

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
F.G. JACOBS  
föredraget den 20 november 2003<sup>1</sup>

1. Förevarande mål gäller en finsk medborgare som uppbär finsk sjukpension och som är bosatt och betalar inkomstskatt i Spanien. Till följd av en skuld som han har i Finland, föreligger ett beslut om utmätning av hans pension. Enligt de tillämpliga finska bestämmelserna beräknas det utmätta beloppet så att personen garanteras en minimiinkomst, men vid den beräkningen beaktas inte hans spanska inkomstskatt. Eftersom finsk inkomstskatt, om den hade varit tillämplig och hade innehållits som källskatt, skulle ha beaktats, vill Högsta domstolen få klarhet i om gemenskapsrätten, och i synnerhet fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskap, utgör hinder för skillnaden i behandling.

*"Artikel 17*

1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag.

*Artikel 18*

**Fördragets bestämmelser**

1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget.

2. Artiklarna 17 och 18 EG har följande lydelse:

1 — Originalspråk: engelska.

...”

## Nationella bestämmelser

3. Enligt utsökningslagen kan utmätning i en gäldenärs lön ske efter ett domstolsbeslut som fastställer en betalningsskyldighet. Lagen innehåller bestämmelser som syftar till att garantera ett existensminimum. De relevanta bestämmelserna återfinns i huvudsak i 6, 6a, 6b och 7 §§ i kapitel 4 i utsökningslagen.

4. När utmätning för en skuld sker i löne- eller pensionsinkomster som utbetalas i Finland tillämpas ett "garanterat minimibelopp", som är ett fast belopp som definieras från tid till annan genom beslut om existensminimum,<sup>2</sup> och en "del som undantas från utmätning", som är ett varierande belopp som beräknas proportionellt på grundval av såväl den totala inkomsten som det garanterade minimibeloppet, men som alltid är större än det senare. Som beteckningen antyder förblir den undantagna delen disponibel för gäldenären. Den beräknas efter obligatoriskt källskatteavdrag.

<sup>2</sup> — Vid den i förevarande mål aktuella tidpunkten uppgick det garanterade minimibeloppet till 97 FIM (omkring 16,25 euro) per dag för en ensamstående person.

5. Vidare föreskrivs att om gäldenärens betalningsförmåga är väsentligt nedsatt till följd av sjukdom, arbetslöshet eller annan särskild orsak, får den undantagna delen, tills vidare eller under viss tid, bestämmas till ett högre belopp än det annars tillämpliga. Uppskov med utmätningen kan under liknande omständigheter också beviljas tills vidare när den har pågått i ett år.

6. Enligt 1967 års konvention mellan Finland och Spanien för förhindrande av dubbelbeskattning beskattas finska pensioner av den typ som är i fråga i förevarande mål endast i den konventionsstat där förmånstagaren är bosatt.

## Förfarandet

7. Heikki Antero Pusa är finsk medborgare. År 1998 flyttade han från Finland till Spanien, där han fortfarande är bosatt. Han uppbär finsk sjukpension, som sätts in på hans konto i Finland. Han har också en

skuld i Finland på grund av ett lån, och ett återbetalningskrav har fastställts genom ett domstolsbeslut.

lägre disponibel inkomst än det belopp som garanteras enligt utsökningslagen.

8. Efter det beslutet utmättes Heikki Antero Pusas pension år 2000 i syfte att driva in fordran. Enligt de ovan beskrivna nationella bestämmelserna skulle det utbetalande pensionsförsäkringsbolaget undanta en tredjedel av nettopensionen eller, om nettobeloppet inte översteg 5 238 FIM per månad, tre fjärdedelar av mellanskillnaden mellan nettobeloppet och det garanterade minimibeloppet om 97 FIM per dag från betalningen till borgenären.

10. Högsta domstolen, som nu prövar ett mål om överklagande, anser att tillämpningen av de finska bestämmelserna kan stå i strid med de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, som garanteras genom artikel 18 EG och som innebär en rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Efter att ha beslutat att det belopp som skall innehållas från Heikki Antero Pusas pension tills vidare skall beräknas med beaktande av de 19 procent i skatt som betalas i Spanien, har den nationella domstolen begärt ett förhandsavgörande från domstolen avseende följande fråga:

9. I ett förfarande mot borgenären, en bankorganisation, har Heikki Antero Pusa bland annat förklarat att utmätningen inkräktar på hans rättigheter enligt utsökningslagen. Eftersom han är bosatt i Spanien är han inte skyldig att betala skatt på sin pensionsinkomst i Finland. Pensionsinstitutionen innehåller därför inte källskatt. Det utmätningens belopp som skall innehållas varje månad beräknas således på grundval av hans bruttopension — och inte hans nettopension — och det faktum att han betalar 19 procent i skatt i Spanien beaktas inte. Följaktligen hävdar Heikki Antero Pusa att han varje månad har en

”Utgör artikel 18 EG eller någon annan gemenskapsrättslig bestämmelse hinder mot en nationell lag, enligt vilken den del av pensionen som regelbundet skall utbetalas till gäldenären, en pension som berörs av en utmätning i syfte att verkställa en dom avseende en penningsskuld, fastställs genom att avdrag av den inkomstskatt som upp bärs i den aktuella medlemsstaten görs från pensionen, medan den skatt som en unionsmedborgare bosatt i en annan medlemsstat är skyldig att betala i den medlemsstaten inte dras av, vilket leder till att den utmätningensbara delen i det senare fallet är större, eftersom den beräknas på grundval av bruttopensionen och inte på grundval av nettopensionen?”

11. Såväl den finska regeringen som kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden och yttrat sig muntligen. Den italienska regeringen har ingivit skriftligt yttrande.

14. Heikki Antero Pusa är en finsk medborgare som är bosatt i Spanien. Han är en medborgare i Europeiska unionen som har utnyttjat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Den behandling som han har ifrågasatt kan inte skiljas från det faktum att han har bott och arbetat och uppbär pension i en medlemsstat, men nu bor och beskattas i en annan stat.

### Bedömning

12. Som den finska regeringen har påpekat omfattas inte nationella bestämmelser om utmätning av inkomst för indrivning av skulder i sig av gemenskapsrätten, utan dessa omfattas av medlemsstaternas behörighet.

15. Hans situation och de omständigheter som ligger till grund för den nationella domstolens tolkningsfråga omfattas således tveklöst av gemenskapsrätten och Heikki Antero Pusa kan därmed direkt åberopa de rättigheter han har enligt denna, särskilt de rättigheter som följer av artikel 18 EG.<sup>4</sup>

16. Det kan dock vara vilseledande om man i detta fall, såsom kommissionen tycks göra, antar att en diskriminering på grund av nationalitet måste fastställas för att artikel 18 EG skall vara tillämplig.

13. Vid utövandet av sina befogenheter i sådana frågor skall medlemsstaterna dock respektera gemenskapsrätten, särskilt när denna inkräktar på fördragsenliga friheter.<sup>3</sup>

17. Det är visserligen korrekt att frågan i detta mål kan betraktas som ett fall av diskriminering på grund av bosättning, och diskriminering på grund av bosättning har,

3 — Se, exempelvis, dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, Cowan (REG 1989, s. 195; svensk specialutgåva, volym 10, s. 1), punkt 19, och av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz (REG 1998, s. I-7637), punkt 17 och följande punkter, samt, alldeles nyligen, dom av den 2 oktober 2003 i mål C-12/02, Grilli (REG 2003, s. I-11585), punkt 40, och i mål C-148/02, Garcia Avello (REG 2003, s. I-11613), punkt 25, samt där angiven rättspraxis.

4 — Se särskilt dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop (REG 2002, s. I-6191), punkt 27 och följande punkter, och av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast (REG 2002, s. I-7091), punkt 80 och följande punkter.

som en form av indirekt diskriminering på grund av nationalitet, varit ett återkommande tema i domstolens rättspraxis.

18. Diskriminering på grund av nationalitet, vare sig den är direkt eller indirekt, är dock inte en förutsättning för att artikel 18 EG skall vara tillämplig. Det är i synnerhet inte nödvändigt att fastställa att en åtgärd exempelvis påverkar medborgare i andra medlemsstater mer negativt än medborgarna i den medlemsstat som vidtar åtgärden.

19. Fördragets bestämmelser om fri rörlighet gällde ursprungligen arbetstagare eller personer som utövade sin frihet att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten. Sedan dess har friheten utvidgats och nu åtnjuter enligt artikel 18 EG alla unionsmedborgare den.

20. Vidare garanterades den fria rörligheten ursprungligen genom ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, men denna frihet har successivt utvidgats genom domstolens rättspraxis så att även icke-diskriminerande begränsningar har kommit att förbjudas. Artikel 39 EG, som uttryckligen garanterar den fria rörligheten

för arbetstagare genom att "all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas", har tolkats så att även vissa icke-diskriminerande åtgärder är förbjudna.<sup>5</sup> Dessutom inskränker sig lydelsen av artikel 18 EG i sig uppenbart inte till ett förbud mot diskriminering. I artikel 18.1 EG föreskrivs endast en rätt för en unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, med förbehåll endast för begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget eller i bestämmelserna om genomförande av fördraget.

21. Det är vidare uppenbart att den fria rörligheten omfattar mer än bara avskaffandet av begränsningar för en persons rätt att resa in i, uppehålla sig i eller lämna en medlemsstat. En sådan frihet kan inte säkerställas om inte samtliga åtgärder av alla slag som medför en oberättigad olägenhet för dem som utövar rättigheten också avskaffas. Oberoende av i vilket sammanhang dessa olägenheter kan uppkomma — inbegripet när personen lämnar eller återvänder till ursprungsmedlemsstaten, eller uppehåller sig eller rör sig någon annan

<sup>5</sup> — Se exempelvis dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, *Bosman* (REG 1995, s. I-4921), punkterna 103 och 104. Se även dom av den 27 januari 2000 i mål C-190/98, *Graf* (REG 2000, s. I-493), punkt 18, och den rättspraxis som analyseras av generaladvokaten Fennelly i hans förslag till avgörande i det målet.

stans i unionen — får inga sådana olägenheter förorsakas.<sup>6</sup>

22. Slutsatsen — som överensstämmer med och kompletterar domstolens domar i målen D’Hoop och Baumbast<sup>7</sup> — måste således bli att, med förbehåll för de gränser som anges i artikel 18 EG, får inga oberättigade olägenheter förorsakas en unionsmedborgare som har för avsikt att utöva rätten att fritt röra och uppehålla sig inom unionen. Om en sådan olägenhet kan påvisas saknar det betydelse om den påverkar medborgare i andra medlemsstater i högre utsträckning än medborgarna i den stat som förorsakar den.

23. De frågor som skall besvaras är således om den ifrågasatta finska lagstiftningen faktiskt förorsakar en olägenhet för personer som utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen och huruvida den, om så är fallet, ändå kan motiveras mot bakgrund av att den grundar

6 — Rätten enligt artikel 18.1 skulle inte få full verkan om en medborgare kunde avskräckas från att utöva den på grund av att hinder uppställdes när han återvände till sitt ursprungsland (målet D’Hoop, ovan fotnot 4, punkterna 30 och 31, och dom av den 30 september 2003 i mål C-224/01, Köbler (REG 2003, s. I-10239), punkt 74. Inom ramen för artikel 39 EG utgör sådana bestämmelser som avhåller en medborgare från att lämna sin medlemsstat för att utöva sin rätt till fri rörlighet ett hinder för den friheten (dom av den 12 december 2002 i mål C 385/00, De Groot (REG 2002, s. I-11819), punkt 77 och följande punkter, och den rättspraxis som anges där, och av den 2 oktober 2003 i mål C-232/01, Van Lent (REG 2003, s. I-11525), punkt 16.

7 — Se fotnot 4.

sig på objektiva hänsyn och står i proportion till ett legitimt syfte.<sup>8</sup>

24. Om en person uppbar en pension som är föremål för ett utmättningsbeslut i en medlemsstat, och reglerna i den medlemsstaten innebär att ett lägre belopp kommer att innehållas från hans pension om han är bosatt där än om han är bosatt i en annan medlemsstat, är det uppenbart att denna behandling kan avhålla honom från att flytta och bosätta sig i den senare staten.

25. Som kommissionen har påpekat saknas alla tecken på att den ifrågavarande behandlingen är motiverad i begäran om förhandsavgörande. Den finska regeringen har dock framfört ett antal synpunkter, baserade på dess förklaring av hur de nationella reglerna fungerar i ett fall som Heikki Antero Pusas. Den har i huvudsak gjort gällande att om någon skillnad i behandling föreligger — och det kan anses att någon sådan inte föreligger — är den objektivt berättigad.

26. Den har inledningsvis förklarat att skatt som betalas utomlands<sup>9</sup> kan beaktas av den tjänsteman som handlägger utmätningen, om betalningen styrks. Denna möj-

8 — Se exempelvis domen i det ovannämnda målet D’Hoop, punkt 36.

9 — Den finska regeringen har även förklarat att den oförmånliga behandling som Heikki Antero Pusa har kritiserat åtminstone delvis beror på att han, i stället för att inge bevis för denna betalning, endast har avgivit en förklaring att en skattbetalning har skett i Spanien.

lighet följer av de bestämmelser i utskökningslagen som medger en omräkning när gäldenärens betalningsförmåga är väsentligt nedsatt till följd av sjukdom, arbetslöshet eller annan särskild orsak. Även om inte skatt som betalas utomlands direkt nämns i den bestämmelsen, så beror detta på att sådana situationer inte var vanliga vid tidpunkten för dess antagande.<sup>10</sup> I praktiken används den dock för detta syfte och en föreslagen ändring kommer i framtiden att klargöra detta.

oacceptabel ekonomisk situation — med andra ord att så långt som möjligt skydda såväl borgenärens som gäldenärens intressen. Den påpekade att varje förlängning av betalningsperioden är till men för borgenären, som själv kan vara en enskild som befinner sig i en svår ekonomisk situation.

27. Således tillåter systemet i princip att inkomstskatt beaktas i samtliga fall, automatiskt när det är möjligt eller, när detta inte är möjligt, på ett sätt som inte innebär någon större negativ effekt för gäldenären än vad som ofrånkomligen följer av att skatten inte kan beaktas automatiskt.

29. Den uppgav också att den offentliga myndighet som handlägger utmätning-ärenden hanterar ett stort antal ärenden varje år — 2,7 miljoner ärenden år 2002 — och att detta är en uppgift som kräver en enkel handläggning och pålitlig information. Den information som myndigheten automatiskt har tillgång till är dock begränsad. Den omfattar all inkomstskatt som innehållits som källskatt och som kan utläsas av de handlingar som utvisar utbetalade löne- och pensionsbelopp, men inte andra skatter. Dessa skattebelopp kan endast beaktas om det föreligger bevis för att de har betalats. Sådan bevisning skall läggas fram av gäldenären, vilket dock kan ske när som helst i syfte att åstadkomma en omräkning av den del av inkomsten som skall undantas från utmätning.

28. Vid förhandlingen betonade den finska regeringen det övergripande syftet att säkerställa att skulder betalas så snabbt som möjligt utan att gäldenären försätts i en

30. Jag anser att den viktigaste av dessa synpunkter är att all skatt kan beaktas om bevisning för att den har betalats företes. Ett krav på att gäldenären skall förete sådan bevisning när den inte är automatiskt tillgänglig ter sig berättigat, förutsatt att

10 — Uppenbarligen år 1973.

kravet inte gör det praktiskt taget omöjligt eller alltför svårt för gäldenärer som är bosatta i en annan medlemsstat att på den grunden åstadkomma en justering av den utmätbara delen i samma omfattning som om skatten hade dragits som källskatt.<sup>11</sup>

31. I det avseendet delar jag inte kommissionens åsikt att de finska myndigheterna själva kan och bör inhämta de relevanta uppgifterna från motsvarande myndigheter i andra medlemsstater. Även om man givetvis kan tänka sig ett sådant samarbete och det förvisso vore önskvärt, går den snabbaste och mest effektiva kommunikationsvägen, i gäldenärens eget intresse, över gäldenären själv, som skäligen kan åläggas att styrka betalningen.

32. En sådan motivering kan dock endast godtas om gäldenärer som är bosatta i en annan medlemsstat, och som har ingivit den bevisning som krävs, i samtliga fall garanteras en behandling som är likvärdig den som gäldenärer som är bosatta i Finland ges. Rätten till en likvärdig behandling måste klart följa av lagstiftningen. Enbart ett

skönsmässigt handlande från de finska myndigheternas sida är inte tillräckligt.<sup>12</sup> Den föreslagna ändringen av lagstiftningen kan, om den garanterar en likvärdig behandling, eliminera en eventuell sådan brist.

33. Dessutom avser den nationella domstolens fråga specifikt en situation där ”den del av pensionen ... som berörs av en utmätning ... fastställs genom att avdrag av den inkomstskatt som uppbärs i den aktuella medlemsstaten görs från pensionen, medan den skatt som en unionsmedborgare bosatt i en annan medlemsstat är skyldig att betala i den medlemsstaten inte dras av, vilket leder till att den utmätbara delen i det senare fallet är större ...”

34. Hur den finska lagstiftningen tillämpas är givetvis en fråga för den nationella domstolen. Om den beskrivning som lämnas i den finska regeringens tolkningsfråga är korrekt, och det endast beror på de nationella myndigheternas skönsmässiga bedömning om den inkomstskatt som bevisligen har betalats i en annan medlemsstat beaktas, går den finska lagstiftningen längre än vad som krävs för att uppnå det mål som eftersträvas av den finska regeringen och är därför inte objektivt motiverad.

11 — Se, i ett något annorlunda sammanhang, domstolens rättspraxis om effektiviteten med avseende på skyddet för rättigheter som uppkommer för enskilda till följd av gemenskapsrätten: exempelvis dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599), punkt 12.

12 — En sådan situation skulle inte utgöra ett försvar i ett mål om fördragsbrott. Se exempelvis dom av den 4 april 1974 i mål 167/73, kommissionen mot Frankrike (REG 1974, s. 359; svensk specialutgåva, volym 2, s. 257), punkt 34 och följande punkter.



## Förslag till avgörande

35. Jag föreslår därför att domstolen skall besvara den tolkningsfråga som har ställts av Högsta domstolen på följande sätt:

En medlemsstats lagstiftning, enligt vilken den andel av en pension som kan utmätas för en skuld beräknas efter avdrag för inkomstskatt när gäldenären är bosatt i den medlemsstaten men inte när han är bosatt i en annan medlemsstat, vilket innebär att det belopp som undantas från utmätning är mindre i det senare fallet, skapar i princip ett hinder för rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen som strider mot artikel 18 EG.

En regel om att inkomstskatt som inte dras som källskatt i den första medlemsstaten kommer att beaktas om bevis för betalningen företes av gäldenären är dock objektivt motiverad, förutsatt att den inte gör det praktiskt taget omöjligt eller alltför svårt för gäldenärer som är bosatta i en annan medlemsstat att åstadkomma en justering av den utmätbara delen på den grunden i samma omfattning som om skatten hade dragits som källskatt.