



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. oktober 2012\*

»Unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område — direktiv 2004/38/EF — artikel 27 — en administrativ foranstaltning om forbud mod at forlade det nationale område på grund af manglende betaling af gæld stiftet over for en privatretlig juridisk person — retssikkerhedsprincippet i forhold til endelige forvaltningsakter — ækvivalens- og effektivitetsprincipperne«

I sag C-249/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) ved afgørelse af 9. maj 2011, indgået til Domstolen den 19. maj 2011, i sagen:

**Hristo Byankov**

mod

**Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne U. Löhmus, A.Ó Caoimh (refererende dommer), A. Arabadjiev og C.G. Fernlund,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Europa-Kommissionen ved C. Tufvesson og V. Savov, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. juni 2012,

afsagt følgende

\* Processprog: bulgarsk.

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 20 TEUF og 21 TEUF, af artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt af artikel 27, stk. 1, og artikel 31, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, som berigtiget i EUT 2004 L 229, s. 35).
- 2 Denne anmodning er indgivet under en sag mellem Hristo Byankov og glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti (generalsekretær i indenrigsministeriet) vedrørende afvisningen af at genoptage en administrativ procedure og ophæve en administrativ foranstaltning om forbud mod at forlade området, som er blevet iværksat over for sagsøgeren i hovedsagen på grund af manglende betaling af en privat gæld.

## Retsforskrifter

### *EU-retlige forskrifter*

- 3 31. betragtning til direktiv 2004/38 angiver, at dette respekterer de grundlæggende rettigheder og friheder og overholder de principper, som anerkendes i chartret.
- 4 Direktiv 2004/38 finder i henhold til artikel 3, stk. 1, anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.
- 5 Direktivets artikel 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, har alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas [...], ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.«
- 6 Direktivets artikel 27, stk. 1 og 2, som er indeholdt i dets kapitel VI med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«, bestemmer:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.«

- 7 Artikel 31 med overskriften »Proceduremæssige garantier«, der er indeholdt i det samme kapitel i direktiv 2004/38, bestemmer:

»1. Når der vedrørende en person træffes en hvilken som helst afgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har den pågældende adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelsen i værtsmedlemsstaten.

[...]

3. I forbindelse med prøvelsen undersøges det, om afgørelsen er lovligt truffet, og der tages stilling til de faktiske forhold og omstændigheder, der begrundet den påtænkte foranstaltning. Det sikres herved, at afgørelsen står i et rimeligt forhold [...]

[...]«

- 8 Direktivets artikel 32, stk. 1, som ligeledes er indeholdt i nævnte kapitel VI, har følgende ordlyd:

»Personer, der af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed bliver nægtet adgang til en medlemsstats område, kan indgive en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet efter udløbet af en rimelig frist afhængig af omstændighederne, dog under alle omstændigheder efter tre år regnet fra gennemførelsen af den endelige afgørelse om indrejseforbud, der er gyldigt truffet i overensstemmelse med fællesskabsretten, under påberåbelse af enhver ændring af de forhold, der begrundede udstedelsen af indrejseforbuddet.

Den pågældende medlemsstat skal tage stilling til denne ansøgning inden for en frist på seks måneder regnet fra indgivelsen.«

#### *Den bulgarske lovgivning*

- 9 Artikel 23, stk. 2, i lov om bulgarske identitetspapirer (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV nr. 93 af 11.8.1998) fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (DV nr. 105 af 22.12.2006, herefter »ZBLD«), at »[e]nhver bulgarsk statsborger har ret til på grundlag af et identitetskort at forlade landet og vende tilbage dertil via Republikken Bulgariens indre grænser til Den Europæiske Unions medlemsstater samt i de tilfælde, der er fastsat i folkeretlige traktater«.

- 10 Stk. 3 i denne artikel 23 præciserer, at »[d]en i stk. 2 omhandlede ret kan alene undergives de begrænsninger, som er fastsat ved lov, og som har til formål at beskytte den nationale sikkerhed, den offentlige orden, borgernes sundhed eller andre borgeres rettigheder og friheder«.

- 11 Artikel 76, stk. 3, i ZBLD fastsætter, at:

»Der er mulighed for ikke at tillade følgende personer at forlade landet og ikke at udstede dem pas eller duplikateksemplarer:

[...]

3. [...] personer, der har betydelig pengegæld, der er fastslået ved en retsafgørelse, til bulgarske fysiske eller juridiske personer eller udenlandske fysiske eller juridiske personer, medmindre gælden dækkes af deres personlige formue, eller de stiller passende sikkerhed.«

- 12 I henhold til supplerende bestemmelser i ZBLD anses et beløb på over 5 000 BGN for at være »betydeligt« i den i artikel 76, stk. 3, i ZBLD forudsatte betydning.

- 13 Denne sidstnævnte bestemmelse er blevet ophævet ved § 62, nr. 3), i lov om ændring og supplering af lov om bulgarske identitetspapirer (DC nr. 82 af 16. oktober 2009), som trådte i kraft den 20. oktober 2009. Den bulgarske lovgiver har dog ikke fastsat, at de administrative tvangsforanstaltninger, der er blevet pålagt på grundlag af artikel 76, stk. 3, i ZBLD, uden videre skal ophæves.
- 14 Artikel 99 i forvaltningsprocesloven (Administrativnoprotsesualen kodeks, herefter »APK«) er indeholdt i APK's kapitel 7, som har overskriften »Genoptagelse af procedurer for udstedelse af forvaltningsakter«. Nævnte artikel bestemmer:
- »En individuel eller generel endelig forvaltningsakt, som ikke er blevet indbragt til efterprøvelse ved domstolene, kan ophæves eller omgøres af den umiddelbart overordnede forvaltningsmyndighed, eller hvis forvaltningsakten ikke kan være genstand for en administrativ klage, af den myndighed, der udstedte den, såfremt:
1. en af betingelserne for dens lovlighed i væsentlig grad er tilsidesat
- [...]
7. en afgørelse truffet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at der er sket tilsidesættelse af [den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950].«
- 15 Ifølge forelæggelsesafgørelsen giver artikel 99, stk. 1, i APK forvaltningsorganet beføjelse til at ophæve en endelig forvaltningsakt, når en af betingelserne for dens gyldighed i væsentlig grad er tilsidesat. I henhold til artikel 100 og artikel 102, stk. 1, i APK kan denne beføjelse dog kun udøves inden for en frist på en måned regnet fra datoen for udstedelsen af den pågældende akt og på initiativ fra det forvaltningsorgan, der har udstedt denne akt, den berørte anklagemyndighed eller ombudsmanden.
- 16 Derimod er det i medfør af artikel 102, stk. 2, i APK muligt, i det tilfælde, der er omhandlet i denne lovs artikel 99, stk. 7, at genoptage proceduren på anmodning af adressaten for en administrativ foranstaltning, som er blevet endelig, idet den ikke er blevet indbragt til efterprøvelse ved domstolene.
- 17 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at adressaten for en sådan foranstaltning ligeledes kan indgive en anmodning om genoptagelse af proceduren i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 99, stk. 2-6, i APK.
- 18 Det fremgår ligeledes af denne afgørelse, at artikel 99, stk. 2, i APK særligt omhandler tilfælde af nye skriftlige beviser.

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 19 Ved afgørelse af 17. april 2007 fra direktøren for områdedirektoratet under indenrigsministeriet (herefter »afgørelsen af 2007«) blev Hristo Byankov, der er bulgarsk statsborger, i medfør af artikel 76, stk. 3, i ZBLD genstand for en administrativ tvangsforanstaltning i form af et forbud mod udrejse fra bulgarsk område og mod udstedelse af pas eller duplikateksemplarer (herefter »det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området«).
- 20 Afgørelsen af 2007 blev truffet efter anmodning fra en foged på grund af en gæld, der var stiftet over for en bulgarsk privatretlig juridisk person. Det anføres i afgørelsen, at denne gæld, som er på 200 000 BGN med tillæg af omkostninger og renter, er »betydelig« som omhandlet i de supplerende bestemmelser i ZBLD, og at Hristo Byankov ikke har stillet passende sikkerhed.
- 21 Den nævnte afgørelse er ikke blevet indbragt til efterprøvelse ved domstolene, og den er blevet endelig.

- 22 Den 6. juli 2010, mere end tre år efter vedtagelsen af afgørelsen fra 2007, ansøgte Hristo Byankov om ophævelse af det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området under påberåbelse af sin egenskab af unionsborger og sin ret til at færdes og opholde sig frit i Unionen. Hristo Byankov støttede sig ligeledes på artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, på dom af 10. juli 2008, Jipa (sag C-33/07, Sml. I, s. 5157), samt på dom nr. 3909 af 24. marts 2010 fra Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol). Han gjorde gældende, at den restriktive foranstaltning, der kan vedtages i medfør af artikel 76, stk. 3, i ZBLD, ikke kan henhøre under begrebet »den offentlige orden«.
- 23 Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti, som Hristo Byankovs ansøgning blev oversendt til, behandlede denne ansøgning som en anmodning om ophævelse af en endelig forvaltningsakt efter proceduren i artikel 99 i APK.
- 24 Ved afgørelse af 20. juli 2010 blev denne ansøgning afvist med den begrundelse, at de i artikel 99 i APK forskrevne retlige krav til annullation af en »stabil forvaltningsakt« ikke var opfyldt. Det fandtes således ikke godtgjort, at nogen af de ophævelsesgrunde, der er fastsat i artikel 99, stk. 2-7, i APK, og som omhandler tilfælde, hvor en privatperson er berettiget til at indgive en anmodning om genoptagelse af proceduren, var til stede. Navnlige fandtes den ovenfor i præmis 22 nævnte dom fra Varhoven administrativen sad ikke at udgøre et nyt skriftligt bevis som omhandlet i artikel 99, stk. 2, i APK, eftersom den vedrører en anden person end Hristo Byankov. Desuden fandtes den i artikel 99, stk. 1, i APK fastsatte ophævelsesgrund ikke at være til stede, idet der ikke var indgivet nogen ansøgning inden for den fastsatte frist af en person, der er berettiget hertil.
- 25 Hristo Byankov har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om, at afgørelsen af 20. juli 2010 annulleres, og at der gives ham medhold i hans anmodning om ophævelse af afgørelsen fra 2007.
- 26 Sagsøgte i hovedsagen har nedlagt påstand om frifindelse, idet generalsekretæren har påberåbt sig lovligheden af det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området.
- 27 Ifølge den forelæggende ret angives der ikke i begrundelserne for afgørelsen af 2007 nogen hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, og begrundelserne rummer ikke nogen vurdering af Hristo Byankovs personlige adfærd, ligesom de ikke redegør for de grunde, som godtgør, at pålæggelsen af det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området skulle fremme betalingen af det pågældende pengebeløb.
- 28 Administrativen sad Sofia-grad har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kræver princippet om loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, [...] TEU, sammenholdt med artikel 20 [TEUF] og 21 [...] TEUF, henset til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at en national bestemmelse i en medlemsstat, som den, der er omtvistet i hovedsagen – hvorefter en endelig forvaltningsakt lovligt kan ophæves for at afhjælpe en krænkelse af en grundlæggende rettighed, der er blevet fastslået ved en afgørelse truffet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvilken rettighed ligeledes er anerkendt i EU-retten, såsom retten til fri bevægelighed for medlemsstaternes statsborgere – tillige under hensyn til den fortolkning, som Den Europæiske Unions Domstol har anlagt af de unionsretlige bestemmelser, der er relevante for begrænsningerne af udøvelsen af denne ret, finder anvendelse, når ophævelse af forvaltningsakten er nødvendig for at bringe retskrænkelsen til ophør?
  - 2) Følger det af artikel 31, stk. 1 og 3, i direktiv 2004/38, at den kompetente forvaltningsmyndighed, såfremt en medlemsstats nationale ret omfatter en procedure for efterprøvelse af en forvaltningsakt, der begrænser retten i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, er forpligtet til, efter anmodning fra forvaltningsaktens adressat, at efterprøve og vurdere lovligheden af denne, idet myndigheden også tager hensyn til [...] Domstol[en]s retspraksis vedrørende fortolkningen af relevante bestemmelser i unionsretten, der regulerer de betingelser og begrænsninger, hvorunder

denne ret skal udøves, således at det sikres, at den pålagte begrænsning af retten på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om efterprøvelse, ikke er uforholdsmæssig, når den forvaltningsakt, hvorved begrænsningen pålægges, allerede var endelig på dette tidspunkt?

- 3) Tillader henholdsvis bestemmelserne i artikel 52, stk. 1, andet punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, at en national retsforordning, der pålægger en begrænsning af retten til fri bevægelighed inden for rammerne af Den Europæiske Union for en statsborger i en af Den Europæiske Unions medlemsstater alene på grund af en bestående forpligtelse, der overstiger et bestemt, usikret beløb, der er fastsat ved lov, over for en privatperson (et handelsselskab) i forbindelse med en verserende fuldbyrdelsesprocedure til inddrivelse af fordringen og uden hensyn til den unionsretligt hjemlede mulighed for, at en myndighed i en anden medlemsstat inddriver fordringen, finder anvendelse?»

### Om de præjudicielle spørgsmål

#### *Det tredje spørgsmål*

- 29 Med sit tredje spørgsmål, som behandles først, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, som foreskriver pålæggelse af en begrænsning af retten for en statsborger i en medlemsstat til at færdes frit i Unionen alene med den begrundelse, at vedkommende er betalingspligtig over for en privatretlig juridisk person for en gæld, der overstiger et bestemt, usikret beløb, der er fastsat ved lov.
- 30 I denne forbindelse skal det straks anføres, at en situation som den, der foreligger for Hristo Byankov, hvor han er forhindret i at begive sig fra den medlemsstats område, hvori han er statsborger, til en anden medlemsstats område, henhører under friheden til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, som følger af statussen som unionsborger (jf. analogt Jipa-dommen, præmis 17, samt domme af 17.11.2011, sag C-430/10, Gaydarov, Sml. I, s. 11637, præmis 24-27, og sag C-434/10, Aladzhov, Sml. I, s. 11659, præmis 24-27).
- 31 Det følger således af Domstolens retspraksis, at denne ret til fri bevægelighed både omfatter en ret for unionsborgere til at indrejse i en anden medlemsstat end oprindelsesmedlemsstaten og en ret til at forlade sidstnævnte medlemsstat. Som Domstolen allerede har haft anledning til at fremhæve, ville de grundlæggende friheder i EUF-traktaten således blive berøvet deres indhold, hvis oprindelsesmedlemsstaten uden gyldig grund kunne forbyde sine egne statsborgere at forlade dens område og indrejse på en anden medlemsstats område (jf. Jipa-dommen, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer desuden udtrykkeligt, uden at kræve en forudgående udøvelse af den nævnte ret til fri bevægelighed og frit ophold, at alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, har ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.
- 33 I denne forbindelse er de i forelæggelsesafgørelsen fremhævede forhold uden betydning, nemlig at artikel 76, stk. 3, i ZBLD, som trådte i kraft før Republikken Bulgariens tiltrædelse af Unionen, ikke tilsigter at gennemføre EU-retten, eller at artikel 27 i direktiv 2004/38 udelukkende er blevet gennemført i den bulgarske retsorden for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater end Republikken Bulgarien (jf., om dette sidste punkt, Aladzhov-dommen, præmis 31 og 32).

- 34 Under disse omstændigheder skal det bemærkes, at unionsborgeres ret til fri bevægelighed ikke er ubetinget, idet den kan være undergivet de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. bl.a. Jipa-dommen, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis, samt Aladzhov-dommen, præmis 28).
- 35 Disse begrænsninger og betingelser følger navnlig af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, som tillader medlemsstaterne at begrænse den frie bevægelighed for unionsborgere eller deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Efter denne bestemmelses ordlyd må der dog ikke lægges »økonomiske betragtninger« til grund (Aladzhov-dommen, præmis 29).
- 36 For at EU-retten ikke skal være til hinder for en administrativ foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, skal det således navnlig godtgøres, at denne foranstaltning er iværksat ud fra et af de hensyn, der er opregnet i artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, og på den betingelse, at dette hensyn ikke påberåbes ud fra økonomiske betragtninger.
- 37 Imidlertid følger det af forelæggelsesafgørelsen og af ordlyden af det tredje spørgsmål, at det eneste grundlag for den i hovedsagen omhandlede administrative foranstaltning er den dobbelte konstatering af tilstedeværelsen af en gæld over for en privatretlig juridisk person og skyldnerens manglende evne til at stille en sikkerhed for denne gæld. Den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed er ikke omtalt.
- 38 På dette punkt har den forelæggende ret omtalt den mulighed, at artikel 76, stk. 3, i ZBLD, og følgelig det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området, varetager det formål at beskytte kreditorerne.
- 39 Selv hvis det forudsættes, at det med føje kan antages, at en bestemt opfattelse af beskyttelsen af den offentlige orden ligger til grund for et sådant formål, kan det ikke udelukkes ved en gennemlæsning af forelæggelsesafgørelsen, at det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området varetager et rent økonomisk formål. Imidlertid udelukker artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38 udtrykkeligt en medlemsstats mulighed for at påberåbe sig hensynet til den offentlige orden ud fra økonomiske betragtninger.
- 40 Desuden fremgår det af Domstolens retspraksis, at anvendelsen af begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse (jf. bl.a. Jipa-dommen, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis, samt Gaydarov-dommen, præmis 33).
- 41 De undtagelser fra den frie bevægelighed for personer, som en medlemsstat kan påberåbe sig, indebærer i denne sammenhæng bl.a., således som det fremgår af artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38, at foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende kan begrundes i vedkommendes personlige adfærd, og at begrundelser, der ikke direkte vedrører den pågældende individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, ikke må anvendes (jf. Jipa-dommen, præmis 24, og Gaydarov-dommen, præmis 34).
- 42 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at afgørelsen af 2007 er blottet for enhver specifik vurdering med hensyn til Hristo Byankovs personlige adfærd eller den reelle, umiddelbare og alvorlige karakter af en trussel, som nævnte adfærd frembyder mod en grundlæggende bulgarsk samfundsinteresse, der intetsteds er fastlagt i de for Domstolen fremlagte sagsakter.
- 43 Desuden fremgår det af artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 samt af Domstolens faste retspraksis, at en foranstaltning, der begrænser retten til fri bevægelighed, kun kan være begrundet, hvis den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet derved, at den er egnet til at sikre opnåelsen af det formål, som den varetager, og den ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette formål (jf. i denne retning bl.a. Jipa-dommen, præmis 29, og Gaydarov-dommen, præmis 40).

- 44 Herved bemærkes for det første, at det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området – når der bortses fra muligheden for at betale det krævede beløb eller stille en passende sikkerhed – er absolut i den forstand, at det ikke er ledsaget af nogen undtagelser, nogen tidsbegrænsning eller nogen mulighed for en regelmæssig fornyet prøvelse af de faktiske og retlige omstændigheder, der ligger til grund for forbuddet. Lige så længe et sådant forbud ikke ophæves, vil dets retsvirkninger for en person som Hristo Byankov således vedvarende blive fornyet på ubestemt tid.
- 45 For det andet findes der i EU-retten retsnormer, der beskytter kreditorers rettigheder, uden at debtors ret til bevægelighed nødvendigvis begrænses af den grund. Som eksempel herpå er det tilstrækkeligt at nævne Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT 2001 L 12, s. 1), som i øvrigt omtales af den forelæggende ret selv.
- 46 Heraf følger, at i modsætning til hvad den forelæggende ret udtrykker bekymring for, kan det ikke lægges til grund, at EU-retsordenen, som følge af at undtagelser, der påberåbes ud fra økonomiske betragtninger, er udelukket inden for rammerne af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, ikke yder en beskyttelse af andres, i det foreliggende tilfælde kreditorers, ejendomsret, som mindst svarer til den, der er indført i medfør af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.
- 47 I øvrigt følger det, som den forelæggende ret i det væsentlige har anført, af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, at de foranstaltninger, der, som det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området, gør indgreb i en persons ret til at forlade sit land, navnlig skal undergives en regelmæssig fornyet prøvelse for ikke at blive anset for at være »uforholdsmæssige« som omhandlet i den nævnte retspraksis (jf. i denne retning bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2.7.2009, sag 50/02, Ignatov mod Bulgarien, præmis 37, og af 26.11.2009, sag 34383/03, Gochev mod Bulgarien, præmis 55-57).
- 48 Henset til ovenstående bemærkninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, som foreskriver pålæggelse af en begrænsning af retten for en statsborger i en medlemsstat til at færdes frit i Unionen alene med den begrundelse, at vedkommende er betalingspligtig over for en privatretlig juridisk person for en gæld, der overstiger et bestemt, usikret beløb, der er fastsat ved lov.

#### *Det første og det andet spørgsmål*

#### Indledende bemærkninger

- 49 Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at der er blevet anlagt et søgsmål ved den forelæggende ret med påstand om annullation, på grund af en hævdet uforenelighed med EU-retten, af en administrativ beslutning, som afviste den af Hristo Byankov indgivne ansøgning om genoptagelse af den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af afgørelsen af 2007. Det drejer sig således i tvisten i hovedsagen om at fastslå, om denne afvisning er i overensstemmelse med kravene i EU-retten.
- 50 I denne sammenhæng nærer den forelæggende ret, inden for rammerne af sit første spørgsmål, tvivl om samspillet mellem på den ene side retssikkerhedsprincippet i forhold til en endelig forvaltningsakt, og på den anden side princippet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som EU-retten tildeler borgerne. Den forelæggende ret inddrager især dom af 13. januar 2004, Kühne og Heitz (sag C-453/00, Sml. I, s. 837), og en del af den deraf affødte retspraksis. Den synes at udlede den konklusion deraf, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse i det væsentlige altid har sine begrænsninger, når det konfronteres med »de nationale regler, som fastsætter retssikkerhedsprincippet i forhold til forvaltningsakter«.



- 51 I det foreliggende tilfælde er der imidlertid ikke anledning til at tage stilling til gennemgangen på dette punkt i forelæggelsesafgørelsen. Det er således tilstrækkeligt at anføre, at da afgørelsen af 2007 er blevet endelig uden at have været genstand for en domstolskontrol, er dommen i sagen Kühne og Heitz ikke direkte relevant i henseende til at afgøre, hvorvidt et forvaltningsorgan i en situation som den i hovedsagen omhandlede er forpligtet til at genoptage den administrative procedure med henblik på at ophæve en forvaltningsakt såsom afgørelsen af 2007 (jf. analogt dom af 19.9.2006, forenede sager C-392/04 og C-422/04, i-21 Germany og Arcor, Sml. I, s. 8559, præmis 53 og 54).
- 52 Det er ligeledes i den sammenhæng, der redegøres for i denne doms præmis 49, at den forelæggende ret med sit andet spørgsmål nærmere bestemte spørger, om artikel 31 i direktiv 2004/38 kan danne grundlag for en forpligtelse til at foretage en fornyet prøvelse af en forvaltningsafgørelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 53 Denne artikel 31 tilsigter navnlig at garantere unionsborgere og deres familiemedlemmer en adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelser, der begrænser deres ret til fri bevægelighed og frit ophold i medlemsstaterne.
- 54 Disse proceduremæssige garantier, som kræves af artikel 31, kan finde anvendelse på tidspunktet for vedtagelsen af de foranstaltninger, som begrænser nævnte ret.
- 55 Det er ubestridt i det foreliggende tilfælde, at Hristo Byankov på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen af 2007 rådede over retsmidler, der tillod ham at anfægte det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området, i givet fald ved en domstol. Det fremgår nemlig af forelæggelsesafgørelsen, at Hristo Byankov på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen af 2007 ikke indgav nogen klage over denne afgørelse, med den følge, at afgørelsen blev endelig.
- 56 Heraf følger, at artikel 31 i direktiv 2004/38 ikke kan finde anvendelse som sådan i en retlig situation som den, der er beskrevet af den forelæggende ret inden for rammerne af dens andet spørgsmål.
- 57 Det skal tilføjes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (jf. bl.a. dom af 17.7.1997, sag C-334/95, Krüger, Sml. I, s. 4517, præmis 22 og 23, og af 14.10.2010, sag C-243/09, Fuß, Sml. I, s. 9849, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Til dette formål kan Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, udlede de unionsretlige bestemmelser og principper, som det under hensyntagen til genstanden for tvisten i hovedsagen er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning bl.a. dom af 29.11.1978, sag 83/78, Redmond, Sml. s. 2347, præmis 26, og af 23.10.2003, sag C-56/01, Inizan, Sml. I, s. 12403, præmis 34, samt Fuß-dommen, præmis 40).
- 59 I denne henseende fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den administrative procedure, som har ført til vedtagelsen af en endelig individuel forvaltningsakt, der ikke har været genstand for et søgsmål, ifølge bulgarsk ret undtagelsesvis kan genoptages med henblik på ophævelse eller omgørelse af denne akt i de tilfælde, der er udtømmende opregnet i APK's artikel 99.
- 60 Som det desuden fremgår af denne doms præmis 15, 23 og 24, blev Hristo Byankovs ansøgning om genoptagelse af den administrative procedure med henblik på ophævelsen af det i hovedsagen omhandlede forbud mod udrejse fra området afvist med den begrundelse, at de retlige krav til anvendelsen af artikel 99 i APK ikke var opfyldt. I forhold til artikel 99, stk. 1, var der navnlig ikke blevet indgivet nogen anmodning om genoptagelse af den administrative procedure inden for en frist

på en måned regnet fra datoen for afgørelsen af 2007 af en person, der er berettiget hertil, dvs. det forvaltningsorgan, der har udstedt denne akt, ombudsmanden eller i givet fald den berørte anklagemyndighed.

- 61 Som den forelæggende ret i det væsentlige har anført, er der følgelig, med undtagelse af muligheden for at betale det krævede beløb eller stille en passende sikkerhed, herefter ingen mulighed, som efter bulgarsk ret alene står åben for Hristo Byankov med henblik på at få foretaget en fornyet prøvelse af de faktiske og retlige omstændigheder, der har givet anledning til det udrejseforbud, som han er undergivet, og det uanset det forhold, således som det fremgår af svaret på det tredje spørgsmål, og som det desuden erkendes i forelæggelsesafgørelsen, at et sådant forbud er i klar modstrid med de EU-retlige krav, særligt kravene i artikel 27 i direktiv 2004/38.
- 62 De relevante bulgarske forvaltningsorganer, som er underlagt forpligtelsen til at respektere EU-retten forrang (jf. i denne retning bl.a. dom af 12.1.2010, sag C-341/08, Petersen, Sml. I, s. 47, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis), kan desuden, ifølge den af den forelæggende ret anlagte fortolkning af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, ikke længere gøre brug af deres mulighed for at foretage en fornyet prøvelse af Hristo Byankovs sag i lyset af navnlig den lære, der kan udledes af de ovennævnte domme i sagerne Jipa, Gaydarov og Aladzhov. Denne mulighed kan alene benyttes inden for en frist på en måned regnet fra datoen for udstedelsen af den pågældende akt.
- 63 Det fremgår imidlertid af Domstolens retspraksis, at bestemmelserne i artikel 21, stk. 1, TEUF tillægger borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved domstolene, og som de nationale retter skal beskytte (jf. i denne retning bl.a. dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 84-86).
- 64 Desuden påhviler det, navnlig i medfør af det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde, samtlige medlemsstaternes myndigheder, herunder forvaltningsorganerne og retterne, at sikre overholdelsen af de EU-retlige regler inden for rammerne af deres kompetencer (jf. i denne retning dom af 13.4.2010, sag C-91/08, Wall, Sml. I, s. 2815, præmis 69).
- 65 Følgelig skal der i det foreliggende tilfælde tages stilling til, hvorvidt den nationale ret, for hvilken der er blevet anlagt et søgsmål som Hristo Byankovs, for at beskytte borgernes rettigheder i henhold til EU-retten, henset til artikel 4, stk. 3, TEU (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis), vil kunne foranlediges til fastslå, at der består en forpligtelse for forvaltningsmyndigheden til at genoptage og i givet fald ophæve et forbud mod udrejse fra området som det i hovedsagen omhandlede (jf. analogt dommen i sagen i-21 Germany og Arcor, præmis 55 og 56).
- 66 På den baggrund skal det første og det andet spørgsmål forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om EU-retten under omstændigheder som dem, der foreligger i tvisten i hovedsagen, skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, i medfør af hvilken den administrative procedure, der har ført til udstedelsen af et forbud mod udrejse fra området som det i hovedsagen omhandlede, som er blevet endeligt og ikke har været genstand for domstolsprøvelse – i det tilfælde, hvor dette forbud er i åbenlys modstrid med EU-retten – kun kan genoptages på betingelser som dem, der er udtømmende opregnet i artikel 99 i APK, og det uanset det forhold, at et sådant forbud fortsætter med at afføde retsvirkninger for sin adressat.

Om det første og det andet spørgsmål, således som de er blevet omformuleret

- 67 Det følger ganske vist bl.a. af denne doms præmis 30-32 og 36, at de retsgarantier, som EU-lovgiver har foreskrevet i artikel 32 i direktiv 2004/38, kan finde anvendelse på forbud udstedt over for unionsborgere mod at udrejse fra en medlemsstats område.

- 68 For at muligheden for genoptagelse kan stå åben inden for de specifikke rammer af nævnte artikel 32, er det dog bl.a. nødvendigt, at den omhandlede afgørelse er blevet »gyldigt truffet i overensstemmelse med [EU]-retten«. Som det følger af besvarelsen af det tredje spørgsmål, er dette imidlertid ikke tilfældet med en foranstaltning som afgørelsen af 2007. Bl.a. af denne grund kan artikel 32 i direktiv 2004/38 ikke anses for anvendelig som sådan i tvisten i hovedsagen.
- 69 I fraværet af EU-lovgivning på et sagsområde tilkommer det, ifølge fast retspraksis, hver enkelt medlemsstat, i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, i sin interne retsorden at fastsætte de retsmidler, der skal sikre beskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (jf. Wall-dommen, præmis 63), dog på den betingelse, at de ikke er mindre gunstige end dem, der finder anvendelse på tilsvarende interne forhold (ækvivalensprincippet), og at de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12, dommen i sagen i-21 Germany og Arcor, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis, samt dom af 12.7.2012, sag C-378/10, VALE Építési, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 Hvad angår ækvivalensprincippet kræver dette, at alle de bestemmelser, der finder anvendelse på søgsmål, herunder de foreskrevne tidsfrister, skal anvendes uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret (jf. bl.a. dom af 29.10.2009, sag C-63/08, Pontin, Sml. I, s. 10467, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.7.2012, sag C-591/10, Littlewoods Retail m.fl., præmis 31).
- 71 I denne henseende har den forelæggende ret ikke taget det forhold i betragtning, at de særlige betingelser, der er fastsat med henblik på iværksættelsen af artikel 99 i APK, kan være forskellige alt efter om den retsstridighedsgrund, der påberåbes over for den endelige forvaltningsakt, udledes af en tilsidesættelse af EU-retten eller en tilsidesættelse af national ret.
- 72 I nærværende sag rejser sig specielt det spørgsmål, om en national lovgivning som den i forelæggelsesafgørelsen beskrevne er forenelig med effektivitetsprincippet såvel som princippet om loyalt samarbejde.
- 73 I medfør af en sådan lovgivning vil adressaterne for forbud mod udrejse fra området i situationer som Hristo Byankovs således for det første, medmindre de betaler de krævede beløb eller stiller passende sikkerheder, aldrig få mulighed for at få prøvet deres sager på ny, og det uanset den åbenlyse retsstridighed af de udrejseforbud, som de pålægges for en ubegrænset periode.
- 74 For det andet, og som det bl.a. følger af denne doms præmis 13 og 15, bevirker den manglende ophævelse ex officio, bl.a. på grund af Jipa-dommen, af de forbud mod udrejse fra området, der er blevet pålagt på grundlag af artikel 76, stk. 3, i ZBLD, samt enmånedsfristen, som gælder i forbindelse med anvendelsen af artikel 99, stk. 1, i APK, at de relevante forvaltningsorganer anser sig for forhindret i at tillade en fornyet prøvelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, og det selv om retsstridigheden i relation til EU-retten er blevet bekræftet af Domstolens retspraksis.
- 75 Det følger af Domstolens retspraksis, at de sager, hvor det spørgsmål rejser sig, om en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges borgerne i henhold til Unionens retsorden, skal analyseres under hensyntagen til den plads, som den pågældende bestemmelse indtager i proceduren som helhed, dennes forløb og særlige omstændigheder ved forskellige nationale instanser (jf. bl.a. Peterbroeck-dommen, præmis 14, samt dom af 3. september 2009, sag C-2/08, Fallimento Olimpclub, Sml. I, side 7501, præmis 27, og af 14.6.2012, sag C-618/10, Banco Español de Crédito, præmis 49).

- 76 I denne forbindelse har Domstolen allerede anerkendt, at den endelige karakter af en forvaltningsafgørelse bidrager til retssikkerheden med den konsekvens, at EU-retten ikke kræver, at et forvaltningsorgan i princippet er forpligtet til at genoptage en forvaltningsafgørelse, som er blevet endelig (jf. i denne retning dom af 12.2.2008, sag C-2/06, Kempster, Sml. I, s. 411, præmis 37).
- 77 Den har dog i det væsentlige fastslået, at særlige omstændigheder, i medfør af det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde, vil kunne pålægge et nationalt forvaltningsorgan at foretage en fornyet prøvelse af en endelig forvaltningsafgørelse, særligt for at tage hensyn til fortolkningen af en relevant EU-retlig bestemmelse, som Domstolen efterfølgende har lagt til grund (Kempster-dommen, præmis 38). Det følger af retspraksis, at Domstolen i denne sammenhæng har lagt vægt på situationernes særlige omstændigheder og de involverede interesser med henblik på at finde en balance mellem kravet om retssikkerhed og kravet om lovlighed i forhold til EU-retten (jf. i denne retning bl.a. Kühne og Heitz-dommen, præmis 25 og 26, dommen i sagen i-21 Germany og Arcor, præmis 53, 63 og 64, Kempster-dommen, præmis 46, 55 og 60, samt Fallimento Olimpiclub-dommen, præmis 22, 26 og 31).
- 78 I det foreliggende tilfælde skal det undersøges, hvorvidt en national lovgivning som den i forelæggelsesafgørelsen beskrevne, i en situation som den i hovedsagen omhandlede, kan begrundes med henblik på beskyttelsen af retssikkerhedsprincippet, henset til de deraf følgende konsekvenser for anvendelsen af EU-retten og for de unionsborgere, der er adressater for et forbud mod udrejse fra området som det i hovedsagen omhandlede (jf. analogt Fallimento Olimpiclub-dommen, præmis 28).
- 79 Som det fremgår af besvarelsen af det tredje spørgsmål og navnlig af denne doms præmis 37, 42 og 44, vil den i hovedsagen omhandlede lovgivning, som ikke fastsætter nogen regelmæssig fornyet prøvelse, under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende for en ubegrænset periode videreføre forbuddet mod udrejse fra området og dermed også tilsidesættelsen af retten til fri bevægelighed og frit ophold på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF. Under sådanne omstændigheder udgør et sådant udrejseforbud selve nægtelsen af friheden til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, som følger af statussen som unionsborger (jf. ligeledes analogt dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 18).
- 80 Desuden har EU-lovgiver ved artikel 32, stk. 1, i direktiv 2004/38 forpligtet medlemsstaterne til at fastsætte muligheden for fornyet prøvelse af foranstaltninger om indrejseforbud på deres områder eller om udrejse fra disse, selv når disse foranstaltninger er blevet lovligt vedtaget i forhold til EU-retten, og selv når de, ligesom afgørelsen fra 2007, er blevet endelige. Dette bør så meget desto mere gælde, hvor det drejer sig om et udrejseforbud som det i hovedsagen omhandlede, der ikke er blevet udstedt lovligt i forhold til EU-retten, og som udgør selve nægtelsen af den frihed, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF. I en sådan situation kræver retssikkerhedsprincippet ikke ufravigeligt, at en akt, der pålægger et sådant forbud, fortsætter med at afføde retsvirkninger i en ubegrænset periode.
- 81 Når det ligeledes tages i betragtning, hvilken vigtighed den primære ret tillægger unionsborgerstatussen (jf. bl.a. dom af 2.3.2010, sag C-135/08, Rottmann, Sml. I, s. 1449, præmis 43 og 56), må det konkluderes, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede kan en national lovgivning som den i forelæggelsesafgørelsen beskrevne, for så vidt som den forhindrer unionsborgere i at gøre deres ret til fri bevægelighed og frit ophold efter artikel 21 TEUF gældende over for absolutte udrejseforbud, som er udstedt for en ubegrænset periode, og hvor forvaltningsorganerne må drage konsekvenserne af en retspraksis fra Domstolen, der bekræfter den retsstridige karakter af sådanne forbud i relation til EU-retten, ikke med rimelighed begrundes med retssikkerhedsprincippet, og må følgelig betragtes som stridende mod effektivitetsprincippet og artikel 4, stk. 3, TEU (jf. analogt Fallimento Olimpiclub-dommen, præmis 30 og 31).
- 82 Henset til ovenstående bemærkninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, i medfør af hvilken den administrative procedure, der har ført til udstedelsen af et forbud mod udrejse fra

området som det i hovedsagen omhandlede, som er blevet endeligt og ikke har været genstand for domstolsprøvelse – i det tilfælde, hvor dette forbud er i åbenlys modstrid med EU-retten – kun kan genoptages på betingelser som dem, der er udtømmende opregnet i artikel 99 i APK, og det uanset det forhold, at et sådant forbud fortsætter med at afføde retsvirkninger for sin adressat.

### Sagens omkostninger

- <sup>83</sup> Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, som foreskriver en pålæggelse af en begrænsning af retten for en statsborger i en medlemsstat til at færdes frit i Den Europæiske Union alene med den begrundelse, at vedkommende er betalingspligtig over for en privatretlig juridisk person for en gæld, der overstiger et bestemt, usikret beløb, der er fastsat ved lov.**
- 2) **EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, i medfør af hvilken den administrative procedure, der har ført til udstedelsen af et forbud mod udrejse fra området som det i hovedsagen omhandlede, som er blevet endeligt og ikke har været genstand for domstolsprøvelse – i det tilfælde, hvor dette forbud er i åbenlys modstrid med EU-retten – kun kan genoptages på betingelser som dem, der er udtømmende opregnet i artikel 99 i forvaltningsprocesloven (Administrativnoprotsesualen kodeks), og det uanset det forhold, at et sådant forbud fortsætter med at afføde retsvirkninger for sin adressat.**

Underskrifter