

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. november 2011 *

I sag C-434/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) ved afgørelse af 24. august 2010, indgået til Domstolen den 6. september 2010, i sagen:

Petar Aladzhov

mod

Zamestnik direktor na Stoliczna direksia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader og E. Jarašiūnas,

* Processprog: bulgarsk.

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Petar Aladzhov ved avocat M. Hristov,

— Europa-Kommissionen ved D. Maidani og V. Savov, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. september 2011,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 27, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres 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, og berigtigelser, EUT L 229, s. 35, og EUT 2007 L 204, s. 28).

- 2 Denne anmodning blev fremsat under en sag mellem den bulgarske statsborger Petar Aladzhov, der er en af direktørerne for selskabet Yu.B.N. Kargo, og Zamestnik direktor na Stolichna direksia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (vicedirektøren for administration af hovedstadens indre anliggender under indenrigsministeriet, herefter »vicedirektøren«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at forbyde Petar Aladzhov at forlade bulgarsk område, indtil dette selskab havde betalt sin skattegæld til den bulgarske stat eller stillet sikkerhed for fuld betaling af gælden.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/38

- 3 I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 finder det anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt dennes familiemedlemmer.

4 Dette direktivs artikel 4, stk. 1, fastsætter:

»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, samt deres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som er i besiddelse af et gyldigt pas, ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.«

5 I nævnte direktivs artikel 27, stk. 1 og 2, bestemmes:

»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.«

Nationale bestemmelser

Den bulgarske forfatning

- 6 Af den bulgarske forfatnings artikel 35, stk. 1, følger:

»Enhver har ret til frit at vælge bopæl, at færdes på og at forlade det landets område. Denne ret kan kun begrænses ved lov af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige sundhed og andre borgeres rettigheder og friheder.«

Lov om bulgarske persondokumenter

- 7 Artikel 23, stk. 2 og 3, i Zakon za balgarskite lichni dokumenti (lov om de bulgarske identitetspapirer, DV nr. 93 af 11.8.1998), som ændret i 2006 (DV nr. 105, herefter »ZBLD«), bestemmer:

»2. Enhver bulgarsk statsborger har ret til på grundlag af et identitetskort at forlade landet og at vende tilbage dertil med dette via Republikken Bulgariens indre grænser til Den Europæiske Unions medlemsstater samt i de tilfælde, som er fastsat i folkeretlige traktater.

3. Den 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.«

8 I artikel 75 i ZBLD fastsættes:

»Der gives ikke tilladelse til at forlade landet til:

[...]

5. Personer, som er omfattet af en fremsat anmodning om et forbud i henhold til artikel 182, stk. 2, nr. 2), litra a), og artikel 221, stk. 6, nr. 1), litra a) og b), i lov om skatteproceduren og socialforsikring.«

Lov om skatteproceduren og socialforsikring

9 Artikel 182 i Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (lov om skatteproceduren og socialforsikring, DV nr. 105 af 29.12.2005), som ændret i 2010 (DV nr. 15 af 23.2.2010) fastlægger:

»1. Hvis gælden ikke betales inden for den lovlige frist, kan den myndighed, der har fastlagt fordringen, inden der træffes tvangsmæssige inddrivelsesforanstaltninger, opfordre debitor til at betale sin gæld inden for en frist af syv dage. De relevante bestemmelser i kapitel 6 finder anvendelse, når den myndighed, der har fastlagt fordringen, skal forkynde påkravsskrivelsen. Hvad angår fordringer, der er fastlagt af det nationale agentur for skatteindtægter, fremsendes påkravsskrivelsen af fogedmedarbejderen.

2. a) Sammen med den i stk. 1 nævnte påkravsskrivelse eller i forlængelse heraf kan den i stk. 1 omhandlede myndighed, såfremt gældens størrelse overstiger 5 000 BGN, og der ikke er stillet sikkerhed for et beløb svarende til hovedstolen med renter [...], anmode de indenrigsministerielle myndigheder om ikke at give debitor eller medlemmerne af dennes kontrol- eller forvaltningsorganer tilladelse til at forlade landet, men også at inddrage eller nægte at udstede pas eller andre tilsvarende dokumenter, som tillader passage af de nationale grænser.

[...]

4. De i stk. 2 omhandlede foranstaltninger kan, hvis den kompetente myndighed skønner det, iværksættes samtidigt eller særskilt under hensyntagen til gældens størrelse eller debtors adfærd, indtil gælden er betalt fuldt ud.«

¹⁰ Lovens artikel 221, stk. 6, bestemmer:

»I tilfælde af, at den kompetente myndighed ikke vedtager de i § 182, stk. 2, nr. 2), eller stk. 4 omhandlede foranstaltninger, kan fagedmedarbejderen, hvis gældens størrelse overstiger [5 000 BGN], og der ikke er stillet sikkerhed for et beløb svarende til eller højere end hovedstolen med renter:

1. anmode de indenrigsministerielle myndigheder om:

- a) at forbyde debitor og medlemmerne af dennes kontrol- eller forvaltningsorganer at forlade landet

- b) at inddrage eller nægte at udstede pas eller andre tilsvarende dokumenter, som tillader passage af de nationale grænser.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- ¹¹ Petar Aladzhev er bulgarsk statsborger og en af tre direktører for selskabet Yu.B.N. Kargo.
- ¹² Den bulgarske stat har ved afgiftsmeddelelse af 10. oktober 1995, inddrivelsesafgørelse af 20. august 1999, påkrav af 10. april 2000 og meddelelse af 26. september 2001 forgæves forsøgt at inddrive en skattegæld på 44 449 BGN (ca. 22 000 EUR) fra dette selskab, svarende til dette selskabs skyldige merværdiafgift og told samt påløbne renter.
- ¹³ Den forelæggende ret har udtrykkeligt anført, at fordringen ikke er forældet, og at de udlæg i selskabets bankkonti og motorkøretøjer, som blev foretaget den 19. juni 2009, ikke sikrede betaling af det krævede beløb, da der ingen indeståender var på de pågældende konti, og motorkøretøjerne ikke kunne lokaliseres.
- ¹⁴ Som følge heraf og på baggrund af det nationale agentur for skatteindtægters anmodning af 30. juli 2009 traf vicedirektøren i overensstemmelse med lov om skatteproceduren og socialforsikrings artikel 221, stk. 6, nr. 1), litra a) og b), på grundlag af ZBLD's artikel 75, nr. 5), afgørelse af 25. november 2009 om at pålægge Petar Aladzhev en foranstaltning i form af et forbud mod at forlade landet, indtil den offentligretlige fordring var indfriet eller sikret fuldt ud. Den forelæggende ret anfører, at vicedirektøren havde en bunden kompetence til at træffe denne foranstaltning.

- 15 Petar Aladzhov har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af afgørelsen og gjort gældende, at forbuddet mod at forlade landet i væsentlig grad vanskeliggør opfyldelsen af hans arbejdsmæssige forpligtelser, der indebærer talrige udlandsrejser, idet han også er salgsdirektør i et andet selskab, Bultrako AD, Hondas officielle importør i Bulgarien.
- 16 Den forelæggende ret har anført, at Petar Aladzhov som unionsborger kan påberåbe sig rettigheder knyttet til denne status, herunder over for myndighederne i den stat, hvor han er statsborger, og navnlig retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Den bemærker, at denne ret imidlertid ikke er ubetinget og kan undergives begrænsninger eller betingelser, som fastsat i EUF-traktaten eller i dennes gennemførelsesbestemmelser.
- 17 Den forelæggende ret har desuden anført, at selv om artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer, at medlemsstaterne kan begrænse den frie bevægelighed af hensyn til den offentlige orden, fastsætter den bulgarske forfatning ikke en tilsvarende begrundelse for begrænsning af de bulgarske borgeres frie bevægelighed. Forfatningen anvender derimod en begrundelse baseret på beskyttelsen af andre borgeres rettigheder og friheder, som ikke fremgår af direktiv 2004/38.
- 18 Den forelæggende ret har bl.a. oplyst, at den omtvistede afgørelse ikke er truffet på grundlag af den lov, der gennemfører direktiv 2004/38 i bulgarsk ret, men på grundlag af en anden lovgivning.
- 19 Den forelæggende ret har i øvrigt konstateret, at de foranstaltninger, der begrænser unionsborgernes frie bevægelighed, ifølge Domstolens retspraksis skal udgøre en reel, aktuel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, og at de skal være nødvendige og afpassede. I den forbindelse har den også bemærket,

at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol allerede har fundet, at formålet med en effektiv inddrivelse af skattegæld kan være en lovlig begrundelse for begrænsning af den frie bevægelighed, der er sikret ved artikel 2 i protokol nr. 4 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 23.5.2006, Riener mod Bulgarien).

- 20 Den forelæggende ret har desuden fastslået, at selv om Rådets direktiv 2008/55/EF af 26. maj 2008 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med visse bidrag, afgifter, skatter og andre foranstaltninger (EUT L 150, s. 28) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1179/2008 af 28. november 2008 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i direktiv 2008/55 (EUT L 319, s. 21) fastsætter en ordning om gensidig bistand mellem medlemsstaterne på området for inddrivelse af fordringer, fremgår det ikke af sagen, at foranstaltninger har været bragt i anvendelse i henhold til denne ordning med henblik på at inddrive den omhandlede fordring.
- 21 Endelig anfører den forelæggende ret, at de nationale bestemmelser om vedtagelse af en sådan foranstaltning i form af et forbud mod at forlade området ikke pålægger den administrative myndighed at undersøge foranstaltningens indvirkning på hverken den pågældendes faglige situation eller skyldnerselskabets handelsaktivitet og således evnen til at tilbagebetale gælden.
- 22 Det er på denne baggrund, at Administrativen sad Sofia-grad har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal et forbud mod at forlade en EU-medlemsstats område, som er blevet pålagt en statsborger i denne stat i vedkommendes egenskab af direktør i et handelsselskab, som er registreret efter den pågældende stats ret, på grund af dette selskabs

udestående offentligretlige gældsforpligtelser, være i overensstemmelse med hensynet til beskyttelsen af den »offentlige orden« som fastsat i artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF [...], når der foreligger de beskrevne faktiske omstændigheder i hovedsagen ledsaget af følgende omstændigheder:

- I medlemsstatens forfatning er der ikke hjemlet nogen begrænsning af fysiske personers frie bevægelighed med henblik på at beskytte »den offentlige orden«.

 - Hensynet til den »offentlige orden« som grundlag for at pålægge det nævnte forbud er indeholdt i en national lov, der blev vedtaget for at gennemføre en anden af Den Europæiske Unions retsakter.

 - Hensynet til den »offentlige orden« i den nævnte direktivbestemmelses forstand omfatter også hensynet til at »beskytte andre statsborgeres rettigheder«, når en foranstaltning træffes til sikring af medlemsstatens budgetindtægter gennem indfrielse af offentligretlige fordringer?
- 2) Følger det af de begrænsninger og betingelser, som er fastsat for unionsborgernes frie bevægelighed, og af de foranstaltninger, som er vedtaget med henblik på disses gennemførelse i henhold til EU-retten under omstændighederne i hovedsagen, at der ikke er noget til hinder for en national lovgivning, hvorefter medlemsstaten pålægger en af sine statsborgere i dennes egenskab af direktør i et handelsselskab, som er registreret efter den pågældende medlemsstats ret, den administrative tvangsforanstaltning »forbud mod at forlade landet« på grund af

udestående offentligretlige gældsforpligtelser over for denne stat, som efter dennes ret betragtes som »betydelige«, når proceduren for samarbejde mellem medlemsstaterne i henhold til [...] direktiv 2008/55/EF [...] samt [...] forordning (EF) nr. 1179/2008 [...] kan anvendes med henblik på inddrivelse af denne fordring?

- 3) Skal proportionalitetsprincippet og de begrænsninger og betingelser, der er fastsat for unionsborgernes frie bevægelighed, og de foranstaltninger, som er vedtaget med henblik på disses gennemførelse i henhold til EU-retten, respektive kriterierne i artikel 27, stk. 1 og 2, i [...] direktiv 2004/38/EF [...], under omstændighederne i hovedsagen fortolkes således, at de, når et handelselskab, som er registreret efter en medlemsstats ret, har offentligretlig gæld, der efter denne stats ret betragtes som »betydelig gæld«, tillader, at en fysisk person, som er direktør i det pågældende selskab, forbydes at forlade den pågældende medlemsstat, når der samtidig foreligger følgende omstændigheder:

- Eksistensen af en »betydelig« offentligretlig gæld anses for en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, en vurdering, som lovgiver har foretaget ved at indføre den konkrete administrative foranstaltning »forbud mod at forlade landet«.
- Der er ikke hjemlet nogen bedømmelse af omstændigheder, som vedrører direktørens personlige adfærd og et indgreb i dennes grundlæggende rettigheder, såsom dennes ret til i et andet retsforhold at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse, som er forbundet med udlandsrejser.

- Følgerne for skyldnerselskabets handelsaktivitet og mulighed for betaling af den offentligretlige gæld bedømmes ikke efter forbuddets pålæggelse.

- Forbuddet pålægges på foranledning af en anmodning, der har bindende karakter, såfremt det deri attesteres, at et konkret handelsselskab har en »betydelig« offentligretlig gæld, at gælden ikke er sikret med et beløb svarende til hovedstolen med renter, og at den person, som ifølge anmodningen skal pålægges forbuddet, er medlem af ledelsen i dette selskab.

- Forbuddet gælder, indtil den offentligretlige fordring er indfriet eller sikret fuldt ud, uden at der er fastsat regler for en efterprøvelse af dette forbud efter anmodning indgivet af den berørte part til den myndighed, der har udstedt forbuddet, og uden at der tages hensyn til fristerne for gældens forældelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- ²³ Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for en medlemsstats lovbestemmelse, der gør det muligt for den administrative myndighed at forbyde en statsborger i denne stat at udrejse heraf med den begrundelse, at en skattegæld i det selskab, hvor han er en af direktørerne, ikke er blevet betalt.

- ²⁴ Med henblik på en hensigtsmæssig besvarelse af dette spørgsmål skal det bemærkes, at Petar Aladzhov som bulgarsk statsborger i henhold til artikel 20 TEUF er unionsborger og derfor kan påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder over for sin oprindelsesmedlemsstat, og navnlig den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er fastsat i artikel 21 TEUF (jf. i denne retning bl.a. dom af 10.7.2008, sag C-33/07, Jipa, Sml. I, s. 5157, præmis 17, og af 5.5.2011, sag C-434/09, McCarthy, Sml. I, s. 3375, præmis 48).
- ²⁵ Retten til fri bevægelighed omfatter både EU-borgeres ret til at indrejse i en anden medlemsstat end den, hvor de har oprindelse, og den tilsvarende ret til at udrejse af sidstnævnte. Som Domstolen allerede har fastslået, ville de grundlæggende friheder i traktaten 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).
- ²⁶ Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer bl.a. udtrykkeligt, 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.
- ²⁷ Heraf følger, at en situation som den, der foreligger for Petar Aladzhov, der vil rejse til en anden medlemsstats område fra den medlemsstats område, hvor han er statsborger, er omfattet af unionsborgernes ret til fri bevægelighed og til frit at opholde sig i medlemsstaterne.
- ²⁸ Unionsborgeres ret til fri bevægelighed er dog ikke 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).

- 29 Disse begrænsninger og betingelser følger navnlig af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, som tillader medlemsstaterne at begrænse den frie bevægelighed og ophold for unionsborgere eller deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. I henhold til samme artikel må der dog ikke lægges »økonomiske betragtninger« til grund.
- 30 For at EU-retten således ikke skal være til hinder for en national foranstaltning som den, der har forhindret Petar Aladzhov i at forlade det nationale område, og med hensyn til hvilken det er ubestridt, at den ikke er blevet truffet af hensyn til den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, skal det godtgøres, at den er blevet truffet af hensyn til den offentlige orden, og bl.a. på betingelse af, at der ikke blev lagt økonomiske betragtninger til grund.
- 31 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at den nationale lov om gennemførelse af direktiv 2004/38 ikke finder anvendelse på statsborgere i Republiken Bulgarien.
- 32 Dette kan imidlertid under alle omstændigheder ikke have til følge, at den nationale ret forhindres i at sikre den fulde virkning af de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse i hovedsagen, således som det er nævnt i denne doms præmis 27, og i særdeleshed af artikel 27 i direktiv 2004/38. Det tilkommer således den ret, som sagen er indbragt for, at undlade at anvende en bestemmelse i national ret, der strider imod EU-retten, herunder at ophæve en individuel administrativ afgørelse, der er truffet på grundlag af en sådan bestemmelse (jf. i den retning bl.a. dom af 5.10.2010, sag C-173/09, Elchinov, Sml. I, s. 8889, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Desuden kan bestemmelserne i ovennævnte artikel, der er ubetingede og tilstrækkelig præcise, påberåbes af en borger over for den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger (jf., analogt, dom af 4.12.1974, sag 41/74, van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 9-15).
- 33 Som den forelæggende ret har fremhævet, er det ligeledes uden betydning, at den bulgarske forfatning, som begrundelse for begrænsningen af de bulgarske borgers frie

bevægelighed, ikke henviser til hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, men bl.a. henviser til et hensyn om beskyttelsen af andre borgeres rettigheder og friheder, på grundlag af hvilket ZBLD er blevet vedtaget. Det afgørende er således kun, om den begrænsning af en bulgarsk statsborgers ret til fri bevægelighed, som er pålagt for at opnå inddrivelse af en skattegæld, som i hovedsagen, og som ifølge national ret er begrundet i ønsket om at beskytte andre borgeres rettigheder, kan anses for at henhøre under et hensyn til den offentlige orden i EU-rettens forstand.

- 34 Domstolen har stedse fremhævet, at selv om medlemsstaterne i det væsentlige frit i overensstemmelse med deres nationale behov, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat og fra periode til periode, kan bestemme, hvad hensynene til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse krav i EU-retlig sammenhæng, og særligt som begrundelse for en undtagelse til det grundlæggende princip om den frie bevægelighed for personer, skal fortolkes strengt, således at deres rækkevidde ikke ensidigt kan fastlægges af den enkelte medlemsstat uden kontrol fra Unionens institutioner (jf. bl.a. Jipa-dommen, præmis 23).
- 35 Domstolen har således præciseret, at 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 tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse (jf. bl.a. Jipa-dommen, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Den forelæggende ret henviser i denne forbindelse til den almene karakter af den offentlige myndigheds funktion med henblik på at sikre budgetindtægterne og målet om beskyttelse af andre borgeres rettigheder, som forfølges med inddrivelsen af offentligretlige fordringer. Denne ret anfører på ny, at skyldnerselskabets manglende betaling af skattegælden i hovedsagen udgør en trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse.

- 37 Det kan imidlertid ikke principielt udelukkes, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i øvrigt har fastslået (jf. dommen i sagen *Riener mod Bulgarien*, præmis 114-117), at den manglende inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter og afgifter kan være omfattet af hensynet til den offentlige orden. Noget andet kunne i henhold til de EU-retlige regler om unionsborgernes frie bevægelighed kun være tilfældet, hvis der forelå en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, og som f.eks. skyldtes størrelsen af de pågældende beløb eller nødvendigheden af at bekæmpe skatteunddragelse.
- 38 Eftersom inddrivelse af offentligretlige fordringer, herunder navnlig skatter, har til formål at sikre finansiering af foranstaltninger, der træffes af den omhandlede medlemsstat, og som er udtryk for dennes almindelige politik på det økonomiske og sociale område (jf. i denne retning dom af 6.9.2011, sag C-398/09, *Lady & Kid m.fl.*, Sml. I, s. 7375, præmis 24), kan de af de offentlige myndigheder truffene foranstaltninger med henblik på at sikre denne inddrivelse principielt heller ikke anses for at have været vedtaget udelukkende ud fra økonomiske betragtninger som omhandlet i artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38.
- 39 Under alle omstændigheder gør de enkelte elementer i forelæggelsesafgørelsen, hvortil der er henvist i denne doms præmis 36, det ikke muligt at efterprøve, om foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede er blevet vedtaget på grundlag af sådanne betragtninger, og gør det navnlig ikke muligt at konkludere, at de udelukkende er vedtaget ud fra økonomiske betragtninger. Det tilkommer den nationale ret at foretage de nødvendige efterprøvelser i denne forbindelse.
- 40 Af de ovenfor anførte grunde skal det første spørgsmål herefter besvares med, at EU-retten ikke er til hinder for en medlemsstats lovbestemmelse, der gør det muligt for den administrative myndighed at forbyde en statsborger i denne stat at udrejse heraf med den begrundelse, at en skattegæld i det selskab, hvor han er en af direktørerne, ikke er blevet betalt, dog på den dobbelte betingelse, at den omhandlede foranstaltning under visse særlige omstændigheder, som bl.a. kunne følge af karakteren eller

størrelsen af denne gæld, har til formål at modsvare en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, og hvis tilsigtede mål således ikke alene opfylder økonomiske betragtninger. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om denne dobbelte betingelse er opfyldt.

Det andet og tredje spørgsmål

- 41 Med sit andet og tredje spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret oplyst, på hvilke betingelser en lovgivning af den type, som er omhandlet i hovedsagen, kan anses for afpasset og i overensstemmelse med reglen om, at begrænsninger af den frie bevægelighed bør være baseret på den pågældende persons personlige adfærd, dels såfremt der foreligger fællesskabsretlige instrumenter om bistand i skat-tespørgsmål, dels såfremt den omhandlede lovgivning er kendetegnet ved at være restriktiv og automatisk.
- 42 I denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. Som det også fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 35, skal den personlige adfærd udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.
- 43 Under disse omstændigheder opfylder en national lovbestemmelse eller administrativ forskrift, som gør afgørelsen om at nedlægge forbud mod at forlade området automatisk alene under henvisning til, at der foreligger en skattegæld, uden hensyntagen

til vedkommendes personlige adfærd, ikke kravene i EU-retten (jf. i denne retning dom af 19.1.1999, sag C-348/96, *Calfa*, Sml. I, s. 11, præmis 27 og 28).

- ⁴⁴ Henset til forelæggelsesafgørelsen forekommer det i hovedsagen, at hverken bestemmelserne i lov om skatteproceduren og socialforsikring eller bestemmelserne i ZBLD, på grundlag af hvilke den administrative afgørelse om at forbyde Petar Aladzhov at udrejse af bulgarsk område blev truffet, indeholder en forpligtelse for de kompetente administrative myndigheder til at tage hensyn til vedkommendes personlige adfærd. Bestemmelserne i lov om skatteproceduren og socialforsikring synes ganske vist ikke at udelukke en sådan hensyntagen, idet de overlader myndighederne en skønsmargin ved at bestemme, at de »kan« anmode om, at der pålægges et sådant forbud i henhold til ZBLD. Såfremt nævnte myndigheder i denne sammenhæng ikke er berøvet muligheden for at tage denne adfærd i betragtning, bør det imidlertid konstateres, at lovbestemmelser som de i hovedsagen omhandlede ikke synes at indeholde en forpligtelse som den ovennævnte, der alene opfylder de EU-retlige krav.
- ⁴⁵ Det fremgår desuden af de sagsakter, som den forelæggende ret har fremsendt til Domstolen, at den over for sagsøgeren trufne foranstaltning udelukkende synes at være baseret på, at han var en af direktørerne for et selskab, der havde en skattegæld, uden at der blev foretaget en specifik vurdering af hans personlige adfærd, og uden at det blev godtgjort, at han på nogen måde udgjorde en trussel mod den offentlige orden.
- ⁴⁶ Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen at træffe afgørelse om nationale foranstaltningers forenelighed med EU-retten, og den forelæggende ret har ansvaret for at drage de nødvendige konklusioner i forhold til denne forenelighed (*Jipa-dommen*, præmis 28).
- ⁴⁷ For at kontrollere iagttagelsen af proportionalitetsprincippet påhviler det ligeledes den forelæggende ret at tage stilling til, om forbuddet mod at forlade området er

egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som det forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål (jf. i denne retning Jipa-dommen, præmis 29). Selv om den manglende inddrivelse af den omhandlede gæld udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, tilkommer det med henblik herpå den forelæggende ret at efterprøve, bl.a. om den omhandlede forbudsforanstaltning ved at fratage Petar Aladzhov muligheden for at udøve en del af sit erhverv i udlandet, og ved således at fratage ham en del af sine indtægter, er egnet og nødvendig for at sikre inddrivelsen af den skat, som den forfølger. Det tilkommer den ligeledes at efterprøve, at der ikke findes andre alternative foranstaltninger til forbuddet mod at udrejse af området, som kunne have været ligeså effektive i forhold til at opnå denne inddrivelse, uden at den frie bevægelighed berøres heraf.

⁴⁸ Blandt disse alternative foranstaltninger kunne i givet fald indgå sådanne, som de nationale myndigheder kan vedtage under anvendelse af bl.a. Rådets direktiv 2008/55, som den forelæggende ret henviser til. Det påhviler under alle omstændigheder sidstnævnte at efterprøve, om den pågældende medlemsstats fordring er omfattet af ovennævnte direktivs anvendelsesområde.

⁴⁹ På baggrund af det ovenstående skal det andet og tredje spørgsmål besvares med, at selv hvis det antages, at forbudsforanstaltningen mod at udrejse af området, således som den, der er blevet pålagt Petar Aladzhov i hovedsagen, er blevet vedtaget på de betingelser, der er fastsat i artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, er de betingelser, der er fastsat i samme artikels stk. 2, til hinder for en sådan foranstaltning,

— hvis den udelukkende er baseret på eksistensen af en skattegæld i et selskab, hvori denne sagsøger er en af direktørerne, og alene på grund af denne egenskab, uden at der er foretaget en specifik vurdering af hans personlige adfærd, og uden at det er godtgjort, at han på nogen måde udgjorde en trussel mod den offentlige orden, og

- hvis forbuddet mod at udrejse af området ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som det forfølger, og går videre end nødvendigt for at nå dette.

Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i den sag, som den har fået forelagt.

Sagens omkostninger

- ⁵⁰ 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) EU-retten ikke er til hinder for en medlemsstats lovbestemmelse, der gør det muligt for den administrative myndighed at forbyde en statsborger i denne stat at udrejse heraf med den begrundelse, at en skattegæld i det selskab, hvor han er en af direktørerne, ikke er blevet betalt, dog på den dobbelte betingelse, at den omhandlede foranstaltning under visse særlige omstændigheder, som bl.a. kunne følge af karakteren eller størrelsen af denne gæld, har til formål at modsvare en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, og hvis tilsigtede mål således ikke alene opfylder økonomiske betragtninger. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om denne dobbelte betingelse er opfyldt.

2) Selv hvis det antages, at forbudsforanstaltningen mod at udrejse af området, således som den, der er blevet pålagt Petar Aladzhov i hovedsagen, er blevet vedtaget på de betingelser, der er fastsat i artikel 27, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres 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, er de betingelser, der er fastsat i samme artikels stk. 2, til hinder for en sådan foranstaltning,

- hvis den udelukkende er baseret på eksistensen af en skattegæld i et selskab, hvori denne sagsøger er en af direktørerne, og alene på grund af denne egenskab, uden at der er foretaget en specifik vurdering af hans personlige adfærd, og uden at det er godtgjort, at han på nogen måde udgjorde en trussel mod den offentlige orden, og
- hvis forbuddet mod at udrejse af området ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som det forfølger, og går videre end nødvendigt for at nå dette.

Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i den sag, som den har fået forelagt.

Underskrifter