ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

17 november 2011 *

In zaak C-434/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) bij beslissing van 24 augustus 2010, ingekomen bij het Hof op 6 september 2010, in de procedure

Petar Aladzhov

tegen

Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

* Procestaal: Bulgaars.

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— P. Aladzhov, vertegenwoordigd door M. Hristov, advocaat,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en V. Savov als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 september 2011,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van

verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, gerectificeerd in PB L 229, blz. 35).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen P. Aladzhov, Bulgaars staatsburger, medebeheerder van de vennootschap Yu.B.N. Kargo, en de Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (adjunct-directeur van de directie Sofia van het ministerie van Binnenlandse Zaken; hierna: „adjunct-directeur") over de beschikking waarbij laatstgenoemde Aladzhov heeft verboden het nationale grondgebied te verlaten tot de belastingschuldvordering van de Bulgaarse Staat op deze vennootschap is voldaan of een zekerheid is gesteld die de volledige voldoening van deze schuldvordering waarborgt.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 2004/38

3 Richtlijn 2004/38 is, volgens artikel 3, lid 1, ervan, van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden.

4 Artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, heeft de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven."

5 In artikel 27, leden 1 en 2, van die richtlijn wordt bepaald:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd."

Nationaal recht

Bulgaarse grondwet

6 Artikel 35, lid 1, van de Bulgaarse grondwet bepaalt:

„Eenieder heeft het recht vrij zijn woonplaats te kiezen, zich vrij binnen het grondgebied van het land te verplaatsen en het land te verlaten. Dit recht kan uitsluitend door wettelijke bepalingen ter bescherming van de nationale veiligheid, de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van de andere burgers worden beperkt."

Wet betreffende de Bulgaarse persoonsbewijzen

7 Artikel 23, leden 2 en 3, van de wet betreffende de Bulgaarse persoonsbewijzen (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV nr. 93, van 11 augustus 1998), zoals gewijzigd in 2006 (DV nr. 105; hierna: „ZBLD"), bepaalt:

„2. Iedere Bulgaarse staatsburger heeft het recht, het land met een identiteitskaart te verlaten en ermee terug binnen te komen langs de binnengrenzen van de Republiek Bulgarije met de lidstaten van de Europese Unie en in de in volkenrechtelijke verdragen voorziene gevallen.

3. Het in lid 2 bedoelde recht kan uitsluitend worden beperkt door wettelijke bepalingen ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van de andere burgers."

8 Artikel 75 ZBLD bepaalt:

„Mogen het land niet verlaten:

[...]

5. personen tegen wie een verbod in de zin van artikel 182, lid 2, punt 2, sub a, en artikel 221, lid 6, punt 1, sub a en b, van het wetboek rechtsvordering in fiscale en socialeverzekeringszaken is aangevraagd."

Wetboek rechtsvordering in fiscale en socialeverzekeringszaken

9 Artikel 182 van het wetboek rechtsvordering in fiscale en socialeverzekeringszaken (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, DV nr. 105, van 29 december 2005), zoals gewijzigd in 2010 (DV nr. 15, van 23 februari 2010), bepaalt:

„(1) Wanneer de schuld niet binnen de wettelijke termijn wordt betaald, maant de overheidsinstantie die de schuldvordering heeft vastgesteld, alvorens maatregelen van gedwongen invordering te treffen, de schuldenaar aan om zijn schuld binnen zeven dagen te betalen. Op de betekening van de aanmaningsbrief door de overheidsinstantie die de schuldvordering heeft vastgesteld, zijn de relevante bepalingen van hoofdstuk 6 van toepassing. Voor de schuldvorderingen die door het Nationaal agentschap voor overheidsinkomsten zijn vastgesteld, wordt de aanmaningsbrief verstuurd door de met executie belaste ambtenaar.

(2) Tegelijk met het versturen van de in dit lid bedoelde aanmaningsbrief of daarna kan de in lid 1 bedoelde overheidsinstantie

[...]

2. wanneer het bedrag van de schuld meer dan 5 000 BGN bedraagt en geen zekerheid ten belope van het hoofdbedrag vermeerderd met de rente is gesteld, de bevoegde instanties van het ministerie van Binnenlandse Zaken verzoeken

a) om de schuldenaar of de leden van diens toezichthoudende of beherende organen te verbieden het land te verlaten, hun paspoort of ander overeenkomstig document voor het overschrijden van de landsgrenzen in te trekken of hun geen dergelijke stukken af te geven.

[...]

(4) De in lid 2 bedoelde maatregelen kunnen, naargelang van het oordeel van de bevoegde overheidsinstantie, gelijktijdig of afzonderlijk worden getroffen met inaanmerkingneming van het bedrag van de schuld of van het gedrag van de schuldenaar, tot aan de definitieve betaling van de schuld."

10 Artikel 221, lid 6, van dit wetboek bepaalt:

„In de gevallen waarin de bevoegde overheidsinstantie geen maatregelen als bedoeld in artikel 182, lid 2, punt 2, en lid 4, heeft vastgesteld, kan de met executie belaste ambtenaar, wanneer het bedrag van de schuld meer dan 5 000 BGN bedraagt en geen zekerheid ten belope van het hoofdbedrag vermeerderd met de rente is gesteld:

1. de bevoegde instanties van het ministerie van Binnenlandse Zaken verzoeken om:

a) de schuldenaar of de leden van diens toezichthoudende of beherende organen te verbieden het land te verlaten;

b) hun paspoort of ander overeenkomstig document voor het overschrijden van de landsgrenzen in te trekken of hun geen dergelijke stukken af te geven."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Aladzhov, een Bulgaars staatsburger, is een van de drie beheerders van de vennootschap Yu.B.N. Kargo.

12 Bij een belastingaanslag van 10 oktober 1995, een inningsbevel van 20 augustus 1999, een aanmaning van 10 april 2000 en een officiële kennisgeving van 26 september 2001 heeft de Bulgaarse Staat vergeefs geprobeerd om een belastingschuld van in totaal 44 449 BGN (ongeveer 22 000 EUR), overeenkomend met de door die vennootschap verschuldigde belasting over de toegevoegde waarde en douanerechten en de daarover verschuldigde rente, bij die vennootschap te innen.

13 De verwijzende rechter verklaart dat deze schuldvordering niet is verjaard en niet kon worden afgedekt door het beslag dat op 19 juni 2009 op de bankrekeningen en de auto's van de vennootschap werd gelegd, omdat op de bankrekeningen geen tegoeden stonden en niet bekend was waar de motorvoertuigen zich bevonden.

14 Daarop heeft de adjunct-directeur, op een door het Nationaal agentschap voor overheidsinkomsten op 30 juli 2009 geformuleerd verzoek, op 25 november 2009 overeenkomstig artikel 221, lid 6, punt 1, sub a en b, van het wetboek rechtsvordering in fiscale en socialeverzekeringszaken Aladzhov op grond van artikel 75, punt 5, ZBLD verbod opgelegd om het land te verlaten tot de schuldvordering van de Staat is voldaan of een zekerheid is gesteld die de volledige voldoening van deze schuldvordering waarborgt. De verwijzende rechter verklaart dat de adjunct-directeur een gebonden bevoegdheid had om deze maatregel te treffen.

15 Voor de verwijzende rechter heeft Aladzhov nietigverklaring van deze beschikking gevorderd. Hij heeft daartoe aangevoerd dat hij ook verkoopdirecteur van een andere vennootschap, namelijk van Bultrako AD, de officiële importeur van producten van het merk Honda in Bulgarije, is en dat het verbod om het land te verlaten de uitoefening van zijn beroepsactiviteit ernstig belemmert omdat hij voor zijn beroep vaak naar het buitenland dient te gaan.

16 De verwijzende rechter heeft erop gewezen dat Aladzhov zich als burger van de Unie ook jegens de instanties van de Staat waarvan hij een staatsburger is, kan beroepen op de aan de status van burger van de Unie verbonden rechten en met name, krachtens de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU en artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, op het recht van vrij verkeer. Hij heeft daarbij aangestipt dat dit recht echter niet onvoorwaardelijk is en dat daaraan de beperkingen kunnen worden gesteld of de voorwaarden kunnen worden verbonden waarin het VWEU of de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen voorzien.

17 De verwijzende rechter heeft er ook op gewezen dat in artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 weliswaar wordt bepaald dat de vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie kan worden beperkt om redenen van openbare orde, doch dat de Bulgaarse grondwet geen dergelijke grond voor beperking van de vrijheid van verkeer van Bulgaarse burgers bevat. Deze grondwet bevat echter een in richtlijn 2004/38 niet genoemde grond, namelijk de bescherming van de rechten en vrijheden van de andere burgers.

18 De verwijzende rechter heeft bovendien verklaard dat de omstreden beschikking niet is gegeven op grond van de wet waarbij richtlijn 2004/38 in Bulgaars recht is omgezet, maar op grond van een andere wettelijke regeling.

19 Hij heeft overigens vastgesteld dat volgens de rechtspraak van het Hof maatregelen die de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie beperken, moeten worden gerechtvaardigd door een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving, en noodzakelijk en evenredig moeten zijn.

Dienaangaande heeft hij er ook op gewezen dat het Europees Hof voor de rechten van de mens reeds heeft geoordeeld dat daadwerkelijke inning van belastingschuldvorderingen een legitieme grond kan zijn voor een beperking van de vrijheid van verkeer die wordt gewaarborgd door artikel 2 van protocol nr. 4 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (zie arrest EHRM van 23 mei 2006, Riener/Bulgarije).

20 De verwijzende rechter heeft ook vastgesteld dat ofschoon richtlijn 2008/55/EG van de Raad van 26 mei 2008 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde bijdragen, rechten en belastingen, alsmede uit andere maatregelen (PB L 150, blz. 28) en verordening (EG) nr. 1179/2008 van de Commissie van 28 november 2008 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften voor sommige bepalingen van richtlijn 2008/55 (PB L 319, blz. 21) voorzien in een regeling van wederzijdse bijstand tussen de lidstaten voor de invordering van schuldvorderingen, uit de stukken niet blijkt dat op grond van deze regeling maatregelen ter invordering van de betrokken schuldvordering zijn getroffen.

21 Ten slotte heeft hij erop gewezen dat de nationale bepalingen betreffende het opleggen van een dergelijk verbod om het grondgebied te verlaten, niet eisen dat de bestuurlijke instantie onderzoekt welke gevolgen de maatregel heeft voor de beroepssituatie van de belanghebbende en de handelsactiviteit van de schuldplichtige vennootschap en dus voor het vermogen van deze vennootschap om de schuld te betalen.

22 In deze omstandigheden heeft de Administrativen sad Sofia-grad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld.

„1) Dient in de omstandigheden van het hoofdgeding het verbod om het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie te verlaten, dat aan een staatsburger van deze lidstaat in zijn hoedanigheid van beheerder van een naar het recht van die lidstaat ingeschreven handelsvennootschap is opgelegd wegens niet-betaalde

schulden van deze vennootschap aan de staat, te worden beschouwd als een beperking om redenen van bescherming van de ‚openbare orde' in de zin van artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 [...], voor zover tegelijkertijd sprake is van de volgende omstandigheden:

— in de grondwet van de betrokken lidstaat is niet voorzien in een beperking van de vrijheid van verkeer van natuurlijke personen om redenen van bescherming van de ‚openbare orde';

— de bescherming van de ‚openbare orde' als grondslag voor de oplegging van het genoemde verbod is opgenomen in een nationale wet die is vastgesteld om een andere bepaling van het recht van de Europese Unie in nationaal recht om te zetten;

— de bescherming van de ‚openbare orde' in de zin van genoemde bepaling van de richtlijn omvat tevens de ‚bescherming van de rechten van andere burgers', wanneer een maatregel is genomen om de begrotingsinkomsten van de lidstaat door de invordering van schuldvorderingen te waarborgen?

2) Staan de beperkingen en voorwaarden die gelden bij de uitoefening van het recht van vrij verkeer van de burgers van de Europese Unie, alsmede de ter uitvoering ervan overeenkomstig het recht van de Europese Unie vastgestelde bepalingen, in de omstandigheden van het hoofdgeding een nationale wettelijke regeling toe, krachtens welke een lidstaat aan een van zijn staatsburgers in diens hoedanigheid van beheerder van een naar het recht van die lidstaat ingeschreven handelsvennootschap, wegens niet-betaalde schulden van deze vennootschap aan dezelfde staat, die naar diens recht als [een] ‚aanzienlijk' bedrag worden beschouwd, de

bestuurlijke dwangmaatregel ‚verbod om het land te verlaten' oplegt, wanneer die schuldvordering van de overheid kan worden geïnd met toepassing van de procedure van wederzijdse bijstand tussen de lidstaten waarin richtlijn 2008/55 [...] en verordening nr. 1179/2008 [...] voorzien?

3) Dienen het evenredigheidsbeginsel en de beperkingen en voorwaarden die gelden bij de uitoefening van het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie, alsmede de ter uitvoering ervan overeenkomstig het recht van de Europese Unie vastgestelde bepalingen, met name de criteria van artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38 [...], in de omstandigheden van het hoofdgeding aldus te worden uitgelegd dat zij in geval van schulden aan de staat van een naar het recht van die lidstaat ingeschreven handelsvennootschap, die naar het recht van deze staat als ‚aanzienlijke schulden' worden beschouwd, niet eraan in de weg staan dat het een natuurlijke persoon die beheerder van de schuldplichtige vennootschap is, wordt verboden de betrokken lidstaat te verlaten, voor zover tegelijkertijd de volgende omstandigheden gelden:

— er is sprake van een ‚aanzienlijke schuld' aan de staat, die wordt beschouwd als een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van het fundamentele belang van de samenleving die voor de wetgever aanleiding was om de specifieke bestuurlijke maatregel ‚verbod om het land te verlaten' in te voeren;

— er vindt geen beoordeling plaats van de omstandigheden die verband houden met het persoonlijke gedrag van de beheerder en de inbreuk op diens grondrechten, zoals diens recht om in het kader van een andere arbeidsverhouding een beroepsactiviteit uit te oefenen die gepaard gaat met reizen naar het buitenland;

— er wordt geen rekening gehouden met de gevolgen voor de commerciële activiteit van de schuldplichtige vennootschap en met de mogelijkheden tot voldoening van de schuld aan de staat na de oplegging van het verbod; ·

— het verbod wordt opgelegd na een verzoek dat bindend is omdat daarin wordt vastgesteld dat er sprake is van een ‚aanzienlijke schuld' van een bepaalde handelsvennootschap aan de Staat, dat geen zekerheid is gesteld voor het hoofdbedrag en de rente en dat de persoon jegens wie om oplegging van het verbod wordt verzocht, deel uitmaakt van het bestuur van die handelsvennootschap;

— het verbod is van kracht totdat de vordering van de staat volledig is voldaan of daarvoor zekerheid is gesteld, zonder dat de adressaat bij de overheidsinstantie die het verbod heeft opgelegd, om herziening van dit verbod kan verzoeken, en zonder dat rekening wordt gehouden met de termijn voor de verjaring van de schuld?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

23 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het recht van de Unie in de weg staat aan een wettelijke bepaling van een lidstaat die het bestuur toestaat om een staatsburger van die staat te verbieden het land te verlaten wegens een belastingschuld van de vennootschap waarvan die staatsburger een van de beheerders is.

24 Om een nuttig antwoord te geven op deze vraag dient erop te worden gewezen dat Aladzhov als Bulgaars staatsburger krachtens artikel 20 VWEU de status van burger van de Unie heeft en zich dus ook jegens zijn lidstaat van herkomst kan beroepen op de aan die status verbonden rechten, met name op het door artikel 21 VWEU verleende recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten (zie met name arresten van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, Jurispr. blz. I-5157, punt 17, en 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, Jurispr. blz. I-3375, punt 48).

25 Het recht van vrij verkeer omvat voor de burgers van de Europese Unie zowel het recht om in een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst binnen te komen als het recht om deze laatste lidstaat te verlaten. Zoals het Hof reeds eerder heeft benadrukt, zouden de door het Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden hun inhoud verliezen indien de lidstaat van herkomst zijn eigen staatsburgers zonder geldige rechtvaardigingsgrond zou kunnen verbieden zijn grondgebied te verlaten om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven (zie arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 18).

26 In artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38 wordt overigens uitdrukkelijk bepaald dat iedere burger van de Unie die is voorzien van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, het recht heeft het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.

27 Een situatie als die van Aladzhov, die zich van het grondgebied van de Staat waarvan hij een staatsburger is, naar het grondgebied van een andere lidstaat wil begeven, valt dus onder het recht van de burgers van de Unie om vrij te reizen en te verblijven in de lidstaten.

28 Het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie is echter niet onvoorwaardelijk, maar kan worden onderworpen aan de beperkingen en voorwaarden waarin het Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen voorzien (zie met name arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Deze beperkingen en voorwaarden vloeien inzonderheid voort uit artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38, dat de lidstaten toestaat de vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie of hun familieleden te beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Volgens de bewoordingen van dit artikel mogen deze redenen niet worden aangevoerd „voor economische doeleinden".

30 Het recht van de Unie verzet zich dus alleen dan niet tegen een nationale maatregel als die welke Aladzhov belet om het nationale grondgebied te verlaten — een maatregel waarvan vaststaat dat hij niet om redenen van openbare veiligheid of volksgezondheid is getroffen —, wanneer die maatregel wordt gerechtvaardigd door redenen van openbare orde en deze redenen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

31 In dit verband heeft de verwijzende rechter erop gewezen dat de nationale wet waarbij richtlijn 2004/38 in Bulgaars recht is omgezet, niet van toepassing is op de staatsburgers van de Republiek Bulgarije.

32 Een dergelijke omstandigheid belet de nationale rechter echter hoe dan ook niet, ervoor te zorgen dat de in het hoofdgeding toepasselijke bepalingen van het recht van de Unie, en inzonderheid in artikel 27 van richtlijn van 2004/38, hun volle werking ontplooien, zoals in punt 27 van het onderhavige arrest wordt gezegd. Indien nodig, dient de aangezochte rechter een met het recht van de Unie strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten, met name door een op basis van een dergelijke bepaling gegeven individuele bestuurlijke beschikking nietig te verklaren (zie in die zin met name arrest van 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, Jurispr. blz. I-8889, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De bepalingen van dat artikel, die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, kunnen door een particulier overigens worden ingeroepen tegen de lidstaat waarvan hij een staatsburger is (zie naar analogie arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punten 9-15).

33 Verder is evenmin van belang dat, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, de Bulgaarse grondwet de rechtvaardiging van beperkingen van de vrijheid van verkeer

van de Bulgaarse burgers niet op de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid baseert, maar op de bescherming van de rechten en vrijheden van de andere burgers, de rechtsgrondslag waarop de ZBLD is vastgesteld. Van belang is immers alleen of de beperking van het vrije verkeer van een nationale staatsburger die, zoals die in het hoofdgeding, is opgelegd om de voldoening van een belastingschuldvordering te verkrijgen en naar nationaal recht wordt gerechtvaardigd door de bescherming van de rechten van de andere staatsburgers, berust op gronden die kunnen worden geacht onder het begrip openbare orde in de zin van het recht van de Unie te vallen.

34 Het Hof heeft steeds benadrukt dat de lidstaten weliswaar in wezen vrij blijven om de eisen van de openbare orde en de openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen, maar dat die eisen in de context van de Unie, met name omdat zij een afwijking van het fundamentele beginsel van vrij verkeer van personen rechtvaardigen, restrictief moeten worden opgevat, zodat de inhoud ervan niet eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald zonder controle door de instellingen van de Unie (zie met name arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 23).

35 Het Hof heeft daarbij gepreciseerd dat het begrip openbare orde hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie met name arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 De verwijzende rechter merkt dienaangaande op dat het van algemeen belang is dat de overheid ervoor zorgt dat de begrotingsinkomsten veilig worden gesteld, en dat de invordering van schuldvorderingen van de overheid tot doel heeft de rechten van de andere burgers te beschermen. Volgens deze rechterlijke instantie bedreigt het niet-voldoen van de belastingschuld door de schuldplichtige vennootschap in het hoofdgeding ook een hoger belang van de samenleving.

37 Het valt weliswaar in beginsel niet uit te sluiten, zoals het Europees Hof voor de rechten van de mens overigens heeft erkend (zie arrest Riener/Bulgarije, reeds aangehaald, punten 114-117), dat het niet-invorderen van belastingvorderingen binnen de werkingssfeer van de eisen van de openbare orde valt. Dit kan, gelet op de in het recht van de Unie opgenomen regels betreffende het vrije verkeer van de burgers van de Unie, slechts het geval zijn bij een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving, die bijvoorbeeld verband houdt met de hoogte van de op het spel staande bedragen of met de noodzaak om belastingfraude te bestrijden.

38 Daarbij komt dat, aangezien de invordering van schuldvorderingen van de overheid, inzonderheid belastingen, de financiering beoogt te verzekeren van acties van de betrokken lidstaat die zijn gebaseerd op keuzen die met name de uitdrukking zijn van diens algemeen economisch en sociaal beleid (zie in die zin arrest van 6 september 2011, Lady & Kid e.a., C-398/09, Jurispr. blz. I-7375, punt 24), de maatregelen die de overheid treft om deze invordering te verzekeren, in beginsel evenmin kunnen worden geacht uitsluitend voor economische doeleinden in de zin van artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 te zijn getroffen.

39 Op de enkele basis van de in de verwijzingsbeslissing verstrekte gegevens, zoals die in punt 36 van het onderhavige arrest zijn weergegeven, kan echter niet worden uitgemaakt of maatregelen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, op grond van dergelijke overwegingen zijn getroffen, en kan inzonderheid niet worden geconcludeerd dat deze maatregelen uitsluitend voor economische doeleinden zijn getroffen. Het staat aan de nationale rechter dit te onderzoeken.

40 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat het recht van de Unie niet in de weg staat aan een wettelijke bepaling van een lidstaat die het bestuur toestaat om een staatsburger van die staat te verbieden het land te verlaten wegens een niet-betaalde belastingschuld van de vennootschap waarvan die staatsburger een van de beheerders is, op de dubbele voorwaarde echter dat met de betrokken maatregel in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden die onder meer uit de aard of de omvang van deze schuld kunnen voortvloeien, wordt gereageerd op een

werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving, en dat daarmee niet uitsluitend economische doeleinden worden nagestreefd. Het staat aan de nationale rechter, na te gaan of die dubbele voorwaarde is vervuld.

De tweede en de derde vraag

41 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter te vernemen, onder welke voorwaarden een wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel en met de regel dat de beperkingen van de vrijheid van verkeer op het gedrag van de betrokkene moeten zijn gebaseerd, nu er enerzijds communautaire instrumenten van bijstand in belastingzaken bestaan, en anderzijds de betrokken wettelijke regeling wordt gekenmerkt door strakheid en automatisme.

42 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38, de om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd moeten zijn op het gedrag van de betrokkene. Bovendien moet, volgens de in punt 35 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, het gedrag van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.

43 In die omstandigheden voldoet een nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling volgens welke een uitsluitend op het bestaan van een belastingschuld gebaseerd verbod om het grondgebied te verlaten automatisch en zonder rekening te houden met het gedrag van de betrokkene wordt opgelegd, niet aan de eisen van het recht van

de Unie (zie in die zin arrest van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punten 27 en 28).

44 Voor zover uit de verwijzingsbeslissing kan worden opgemaakt, voorzien in het hoofdgeding noch de bepalingen van het wetboek rechtsvordering in fiscale en socialeverzekeringszaken noch die van de ZBLD, op grond waarvan het bestuur Aladzhov heeft verboden het Bulgaarse grondgebied te verlaten, in een verplichting voor de bevoegde bestuurlijke instanties om rekening te houden met het gedrag van de betrokkene. Wel is het zo dat de bepalingen van het wetboek rechtsvordering in fiscale en socialeverzekeringszaken niet uitsluiten dat daarmee rekening wordt gehouden, aangezien zij die instanties een beoordelingsmarge laten door te bepalen dat die instanties „kunnen" vragen dat op grond van de ZBLD een dergelijk verbod wordt opgelegd. In dit verband dient echter te worden vastgesteld dat, al wordt aan die instanties niet de mogelijkheid ontnomen om rekening te houden met het gedrag van de betrokkene, wettelijke bepalingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, geen verplichting bevatten als die welke hierboven is genoemd, en dat alleen een dergelijke verplichting voldoet aan eisen van het recht van de Unie.

45 Bovendien blijkt uit de stukken die de verwijzende rechter aan het Hof heeft toegestuurd, dat de jegens verzoeker getroffen maatregel uitsluitend op de belastingschuld van de vennootschap waarvan deze een van de medebeheerders is, en op laatstgenoemde hoedanigheid is gebaseerd, zonder enige specifieke beoordeling van het gedrag van de betrokkene en zonder enige verwijzing naar een bedreiging die dit gedrag voor de openbare orde zou opleveren.

46 Het staat echter niet aan het Hof, uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de nationale maatregelen met het recht van de Unie, en het is de taak van de verwijzende rechter, de vaststellingen te doen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van die verenigbaarheid (arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 28).

47 Het is ook de taak van de verwijzende rechter, in het kader van de evenredigheidstoetsing uit te maken of het verbod om het grondgebied te verlaten geschikt is om

het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel (zie in die zin arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 29). Ook al zou de onmogelijkheid om de betrokken schuldvordering in te vorderen een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen, het staat in dit verband aan de verwijzende rechter om met name uit te maken of het betrokken verbod, door Aladzhov de mogelijkheid te ontnemen een deel van zijn beroepsactiviteit in het buitenland te verrichten en hem daardoor een deel van zijn inkomsten te ontnemen, enerzijds geschikt is om de nagestreefde invordering van de belasting te bereiken en anderzijds daartoe noodzakelijk is. Hij zal ook dienen na te gaan of er geen andere maatregelen dan het verbod om het grondgebied te verlaten bestaan waarmee die schuldvordering even doeltreffend kan worden ingevorderd zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van verkeer.

48 Tot die andere maatregelen zouden in voorkomend geval kunnen behoren de maatregelen die de nationale instanties met name op grond van de door de verwijzende rechter genoemde richtlijn 2008/55 kunnen treffen. De verwijzende rechter zal echter in elk geval moeten nagaan of de schuldvordering van de betrokken lidstaat binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt.

49 Gelet op een en ander dient op de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat, zelfs al zou een verbod om het grondgebied te verlaten als het aan Aladzhov opgelegde verbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, voldoen aan de voorwaarden van artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38, de in lid 2 van datzelfde artikel gestelde voorwaarden zich tegen een dergelijke maatregel verzetten

— indien deze uitsluitend op de belastingschuld van de vennootschap waarvan deze verzoeker een van de medebeheerders is, en enkel op laatstgenoemde hoedanigheid is gebaseerd, zonder enige specifieke beoordeling van het gedrag van de betrokkene en zonder enige verwijzing naar een bedreiging die dit gedrag voor de openbare orde zou opleveren, en

— indien het verbod om het grondgebied te verlaten niet geschikt is om het daarmee nagestreefde doel te bereiken en verder gaat dan daartoe noodzakelijk is.

Het staat aan de verwijzende rechter, na te gaan of dit in de aan hem voorgelegde zaak het geval is.

Kosten

50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) Het recht van de Unie staat niet in de weg aan een wettelijke bepaling van een lidstaat die het bestuur toestaat om een staatsburger van die staat te verbieden het land te verlaten wegens een niet-betaalde belastingschuld van de vennootschap waarvan die staatsburger een van de beheerders is, op de dubbele voorwaarde echter dat met de betrokken maatregel in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden die onder meer uit de aard of de omvang van deze schuld kunnen voortvloeien, wordt gereageerd op een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving, en dat daarmee niet uitsluitend economische doeleinden worden nagestreefd. Het staat aan de nationale rechter, na te gaan of die dubbele voorwaarde is vervuld.

2) Zelfs al zou een verbod om het grondgebied te verlaten als het aan P. Aladzhov opgelegde verbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, voldoen aan de voorwaarden van artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, verzetten de in lid 2 van datzelfde artikel gestelde voorwaarden zich tegen een dergelijke maatregel

— indien deze uitsluitend op de belastingschuld van de vennootschap waarvan deze verzoeker een van de medebeheerders is, en enkel op laatstgenoemde hoedanigheid is gebaseerd, zonder enige specifieke beoordeling van het gedrag van de betrokkene en zonder enige verwijzing naar een bedreiging die dit gedrag voor de openbare orde zou opleveren, en

— indien het verbod om het grondgebied te verlaten niet geschikt is om het daarmee nagestreefde doel te bereiken en verder gaat dan daartoe noodzakelijk is.

Het staat aan de verwijzende rechter, na te gaan of dit in de aan hem voorgelegde zaak het geval is.

ondertekeningen