endast utgör en förutsättning för den i målet aktuella talan, avser social trygghet i den mening som avses i förordning nr 1408/71.

52. Med hänsyn till det som konstaterats i det föregående beträffande betydelsen av förordning nr 1408/71 vid tolkningen av konventionen, drar jag slutsatsen att den dom angående vilken domstolen skall pröva om den kan erkännas inte har som föremål, och än mindre som förutsättning, ett anspråk som faller inom området för social trygghet i den mening som avses i artikel 1.2 tredje punkten i Brysselkonventionen.

53. Den andra tolkningsfrågan skall följaktligen besvaras på så sätt att ett avgörande angående en talan om regresskrav i

19 — Se domen i det ovannämnda målet Molenaar, punkt 20, och i det ovannämnda målet Kuusijärvi, punkt 57.

20 — Domarna i de ovannämnda målen Hoeckx, punkterna 13 och 14, och Scrivner, punkt 20.

den mening som avses i artikel 93 ABW, vilken väckts av en kommun mot en enskild som är skyldig att betala underhåll till någon som uppbär av samma kommun tillhandahållet bistånd, inte skall betraktas som ett avgörande om social trygghet i den mening som avses i artikel 1.2 tredje punkten i Brysselkonventionen och således inte falla utanför konventionens tillämpningsområde.

Förslag till avgörande

54. Mot bakgrund av vad som framförts i det föregående hemställer jag följaktligen att domstolen skall fastställa följande:

1) Ett avgörande avseende en talan om regresskrav i den mening som avses i artikel 93 ABW, som väckts av en kommun mot en person som är underhållsskyldig gentemot en person som mottar ett av kommunen utbetalat bistånd är ett privaträttsligt avgörande i den mening som avses i artikel 1 i Brysselkonventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område.

2) Ett avgörande avseende en talan om regresskrav i den mening som avses i artikel 93 ABW, som väckts av en kommun mot en enskild som är underhållsskyldig gentemot en person som mottar ett av kommunen utbetalat bistånd skall inte anses utgöra ett avgörande om social trygghet i den mening som avses i artikel 1.2 tredje punkten i Brysselkonventionen och faller således inte utanför konventionens tillämpningsområde.