

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH  
SUD EUROPSKE UNĚJE  
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA  
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA  
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE  
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. SZPUNAR  
fremsat den 27. marts 2019 <sup>1</sup>

**Sag C-716/17**

**A**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Østre Landsret (Danmark))

»Præjudiciel forelæggelse – arbejdstagere – hindringer for den frie bevægelighed  
– indledning af en sag om gældssanering – bopælskrav – lovlighed«

<sup>1</sup> – Originalsprog: fransk.

## I. Indledning

1. I Radziejewski-dommen<sup>2</sup> fandt Domstolen, at en national retsforskrift, der undergiver bevilling af gældssanering et krav om bopæl i den pågældende medlemsstat, udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som i princippet er forbudt i henhold til artikel 45 TEUF.

2. Nærværende sag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en dansk værnetingsregel i gældssaneringssager er i strid med artikel 45 TEUF. Til forskel fra den forelæggende ret i den sag, der gav anledning til Radziejewski-dommen<sup>3</sup>, er den ret, der i nærværende sag har afsagt kendelsen om præjudiciel forelæggelse, af den opfattelse, at den pågældende lovgivning udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Således ønsker Østre Landsret (Danmark) med sit første præjudicielle spørgsmål oplyst, om denne hindring ikke desto mindre kan være begrundet. Med sit andet spørgsmål, som er stillet subsidiært, anmodes Domstolen om at træffe afgørelse om, hvorvidt artikel 45 TEUF under den foreliggende sags omstændigheder har direkte virkning over for de private kreditorer til en skyldner, som har indgivet en ansøgning om gældssanering.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. *Forordning (EF) nr. 44/2001*

3. Artikel 1 i forordning (EF) nr. 44/2001<sup>4</sup> bestemmer:

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

2. Denne forordning finder ikke anvendelse på:

[...]

b) konkurs, akkord og andre lignende ordninger

[...]«

<sup>2</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 32).

<sup>3</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704).

<sup>4</sup> – Rådets forordning af 22.12.2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT 2001, L 12, s. 1).

**2. Forordning (EU) nr. 1215/2012**

4. Artikel 1 i forordning (EU) nr. 1215/2012<sup>5</sup> har følgende ordlyd:

»1. Denne forordning finder anvendelse på det civil- og handelsretlige område, uanset rettens art. Den omfatter i særdeleshed ikke spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender eller statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt (acta jure imperii).

2. Denne forordning finder ikke anvendelse på:

[...]

b) konkurs, akkord og andre lignende ordninger

[...]«

**3. Forordning (EU) 2015/848**

5. Artikel 1 i forordning (EU) 2015/848<sup>6</sup> med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Denne forordning finder anvendelse på offentlige kollektive procedurer, herunder foreløbige procedurer, som gennemføres med hjemmel i lovgivning vedrørende insolvens, og som med henblik på redning, gældssanering, rekonstruktion eller likvidation medfører, at:

[...]

b) en skyldners aktiver og forretninger underlægges kontrol eller tilsyn af en ret, eller

[...]«

6. Det er imidlertid i 88. betragtning til forordning 2015/848 anført, at denne forordning ikke er bindende for Kongeriget Danmark og ikke finder anvendelse i Kongeriget Danmark. Forgængeren til denne forordning, forordning (EF) nr. 1346/2000<sup>7</sup>, var heller ikke bindende for Kongeriget Danmark.

<sup>5</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 12.12.2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT 2012, L 351, s. 1).

<sup>6</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 20.5.2015 om insolvensbehandling (EUT 2015, L 141, s. 19).

<sup>7</sup> – Rådets forordning af 29.5.2000 om insolvensbehandling (EFT 2000, L 160, s. 1, berigtiget i EUT 2014, L 350, s. 15). Jf. 33. betragtning hertil.

**B. Dansk ret**

7. Konkurslovens § 3 har følgende ordlyd:

- »1. Begæring om rekonstruktionsbehandling, konkurs eller gældssanering indgives til skifteretten på det sted, hvorfra skyldnerens erhvervmæssige virksomhed udøves.
2. Udøver skyldneren ikke erhvervmæssig virksomhed her i riget, indgives begæringen til skifteretten i den retskreds, hvor han har sit hjemting.

[...]«

8. Begrebet »hjemting« skal fortolkes i overensstemmelse med bl.a. retsplejelovens § 235, som har følgende ordlyd:

- »1. Retssager anlægges ved sagsøgtes hjemting, medmindre andet er bestemt ved lov.
2. Hjemtinget er i den retskreds, hvor sagsøgte har bopæl. Har sagsøgte bopæl i flere retskredse, er hjemtinget i enhver af dem.
3. Har sagsøgte ingen bopæl, er hjemtinget i den retskreds, hvor han opholder sig.
4. Har sagsøgte hverken bopæl eller kendt opholdssted, er hjemtinget i den retskreds, hvor han sidst har haft bopæl eller opholdssted.«

**III. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen**

9. Ansøgeren i hovedsagen, A, er dansk statsborger og udøver erhvervmæssig beskæftigelse som lønmodtager i Danmark, hvor han ligeledes er fuldt skattepligtig. Han har bopæl i Sverige.

10. A indleverede den 8. februar 2017 ansøgning om gældssanering til Sø- og Handelsretten (Danmark) i København (Danmark). Ansøgningen vedrørte gæld stiftet til danske kreditorer i perioden fra 1999 og frem.

11. Sø- og Handelsretten afviste ved kendelse af 6. april 2017 ansøgningen med henvisning til, at A ikke havde værneting i Danmark. Ifølge denne ret havde A ikke værneting i Danmark, idet han hverken udøvede erhvervmæssig virksomhed her i landet eller havde hjemting i Danmark.

12. Østre Landsret skal som ankeinstans således afgøre, om A har værneting i Danmark i forbindelse med ansøgningen om gældssanering. Denne ret er af den opfattelse, at A kan have værneting i Danmark, hvis de danske regler om værneting i gældssaneringsager strider mod EU-retten.

#### **IV. De præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen**

13. På denne baggrund har Østre Landsret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er artikel 45 TEUF, således som bestemmelsen efter [Radziejewski-dommen<sup>8</sup>] er fortolket, til hinder for en værnetingsregel som den danske, der har til formål at sikre, at den ret, som behandler gældssaneringen, har kendskab til og kan inddrage de konkrete socioøkonomiske forhold, hvorunder skyldneren og dennes familie lever og må antages fremadrettet at leve, ved sin vurdering, samt at vurderingen kan ske efter på forhånd fastlagte kriterier, der fastlægger, hvad der kan anses for en acceptabel beskeden levestandard under gældssaneringen?

Hvis spørgsmål 1 besvares således, at begrænsningen ikke kan anses for retfærdiggjort, anmodes EU-Domstolen om at oplyse:

2) om artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den også i en situation som den foreliggende har direkte virkning mellem private, således at private kreditorer skal tåle nedsættelse eller bortfald af den gæld, en skyldner, der er flyttet til udlandet, har til dem.«

14. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolens Justitskontor den 22. december 2017.

15. A, den danske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse parter deltog i retsmødet, der blev afholdt den 15. januar 2019.

#### **V. Bedømmelse**

16. For bedre at forstå, hvad der står på spil i nærværende sag, skal først de problematikker, som de præjudicielle spørgsmål rejser, sættes ind i sammenhæng med Unionens internationale privatretlige ordning. Med henblik herpå vil jeg indledningsvis fremkomme med nogle bemærkninger om den danske gældssaneringsordning. Herefter vil jeg undersøge, om disse sager er omfattet af anvendelsesområdet for de EU-retlige instrumenter. Afslutningsvis og på grundlag af disse betragtninger vil jeg foretage en vurdering af de præjudicielle spørgsmål.

##### **A. Den danske gældssaneringsordning**

17. Den forelæggende ret har anført, at en sag om gældssanering i Danmark indledes ved, at skyldneren indgiver ansøgning om gældssanering til skifteretten. Denne ret afholder møde med skyldneren og foretager en vurdering af, om der er forhold, der er til hinder for, at der indledes en sag om gældssanering. Det er også

<sup>8</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 32).

på dette stadi, at der tages stilling til, om der er værneting i Danmark, og det er dette stadi, som den sag, der har givet anledning til de foreliggende præjudicielle spørgsmål, befinder sig på.

18. Hvis der er værneting, og der ikke er forhold, der allerede på dette tidspunkt viser, at det er udsigtsløst at få gældssanering, indleder skifteretten en sag om gældssanering. Skifteretten udpeger i denne forbindelse en medhjælper, som er advokat, der undersøger skyldnerens økonomiske forhold nærmere og udarbejder et budget for gældssaneringen. Budgettet indeholder en udførlig gennemgang af skyldnerens aktiver og passiver og i øvrigt husstandens økonomiske forhold samt et forslag til gældens sanering.

19. Dette forslag sendes til kreditorerne, der først på dette tidspunkt reelt involveres i sagen. Kreditorerne får en frist til at komme med indsigelser imod forslaget. Skifteretten indkalder til møde, hvor der tages stilling til, om der skal gives gældssanering.

20. Skifteretten kan afsige kendelse om gældssanering, dels såfremt skyldneren godtgør, at vedkommende ikke er i stand til og inden for de nærmeste år ingen udsigt har til at kunne opfylde sine gældsforpligtelser, dels såfremt det må antages, at gældens sanering vil føre til en varig forbedring af skyldnerens økonomiske forhold. Kendelse om gældssanering kan i almindelighed ikke afsiges, såfremt bl.a. skyldnerens økonomiske forhold er uafklarede. Skifteretten kan ligeledes nægte gældssanering, såfremt der foreligger andre omstændigheder, som taler imod gældssanering.

21. Det fremgår af fortolkningen af de danske bestemmelser, således som den forelæggende ret har redegjort herfor, at skifteretten skal kunne foretage en vurdering af skyldnerens bagudrettede, aktuelle og fremtidige socioøkonomiske forhold for at afgøre, om skyldneren opfylder betingelserne for gældssanering, samt af vedkommendes ægtefælle eller samlevers og børns forhold. Med henblik på denne vurdering, og bl.a. kontrollen af skyldnerens oplysninger, er lokalkendskab ofte nødvendigt. Det er ifølge den forelæggende ret således væsentligt, at ansøgninger om gældssanering behandles af den ret, hvor skyldner har sit hjemsted eller sin bopæl.

## **B. Indledende bemærkninger om anvendeligheden af EU-rettens internationale privatretlige instrumenter**

22. For det første har den forelæggende ret anført, at forordning nr. 1346/2000 ikke finder anvendelse i Kongeriget Danmark, og at den danske gældssaneringsordning, selv om forordningen gjaldt i Danmark, i lyset af Radziejewski-dommen<sup>9</sup> ikke ville være omfattet af nævnte forordning. Denne ret har endvidere anført, at den danske gældssaneringsordning, i lighed med den

<sup>9</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 23).

svenske gældssaneringsordning, som var omhandlet i nævnte dom, ikke medfører, at skyldner mister rådigheden over sine aktiver i forbindelse med gældssanering.

23. Det bemærkes, at Domstolen i Radziejewski-dommen<sup>10</sup> anførte, at den svenske gældssaneringsordning ikke var nævnt i bilag A til forordning nr. 1346/2000, og at denne forordning kun fandt anvendelse på ordninger opregnet i dette bilag<sup>11</sup>. I overensstemmelse hermed fandt Domstolen i dommen i sagen Bank Handlowy og Adamiak<sup>12</sup>, at den franske beskyttelsesprocedure var omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1346/2000, idet den var blandt de ordninger, der er opført i bilag A til forordningen. Visse steder i retslitteraturen er der imidlertid udtrykt tvivl med hensyn til, om denne ordning overholder betingelserne i forordningens artikel 1, stk. 1<sup>13</sup>. Disse forfattere har heraf således udledt, at medlemsstaterne, ved at inkludere en ordning i bilag A til forordning nr. 1346/2000, kan gøre denne forordning anvendelig på ordninger, der ikke opfylder betingelserne for dens anvendelsesområde<sup>14</sup>.

24. Når dette er sagt, finder jeg det ikke nødvendigt i nærværende sag at diskutere spørgsmålet om, hvorvidt en ordning, som ikke opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1346/2000, kunne være inkluderet i bilag A til denne forordning. Den danske gældssaneringsordning er ganske enkelt ikke opført i dette bilag, da forordning nr. 1346/2000 ikke finder anvendelse i Kongeriget Danmark.

25. Det er endvidere korrekt, som den danske regering og Kommissionen har anført, at forordning 2015/848 synes at omfatte gældssaneringssager. Det fremgår af denne forordnings artikel 1, stk. 1, litra b), at den finder anvendelse på offentlige kollektive procedurer, som gennemføres med hjemmel i lovgivning vedrørende insolvens, og som med henblik på gældssanering medfører, at en skyldners aktiver og forretninger underlægges kontrol eller tilsyn af en ret, forudsat at disse procedurer, således som det fremgår af denne forordnings artikel 1, stk. 1, tredje afsnit<sup>15</sup>, er opført i bilag A til samme forordning. Det skal

<sup>10</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704).

<sup>11</sup> – Dom af 8.11.2012, Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 24).

<sup>12</sup> – Dom af 22.11.2012 (C-116/11, EU:C:2012:739).

<sup>13</sup> – Jf. bl.a. D. Robine og F. Jault-Seseke, »Le règlement 2015/848: vin nouveau et vieilles outres«, *Revue critique de droit international privé*, 2016, s. 21, punkt 18, B. Hess, P. Oberhammer, S. Bariatti, C. Koller, B. Laukemann, M. Requejo Isidro, F.C. Villata (red.), *The Implementation of the New Insolvency Regulation: Improving Cooperation and Mutual Trust*, Nomos, 2018, s. 65.

<sup>14</sup> – Jf. den ovenfor i fodnote 13 nævnte juridiske litteratur. Jf. ligeledes G. Van Calster, »COMIng, and Here to Stay: The Review of The European Insolvency Regulation«, *European business law review*, 2016, s. 739.

<sup>15</sup> – Jf. ligeledes tiende betragtning til forordning 2015/848, hvorefter »[anvendelsesområdet] også [bør] omfatte procedurer, der tager sigte på gældseftergivelse eller gældssanering i forhold til forbrugere og selvstændige, f.eks. ved at reducere det beløb, som skyldneren skal betale, eller ved at forlænge den betalingsfrist, som skyldneren har fået. Da der ved sådanne procedurer ikke

imidlertid bemærkes, at forordning 2015/848 i lighed med forordning nr. 1346/2000 ikke er bindende for Kongeriget Danmark. I øvrigt finder forordning 2015/848 anvendelse på procedurer, der indledes efter den 26. juni 2017<sup>16</sup>, mens den ansøgning, der har givet anledning til hovedsagen, blev indgivet den 7. februar 2017.

26. For det andet har den forelæggende ret anført, at i modsætning til forordningerne om konkurs og insolvens gælder forordning nr. 44/2001 i Kongeriget Danmark i medfør af »parallelaftalen«<sup>17</sup>.

27. Ifølge den forelæggende ret er den danske gældssaneringsordning imidlertid hverken omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001 eller dens efterfølger, forordning nr. 1215/2012. I henhold til forordningernes artikel 1, stk. 2, litra b), finder disse to forordninger ikke anvendelse på konkurs, akkord og andre lignende ordninger.

28. Jeg deler i denne henseende den forelæggende rets synspunkt.

29. Selv om gældssaneringsordningen opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 1, i forordning 2015/848 og derfor kan være omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning, kan den efter min opfattelse ikke være omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012. Forordning nr. 1215/2012 og forordning 2015/848 supplerer hinanden, og deres respektive anvendelsesområder bør ikke overlape hinanden<sup>18</sup>.

30. Den omstændighed, at forordning 2015/848 ikke finder anvendelse i Danmark, er uden betydning<sup>19</sup>. Anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012

nødvendigvis udpeges en insolvensbehandler, bør de være omfattet af denne forordning, når de gennemføres under kontrol eller tilsyn af en ret. I denne forbindelse bør udtrykket »kontrol« også dække situationer, hvor retten alene handler på begæring af en kreditor eller andre interesserede parter«.

<sup>16</sup> – Jf. artikel 84 i forordning 2015/848.

<sup>17</sup> – Rådets afgørelse 2005/790/EF af 20.9.2005 om undertegnelse på Fællesskabets vegne af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT 2005, L 299, s. 61).

<sup>18</sup> – Som det således fremgår af syvende betragtning til forordning 2015/848, bør de ordninger, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, i medfør af dennes artikel 1, stk. 2, litra b), være omfattet af forordning 2015/848. I samme tråd, for så vidt angår forholdet mellem forgængeren til forordning 2015/848 (forordning nr. 1346/2000) og forordning nr. 44/2001, jf. dom af 4.9.2014, Nickel & Goeldner Spedition (C-157/13, EU:C:2014:2145, præmis 21). Domstolen har fulgt den samme argumentation i andre sammenhænge. Jf. analogt dom af 6.10.2015, Matoušková (C-404/14, EU:C:2015:653, præmis 34), og af 1.3.2018, Mahnkopf (C-558/16, EU:C:2018:138, præmis 41).

<sup>19</sup> – Jf. analogt mit forslag til afgørelse Mahnkopf (C-558/16, EU:C:2017:965, punkt 73).



kan ikke bestemmes ud fra, om forordning 2015/848 i den pågældende medlemsstat finder anvendelse eller ej.

31. Som det fremgår af punkt 23 og 24 i nærværende forslag til afgørelse, er anvendeligheden af forordning 2015/848 desuden afhængig af, at ordningen er opført i bilag A til denne forordning<sup>20</sup>. Det er dog klart, at en ordning, som opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 1, ikke kan omfattes af anvendelsesområdet for forordning nr. 1215/2012, alene fordi den ikke er opført i bilag A til forordning 2015/848<sup>21</sup>.

32. Sammenfattende er den danske gældssaneringsordning, der er omhandlet i forelæggelsesafgørelsen, ikke omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1346/2000, nr. 44/2001 og nr. 1215/2012. Følgelig tages disse forordningers forskrifter ikke i betragtning ved gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i nærværende sag. Ved gennemgangen af det første præjudicielle spørgsmål vil jeg således behandle problematikken vedrørende anvendelsen af forordning 2015/848 under omstændigheder som i den foreliggende sag, idet den danske regering fra denne forordning synes at udlede et argument for, at artikel 45 TEUF ikke er til hinder for bopælskravet i den danske lovgivning.

### **C. Det første præjudicielle spørgsmål**

33. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om bopælskravet, således som det er fastsat i den danske lovgivning, kan begrundes ved den omstændighed, at bopælskravet gør det muligt at sikre, at den ret, som behandler gældssaneringen, kan træffe afgørelse på grundlag af skyldnerens og dennes families bagudrettede, aktuelle og fremtidige konkrete socioøkonomiske forhold.

34. Den forelæggende ret har derimod ikke anmodet Domstolen om at tage stilling til, om bopælskravet i de danske regler udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som i princippet er forbudt i henhold til artikel 45 TEUF. Under henvisning til Radziejewski-dommen<sup>22</sup> har den forelæggende ret og samtlige parter anført, at den danske lovgivning begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed. De er dog uenige med hensyn til begrundelsen for denne hindring.

35. Før behandlingen af sagens realitet vil jeg fremkomme med nogle bemærkninger om de eventuelle hindringer, som værnetingsreglerne i lyset af Radziejewski-dommen<sup>23</sup> skaber. Herefter, og henset til de argumenter, som den

<sup>20</sup> – Jf. artikel 1, stk. 1, tredje afsnit, i forordning 2015/848. Jf. ligeledes niende betragtning hertil.

<sup>21</sup> – Jf. syvende betragtning, sidste punktum, til forordning 2015/848, hvorefter det forhold, at en national procedure ikke er opført i bilag A til denne forordning, ikke bør være ensbetydende med, at denne procedure er omfattet af forordning nr. 1215/2012.

<sup>22</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 52 og 53).

<sup>23</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704).

forelæggende ret og den danske regering har fremført, vil jeg behandle spørgsmålet om, hvorvidt bopælskravet under den foreliggende sags omstændigheder kan anses for begrundet.

**1. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en hindring for den frie bevægelighed**

36. Domstolen har i sin praksis fremhævet, at en national bestemmelse, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, navnlig rammer borgere fra andre medlemsstater og kan af denne grund udgøre en indirekte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, som er i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed <sup>24</sup>.

37. Nærværende sag vedrører imidlertid de internationale værnetingsregler. Disse regler kræver i kraft af deres natur tilknytningskriterier, hvorefter en medlemsstats myndigheder udpeges som kompetente til at påkende en kategori af sager. Desuden hviler disse regler, bl.a. ud fra hensynet til god retspleje, i vid udstrækning på den forudsætning, at der skal være en tilknytning mellem sagen og den stat, hvis retter har kompetence til at påkende denne sag <sup>25</sup>. Det er således ikke overraskende, at der med hensyn til tilknytningskriteriet ofte henvises til bopælsstedet.

38. Følges en tilgang, hvorefter indførelsen – i en værnetingsregel – af et tilknytningskriterium om bopælssted udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, kan dette føre til den antagelse, at alle værnetingsregler, der hviler på det forhold, at der foreligger en tilknytning mellem bopæl eller opholdssted og den pågældende stat, i kraft af deres natur er udtryk for forskelsbehandling og derfor i princippet er i strid med de friheder, der er beskyttet ved EU-retten.

39. Efter min opfattelse synes et sådant resultat dog paradoksalt, for så vidt som kompetencefordelingen i dag er gennemført ved værnetingsregler, der anvender tilknytningskriterier.

40. Det må ikke glemmes, at nærværende sag vedrører en særlig værnetingsregel i gældssaneringsager. Disse sager er ikke, i det mindste ikke i den tidsmæssige sammenhæng for nærværende sag, underlagt harmoniserede værnetingsregler. Medlemsstaterne er endvidere ikke forpligtet til at indføre en gældssaneringsordning i deres nationale lovgivning.

41. Som hovedregel giver værnetingsreglerne ikke, i hvert fald ikke direkte, materielle rettigheder. Deres rolle begrænser sig til at *udpege* de myndigheder, der er kompetente til at træffe afgørelse om, hvorvidt en rettighed skal tildeles eller ej.

<sup>24</sup> – Jf. bl.a. dom af 7.5.1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, præmis 29 og 30).

<sup>25</sup> – Som eksempel herpå jf. mit forslag til afgørelse KP (C-83/17, EU:C:2018:46, punkt 56).

42. I tilfældet med en særlig ordning såsom gældssaneringsordningen står det imidlertid medlemsstaterne frit for at indføre en sådan eller ej i deres nationale lovgivning. Den rolle, som en værnetingsregel spiller, begrænser sig følgelig ikke udelukkende til *fordelingen* af kompetence mellem alle medlemsstaternes myndigheder. Hvad angår sådanne sager kan kompetencen for retterne i en medlemsstat udmønte sig i, at der gives adgang til gældssanering og følgelig en afgørelse om sanering af den gæld, som på den pågældende medlemsstats område haves over for en skyldners kreditorer.

43. Det er følgelig ikke udelukket, at en national værnetingsregel, hvorved lovgiver i praksis fastlægger, hvem der kan omfattes af en bestemt ordning, kan forhindre eller afskrække en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed i henhold til den primære ret.

44. Det var dette ræsonnement, som Domstolen fulgte i Radziejewski-dommen<sup>26</sup>, hvori den fastslog, at en national retsforordning, der undergiver bevilling af gældssanering et bopælskrav, kan afskrække en insolvent arbejdstager – hvis gæld er så stor, at han næppe vil kunne indfri den inden for en forudseelig fremtid – fra at udøve sin ret til fri bevægelighed.

45. Af samme grunde finder jeg følgelig, at det bopælskrav, der er indført i dansk lovgivning, udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Herefter skal spørgsmålet om, hvorvidt denne hindring kan anses for begrundet, besvares.

## 2. *Om begrundelsen*

46. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at bopælskravet i de danske værnetingsregler skal anses for begrundet. Parterne har på dette punkt divergerende opfattelser. Den danske regering deler den forelæggende rets opfattelse, mens A og Kommissionen er af den opfattelse, at dette krav i lyset af artikel 45 TEUF ikke kan begrundes.

47. For at afgøre, om en foranstaltning, hvorom det er blevet fastslået, at den begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed, kan begrundes, skal det undersøges, om denne foranstaltning for det første forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten, og er begrundet i tvingende almene hensyn, for det andet sikrer gennemførelsen af det pågældende mål og for det tredje ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål<sup>27</sup>. Jeg vil først behandle den første betingelse om, at der skal være et legitimt mål, og derefter den anden og den tredje

<sup>26</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 30 og 31).

<sup>27</sup> – Dom af 8.11.2012, Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 33). Jf. ligeledes dom af 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 38), og af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 36).

betingelse, der henholdsvis kommer til udtryk i form af den pågældende lovgivnings egnethed og nødvendighed.

**a) Den påberåbte begrundelse**

48. Det fremgår af formuleringen af det første præjudicielle spørgsmål og af forelæggelsesafgørelsen, at kravet om, at skyldners hjemting skal være i Danmark, har til formål at sikre, at en ansøgning om gældssanering kan behandles på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, som for det første giver mulighed for at bedømme skyldnerens socioøkonomiske livsvilkår med henblik på at vurdere, om det er manglende betalingsevne- eller vilje, der har ført til, at skyldneren er forgældet, for det andet at sikre en varig forbedring af skyldnerens forhold og for det tredje at sikre, at skyldneren har en passende beskeden, men dog tilstrækkelig leveford under det efterfølgende forløb, hvor den nedskrevne gæld skal afdrages.

49. Formålet med bopælskravet, således som det er beskrevet af den forelæggende ret, er at sikre, at omstændighederne omkring skyldnerens og dennes nærtstående socioøkonomiske forhold samt livsvilkår på det sted, hvor de er selvforsørgende, tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af ansøgningen om gældssanering.

50. I Radziejewski-dommen fandt Domstolen som svar på den svenske regerings argument om, at bopælskravet var nødvendigt for tilstrækkelig klart at kunne fastlægge skyldnerens økonomiske og personlige situation, bl.a., at det er legitimt for en medlemsstat at ville kontrollere en skyldners økonomiske og personlige forhold, før han bevilges hel eller delvis gældssanering<sup>28</sup>.

51. Der synes ikke at være forskelle mellem formålet med bopælskravet i den danske lovgivning og formålet med det bopælskrav, som var omhandlet i Radziejewski-dommen<sup>29</sup>.

52. Ifølge den forelæggende ret og den danske regering behandlede Domstolen bopælskravet i lyset af nødvendigheden af at kontrollere en skyldners økonomiske og personlige forhold. Domstolen har imidlertid ikke taget stilling til, hvorvidt formålet om at sikre, at den ret, som behandler gældssaneringen, har kendskab til og i sin vurdering kan inddrage de konkrete socioøkonomiske forhold, hvorunder

<sup>28</sup> – Dom af 8.11.2012, Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 44). I sit forslag til afgørelse i denne sag anførte generaladvokat Sharpston efter at have redegjort for den svenske regerings synspunkter, at »[d]et er åbenbart, at en afgørelse om gældssanering skal baseres på en passende og detaljeret vurdering af skyldnerens reelle personlige og økonomiske forhold«. Generaladvokat Sharpston antydede ligeledes at anerkende, 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«. Jf. forslag til afgørelse Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:570, punkt 59).

<sup>29</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704).

skyldneren lever, kan begrunde en begrænsning i adgangen til at søge gældssanering til personer, som er bosiddende eller i hvert fald senest har haft bopæl i ansøgerstaten.

53. Det er endvidere den danske regerings opfattelse, at den svenske lovgivning, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til Radziejewski-dommen<sup>30</sup>, ligeledes indebar en efterfølgende kontrol med skyldneren, der gav de svenske myndigheder mulighed for at følge op på de anstrengelser, som skyldneren havde gjort sig for at opfylde sine forpligtelser. Den danske regering har gjort gældende, at bopælskravet følgelig ikke var egnet til at sikre det forfulgte formål, idet skyldner blot kunne overføre sin bopæl til en anden medlemsstat efter indgivelse af ansøgning om gældssanering. I forbindelse med den danske gældssaneringsordning foretager retterne derimod ikke en sådan efterfølgende kontrol med skyldneren.

54. Den forelæggende ret og den danske regering synes således at gøre gældende, at den danske lovgivning søger at sikre et højere kendskabsniveau til skyldnerens situation end det, der var krævet i medfør af den svenske lovgivning, som var omhandlet i Radziejewski-sagen<sup>31</sup>.

55. I disse to tilfælde forbliver formålet med bopælskravet imidlertid uforandret. Forskellene med hensyn til kendskabsniveauet til en skyldners situation kan efter min opfattelse afspejles i vurderingen af den pågældende lovgivnings nødvendighed.

56. Den danske regerings argument, hvorefter den danske lovgivning ikke foreskriver en efterfølgende kontrol, synes i øvrigt ikke efter min opfattelse at stemme overens med visse andre af dens argumenter. Denne regering har i sit indlæg således gjort gældende, at en kendelse om gældssanering truffet i forhold til en skyldner, der er rejst til udlandet, under visse omstændigheder kan ophæves.

57. Den forelæggende ret har henvist til en sådan mulighed ved mere uddybende at anføre, at en kendelse om gældssanering kan ophæves, hvis skyldneren under gældssaneringssagen har handlet svigagtigt eller groft tilsidesætter sine pligter ifølge kendelsen om gældssanering. Under alle omstændigheder, og således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og den danske regerings indlæg, finder ophævelse af en kendelse om gældssanering ikke sted automatisk.

58. Vurderingen af en skyldners adfærd, efter at der er truffet en sådan kendelse, hvorved de danske myndigheder søger oplyst, om skyldneren overholder de i kendelsen fastsatte betingelser, udgør efter min opfattelse en form for efterfølgende kontrol. Jeg finder følgelig ikke den danske regerings argument

<sup>30</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704).

<sup>31</sup> – Dom af 8.11.2012, Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:704).

om, at nærværende sag adskiller sig fra den sag, der gav anledning til Radziejewski-dommen<sup>32</sup>, overbevisende, idet de danske myndigheder ikke foretager en efterfølgende kontrol.

59. I lyset af det ovenstående, og henset til analogien mellem formålet med den svenske lovgivning, der var omhandlet i Radziejewski-dommen<sup>33</sup>, og formålet med den i nærværende sag omhandlede lovgivning, er det min opfattelse, at bopælskravet i den danske lovgivning forfølger et legitimt formål, nemlig at ansøgningen om gældssanering kan behandles på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, som giver mulighed for at fastlægge skyldnerens og dennes nærtståendes bagudrettede, aktuelle og fremtidige socioøkonomiske forhold samt livsvilkår på det sted, hvor de er selvforsørgende.

**b) Den pågældende lovgivnings egnethed og nødvendighed**

60. Den forelæggende rets og den danske regerings betragtninger, hvorved de søger at begrunde den pågældende hindring, hviler på det synspunkt, at den geografiske nærhed mellem en skyldners bopælssted og det sted, hvor den ret, som behandler gældssaneringen, er beliggende, gør det muligt at sikre, at omstændighederne omkring skyldnerens og dennes nærtståendes socioøkonomiske forhold samt livsvilkår på det sted, hvor de er selvforsørgende, tages i betragtning ved vurderingen af denne ansøgning.

61. Den forelæggende ret og den danske regering har i denne henseende anført, at en ret, som behandler ansøgninger om gældssanering, ikke har, og ikke kan have, kendskab til de forhold, hvorunder en ansøger lever i en anden medlemsstat. Der findes ikke retsregler, som giver mulighed for at afkræve andre medlemsstater oplysninger om lokale indtægts- og udgiftsforhold eller andre forhold af betydning for vurderingen af ansøgningen om gældssanering. En sådan ret har endvidere ikke mulighed for at kontrollere de oplysninger, som skyldneren selv kommer med.

62. Den forelæggende ret har endvidere anført, at der i mangel af harmoniserede regler ikke er mindre indgribende måder at tilgodese dette formål på end at begrænse kredsen af skyldnere, som kan opnå gældssanering, til personer bosiddende i Danmark. Ifølge den danske regering ville en fortolkning af artikel 45 TEUF, hvorefter denne bestemmelse er til hinder for en værnetingsregel som den danske, hæmme den effektive gennemførelse af forordning 2015/848.

63. I lighed med A og Kommissionen er jeg af den opfattelse, at anvendelsen af bopælskravet over for arbejdstagere i det mindste i to henseender mangler logik og sammenhæng. Den danske regerings og den forelæggende rets argumenter

<sup>32</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704).

<sup>33</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704).

vedrørende henholdsvis det forhold, at der findes harmoniserede bestemmelser og manglen herpå, kan ikke afhjælpe disse problemer.

64. Det første problem vedrører den omstændighed, at bopælskravet alene synes at finde anvendelse over for arbejdstagere, der udøver erhvervmæssig beskæftigelse i Danmark, og ikke over for personer, som udøver selvstændig økonomisk virksomhed i Danmark. I de sidstnævntes tilfælde er den omstændighed, at de ikke har bopæl på dansk område, imidlertid ikke til hinder for indgivelse af ansøgning om gældssanering til retterne i denne medlemsstat.

65. Det andet problem vedrører den omstændighed, at der efter de danske regler først tages stilling til, at der er et bopælskrav, på det tidspunkt, hvor ansøgningen om gældssanering indgives.

*1) Sammenhængen i anvendelsen af bopælskravet og konsekvenserne heraf for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål*

66. Bopælskravet hviler på det synspunkt, at takket være den geografiske nærhed mellem en skyldners bopælssted og det sted, hvor den ret, som behandler gældssaneringen, er beliggende, kan denne ret træffe afgørelse om gældssanering på grundlag af oplysninger om skyldnerens socioøkonomiske forhold. Ved skifterettens vurdering af skyldnerens socioøkonomiske forhold skal dette krav i princippet tillægges samme betydning, uanset om der er tale om en selvstændig erhvervsdrivende eller en lønmodtager. I disse to tilfælde er de foranstaltninger, der gør det muligt at indhente oplysninger fra en anden medlemsstat, og dem, der gør det muligt at kontrollere skyldnerens oplysninger, så godt som identiske.

67. Efter min opfattelse synes bopælskravet efter de danske regler imidlertid ikke at blive anvendt sammenhængende. Mens en person, som udøver selvstændig økonomisk virksomhed på dansk område, kan indgive en ansøgning om gældssanering til en dansk ret på det sted, hvor denne virksomhed udøves, selv om vedkommende ikke har bopæl i Danmark, kan en lønmodtager, der ikke har bopæl på dansk område, nemlig ikke indgive en sådan ansøgning til retterne i denne medlemsstat.

68. For så vidt angår nærværende sag er det ubestridt, at ansøgeren i hovedsagen arbejder i Danmark, hvor han er fuldt skattepligtig. Denne ansøgers socioøkonomiske forhold kan derfor, som den danske regering har anerkendt, fastslås, i det mindste delvist, uden at skulle tage hensyn til oplysninger fra en anden medlemsstat<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> – I denne henseende afspejler disse omstændigheder delvist omstændighederne i den sag, der gav anledning til Radziejewski-dommen. I denne sag var ansøgerens arbejdsgiver svensk, og ansøgeren var »fuldt skattepligtig« i Sverige, hvilket Domstolen fremhævede, da den fastslog, at bopælskravet gik ud over, hvad der var nødvendigt for tilstrækkelig klart at kunne fastlægge skyldnerens økonomiske og personlige situation. Jf. dom af 8.11.2012, Radziejewski (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 48).

69. I henhold til den danske lovgivning har ansøgeren imidlertid ingen mulighed for at påberåbe sig de i foregående præmis nævnte forhold for at indgive en ansøgning til en dansk ret, selv om det heraf fremgår, at der er en sådan tilknytning til Danmark. Selv om en sådan tilknytning er tilstrækkelig for at danske retter kan træffe afgørelse om en ansøgning om gældssanering indgivet af en person, som udøver selvstændig økonomisk virksomhed på denne medlemsstats område, bør en sådan tilknytning imidlertid ligeledes være tilstrækkelig til, at der kan træffes afgørelse om en ansøgning herom indgivet af en lønmodtager.

70. Dette gælder så meget desto mere, som den danske lovgivning, således som det illustreres af de eksempler, som A er fremkommet med i sit skriftlige indlæg<sup>35</sup>, ikke er til hinder for, at de nationale retter kan træffe afgørelse om gældssanering, selv om de skal tage hensyn til oplysninger fra en anden medlemsstat.

71. Denne usammenhængende anvendelse af bopælskravet i henhold til den danske lovgivning viser følgelig, at det ikke er nødvendigt at have bopæl på dansk område, for at retterne i denne medlemsstat kan træffe afgørelse om gældssanering. Dette er en indikation af, at et bopælskrav som det, der er fastsat i dansk lovgivning, går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der er nævnt ovenfor i punkt 59 i dette forslag til afgørelse.

## 2) *Konsekvenserne af perpetuatio fori-princippet for begrundelsen af bopælskravet*

72. A har i sit skriftlige indlæg anført, at ifølge dansk retslitteratur og retspraksis skal en ansøgning om gældssanering indgives til den ret, som på grundlag af bopælen på ansøgningstidspunktet *ratione loci* har kompetence. De vurderinger, der foretages i forbindelse med gældssaneringssagen, vedrører derimod ansøgerens forhold på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om denne ansøgning.

73. Det er min opfattelse, at den forelæggende ret i denne henseende har lagt samme fortolkning af de danske bestemmelser til grund. Den har således i forelæggelsesafgørelsen anført, at det er på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om gældssanering, at der tages stilling til, om der er værneting i Danmark.

74. Ifølge den såkaldte regel om »perpetuatio fori-princippet« bevarer den kompetente ret, ved hvilken sagen er anlagt, faktisk i princippet kompetencen,

<sup>35</sup> – A har givet et eksempel med en ansøger, som er bosat i Danmark, men har arbejde i en anden medlemsstat, i hvilket tilfælde en dansk ret ville skulle behandle ansøgningen om gældssanering på grundlag af oplysninger fra denne anden medlemsstat om bl.a. ansøgerens indtægts- og beskatningsforhold. På linje hermed har A henvist til situationen for en ansøger, der har arbejdet i udlandet.



selv om den tilknytningsfaktor, i medfør af hvilken dens kompetence er blevet fastslået, ændrer sig i løbet af retssagen<sup>36</sup>.

75. Kendskab til oplysninger vedrørende en skyldners forhold og livsvilkår på bopælsstedet kan således ikke sikres med et bopælskrav, for så vidt som en ændring i tilknytningsfaktoren efter indgivelse af ansøgning om gældssanering, dvs. flytning af bopæl til en anden medlemsstat, ifølge perpetuatio fori-princippet ikke er til hinder for, at en dansk ret træffer afgørelse om en sådan ansøgning.

76. Idet der først tages stilling til tilknytningen til dansk område på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om gældssanering, mens en skifteret ved vurderingen af denne ansøgning skal tage hensyn til omstændigheder, der ligger forud for og efter dette tidspunkt, går bopælskravet, således som det er fastsat i den danske lovgivning, følgelig ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre formålet med dette krav. Det er dette ræsonnement, som Domstolen fulgte i Radziejewski-dommen<sup>37</sup>, hvorefter fastsættelsen af et bopælskrav, der alene er baseret på datoen for indgivelsen af ansøgningen, går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på kontrollen af ansøgerens forhold og kendskabet til forholdene på det sted, hvor vedkommende har sin bopæl.

77. Denne betragtning kan hverken drages i tvivl af den danske regerings argumenter om, at der foreligger harmoniserede værnetingsregler, eller af den forelæggende rets argumenter om mangel på samme.

### 3) *Harmonisering af værnetingsreglerne i gældssaneringsager*

78. Ifølge den forelæggende ret findes der som følge af den manglende harmonisering af gældssaneringsreglerne ikke mindre indgribende måder at tilgodese dette formål på end at begrænse kredsen af skyldnere, som kan opnå gældssanering, til personer bosiddende i Danmark.

79. Den danske regering har derimod fremhævet, at der findes harmoniserede regler vedrørende international kompetence i sager om gældssanering. Ifølge denne regering ville en fortolkning af artikel 45 TEUF, hvorefter denne bestemmelse er til hinder for en værnetingsregel som den danske, hæmme den effektive gennemførelse af forordning 2015/848. I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning 2015/848 ville de svenske retter under den foreliggende sags omstændigheder have kompetence til at behandle en i Sverige bosiddende skyldners forhold. Den danske værnetingsregel er således ikke væsensforskellig fra denne forordnings internationale kompetenceregulering.

80. Disse argumenter kan ikke tiltrædes.

<sup>36</sup> – Jf. min stillingtagen C (C-376/14 PPU, EU:C:2014:2275, fodnote 37).

<sup>37</sup> – Dom af 8.11.2012 (C-461/11, EU:C:2012:704, præmis 47).

81. Som anført i punkt 25 i dette forslag til afgørelse finder forordning 2015/848 ikke anvendelse *ratione temporis* på tvisten i hovedsagen. Det skal ikke desto mindre tages i betragtning, at de danske regler, der fastsætter bopælskravet, fortsat finder anvendelse i denne medlemsstat, selv om de øvrige medlemsstater siden den 26. juni 2017 har anvendt bestemmelserne i forordning 2015/848.

82. I henhold til artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning 2015/848 anses centret for den fysiske persons, bortset fra selvstændigt erhvervsdrivende fysiske personers, hovedinteresser for at være det sted, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted, medmindre andet godtgøres. Uafhængigt af den omstændighed, at begrebet »sædvanlig[t] opholdssted« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning 2015/848, ikke nødvendigvis skal svare til begrebet »bopæl« i den danske lovgivnings forstand, henviser denne bestemmelse i forordning 2015/848 imidlertid ikke automatisk skyldner til de retter på det sted, hvor vedkommende har sin bopæl. Der er således kun tale om en formodning, som kan afkræftes.

83. Den løsning, der er fastsat i forordning 2015/848, udgør således – for at bruge de af den forelæggende ret anvendte udtryk – for det første et eksempel på »mindre indgribende måder« at tilgodese formålet med bopælskravet således som defineret af denne ret og den danske regering.

84. En lovgivning, der fastsætter et bopælskrav som den omhandlede danske lovgivning, kan for det andet påvirke anvendelsen af forordning 2015/848 i de medlemsstater, hvor forordningen er bindende, hvis det i givet fald viser sig, at forudsætningen i denne forordnings artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, måtte blive afkræftet, f.eks. til fordel for det sted, hvor arbejdet er blevet udført. I sådanne tilfælde ser den danske lovgivning bort fra afkræftelsen af denne forudsætning<sup>38</sup>.

85. For at sammenfatte denne del af min gennemgang af harmoniseringen af værnetingsreglerne deler jeg for det første ikke den forelæggende rets synspunkt om, at der ikke findes mindre indgribende måder at tilgodese det med bopælskravet fastsatte formål. For det andet og i modsætning til, hvad den danske regering har gjort gældende, gør det forhold, at der findes værnetingsregler, som

<sup>38</sup> – En sådan situation ville nemlig føre til en blindgyde, forudsat at begrebet »medlemsstat« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning 2015/848 ikke forstås som omfattende alle medlemsstater, for hvilke denne forordning finder anvendelse. I så fald kan lønmodtageren hverken indgive en ansøgning om gældssanering til de danske retter eller til retterne i en anden medlemsstat. Det bemærkes i denne henseende, at i modsætning til bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17.6.2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT 2008, L 177, s. 6) indeholder forordning 2015/848 ikke nogen bestemmelse om, at der ved »medlemsstat« forstås de medlemsstater, som dens bestemmelser finder anvendelse på. Efter min opfattelse synes denne fortolkning af begrebet »medlemsstat« at være blevet foreslået visse steder i litteraturen ved fortolkningen af artikel 39 i forordning nr. 1346/2000, som fastsatte, at kreditorer, som har deres sædvanlige opholdssted, deres bopæl eller deres hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor insolvensbehandlingen er indledt, har ret til at anmelde deres fordringer skriftligt i forbindelse med insolvensbehandlingen. Jf. A. Herchen i: K. Pannen (red.), *European Insolvency Regulation*, De Gruyter, Berlin, 2007, s. 465.

er fastsat i forordning 2015/848, det ikke muligt at støtte den danske lovgivnings forenelighed med EU-retten.

#### 4) *Endelig konklusion*

86. Sammenfattende bemærkes, at bopælskravet i den danske lovgivning ikke synes at blive anvendt på sammenhængende vis, hvilket kan være en indikation af, at dette krav går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på kontrollen af ansøgerens forhold og kendskabet til forholdene på det sted, hvor vedkommende har sin bopæl. Denne betragtning bekræftes af, at bopælskravet alene er baseret på datoen for indgivelsen af ansøgningen. Endelig kan disse betragtninger ikke svækkes af argumenterne vedrørende forordning 2015/848.

87. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål således, at artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en lønmodtager, der ikke har bopæl på en medlemsstats område, ikke kan indgive ansøgning om gældssanering til retterne i denne medlemsstat, selv om der er en tilstrækkelig tilknytning til nævnte medlemsstat, der er sammenlignelig med den tilknytning, som følger af at have bopæl på dette område.

#### **D. Det andet præjudicielle spørgsmål**

88. Med sit andet præjudicielle spørgsmål, der er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om en lønmodtager, som ikke opfylder bopælskravet, ikke desto mindre kan opnå gældssanering i de tilfælde, hvor de øvrige materielle betingelser herfor er opfyldt, med den konsekvens, at private kreditorer skal tåle nedsættelse eller bortfald af den gæld, som en skyldner, der er flyttet til udlandet, har til dem.

89. Det må indrømmes, at der ved læsningen af det andet præjudicielle spørgsmål er en vis usikkerhed om det egentlige formål med den forelæggende rets spørgsmål. Det fremgår af formuleringen af dette spørgsmål, at den forelæggende ret rejser tvivl om den effektive virkning af artikel 45 TEUF under de i den foreliggende sag omhandlede omstændigheder.

90. Kommissionen har i denne henseende gjort gældende, at tvisten i hovedsagen ikke umiddelbart vedrører relationen mellem private parter, og at spørgsmålet om, hvorvidt artikel 45 TEUF har direkte virkning for de nævnte forhold, derfor ikke er relevant. Den danske regering er af den opfattelse, at anvendelsen af artikel 45 TEUF under den foreliggende sags omstændigheder giver anledning til en situation, hvor der foreligger en »incidental horizontal effect«.

91. Det bemærkes, at det i det foreliggende tilfælde er de nationale bestemmelser, der er genstand for bedømmelse i lyset af artikel 45 TEUF, og ikke

private personers adfærd, hvorved disse personer pålægger andre private personer forpligtelser<sup>39</sup>. Det er i øvrigt klart, at de i denne sag omhandlede nationale bestemmelser er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF. Når sådanne nationale bestemmelser ikke er i overensstemmelse med traktaten, skal der ses bort fra anvendelsen heraf, uanset om der er tale om en tvist mellem private eller mellem en privat og et statsligt organ.

92. Selv om det lægges til grund, at det andet spørgsmål skal undersøges på grundlag af de forpligtelser, som pålægges kreditorer til en skyldner under gældssanering, skal der subsidiært tages hensyn til, at et bopælskrav som det i hovedsagen omhandlede udgør et tilknytningskriterium fastsat i en kompetenceregulering. Som det fremgår af mine foregående betragtninger, giver værnetingsreglerne ikke, i det mindste ikke direkte, materielle rettigheder, og de pålægger ej heller private materielle forpligtelser. I den foreliggende sag giver den nationale værnetingsregel alene mulighed for at ansøge om gældssanering ved en dansk ret. Det er således ved denne rets afgørelse, at private tildeles rettigheder eller pålægges forpligtelser.

93. Endelig kan jeg ikke udelukke, at den forelæggende ret med sit andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, hvilke konsekvenser den skal drage af Domstolens dom i denne sag, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende.

94. Det er korrekt, at det inden for rammerne af den præjudicielle procedure hverken tilkommer Domstolen at fortolke en medlemsstats nationale ret eller at bestemme, hvordan denne medlemsstat skal efterkomme dens fortolkning af EU-retten. For at give den forelæggende ret et brugbart svar skal jeg dog fremsætte nogle bemærkninger hertil.

95. Det bemærkes i denne henseende, at det forhold, at et bopælskrav ikke er foreneligt med artikel 45 TEUF, ikke medfører, at dette krav er absolut ugyldigt i dets helhed. Denne manglende forenelighed er blot en følge af den omstændighed, at en skyldner i det konkrete tilfælde i medfør af en national lovgivning ikke kan opnå gældssanering, selv om vedkommende har en tilstrækkelig tilknytning til denne medlemsstats område.

96. I dette tilfælde og i andre lignende tilfælde har den nationale ret ikke pligt til ganske enkelt at afvise bopælskravet og anvende den pågældende nationale bestemmelse uden krav om, at der skal være en tilknytning mellem skyldneren og det danske område.

97. Den kan derimod overveje en mere nuanceret løsning, som i givet fald består i, at bopælskravet lempes, således at de danske retter kan træffe afgørelse om gældssanering, når der foreligger en tilstrækkelig tilknytning mellem skyldner og det danske område. Således som jeg har anført i punkt 37 i dette forslag til afgørelse, hviler langt størstedelen af værnetingsreglerne, bl.a. ud fra hensynet til

<sup>39</sup> – Jf. modsætningsvis dom af 6.6.2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296).

god retspleje, faktisk på det synspunkt, at der skal være en tilknytning mellem den ret, der er kompetent, og den pågældende situation. Således skal stivheden i bopælskravet i den danske lovgivning blot smidiggøres for at give det således definerede nærhedsprincip mere plads.

98. I lyset af denne argumentation foreslår jeg Domstolen at besvare det andet præjudicielle spørgsmål med, at artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede udelukker anvendelsen af den pågældende nationale lovgivning uafhængigt af, om gældssaneringsagen eventuelt medfører, at private pålægges forpligtelser.

99. Det bemærkes i denne henseende, at den omstændighed, at disse private skal tåle nedsættelse eller bortfald af den gæld, en skyldner, der er flyttet til udlandet, har til dem, følger af afgørelsen fra den danske ret, der træffer afgørelse om gældssaneringen.

## **VI. Forslag til afgørelse**

100. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Østre Landsret (Danmark) som følger:

- »1) Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en lønmodtager, der ikke har bopæl på en medlemsstats område, ikke kan indgive ansøgning om gældssanering til retterne i denne medlemsstat, selv om der er en tilstrækkelig tilknytning til nævnte medlemsstat, der er sammenlignelig med den tilknytning, som følger af at have bopæl på dette område.
- 2) Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede udelukker anvendelsen af den pågældende nationale lovgivning uafhængigt af, om gældssaneringsagen eventuelt medfører, at private pålægges forpligtelser.«