Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 13. september 2012 [1]

Sag C-461/11

Ulf Kazimierz Radziejewski
mod
Kronofogdemyndigheten i Stockholm

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Stockholms tingsrätt (Sverige))

»Arbejdskraftens frie bevægelighed — gældssanering — krav om bopæl«

1. En person kan blive så forgældet, at han ikke med rimelighed kan antages at evne at komme fri af gælden i nær fremtid. I Sverige kan sådanne skyldnere ansøge om gældssanering [2] (»skuldsanering«), hvorved en offentlig myndighed (Kronofogdemyndigheten, herefter »KFM«) frigør dem helt eller delvist fra forpligtelsen til at betale gælden. En forudsætning for at få svensk gældssanering er imidlertid, at ansøgeren er bosiddende i Sverige. Dette krav synes at gælde af grunde vedrørende i) effektiviteten af afgørelser om gældssanering, ii) behovet for fuldstændige og korrekte oplysninger om skyldnerens forhold og iii) bekymringen for, at ordningen ellers kan undergrave anvendelsen af EU-lovgivningen om indledning af insolvensbehandling. I denne sag ønsker den forelæggende ret oplyst, om kravet om bopæl kan anses for at være egnet til at hindre eller afskrække en arbejdstager fra at forlade Sverige for at udøve sin ret til fri bevægelighed.

Retsforskrifter

EU-retten

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

2. Artikel 45 TEUF bestemmer:

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Unionen.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

3. Med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, indebærer den retten til:

a) at søge faktisk tilbudte stillinger

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — For en nærmere beskrivelse af den type gældssanering, der stilles til rådighed ved den pågældende foranstaltning, se nedenfor, punkt 10-14.

b) frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed

c) at tage ophold i en af medlemsstaterne for dér at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse

(d) at blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførelsesforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse dér.

[...]«

Konkursforordningen

3. I anden betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 (herefter »konkursforordningen«)[3] hedder det, at »[d]et er en forudsætning for et velfungerende indre marked, at grænseoverskridende insolvensbehandlinger kan afvikles rationelt og effektivt«. I fjerde betragtning henvises der til nødvendigheden af, at »parterne [i insolvensbehandlingen] ikke tilskyndes til at overføre aktiver eller tvister fra én medlemsstat til en anden for at forbedre deres retsstilling (forum shopping)«.

4. Det fremgår af sjette betragtning til konkursforordningen, at denne forordning »begrænses til bestemmelser om kompetence til indledning af insolvensbehandlinger og afgørelser, som følger direkte af insolvensbehandlingen, og som træffes i nær forbindelse hermed«.

5. Konkursforordningens artikel 1, stk. 1, bestemmer:

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

6. I artikel 2, litra a), defineres »insolvensbehandling« som »de i artikel 1, stk. 1, nævnte kollektive bobehandlinger« med den tilføjelse, at »[d]isse bobehandlinger er opført i bilag A«[4]. I bilag A er bobehandlinger i de medlemsstater, som forordningen finder anvendelse på, opført. Rådet kan i henhold til artikel 45 ændre listen enten på initiativ af en medlemsstat eller på forslag af Kommissionen.

7. Bilag A nævner ikke »skuldsanering« under »SVERIGE«.

Bruxelles I-forordningen

8. Rådets forordning (EF) nr. 44/2001[5] om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (herefter »Bruxelles I-forordningen«) »omfatte[r] alle de vigtigste spørgsmål på det civil- og handelsretlige område, bortset fra visse velafgrænsede delområder«[6].

3 — Forordning af 29.5.2000 om konkurs (EFT L 160, s. 1), som ændret.

4 — Jf. ligeledes niende betragtning til konkursforordningen.

5 — Forordning af 22.12.2000 (EFT 2001 L 12, s. 1), som ændret. Bruxelles I-forordningen erstatter hvad angår forholdet mellem medlemsstaterne (med undtagelse af Danmark) konventionen af 27.9.1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1978 L 304, s. 36).

6 — Syvende betragtning til Bruxelles I-forordningen.

9. Artikel 1 i Bruxelles I-forordningen bestemmer:

»1. Denne forordning finder anvendelse på borgerlige sager, herunder handelssager, 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

[…]«

National ret

10. § 4 i skuldsaneringslagen (2006:548) (herefter »gældssaneringsloven«) definerer, på hvilke betingelser fysiske personer kan bevilges hel eller delvis gældssanering. Svensk statsborgerskab udgør ikke en sådan betingelse. § 4 lyder således:

»Gældssanering bevilges til 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 for at opfylde sine forpligtelser, og den måde, hvorpå skyldneren har medvirket under behandlingen af anmodningen om gældssanering.

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

11. Ved at blive registreret i folkeregistret i Sverige får en person rettigheder og forpligtelser, såsom retten til at stemme og forpligtelsen til at betale skat.

12. Gældssaneringslovens § 13 foreskriver, at en ansøgning, der ikke opfylder kravene i henhold til § 4, skal afslås.

13. Gældssaneringslovens § 14 bestemmer, at KFM, i det omfang det er nødvendigt, kan forespørge om skyldnerens personlige og økonomiske forhold hos andre myndigheder. I henhold til § 17 har skyldneren mulighed for at blive hørt. I så fald skal skyldneren deltage i et møde med KFM og meddele de nødvendige oplysninger.

14. Under retsmødet bekræftede den svenske regering, at gældssaneringsproceduren afvikles på følgende måde. Skyldneren ansøger KFM om gældssanering og skal angive alle indtægter og udgifter. På grundlag af de tilgængelige oplysninger afgør myndigheden, om ansøgeren principielt kan bevilges gældssanering, og indleder i bekræftende fald gældssaneringsproceduren. Afgørelsen offentliggøres i

Sverige. Kreditorerne opfordres, uanset nationalitet og bopæl, til at fremsætte deres krav og kan, hvis det er relevant, blive anmodet om at meddele oplysninger. Derefter udarbejder KFM og skyldneren sammen en gældssaneringsplan (eller afdragsordning), som bliver sendt til alle kendte kreditorer, som har ret til at blive hørt. Efter denne proces træffer myndigheden en endelig afgørelse om, hvorvidt gælden skal slettes eller nedsættes. Afgørelsen offentliggøres. Dens gyldighed er tidsbegrænset (f.eks. til fem år), og den kan appelleres. KFM kan selv annullere afgørelsen om gældssanering, i særdeleshed hvis skyldnerens økonomiske forhold ændres.

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15. Ulf Radziejewski er svensk statsborger. Indtil 2001 arbejdede han og hans hustru i Sverige, hvor de også var bosat. I 1996 blev de insolvente, fordi deres virksomhed gik konkurs. Deres heraf følgende gæld opstod i forbindelse med aktiviteter, som fandt sted i Sverige. Deres kreditorer er alle svenske foretagender.

16. Siden 1997 er der gjort udlæg i Ulf Radziejewski og hans hustrus løn via en ordning administreret af KFM, i henhold til hvilken afdrag til at tilbagebetale gælden indsamles ved, at deres svenske arbejdsgiver tilbageholder (en del af) deres løn.

17. I 2001 blev Ulf Radziejewski tilbudt ansættelse af en svensk arbejdsgiver i Belgien. Han og hans hustru flyttede derfor til Belgien og har siden dette tidspunkt boet i Belgien. De arbejder nu begge for den samme svenske arbejdsgiver. De har ikke i øjeblikket en folkeregisteradresse i Sverige.

18. I 2011 ansøgte Ulf Radziejewski om gældssanering ved KFM. KFM afslog den 29. juni 2011 hans ansøgning med henvisning til, at Ulf Radziejewski ikke var bosiddende og ikke havde folkeregisteradresse i Sverige. KFM foretog ingen prøvelse af, om han opfyldte de øvrige krav for bevilling af gældssanering.

19. Ulf Radziejewski har appelleret KFM's afgørelse ved Stockholms tingsrätt (herefter »den forelæggende ret«). Appellen er bl.a. baseret på det argument, at kravet om bopæl er i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU.

20. Den forelæggende ret har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan det svenske krav om bopæl i § 4 i skuldsaneringslagen (2006:548) 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 [TEUF]?«

21. KFM, Ulf Radziejewski, den svenske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

22. I retsmødet den 24. maj 2012 afgav den svenske regering og Kommissionen mundtlige indlæg.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

23. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om kravet om bopæl i hovedsagen er egnet til at hindre eller afskrække en arbejdstager fra at forlade Sverige for at udøve sin ret til fri bevægelighed og således er i strid med artikel 45 TEUF. Retten har ikke anmodet Domstolen om at overveje eventuelle begrundelser for dette krav. Anmodningen om præjudiciel afgørelse forklarer heller ikke formålene med kravet om bopæl. Det ser således ud til, at den forelæggende ret endnu ikke har fastslået disse faktiske omstændigheder.

24. KFM, den svenske regering og Kommissionen har derimod alle – om end ufuldstændigt og kortfattet – rejst spørgsmålet, om bopælskravet kan begrundes og på hvilket grundlag.

25. Af grunde, som der redegøres for i dette forslag til afgørelse, foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål bekræftende. For at give den forelæggende ret den nødvendige yderligere bistand vil jeg undersøge spørgsmålet om eventuelle begrundelser for bopælskravet på grundlag af de begrænsede oplysninger, der kan udledes af de skriftlige indlæg og retsmødet.

Hindrer artikel 45 TEUF en medlemsstat i at gøre bevilling af gældssanering betinget af bopæl?

26. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF er til hinder for, at en medlemsstat gør bevilling af gældssanering betinget af, at ansøgeren har bopæl i den pågældende medlemsstat. Retten spørger i særdeleshed, om kravet om bopæl udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

27. Alle arbejdstagere kan potentielt udøve retten til fri bevægelighed, som følger af artikel 45 TEUF. De kan bevæge sig frit inden for medlemsstaternes område for at tage imod et tilbud om ansættelse og tage ophold i en af medlemsstaterne i ansættelsesperioden og blive boende efter at have haft ansættelse dér.

28. Vedrørende dette spørgsmål har Domstolen fastslået, at »alle [traktatens] bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for statsborgerne i medlemsstaterne at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Unionens område, og at disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område« [7]. Af denne grund foreligger der en begrænsning, hvis en national bestemmelse »forhindrer eller afskrækker en statsborger i en medlemsstat fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed« [8].

29. I den foreliggende sag bevilges der ifølge gældssaneringsloven gældssanering til skyldnere, som ikke kan antages at have midler til at betale deres gæld inden for en overskuelig fremtid, og det, henset til deres personlige og økonomiske forhold, er rimeligt, at de bevilges gældssanering. Hvis bevillingen heraf gøres betinget af bopæl i Sverige, vil en person, som ellers ville kunne bevilges gældssanering, eventuelt ikke flytte til en anden medlemsstat for at tage beskæftigelse dér. En begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed følger således af, at bopælskravet kan afskrække en skyldner fra at flytte til en anden medlemsstat med henblik på at tage beskæftigelse dér. Ligeledes stilles en skyldner (såsom Ulf Radziejewski), som er flyttet fra Sverige til en anden medlemsstat for at arbejde dér, ringere, alene fordi han har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

7 — Dom af 16.3.2010, sag C-325/08, Olympique Lyonnais, Sml. I, s. 2177, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

8 — Olympique Lyonnais-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis.

30. KFM har gjort gældende, at det er manglen på harmoniserede regler om anerkendelse af dens afgørelser om gældssanering i udlandet, der udgør hindringen for den frie bevægelighed. Dette argument bunder i en misforståelse. Harmonisering er klart et vigtigt og nyttigt middel til at virkeliggøre det indre marked. Også på områder, hvor der ikke findes harmonisering, må medlemsstaterne imidlertid ikke desto mindre opfylde deres traktatfæstede forpligtelser.

31. Jeg mener derfor, at et sådant krav om bopæl som i denne sag er egnet til at begrænse arbejdskraftens frie bevægelighed og derfor i princippet er forbudt i henhold til artikel 45 TEUF.

Begrundelse

Indledning

32. Om en foranstaltning, som det er fastslået udgør en begrænsning for arbejdskraftens frie bevægelighed, kan begrundes, afhænger af, om foranstaltningen i) forfølger et lovligt mål, ii) er egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og iii) ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet[9].

33. Af den svenske regerings skriftlige indlæg og redegørelsen for indholdet i forarbejderne til gældssaneringsloven deri fremgår det, at kravet om bopæl er pålagt af to grunde. Det tager sigte på at sikre, at en afgørelse om gældssanering får virkning og at sikre, at gældssanering bevilges på grundlag af fuldstændige og korrekte oplysninger om skyldneren. Under retsmødet udviklede den svenske regering en yderligere begrundelse, nemlig at sikre, at den svenske gældssaneringsordning ikke undergraver konkursforordningens anvendelse på andre procedurer, der er opført i bilag A, og som er omfattet af den nævnte forordnings anvendelsesområde.

34. Jeg understreger indledningsvis, at det påhviler den forelæggende ret at udrede de nødvendige detaljerede faktiske omstændigheder. Når dette er sagt, forekommer det mig, at der er oplysninger, der taler til støtte for, at den begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed, som følger af et sådant krav om bopæl som i hovedsagen, ikke kan begrundes.

Sikring af, at en afgørelse om gældssanering får virkning

35. Det første formål med kravet om bopæl er at undgå at bevilge gældssanering i sager, hvor en sådan sanering sandsynligvis vil være virkningsløs, fordi skyldneren ikke vil være i stand til at påberåbe sig afgørelsen over for kreditoren.

36. Efter min mening er dette et lovligt formål.

37. Inden for en enkel medlemsstat frigør gældssanering en skyldner for (en del af) hans gæld. Såfremt en kreditor ikke desto mindre søger inddrivelse af en gæld, der er omfattet af afgørelsen om gældssanering, har skyldneren et retsgrundlag for at gøre gældende, at gælden ikke længere er forfalden. Under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende er retterne i den medlemsstat, hvor gældssanering bevilges, bundet af en administrativ myndigheds afgørelse om, at der civilretligt ikke længere eksisterer en gæld. Ved disse retter har afgørelsen således fuld virkning.

9 — Olympique Lyonnais-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

38. Hvis kreditoren derimod sagsøger skyldneren i en anden medlemsstat, hvor retterne kan erklære sig kompetente, er det mindre åbenbart, at afgørelsen om gældssanering vil have den samme virkning. Om og hvor en kreditor sagsøger en skyldner afhænger af, hvilke retter der kan erklære sig kompetente, og hvor kreditoren har interesse i at anlægge sag. Hvis sagsanlægget vedrører det civil- eller handelsretlige område, bestemmer artikel 2, stk. 1, i Bruxelles I-forordningen, at kreditoren som hovedregel skal anlægge sag ved retterne i den medlemsstat, hvor skyldneren har bopæl (uanset hans nationalitet). Der kan foreligge yderligere og eksklusive kompetenceregler afhængigt af sagens type og emne. Forordningens artikel 5, nr. 1, litra a), bestemmer eksempelvis, at en person, der har bopæl i én medlemsstat, kan blive sagsøgt ved retten i en anden medlemsstat, hvor en kontraktlig forpligtelse er opfyldt eller skal opfyldes [10].

39. EU-retten forpligter ikke andre medlemsstaters retter til at anerkende og fuldbyrde svenske afgørelser om gældssanering.

40. Bruxelles I-forordningen finder ikke anvendelse på KFM's afgørelser i henhold til gældssaneringsloven. Denne forordning tilsigter at gennemføre »fri bevægelighed for retsafgørelser« i civil- og handelsretlige sager [11]. Den fastsætter i kapitel III regler for anerkendelse og fuldbyrdelse af »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« [12].

41. Mens Bruxelles I-forordningen i princippet finder anvendelse på sagsanlæg ved en ret med henblik på inddrivelse af gæld, finder den ikke anvendelse på gældssanering som i den foreliggende sag. En svensk afgørelse om gældssanering fremstår som en akt vedtaget af et administrativt organ, som ikke i andre tilfælde end dem, der er anført i artikel 62 i Bruxelles I-forordningen, er en »ret« som omhandlet i forordningen [13]. KFM's afgørelse griber endvidere ind i forholdet mellem en skyldner og hans kreditorer og tvinger de sidstnævnte til at godtage, at den gæld, der skyldes dem, enten nedsættes eller slettes. Det er en administrativ afgørelse vedtaget under udøvelsen af offentligretlige beføjelser, som uden medvirken af en ret indebærer, at (en del af) en gæld ophører med at eksistere civilretligt. Dette grundlag er tilstrækkeligt til at slutte, at Bruxelles I-forordningen ikke finder anvendelse. Det er derfor unødvendigt at tage stilling til, om gældssaneringsproceduren falder inden for anvendelsesområdet af forordningens artikel 1, stk. 2, litra b).

42. Heller ikke konkursforordningen finder anvendelse, eftersom »skuldsanering« ikke nævnes i bilag A til forordningen. På grundlag af de begrænsede oplysninger om de faktiske omstændigheder forekommer det ligeledes, at den svenske gældssaneringsprocedure, således som den svenske regering forklarede under retsmødet, *ikke* medfører, at skyldneren helt eller delvis mister rådigheden over sine aktiver, som »indebærer at skyldneren mister retten til at forvalte sin formue« [14].

43. Da der ikke findes harmoniserede regler om anerkendelse og fuldbyrdelse i udlandet af sådanne afgørelser som KFM's afgørelse om gældssanering, medgiver jeg, at den omhandlede gældssanering kan være virkningsløs i en sådan grad, at skyldneren ikke kan påberåbe sig den mod kreditorer, der vælger at sagsøge ham i udlandet for at inddrive en skyldig gæld. En medlemsstat kan således med rette ønske at sikre sådanne afgørelsers virkning og kan træffe foranstaltninger med henblik på at nedsætte eller fjerne [15] risikoen for, at en sådan gældssanering er virkningsløs.

10 — Jf. ligeledes f.eks. artikel 15 og 16 i Bruxelles I-forordningen, som fastsætter kompetencereglerne i sager om forbrugeraftaler (herunder forbrugergæld).

11 — Jf. sjette betragtning til Bruxelles I-forordningen.

12 — Artikel 32 i Bruxelles I-forordningen.

13 — KFM karakteriseres som en »ret« i forbindelse med hurtig retsforfølgning i sager om pengekrav og visse andre krav. Jf. artikel 62 i Bruxelles I-forordningen: »I Sverige omfatter udtrykket »ret« i forbindelse med hurtig retsforfølgning i sager om pengekrav […] og visse andre krav […] også det svenske fogedvæsen (kronofogdemyndighet).«

14 — Jf. artikel 1, stk. 1, i konkursforordningen. Jf. ligeledes dom af 2.5.2006, sag C-341/04, Eurofood, Sml. I, s. 3813, præmis 46 og 54.

15 — Det påhviler den forelæggende ret at fastlægge, om det forfulgte mål er at fjerne risikoen eller at begrænse dens indtræden.

44. Den forelæggende ret må herefter tage stilling til, om kravet om bopæl er egnet til at nå dette mål [16].

45. Et praktisk eksempel kan være en hjælp til at illustrere, hvilke overvejelser der efter min mening er relevante for en sådan bedømmelse.

46. Lad os antage, at en kreditor i en sag for en belgisk ret søger at gøre udlæg i aktiver, der ejes i Belgien, for at fuldbyrde betaling af en fordring på en svensk skyldner, som bor og arbejder i Belgien. Hvis dette krav vedrører en civil- eller handelsretlig sag som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i Bruxelles I-forordningen, er forordningen afgørende for, om den belgiske ret kan erklære sig kompetent.

47. Såfremt den svenske skyldner havde ansøgt om og fået gældssanering fra KFM, ville han ikke kunne støtte sig til dennes afgørelse for at afvise kreditorens krav (medmindre belgisk lovgivning bestemmer, at landets retter skal anerkende afgørelsen). Afgørelsen om gældssanering ville således være virkningsløs i den sammenhæng.

48. Hvis skyldneren derimod var bosiddende i Sverige, er det tilsvarende mere sandsynligt, at hans hovedinteresser, herunder hans aktiver, befinder sig i Sverige. I princippet kan det derfor være mere sandsynligt, at hans kreditorer sagsøger ham ved svenske retter, hvor afgørelsen om gældssanering har fuld virkning.

49. Hvis skyldneren kort sagt er bosiddende i Sverige, har afgørelsen om gældssanering derfor i sin helhed sandsynligvis fuld virkning. Hvis skyldneren ikke er bosiddende i Sverige, giver afgørelsen om gældssanering nøjagtig den samme beskyttelse i Sverige, men alt i alt kan skyldneren have en mindre omfattende beskyttelse.

50. For at være forholdsmæssigt må bopælskravet ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål. Det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, om dette er tilfældet, men de følgende bemærkninger kan eventuelt være til nytte.

51. I mangel af et retsgrundlag for anerkendelse af svenske afgørelser om gældssanering i udlandet kan Sverige kun sikre, at en afgørelse om gældssanering har virkning i Sverige.

52. Skyldnere, som er bosiddende i Sverige, kan ikke desto mindre ansøge om og få gældssanering på trods af muligheden for, at afgørelsen er virkningsløs, hvis kreditorerne sagsøger dem i udlandet (fordi de f.eks. ejer aktiver dér). Skyldnere uden for Sverige har derimod ingen mulighed for at ansøge om gældssanering, på trods af muligheden for at de kan blive sagsøgt i Sverige, hvor en sådan afgørelse ville have virkning.

53. Kravet om bopæl er således en *absolut* betingelse for bevilling, der kræves opfyldt som reaktion på *muligheden* for, at en kreditor *kan* beslutte at kræve betaling af gælden ved retterne i en anden medlemsstat, som *kan* beslutte ikke at tillægge den svenske afgørelse om gældssanering nogen virkning. Denne muligheds forekomst kan ikke begrunde et bopælskrav for alle ansøgere om gældssanering.

54. I den henseende mener jeg, at det er afgørende at tage hensyn til den generelle sammenhæng, hvor den påståede risiko kan opstå. Gældssanering er kun en mulighed, hvis en insolvent skyldner er så forgældet, at han eller hun ikke kan antages at være i stand til at betale sin gæld inden for en overskuelig fremtid og følgelig anmoder om at blive frigjort helt eller delvist fra gælden. Man kan

16 — KFM har anført, at afskaffelsen af kravet om bopæl ikke løser problemet med manglende anerkendelse i udlandet af en svensk afgørelse om gældssanering. Dette kan udmærket være rigtigt, men det er ikke afgørende for, om og hvordan pålæggelsen af et bopælskrav bidrager til det første mål.

vanskeligt forestille sig, at alle eller størstedelen af de skyldnere, der ansøger om gældssanering, ejer aktiver i udlandet. Hvis der stadig foreligger aktiver, er det stedet, hvor de opbevares (snarere end skyldnerens bopæl), der har betydning for den kreditor, der ønsker at beslaglægge dem for at fuldbyrde gældens betaling.

55. Under disse omstændigheder synes det uforholdsmæssigt at nægte en ansøger gældssanering, alene fordi han ikke har bopæl i Sverige, og således se bort fra muligheden for, at der faktisk er stor sandsynlighed for, at han bliver sagsøgt ved en svensk ret.

56. De faktiske omstændigheder i hovedsagen er en god illustration af dette punkt. Ulf Radziejewski synes ikke at have aktiver uden for Sverige, som kan være af interesse for hans kreditorer. Den løn, han modtager i Belgien, er undergivet et svensk udlæg i løn. Hele hans kendte gæld opstod i Sverige. Alle hans kendte kreditorer er svenske. Det står ikke klart, om kreditorerne reelt vil sagsøge ham i Belgien. Hans forhold viser, at for at sikre, at en afgørelse om gældssanering kun træffes, hvis den har virkning, er det tilstrækkeligt på individuelt grundlag at bedømme, om en sådan afgørelse giver virkningsfuld beskyttelse i Sverige og at afslå at træffe den, hvis det viser sig (hvilket ikke er tilfældet her), at gældssanering ikke vil have virkning i Sverige.

57. Jeg tilføjer, at kravet om bopæl udelukker en hel kategori skyldnere, alene fordi de ikke er bosiddende i Sverige *på tidspunktet for deres ansøgning* om gældssanering. Det bekræftedes derimod under retsmødet, at en skyldner, som har fået bevilget gældssanering, men efterfølgende flytter til udlandet og således ikke længere opfylder bopælsbetingelsen, ikke nødvendigvis udelukkes fra ordningen, forudsat han stadig er opført i det svenske folkeregister. Efter min mening er en sådan vilkårlig anvendelse af kravet om bopæl ikke forenelig med kravet om, at bopælskravet står i rimeligt forhold til det tilstræbte mål.

Indhentelse af fuldstændige og korrekte oplysninger om skyldneren

58. Sverige har gjort gældende, at bopælskravet sikrer, at KFM kan opdage, indsamle, undersøge og efterprøve oplysninger vedrørende skyldnerens personlige og økonomiske forhold. Hvis skyldneren er bosiddende uden for Sverige – lyder argumentet – er det vanskeligt at indhente de nødvendige oplysninger andre steder end fra skyldneren selv og dermed at efterprøve dem.

59. Det er åbenbart, at en afgørelse om gældssanering skal baseres på en passende og detaljeret vurdering af skyldnerens reelle personlige og økonomiske forhold. Jeg deler den opfattelse, at en medlemsstats kompetente myndighed skal være i stand til at indsamle, undersøge og efterprøve de nødvendige oplysninger for at kunne træffe en informeret beslutning om, hvorvidt skyldneren kan bevilges gældssanering. Denne pligt til at udvise omhu ligger i princippet om god forvaltningsskik. Foranstaltninger, der træffes med henblik herpå, har således et lovligt formål.

60. Jeg medgiver ligeledes, at det forvaltningsmæssigt kan være mere enkelt at udføre kontrolprocessen, hvis skyldneren har bopæl i Sverige, fordi det kan være lettere i) at arrangere et møde mellem KFM og skyldneren og ii) indsamle og efterprøve de oplysninger, der er tilgængelige, f.eks. i databaser og registre, der findes hos svenske myndigheder. Såfremt relevante oplysninger findes hos myndigheder i en anden medlemsstat, kan KFM ikke så let få adgang til dem og kan have behov for at anmode om dem fra den pågældende medlemsstat eller skyldneren. I denne henseende synes kravet om bopæl at være en hensigtsmæssig betingelse.

61. Den forelæggende ret må efterfølgende prøve, om bopælskravet ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet med at indhente fuldstændige og korrekte oplysninger om skyldneren.

62. For det første behøver det – afhængigt af en sags faktiske omstændigheder – ikke at være nødvendigt at søge efter, anmode om adgang til eller indhente oplysninger uden for Sverige.

63. For det andet mener jeg, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at bopælskravet er rent formelt, og at de svenske myndigheder uden vanskelighed kan fastlægge den økonomiske situation for en ansøger som Ulf Radziejewski baseret på hans indkomstskatteangivelse, den skat, der indbetales af hans løn af hans svenske arbejdsgiver, og udlægget i løn, der administreres af KFM selv. Jeg bemærker, at i henhold til §§ 14 og 17 i gældssaneringsloven skal KFM i det nødvendige omfang forespørge hos andre administrative myndigheder om skyldnerens personlige og økonomiske forhold og kan holde et møde med skyldneren. Bortset fra de oplysninger, der er fremlagt af skyldneren, og de oplysninger, der er modtaget fra andre myndigheder, kan KFM endvidere modtage oplysninger fra kreditorerne.

64. Hvis skyldneren har bopæl i udlandet, medgiver jeg, at der kan være oplysninger, som KFM ikke kan indsamle eller efterprøve uden tilladelse fra både skyldneren og en myndighed i en anden medlemsstat eller uden at indhente dokumentation, der er udarbejdet af sidstnævnte. I individuelle tilfælde, hvor sådanne oplysninger anses for nødvendige, er det svært at se, hvorfor KFM ikke kan anmode herom eller bede ansøgeren selv om at levere den nødvendige dokumentation. I denne henseende bestemmer gældssaneringsloven, at KFM skal tage hensyn til den måde, hvorpå skyldneren har medvirket under behandlingen af anmodningen om gældssanering [17]. Der findes således incitamenter for skyldneren til at samarbejde, også selv om han har bopæl uden for Sverige.

65. Endelig synes gældssaneringsloven at være affattet således, at et fysisk møde mellem skyldneren og KFM er fakultativt i stedet for obligatorisk. Hvis dette er korrekt, synes et *generelt* bopælskrav at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre, at skyldneren i *visse* tilfælde holder et møde med KFM. Hvis et sådant møde kun kræves under visse omstændigheder, må der kunne findes andre mindre indgribende måder at give skyldneren mulighed for at afklare sin situation på og for KFM at bedømme sidstnævntes troværdighed [18].

Undgåelse af undergravning af konkursforordningens anvendelse

66. Den svenske regering har under retsmødet anført, at den svenske gældssaneringsordning ikke må indebære, at anvendelsen af konkursforordningens anvendelse på procedurer, der er opført i bilag A, undergraves. Den svenske regerings standpunkt synes at være, at hvis bopælskravet ikke fandtes, kunne en skyldner ansøge om gældssanering i Sverige i stedet for i den medlemsstat, hvor han skal ansøge i henhold til konkursforordningen [19].

67. Efter min opfattelse må dette argument forkastes.

68. Det er helt klart et lovligt formål at sikre en sammenhængende og konsekvent anvendelse af EU-retten. På baggrund af de yderst begrænsede tilgængelige oplysninger mener jeg imidlertid ikke, at bopælskravet kan begrundes på dette grundlag.

69. Sverige skal naturligvis opfylde kompetencereglen i konkursforordningens artikel 3, stk. 1, i henhold til hvilken retterne i den medlemsstat, på hvis område centret for skyldnerens hovedinteresser befinder sig, har kompetence til at indlede *insolvensbehandling, der er omfattet af denne forordning.* Svenske retter eller andre myndigheder kan ikke indlede insolvensbehandling, såfremt skyldnerens hovedinteresser ikke befinder sig i Sverige. Svenske retter (og administrative

17 — Jf. § 4 i gældssaneringsloven.

18 — Det er korrekt, at en ubemidlet skyldner, der har bopæl i udlandet, kan finde det økonomisk umuligt at betale for at rejse tilbage til Sverige for personligt at deltage i et sådant møde. Det er imidlertid ikke teknologisk umuligt under sådanne omstændigheder at arrangere f.eks. en videokonference på den lokale svenske ambassade eller konsulat.

19 — Jf. konkursforordningens artikel 3, stk. 1.

myndigheder) er derimod fuldt kompetente til at behandle *andre procedurer, der ikke er omfattet af denne forordning*, uden at undergrave reglen i konkursforordningens artikel 3, stk. 1. Jeg forstår ikke umiddelbart den svenske regerings indstilling her. På den ene side anser den sin gældssaneringsprocedure for i denne sammenhæng at modsvare de procedurer, der er opført i konkursforordningen. På den anden side understreger den i forbindelse med dens argumenter vedrørende gældssaneringens virkningsfuldhed, at »skuldsaneringsproceduren« hverken er opført i bilag A eller medfører, at en skyldner mister rådigheden over sine aktiver [20].

70. Jeg kan derfor ikke se nogen forbindelse mellem kravet om bopæl og en sammenhængende og konsekvent anvendelse af EU-retten på insolvensbehandling.

Forslag til afgørelse

71. Jeg mener på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen bør besvare det spørgsmål, Stockholms tingsrätt har forelagt, således:

»Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at et krav om bopæl som det, der foreskrives i skuldsaneringslagen (2006:548) som en betingelse for at få gældssanering, udgør en begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed, idet det er egnet til at hindre eller afskrække en arbejdstager fra at forlade Sverige for at tage beskæftigelse i en anden medlemsstat.«

20 — Jf. ovenfor, punkt 42.