



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

8. november 2012*

»Arbejdskraftens frie bevægelighed — artikel 45 TEUF — ordning for hel eller delvis gældssanering — skyldner, der er en fysisk person — national retsforordning, der undergiver bevilling af gældssanering et bopælskrav«

I sag C-461/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Stockholms tingsrätt (Sverige) ved afgørelse af 23. august 2011, indgået til Domstolen den 2. september 2011, i sagen:

Ulf Kazimierz Radziejewski

mod

Kronofogdemyndigheten i Stockholm,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af dommerne R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Tredje Afdeling, K. Lenaerts (refererende dommer), E. Juhász, J. Malenovský og D. Šváby,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. maj 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Ulf Kazimierz Radziejewski ved socionom/utredare E. Envall
- Kronofogdemyndigheten i Stockholm ved A.-C. Gustafsson og S. Höglund Westermark, som befuldmægtigede
- den svenske regering ved A. Falk, C. Meyer-Seitz og C. Stege, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved J. Enegren og G. Rozet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. september 2012,

* Processprog: svensk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 45 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Ulf Kazimierz Radziejewski og Kronofogdemyndigheten i Stockholm (offentlig myndighed for tvangsfuldbyrdelse i Stockholm, herefter »KFM«) vedrørende en ansøgning om gældssanering.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Forordning (EF) nr. 1346/2000

- 3 Niende betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29. maj 2000 om konkurs (EFT L 160, s. 1) anfører følgende:

»[...] De insolvensbehandlinger, som er omfattet af denne forordning, er opført i bilagene. [...]«

- 4 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1346/2000 har følgende ordlyd:

»Denne forordning finder anvendelse på kollektive bobehandlinger som følge af en skyldners insolvens, der medfører, at skyldneren helt eller delvis mister rådigheden over sine aktiver, og at der udpeges en kurator.«

- 5 Artikel 2, litra a), i forordning nr. 1346/2000 definerer »insolvensbehandling« som »de i artikel 1, stk. 1, nævnte kollektive bobehandlinger«, som er opført i bilag A.

- 6 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1346/2000 bestemmer:

»Retterne i den medlemsstat, på hvis område centret for skyldnerens hovedinteresser befinder sig, har kompetence til at indlede insolvensbehandling. [...]«

- 7 Bilag A til forordning nr. 1346/2000 bestemmer:

»Bobehandlinger omhandlet i artikel 2, litra a)

[...]

SVERIGE

— Konkurs

— Företagsrekonstruktion

[...]«

Forordning (EF) nr. 44/2001

- 8 Artikel 1 i 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) definerer sidstnævntes anvendelsesområde som følger:

»1. Denne forordning finder anvendelse på det civil- og handelsretlige område, uanset domsmyndighedens art. Den omfatter i særdeleshed ikke spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender.

2. Denne forordning finder ikke anvendelse på:

[...]

b) konkurs, akkord og andre lignende ordninger

[...]«

- 9 Artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 44/2001 bestemmer:

»En person, der har bopæl på en medlemsstats område, kan sagsøges i en anden medlemsstat:

1) a) i sager om kontraktforhold, ved retten på det sted, hvor den forpligtelse, der ligger til grund for sagen, er opfyldt eller skal opfyldes.

[...]«

- 10 Artikel 32 i forordning nr. 44/2001 har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved retsafgørelse enhver afgørelse truffet af en ret i en medlemsstat, uanset hvordan den betegnes, såsom dom, kendelse eller fuldbyrdelsesordre, herunder fastsættelse af sagsomkostninger, som foretages af en embedsmand ved retten.«

- 11 Artikel 62 i forordning nr. 44/2001 bestemmer:

»I Sverige omfatter udtrykket ret i forbindelse med hurtig retsforfølgning i sager om pengekrav (betalningsföreläggande) og visse andre krav (handräckning) også det svenske fogedvæsen (kronofogdemyndighet).«

Svenske retsforskrifter

- 12 § 4 i lov nr. 548 af 2006 om gældssanering (skuldsaneringslagen (2006:548), herefter »SSL«) bestemmer:

»Gældssanering bevilges en skyldner, der er bosiddende i Sverige, og som er en fysisk person, hvis

1. skyldneren er insolvent og så forgældet, at han eller hun ikke kan antages at evne at betale sin gæld inden for en overskuelig periode, og
2. det er rimeligt, henset til skyldnerens personlige og økonomiske forhold, at han eller hun bevilges gældssanering.

En person, der har folkeregisteradresse i Sverige, skal ved anvendelsen af stk. 1 anses for at være bosiddende i Sverige.

Ved anvendelsen af stk. 2 skal der særligt henses til omstændighederne ved gældens opståen, de anstrengelser, skyldneren har gjort sig for at opfylde sine forpligtelser, og den måde, hvorpå skyldneren har medvirket under behandlingen af ansøgningen om gældssanering.

Hvis skyldneren er næringsdrivende, bevilges gældssanering kun, hvis de økonomiske forhold i virksomheden let kan udredes.«

- 13 SSL's § 13 foreskriver, at en ansøgning, der ikke opfylder kravene i henhold til § 4, skal afslås.
- 14 SSL's § 14 bestemmer, at KFM om nødvendigt kan forespørge om skyldnerens personlige og økonomiske forhold hos andre myndigheder.
- 15 SSL's § 17 bestemmer, at KFM om nødvendigt forud for en beslutning indkalder skyldneren til en høring. Sidstnævnte skal i så fald møde personligt og meddele de nødvendige oplysninger.

Sagens baggrund og det præjudicielle spørgsmål

- 16 Ulf Kazimierz Radziejewski er en svensk statsborger, der har boet og arbejdet i Belgien siden 2001. Hans arbejdsgiver er den svenske kirke.
- 17 Mellem 1971 og 1996 drev han og hans hustru et behandlingshjem i Sverige. Behandlingshjemmet kom i 1996 under konkursbehandling, hvilket indebærer, at ægtefællerne Radziejewski også blev insolvente. Der er blevet gjort udlæg i deres løn siden 1997, hvilket administreres af KFM.
- 18 I 2011 indgav Ulf Kazimierz Radziejewski en ansøgning om gældssanering til KFM. Der blev givet afslag på denne ansøgning ved beslutning af 29. juni 2011 med den begrundelse, at en af betingelserne for, at en sådan foranstaltning bevilges, var, at skyldneren var bosiddende i Sverige. KFM undersøgte ikke, om Ulf Kazimierz Radziejewski opfyldte de øvrige lovmæssige krav for at kunne få bevilget gældssanering.
- 19 Ulf Kazimierz Radziejewski anlagde sag ved Stockholms tingsrätt til prøvelse af KFM's afgørelse og anførte bl.a., at den svenske lovgivning er i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Den Europæiske Union. Han nedlagde påstand om, at Stockholms tingsrätt hjemviste sagen til KFM og pålagde den at indlede en gældssanering.
- 20 Ifølge Stockholms tingsrätt henhører gældssaneringsordningen ikke under anvendelsesområdet for forordning nr. 1346/2000. Følgelig kan en foranstaltning, der vedtages af en svensk myndighed i henhold til denne ordning, som hovedregel ikke fuldbyrdes uden for Kongeriget Sverige.
- 21 Stockholms tingsrätt har oplyst, at en gældssanering kun kan bevilges, hvis skyldneren er bosiddende i Sverige, idet der dog ikke kræves svensk statsborgerskab. En person, der er udvandret og er bosiddende i udlandet, kan således ikke bevilges gældssanering i Sverige, selv hvis der er en stærk tilknytning til denne medlemsstat, dels i kraft af, at gælden er stiftet i Sverige, dels i kraft af, at denne persons arbejdsgiver er svensk.

- 22 Under disse omstændigheder har Stockholms tingsrätt besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan det svenske krav om bopæl i § 4 i [SSL] anses for egnet til at hindre eller afskrække en arbejdstager fra at forlade Sverige for at udøve sin ret til fri bevægelighed, og således anses for at stride imod bestemmelsen om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU i artikel 45 i TEUF?«

Indledende bemærkninger

- 23 Det bemærkes indledningsvis, dels, som den svenske regering har anført i sit skriftlige indlæg, at den svenske gældssaneringsordning ikke medfører, at skyldneren mister rådigheden over sine aktiver, således at den ikke kan betegnes som en insolvensprocedure omfattet af artikel 1 i forordning nr. 1346/2000 (jf. i denne retning dom af 2.5.2006, sag C-341/04, Eurofood IFSC, Sml. I, s. 3813, præmis 46).
- 24 Den svenske gældssaneringsordning er desuden ikke nævnt i bilag A til forordning nr. 1346/2000. Da denne forordning kun finder anvendelse på ordninger opregnet i dette bilag, henhører den i hovedsagen omhandlede gældssaneringsordning ikke under dens anvendelsesområde.
- 25 Hvad for det andet angår forordning nr. 44/2001 bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, at en beslutning om bevilling af gældssanering som omhandlet i hovedsagen er en akt vedtaget af en administrativ myndighed, der i andre procedurer end dem, der er anført i denne forordnings artikel 62, ikke kan kvalificeres som en »ret« som omhandlet i forordningens artikel 32.
- 26 Det følger heraf, at en beslutning om bevilling af gældssanering truffet af en offentlig myndighed som KFM ligger uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001.
- 27 Den forelæggende rets spørgsmål skal besvares i lyset af disse betragtninger.

Om det præjudicielle spørgsmål

- 28 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, der undergiver bevilling af gældssanering et krav om bopæl i den pågældende medlemsstat.
- 29 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at alle EUF-traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for medlemsstaternes statsborgere at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på Unionens område, og at disse bestemmelser er til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område (jf. dom af 16.3.2010, sag C-324/08, Olympique Lyonnais, Sml. I, s. 2177, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Nationale bestemmelser, som forhindrer eller afskrækker en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, udgør derfor hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstagers nationalitet (jf. Olympique Lyonnais-dommen, præmis 34).
- 31 Det må konstateres, at en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, der undergiver bevilling af gældssanering et bopælskrav, kan afskrække en insolvent arbejdstager – hvis gæld er så stor, at han næppe vil kunne indfri den inden for en forudseelig fremtid – fra at udøve sin ret til fri

bevægelighed. Han vil nemlig være afskrækket fra at forlade sin oprindelsesmedlemsstat for at arbejde i en anden medlemsstat, hvis dette fratager ham muligheden for at få bevilget gældssanering i oprindelsesmedlemsstaten.

- 32 Det følger heraf, at en sådan retsforordning udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som i princippet er forbudt i henhold til artikel 45 TEUF.
- 33 En foranstaltning, som hindrer arbejdskraftens frie bevægelighed, kan kun være tilladt, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten og er begrundet i tvingende almene hensyn. Hertil kræves dog desuden, at anvendelsen af en sådan foranstaltning skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. *Olympique Lyonnais-dommen*, præmis 38).
- 34 Den svenske regering har som begrundelse først anført, at det fremgår af forarbejderne til SSL, at bopælskravet er knyttet til den omstændighed, at gældssaneringsbevillinger som hovedregel ikke anerkendes i udlandet. Med kravet om en tilknytning til Kongeriget Sverige, som kommer til udtryk gennem bopælskravet, har den svenske lovgiver villet beskytte skyldneren mod udenlandske kreditorer, som ikke deltager i den svenske gældssaneringsordning.
- 35 Hertil bemærkes, at for så vidt som en beslutning om bevilling af gældssanering, såsom den, der bevilges af KFM, hverken henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 1346/2000 eller forordning nr. 44/2001, er andre medlemsstaters myndigheder ikke forpligtede til at anerkende en sådan beslutning i medfør af unionsretten.
- 36 Når der ikke foreligger harmoniseringsforanstaltninger, er en medlemsstat berettiget til at ville beskytte effektiviteten af en gældssanering bevilget af dens egne myndigheder.
- 37 Et bopælskrav som det i hovedsagen omhandlede kan dog i forhold til dette formål være ineffektivt i visse tilfælde og være for generelt for andre.
- 38 Selv om en afgørelse om bevilling af gældssanering, såsom KFM's afgørelse, ikke henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne forordning indeholder reglerne om international kompetence for bilæggelse af tvister på det civil- og handelsretlige område mellem kreditorer og deres skyldner.
- 39 En skyldner bosiddende i Sverige kan således dels sagsøges af sine kreditorer ved en ret i en anden medlemsstat, uden at det er givet, at han dér kan gøre en gældssaneringsbevilling, såsom den, der bevilges af KFM, gældende. Dette er f.eks. tilfældet, når en sådan skyldner i henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 44/2001 sagsøges af sine kreditorer ved en ret i en anden medlemsstat end Kongeriget Sverige, på det sted, hvor den kontraktforpligtelse, der ligger til grund for sagen, er opfyldt eller skal opfyldes.
- 40 Det følger heraf, at et bopælskrav som det i hovedsagen omhandlede ikke kan udelukke den risiko, at kreditorer til en skyldner bosiddende i Sverige kræver betaling af deres krav i en anden medlemsstat end Kongeriget Sverige, hvor en bevilling af gældssanering, såsom KFM's, ikke anerkendes.
- 41 En skyldner, der er bosiddende i en anden medlemsstat end Kongeriget Sverige, kan desuden i henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 44/2001 sagsøges af sine kreditorer ved svenske retter, som kan have kompetence, navnlig hvis en kontraktforpligtelse er opfyldt eller skal opfyldes i Sverige.
- 42 Til forskel fra en skyldner bosiddende i Sverige fratages en skyldner som Ulf Kazimierz Radziejewski imidlertid muligheden for at nyde den beskyttelse, som en gældssanering bevilget af KFM giver i Sverige, over for hans kreditorer i forbindelse med søgsmål anlagt i denne medlemsstat.

- 43 Det følger heraf, at en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet nævnt i denne doms præmis 34.
- 44 Den svenske regering har for det andet gjort gældende, at et bopælskrav som det, der er fastsat ved den i hovedsagen omhandlede retsforordning, er nødvendigt for tilstrækkelig klart at kunne fastlægge skyldnerens økonomiske og personlige situation.
- 45 Den har oplyst, at for at kunne bevilge en gældssanering skal KFM i henhold til SSL's § 4 ikke blot undersøge de oprindelige oplysninger fra skyldneren, men skal også kunne efterprøve og kontrollere disse oplysninger og følge op på de anstrengelser, som skyldneren har gjort sig for at opfylde sine forpligtelser. Gældssaneringsproceduren forudsætter i øvrigt ligeledes skyldnerens aktive deltagelse, hvilket lettes, hvis denne er bosiddende i det land, hvor denne procedure finder sted. Ifølge den svenske regering kan bopælskravet derfor være nyttigt for at sikre effektiviteten af KFM's kontrol.
- 46 Det er i denne henseende legitimt for en medlemsstat at ville kontrollere en skyldners økonomiske og personlige forhold, før han bevilges hel eller delvis gældssanering (jf. analogt dom af 18.7.2006, sag C-406/04, De Cuyper, Sml. I, s. 6947, præmis 41).
- 47 Den svenske regering har dog under den mundtlige forhandling oplyst, at en skyldner bosiddende i Sverige på tidspunktet for ansøgningen om gældssanering, som efter at have fået en sådan bevilling beslutter at rejse til en anden medlemsstat for at arbejde og bo dér, men fortsætter med at være indskrevet i folkeregisteret i Sverige, fortsat kan drage fordel af bevillingen. Fastsættelsen af et bopælskrav som det, der er foreskrevet i den i hovedsagen omhandlede retsforordning, der alene er baseret på datoen for indgivelsen af ansøgningen om gældssanering, udgør derfor ikke en betingelse, der er knyttet til effektiviteten af KFM's kontrol (jf. i denne retning dom af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 39). At være bosiddende i en anden medlemsstat synes ikke til at være til hinder for den kontrol, som kræves efter bevilling af gældssanering.
- 48 Det bemærkes endvidere, at den økonomiske og personlige situation for en skyldner som Ulf Kazimierz Radziejewski kan fastslås, uden at det er nødvendigt, at han er bosiddende i Sverige, idet der er gjort udlæg i hans løn, hvilket administreres af KFM, hans arbejdsgiver er svensk, og han er i henhold til lov nr. 1229 af 1999 om indkomstskat (inkomstskattelagen (1999:1229)) »fuldt skattepligtig« i Sverige.
- 49 KFM kan ligeledes anmode en skyldner som Ulf Kazimierz Radziejewski om at rejse til Sverige eller, hvis en sådan rejse ikke er mulig, anmode ham om at fremlægge alle de relevante oplysninger vedrørende hans personlige og økonomiske situation under trussel om suspension eller annullation af gældssaneringen i tilfælde af ubegrundet manglende samarbejde fra skyldneren. I modsætning til det, som den svenske regering har gjort gældende, kan den omstændighed, at visse oplysninger skal indhentes fra skyldneren, således ikke være til hinder for KFM's evne til at udføre kontrol.
- 50 Følgelig går et bopælskrav som det i hovedsagen omhandlede ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet nævnt i denne doms præmis 44.
- 51 For det tredje har den svenske regering under den mundtlige forhandling gjort gældende, at bopælskravet i den i hovedsagen omhandlede retsforordning har til formål at sikre den effektive gennemførelse af forordning nr. 1346/2000.
- 52 Som det er konstateret i denne doms præmis 23, er en gældssanering som den i hovedsagen omhandlede dog ikke en insolvensprocedure omfattet af artikel 1 i forordning nr. 1346/2000.
- 53 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede retsforordning ikke er i stand til at påvirke reglen om international kompetence i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1346/2000.

- 54 I betragtning af det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, der undergiver bevilling af gældssanering et krav om bopæl i den pågældende medlemsstat.

Sagens omkostninger

- 55 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 (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, der undergiver bevilling af gældssanering et krav om bopæl i den pågældende medlemsstat.

Underskrifterj