DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 17 november 2011 *

I mål C-434/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) genom beslut av den 24 augusti 2010, som inkom till domstolen den 6 september 2010, i målet

Petar Aladzhov

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent) samt domarna A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader och E. Jarašiūnas,

* Rättegångsspråk: bulgariska

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Petar Aladzhov, genom M. Hristov, avocat,

— Europeiska kommissionen, genom D. Maidani och V. Savov, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 september 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 27.1 och 27.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och

om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, s. 35 och EUT L 197, 2005, s. 34).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan bulgariske medborgaren Petar Aladzhov, en av ledarna i bolaget Yu.B.N. Kargo, och Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (biträdande direktör för direktionen för Sofiarelaterade ärenden vid inrikesministeriet) (nedan kallad biträdande direktören) som gäller den senares beslut att förbjuda Petar Aladzhov att lämna landet innan denne betalat den skattefordran som bulgariska staten har mot detta bolag eller ställt en säkerhet som motsvarar betalning av hela denna skattefordran.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Direktiv 2004/38

3 Enligt artikel 3.1 i direktiv 2004/38 ska direktivet tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på deras familjemedlemmar.

4 I artikel 4.1 i direktiv 2004/38 anges följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass och deras familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat, och som har giltigt pass, ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat.”

5 I artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 anges följande:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt[*] och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. [*I enlighet med terminologin i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) används nedan vid hänvisning till detta rekvisit ordet ’aktuellt’ i stället för ’faktiskt’. Övers. anm.] Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

Nationell rätt

Den bulgariska grundlagen

6 I artikel 35.1 i den bulgariska grundlagen anges följande:

”Var och en har rätt att fritt välja hemvist, röra sig inom landets territorium och lämna landet. Denna rätt kan bara begränsas genom en lag till skydd för den nationella säkerheten, folkhälsan och andra medborgares rättigheter och friheter.”

Lagen om bulgariska identitetshandlingar

7 I artikel 23.2 och 23.3 i lagen om bulgariska identitetshandlingar (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV nr 93, av den 11 augusti 1998), i dess lydelse efter ändring år 2006 (DV nr 105) (nedan kallad ZBLD), anges följande:

”2. Varje bulgarisk medborgare har rätt att med identitetskort såväl lämna Republiken Bulgarien som att återvända dit, via dess inre gränser mot Europeiska unionens medlemsstater och i de fall som anges i internationella överenskommelser.

3. Rättigheten enligt punkt 2 får endast underkastas inskränkningar som är angivna i lag och har till syfte att skydda statens säkerhet, den allmänna ordningen, medborgarnas hälsa eller andra medborgares rättigheter och friheter."

8 I artikel 75 ZBLD anges följande:

"Det är inte tillåtet att lämna landet

…

5. för personer mot vilka förbud har yrkats enligt artiklarna 182.2 led 2 a och 221.6 led 1 a och b i skatte- och socialförsäkringsprocesslagen."

Skatte- och socialförsäkringsprocesslagen

9 I artikel 182 i skatte- och socialförsäkringsprocesslagen (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, DV nr 105, av den 29 december 2005), i dess lydelse efter ändring år 2010 (DV nr 15, av den 23 februari 2010), anges följande:

"1. Om skulden inte har betalats inom den föreskrivna fristen ska den myndighet som fastställt fordran innan den vidtar indrivningsåtgärder anmoda gäldenären att betala sin skuld inom sju dagar. Vid delgivningen av denna formella underrättelse ska relevanta bestämmelser i kapitel 6 tillämpas. För fordringar som fastställts av nationella skattemyndigheten ska den verkställande tjänstemannen avsända denna formella underrättelse.

2. a) Tillsammans med den formella underrättelse som anges i punkt 1, eller efter det att denna har överlämnats, får den myndighet som anges i punkt 1, när skuldens belopp överstiger 5 000 BGN och det saknas säkerhet som motsvarar kapitalbeloppet och räntan … begära att inrikesministeriets organ ska förbjuda gäldenären eller ledamöterna av dennes styrelse- eller ledningsorgan att lämna landet samt att de ska återkalla eller vägra att utfärda pass eller andra liknande handlingar som gör det möjligt att resa över de nationella gränserna.

…

4 De åtgärder som avses i punkt 2 kan beroende på den behöriga myndighetens bedömning vidtas samtidigt eller separat med hänsyn till skuldens belopp eller gäldenärens beteende fram till dess att skulden slutgiltigt betalats."

10 I artikel 221.6 i skatte- och socialförsäkringsprocesslagen anges följande:

"I det fall den behöriga myndigheten inte vidtar de åtgärder som avses i punkt 2 led 2 eller punkt 4 i artikel 182, får den verkställande tjänstemannen, om skuldens belopp överstiger 5 000 BGN och det inte har ställts säkerhet som minst motsvarar kapitalbeloppet och räntan:

1. begära att inrikesministeriets organ ska

a) förbjuda gäldenären eller ledamöterna av dennes styrelse- eller ledningsorgan att lämna landet,

b) återkalla eller vägra att utfärda pass eller andra liknande handlingar som gör det möjligt att resa över de nationella gränserna.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Den bulgariske medborgaren Petar Aladzhov är en av tre ledare i bolaget Yu.B.N. Kargo.

12 Genom taxeringsbeslut av den 10 oktober 1995, ett beslut om indrivning av den 20 augusti 1999, en betalningsanmaning av den 10 april 2000 och ett meddelande av den 26 september 2001, försökte den bulgariska staten förgäves erhålla betalning från detta bolag av en skattefordran på totalt 44 449 BGN (cirka 22 000 euro), motsvarande mervärdesskatten och tullavgifter som bolaget var skyldigt, samt ränta på dessa belopp.

13 Den nationella domstolen har angett att denna fordran inte är preskriberad och att den utmätning av bolagets bankkonton och fordon som genomfördes den 19 juni 2009 inte innebar betalning av den krävda summan, eftersom det inte fanns några tillgodohavanden på kontona och fordonen inte kunde hittas.

14 Den 30 juli 2009 inkom den nationella skattemyndigheten med en begäran enligt artikel 221 punkt 6 led 1 a och b i skatte- och socialförsäkringsprocesslagen. Till följd av denna beslutade biträdande direktören den 25 november 2009, med stöd av artikel 75.5 ZBLD, att förbjuda Petar Aladzhov att lämna landet innan denne betalat den skattefordran som bulgariska staten har mot detta bolag eller ställt en säkerhet som motsvarar betalning av hela denna skattefordran. Den nationella domstolen har angett att biträdande direktören har en normbunden befogenhet för att anta beslut om en sådan åtgärd.

15 Vid den nationella domstolen yrkade Petar Aladzhov att nämnda beslut skulle ogiltigförklaras. Han anförde att han även var försäljningschef för ett annat bolag, Bultrako AD, som var den officiella importören av Honda för Bulgarien, och att förbudet att lämna landet i hög grad försvårat hans arbete, i vilket det krävs att han gör många utlandsresor.

16 Den nationella domstolen har uppgett att Petar Aladzhov i egenskap av unionsmedborgare kunde åberopa de rättigheter som unionsmedborgarskapet innebär, inbegripet mot myndigheterna i den medlemsstat han är medborgare i. En av dessa rättigheter är rätten till fri rörlighet enligt artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF och artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Den nationella domstolen noterade dock att denna rätt inte är ovillkorlig utan kan begränsas och villkoras enligt vad som föreskrivs i EUF-fördraget eller i de bestämmelser som utfärdats för dess genomförande.

17 Den nationella domstolen har också påpekat att även om det i artikel 27.1 i direktiv 2004/38 anges att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare av hänsyn till allmän ordning återfinns i den bulgariska grundlagen inte något sådant motsvarande skäl för begränsning av bulgariska medborgares fria rörlighet. Däremot nämns i grundlagen att hänsyn kan tas till andra medborgares rättigheter och friheter, något som inte nämns i direktiv 2004/38.

18 Den nationella domstolen har även uppgett att det omtvistade beslutet inte fattades med stöd av den lag genom vilken direktiv 2004/38 införlivades med bulgarisk rätt, utan med stöd av en annan lagstiftning.

19 Dessutom har den nationella domstolen konstaterat att enligt EU-domstolens praxis måste åtgärder som begränsar den fria rörligheten för unionsmedborgare motiveras av ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse samt vara nödvändiga och proportionerliga. Den nationella domstolen har

härvidlag påpekat att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna redan funnit att en effektiv indrivning av skattefordringar kan vara ett giltigt skäl för att begränsa den rätt till fri rörlighet som föreskrivs i artikel 2 i protokoll nr 4 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (se Europadomstolens dom av den 23 maj 2006 i målet Riener mot Bulgarien).

20 Den nationella domstolen har också konstaterat att även om rådets direktiv 2008/55/EG av den 26 maj 2008 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder (EUT L 150, s. 28) och kommissionens förordning (EG) nr 1179/2008 av den 28 november 2008 om tillämpningsföreskrifter för vissa bestämmelser i direktiv 2008/55 (EUT L 319, s. 21) föreskriver en mekanism för ömsesidigt bistånd mellan medlemsstater för indrivning av fordringar, framgår det emellertid inte av handlingarna i målet att åtgärder vidtagits med stöd av detta direktiv för att driva in den aktuella fordran.

21 Slutligen har den nationella domstolen påpekat att enligt de nationella bestämmelserna om beslut om ett sådant förbud att lämna landet krävs det inte att förvaltningsmyndigheten undersöker hur ett sådant förbud skulle påverka den berörde personens yrkesmässiga situation eller det skattskyldiga bolagets affärsverksamhet, och därmed dess förmåga att återbetala skulden.

22 Mot denna bakgrund beslutade den nationella domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen.

”1) Omfattas ett förbud mot att lämna en medlemsstat i Europeiska unionen på grund av ett företags obetalda skulder till staten, vilket har utfärdats för en medborgare i nämnda medlemsstat i egenskap av ledare för ett handelsföretag registrerat enligt

den medlemsstatens rättsordning, av grunden skydd för 'allmän ordning' i den mening som avses i artikel 27.1 i direktiv 2004/38 …, under de i det nationella målet föreliggande omständigheterna, när samtidigt följande omständigheter föreligger:

— att det i medlemsstatens grundlag inte finns någon bestämmelse om inskränkning av fysiska personers fria rörlighet till skydd för 'allmän ordning',

— att grunden 'allmän ordning' som motivering för att ålägga det nämnda förbudet finns i en nationell lag som har antagits för att införliva en annan unionsrättslig bestämmelse,

— att grunden 'allmän ordning' i den mening som avses i den nämnda bestämmelsen i direktivet även innefattar grunden 'skydd av andra medborgares rättigheter', om en åtgärd vidtas för att säkerställa medlemsstatens budgetintäkter genom indrivning av statens fordringar?

2) Följer det av de inskränkningar och villkor som gäller för utövandet av unionsmedborgarnas fria rörlighet, och av de åtgärder som har vidtagits för att genomföra dessa i enlighet med unionsrätten, under de i det nationella målet föreliggande omständigheterna, att en nationell bestämmelse är tillåten enligt vilken medlemsstaten kan ålägga en medborgare den administrativa tvångsåtgärden 'förbud mot att lämna landet', i dennes egenskap av ledare för ett handelsföretag registrerat enligt den medlemsstatens rättsordning, på grund av en obetald skuld

till myndigheterna i denna stat, vilken klassificeras som en ’avsevärd’ skuld enligt denna stats lagstiftning, när det är möjligt att, för att driva in denna statliga fordran, tillämpa förfarandet för medlemsstaternas ömsesidiga bistånd enligt direktiv 2008/55 … och enligt förordning … nr 1179/2008 …?

3) Ska proportionalitetsprincipen, de inskränkningar och villkor som gäller för utövandet av unionsmedborgarnas fria rörlighet samt de åtgärder som har vidtagits för genomförandet av dessa enligt unionsrätten, och särskilt kriterierna i artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 … under de i det nationella målet föreliggande omständigheterna tolkas på så sätt att det, om ett handelsföretag registrerat enligt en medlemsstats rättsordning har en skuld till statliga myndigheter, som enligt den nationella rätten klassificeras som en ’avsevärd skuld’, är möjligt att förbjuda en fysisk person som är ledare för företaget i fråga att lämna medlemsstaten, om samtidigt följande omständigheter föreligger:

— att en ’avsevärd’ skuld till staten kan anses utgöra en faktisk, reell och avsevärd risk som berör ett överordnat samhällsintresse, en bedömning som lagstiftaren gjorde när den konkreta administrativa åtgärden ’förbud mot att lämna landet’ infördes,

— att ingen bedömning behöver göras av de omständigheter som har samband med företagsledarens personliga beteende och åsidosättandet av hans grundläggande rättigheter, såsom rätten att förvärvsarbeta inom ramen för ett annat anställningsförhållande i vilket utlandsresor ingår,

— att ingen bedömning görs av konsekvenserna för det skuldsatta företagets affärsverksamhet och möjligheterna att betala statens fordran efter det att förbudet har utfärdats,

— att förbudet utfärdas efter en begäran som har bindande karaktär, om det i begäran intygas att ett visst handelsföretag har en 'avsevärd' skuld till staten, att säkerhet inte har ställts för kapitalbeloppet och räntan och att den person mot vilken förbudet yrkas är ledare för handelsföretaget,

— att förbudet är tidsbegränsat till dess att statens hela fordran har betalats eller säkerhet har ställts för denna, utan att detta förbud kan omprövas genom att den som åtgärden riktar sig till inger en ansökan till den myndighet som har utfärdat förbudet och utan att hänsyn behöver tas till skuldens preskriptionstid?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

23 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för en lagbestämmelse i en medlemsstat enligt vilken en förvaltningsmyndighet kan förbjuda en medborgare i denna stat att lämna landet, med motiveringen att ett bolag som denne är en av ledarna för inte har betalat sin skatteskuld.

24 För att ge ett användbart svar på denna fråga bör det påpekas att Petar Aladzhov enligt artikel 20 FEUF i egenskap av bulgarisk medborgare även är unionsmedborgare. Han kan därför åberopa de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet – och detta även mot ursprungsmedlemsstaten – bland annat den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som föreskrivs i artikel 21 FEUF (se, bland annat, dom av den 10 juli 2008 i mål C-33/07, Jipa, REG 2008, s. I-5157, punkt 17, och av den 5 maj 2011 i mål C-434/09, McCarthy, REU 2011, s. I-3375, punkt 48).

25 Rätten till fri rörlighet för medborgare i Europeiska unionen innebär både en rätt att resa in i en annan medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten och en rätt att lämna den sistnämnda medlemsstaten. Domstolen har tidigare påpekat att de grundläggande friheter som garanteras i fördraget skulle vara verkningslösa om ursprungsmedlemsstaten, utan giltig motivering, kunde förbjuda sina egna medborgare att lämna territoriet för att resa in i en annan medlemsstat (se domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 18).

26 I artikel 4.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs för övrigt uttryckligen att alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass har rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat.

27 En situation som den som gäller för Petar Aladzhov, som har för avsikt att lämna den medlemsstat i vilken han är medborgare för att resa till en annan medlemsstats territorium, avser följaktligen unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna.

28 Unionsmedborgarna har emellertid inte en ovillkorlig rätt till fri rörlighet. Denna rätt kan begränsas och villkoras enligt vad som föreskrivs i fördraget och i de bestämmelser som utfärdats för dess genomförande (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

29 Dessa begränsningar och villkor framgår särskilt av artikel 27.1 i direktiv 2004/38, i vilken anges att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Enligt nämnda artikel får dock sådana hänsyn inte åberopas ”för att tjäna ekonomiska syften”.

30 För att unionsrätten inte ska utgöra hinder för en sådan nationell åtgärd som den som hindrat Petar Aladzhov att lämna landet, angående vilken det är utrett att den inte har antagits med hänsyn till allmän säkerhet eller hälsa, måste denna åtgärd kunna motiveras med att den antagits av hänsyn till allmän ordning, och att dessa hänsyn inte åberopats för att tjäna ekonomiska syften.

31 Den nationella domstolen har uppgett att den nationella lagen som införlivar direktiv 2004/38 inte är tillämplig avseende Republiken Bulgariens medborgare.

32 En sådan omständighet kan emellertid under alla förhållanden inte medföra att den nationella domstolen förhindras att säkerställa att de unionsrättsliga regler som är tillämpliga i det nationella målet, såsom konstaterats i punkt 27 i förevarande dom, ges full verkan, särskilt artikel 27 i direktiv 2004/38. Följaktligen ska den domstol som har att döma i målet inte tillämpa en bestämmelse i nationell rätt som strider mot unionsrätten, bland annat när den ogiltigförklarar ett enskilt förvaltningsbeslut som antagits med stöd av en sådan bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2010 i mål C-173/09, Elchinov, REU 2010, s. I-8889, punkt 31 och där angiven rättspraxis). Bestämmelserna i nämnda artikel kan dessutom åberopas av en enskild mot den medlemsstat han är medborgare i, eftersom de är ovillkorliga och tillräckligt precisa (se, analogt, dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, van Duyn, REG 1974, s. 1337, punkterna 9–15; svensk specialutgåva, volym 2, s. 389).

33 Det saknar även betydelse att, såsom den nationella domstolen har påpekat, den bulgariska grundlagen inte utgår ifrån hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa

för att motivera begränsningar av bulgariska medborgares fria rörlighet, utan i stället hänvisar till bland annat skyddet av andra medborgares rättigheter och friheter, vilket legat till grund för antagandet av ZBLD. Det är nämligen endast nödvändigt att avgöra huruvida begränsningen av en inhemsk medborgares fria rörlighet, såsom i det nationella målet, vilken vidtas för att säkerställa indrivning av en skattefordran och vilken enligt den nationella lagstiftningen syftar till att skydda andra medborgares rättigheter och friheter, kan anses omfattas av hänsyn till allmän ordning, i den mening som avses i unionsrätten.

34 Domstolen har alltid påpekat att även om medlemsstaterna i princip fortfarande är fria att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver, så bör dessa hänsyn i unionssammanhang, särskilt om de anförs till stöd för ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer, tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat, utan kontroll av Europeiska unionens institutioner (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 23).

35 Domstolen har preciserat att för att en situation ska omfattas av begreppet allmän ordning, måste det under alla omständigheter, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

36 Den nationella domstolen har i detta avseende hänvisat både till att det ligger i allmänintresset att myndigheterna säkerställer budgetintäkterna och till syftet att skydda andra medborgares rättigheter genom indrivning av offentliga fordringar. Nämnda domstol framställer dessutom utebliven betalning av det skattskyldiga bolagets skatteskuld i det nationella målet som ett hot som berör ett överordnat samhällsintresse.

37 Det kan förvisso i princip inte uteslutas att – såsom för övrigt Europadomstolen medgett (se domen i det ovannämnda målet Riener mot Bulgarien, §§ 114–117) – utebliven indrivning av skattefordringar kan medföra att det går att åberopa hänsyn till allmän ordning. Mot bakgrund av unionsbestämmelserna om unionsmedborgarnas fria rörlighet kan detta emellertid endast gälla då det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse, avhängigt till exempel hur stora belopp som står på spel eller de krav som kampen mot skatteundandragande ställer.

38 Eftersom indrivningen av offentliga fordringar, särskilt skattefordringar, syftar till att säkerställa finansieringen av den aktuella medlemsstatens insatser, utifrån sådana val som är uttryck för dess allmänna ekonomiska och sociala politik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2011 i mål C-398/09, Lady & Kid m.fl., REU 2011, s. I-7375, punkt 24), kan de åtgärder som myndigheterna vidtar för att säkerställa denna indrivning i princip inte anses ha vidtagits endast för att tjäna ekonomiska syften, i den mening som avses i artikel 27.1 i direktiv 2004/38.

39 Det är emellertid inte möjligt att endast utifrån de omständigheter som framgår av beslutet om hänskjutande, vilka har redovisats i punkt 36 i förevarande dom, avgöra huruvida sådana åtgärder som är aktuella i det nationella målet har vidtagits på grundval av sådana hänsynstaganden. Det går i synnerhet inte att avgöra huruvida de endast har vidtagits för att tjäna ekonomiska syften. Det åligger den nationella domstolen att genomföra den nödvändiga prövningen i detta hänseende.

40 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande: Unionsrätten utgör inte hinder för en lagbestämmelse i en medlemsstat enligt vilken en förvaltningsmyndighet kan förbjuda en medborgare i denna stat att lämna landet, med motiveringen att ett bolag so.m denne är en av ledarna för inte har betalat en skatteskuld. Detta gäller dock under förutsättning att följande två villkor är uppfyllda. Den aktuella åtgärden ska syfta till att i vissa undantagsfall – vilka bland annat kan

uppstå på grund av skuldens karaktär eller storlek – svara mot ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse. Åtgärden får inte tjäna endast ekonomiska syften. Det ankommer på den nationella domstolen att undersöka huruvida dessa två villkor är uppfyllda.

Den andra och den tredje frågan

41 Den nationella domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i under vilka omständigheter en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet kan anses vara proportionerlig och kan anses iaktta regeln att den ska grunda sig på den berördes personliga beteende i en situation då dels det finns gemenskapsinstrument för ömsesidigt bistånd på skatteområdet, och dels den aktuella lagstiftningen karaktäriseras av att den är strikt och tillämpas automatiskt.

42 Enligt artikel 27.2 i direktiv 2004/38 ska åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Såsom framgår av den rättspraxis som nämns i punkt 35 i förevarande dom måste den berördes personliga beteende utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse. Skäl som saknar ett direkt samband med omständigheterna i det enskilda fallet i fråga eller som avser allmänpreventiva hänsyn kan inte accepteras.

43 En nationell bestämmelse i lag eller annan författning som innebär att ett förbud att lämna landet meddelas automatiskt enbart på grund av att det föreligger en skatteskuld, utan att den berördes personliga beteende beaktas, motsvarar under dessa

omständigheter inte unionsrättens krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, Calfa, REG 1999, s. I-11, punkterna 27 och 28).

44 I det nationella målet förefaller det, mot bakgrund av beslutet om hänskjutande, som om varken bestämmelserna i skatte- och socialförsäkringsprocesslagen eller bestämmelserna ZBLD – vilka utgjorde grunden för myndighetens beslut att förbjuda Petar Aladzhov att lämna Bulgarien – inbegriper en skyldighet för de behöriga myndigheterna att beakta den berörda personens beteende. Förvisso förefaller ett sådant beaktande inte vara uteslutet enligt bestämmelserna i skatte- och socialförsäkringsprocesslagen. Dessa bestämmelser ger nämligen de berörda myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning, genom att föreskriva att de ”får” begära att beslut om ett sådant förbud fattas med stöd av ZBLD. Trots att nämnda myndigheter inte är förhindrade att beakta ett sådant beteende måste det dock under dessa förhållanden konstateras att lagbestämmelser såsom de som är aktuella i det nationella målet inte förefaller medföra någon sådan skyldighet av det slag som anges ovan, vilket krävs för att uppfylla unionsrättens krav.

45 Av de handlingar som den nationella domstolen överlämnat till EU-domstolen förefaller det vidare som om den åtgärd som vidtagits avseende klaganden endast grundar sig på att ett bolag som denne är en av ledarna för inte har betalat sin skatteskuld, och enbart på grund av att han har denna roll, utan något som helst beaktande av den berördes personliga beteende och utan någon som helst hänvisning till något hot mot den allmänna ordningen som detta beteende skulle utgöra.

46 Det ankommer emellertid inte på domstolen att uttala sig om huruvida nationella åtgärder är i överensstämmelse med unionsrätten och det är den nationella domstolen som ska vidta den bedömning som är nödvändig för att pröva förenligheten med unionsrätten (domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 28).

47 Det är även den nationella domstolen som – vid sin prövning av om proportionalitetsprincipen har iakttagits – ska avgöra huruvida förbudet att lämna landet är ägnat

att säkerställa uppnåendet av det mål som åsyftas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 29). Även om det i detta sammanhang antas att det förhållandet att den aktuella skulden inte kan drivas in utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse, kvarstår det för den nationella domstolen att bland annat undersöka huruvida det aktuella förbudet – som berövar Petar Aladzhov möjligheten att utöva en del av sin yrkesverksamhet i utlandet och därmed berövar honom en del av hans inkomster – dels är ägnat att säkerställa den åsyftade skatteindrivningen, dels är nödvändigt för att uppnå dess syfte. Den nationella domstolen ska också undersöka huruvida det inte hade funnits andra åtgärder än ett förbud att lämna landet vilka hade varit lika effektiva för att åstadkomma denna indrivning, och vilka inte hade medfört någon inskränkning i rörelsefriheten.

48 Bland dessa alternativa åtgärder kan i förekommande fall finnas sådana som de nationella myndigheterna kan vidta med tillämpning av bland annat rådets direktiv 2008/55, som den nationella domstolen har hänvisat till. Det ankommer emellertid under alla förhållanden på den nationella domstolen att undersöka huruvida den aktuella medlemsstatens fordran omfattas av nämnda direktivs tillämpningsområde.

49 Mot denna bakgrund ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Även om det antas att ett sådant beslut om förbud att lämna landet som det som avser Petar Aladzhov i det nationella målet har fattats med iakttagande av de villkor som anges i artikel 27.1 i direktiv 2004/38, utgör de villkor som anges i punkt 2 i samma artikel hinder för en sådan åtgärd,

— om åtgärden endast grundar sig på att ett bolag som klaganden är en av ledarna för inte har betalat sin skatteskuld, och enbart på grund av att han har denna roll, utan något som helst beaktande av den berördes personliga beteende och utan någon som helst hänvisning till något hot mot den allmänna ordningen som detta beteende skulle utgöra, och

— om förbudet mot att lämna landet inte är ägnat att säkerställa uppnåendet av direktivets syfte och går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.

Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida detta är fallet i det mål den har att pröva.

Rättegångskostnader

50 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Unionsrätten utgör inte hinder för en lagbestämmelse i en medlemsstat enligt vilken en förvaltningsmyndighet kan förbjuda en medborgare i denna stat att lämna landet, med motiveringen att ett bolag som denne är en av ledarna för inte har betalat en skatteskuld. Detta gäller dock under förutsättning att följande två villkor är uppfyllda. Den aktuella åtgärden ska syfta till att i vissa undantagsfall – vilka bland annat kan uppstå på grund av skuldens karaktär eller storlek – svara mot ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse. Åtgärden får inte tjäna endast ekonomiska syften. Det ankommer på den nationella domstolen att undersöka huruvida dessa två villkor är uppfyllda.

2) Även om det antas att ett sådant beslut om förbud att lämna landet som det som avser Petar Aladzhov i det nationella målet har fattats med iakttagande av de kriterier som anges i artikel 27.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, utgör de villkor som anges i punkt 2 i samma artikel hinder för en sådan åtgärd,

— **om åtgärden endast grundar sig på att ett bolag som klaganden är en av ledarna för inte har betalat sin skatteskuld, och enbart på grund av att han har denna roll, utan något som helst beaktande av den berördes personliga beteende och utan någon som helst hänvisning till något hot mot den allmänna ordningen som detta beteende skulle utgöra, och**

— **om förbudet mot att lämna landet inte är ägnat att säkerställa uppnåendet av direktivets syfte och går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.**

Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida detta är fallet i det mål den har att avgöra.

Underskrifter