

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F.G. JACOBS

fremsat den 20. november 2003 ¹

1. Denne sag angår en finsk statsborger, som oppebærer en invalidepension fra Finland, og som bor og betaler indkomstskat i Spanien. På grund af en gæld, som han har i Finland, er der gjort udlæg i hans pension. Ifølge gældende finsk ret bliver udlægget beregnet således, at han beholder en minimumsindtægt, men i denne beregning bliver der ikke taget hensyn til den spanske indkomstskat, han skal betale. Eftersom der ville være blevet taget hensyn til finsk indkomstskat, såfremt der skulle svares en sådan skat, og den blev opkrævet som kildeskat, ønsker Korkein oikeus (den finske højesteret) oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for denne forskellige behandling, navnlig på baggrund af traktatbestemmelserne om unionsborgerskab.

»Artikel 17

1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.

Artikel 18

Traktatbestemmelser

1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Artikel 17 og 18 EF bestemmer følgende:

1 — Originalsprog: engelsk.

[...]

Nationale retsregler

3. I henhold til ulosottolaki (lov om tvangsfuldbyrdelse) kan der foretages udlæg i en debtors indkomst, når betalingsforpligtelsen er fastslået ved en retsafgørelse. Loven tilsigter imidlertid at sikre et eksistensminimum. De relevante bestemmelser findes i alt væsentligt i §§ 6, 6a, 6b og 7 i lovens kapitel 4.

4. Når der gøres udlæg for gæld i løn- eller pensionsindtægter, der udbetales i Finland, er der en såkaldt »beskyttet del«, som er et fast beløb, der med mellemrum fastsættes ved dekret som eksistensminimum², og en »del, der er undtaget fra udlæg«, hvilket er et variabelt beløb, der beregnes forholdsmæssigt ud fra både den samlede indkomst og den beskyttede del, men altid er større end den beskyttede del. Som betegnelsen antyder, forbliver den del, der er undtaget fra udlæg, til debtors rådighed. Den beregnes efter obligatorisk fradrag af kilde-skat.

2 — På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i denne sag udgjorde den beskyttede del 97 FIM (ca. 16,25 EUR) pr. dag for enlige.

5. Herudover skal den del, der undtages fra udlæg, indtil videre eller i en afgrænset periode ændres til et højere niveau end det, der ellers ville have fundet anvendelse, når debtors betalingsevne er væsentligt nedsat på grund af sygdom, arbejdsløshed eller andre særlige forhold. Udlægget kan under tilsvarende omstændigheder også suspenderes i en periode, når udlægget har været gældende gennem et år.

6. I henhold til dobbeltbeskatningsoverenskomsten af 1967 mellem Finland og Spanien kan finske pensioner som den, denne sag vedrører, kun beskattes i den af de kontraherende stater, hvor modtageren bor.

Retsforhandlinger

7. Heikki Antero Pusa er finsk statsborger. I 1998 flyttede han fra Finland til Spanien, hvor han fortsat bor. Han modtager en invalidepension fra Finland, som bliver overført til hans konto i Finland. Han har

også gæld i Finland på grund af et lån, og tilbagebetalingskravet er blevet fastslået ved retsafgørelse.

rådighed, der er mindre end det beløb, som er sikret ved loven om tvangsfuldbyrdelse.

8. I medfør af denne retsafgørelse blev der i 2000 foretaget udlæg i Heikki Antero Pusas pension med henblik på inddrivelse af gælden. I henhold til de ovenfor skitserede nationale bestemmelser skulle den udbetalende institution med henblik på betaling til kreditor indeholde en tredjedel af nettobeløbet af hans pension, eller, hvis nettobeløbet højst udgjorde 5 238 FIM månedligt, tre fjerdedele af forskellen mellem nettobeløbet og den beskyttede del på 97 FIM pr. dag.

10. Korkein oikeus, som sagen verserer for under anke, er af den opfattelse, at anvendelsen af de finske retsfor skrifter kan være i strid med en unionsborgers ret til i henhold til artikel 18 EF at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Retten har besluttet, at det beløb, der indeholdes i Heikki Antero Pusas pension, indtil videre skal beregnes under hensyn til den skat på 19%, der betales i Spanien, og har følgelig forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

9. Under retssagen mod kreditor, som er en bank, har Heikki Antero Pusa bl.a. gjort gældende, at udlægget krænker hans rettigheder i henhold til loven om tvangsfuldbyrdelse. Da han er bosat i Spanien, er han ikke skattepligtig i Finland af sin pensionsindtægt. Dette er grunden til, at pensionsforsikringsinstitutionen ikke har indeholdt kildekat. Derfor bliver det beløb, som den med henblik på udlægget skal indeholde hver måned, beregnet på grundlag af hans brutto- og ikke nettopension, idet der ikke tages hensyn til, at han betaler 19% skat i Spanien. Heikki Antero Pusa har anført, at han derfor hver måned har en indtægt til

»Er artikel 18 EF eller nogen anden fællesskabsretlig forskrift til hinder for nationale retsfor skrifter, hvorefter den del af den til debitor regelmæssigt udbetalte pension, hvori der kan foretages udlæg — i forbindelse med et udlæg, der foretages til fuldbyrdelse af en dom om en pengeskyld — bestemmes på en sådan måde, at den forudbetaling af indkomstskat, som skal erlægges i den pågældende medlemsstat, fradrages pensionen, mens den indkomstskat, som den i en anden medlemsstat bosiddende debitor skal betale i bopælsstaten, ikke tages i betragtning med henblik på et sådant fradrag, således at den del, hvori der kan gøres udlæg, i sidstnævnte tilfælde er højere, da den beregnes på grundlag af bruttopensionen og ikke på grundlag af nettopensionen?«

11. Den finske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og afgivet mundtlige indlæg; den italienske regering har indgivet et skriftligt indlæg.

14. Heikki Antero Pusa er en finsk statsborger, der er bosat i Spanien. Han er en borger i Den Europæiske Union, der har udøvet sin ret til at flytte og bosætte sig inden for medlemsstaternes område. Den behandling, som han gør indsigelse imod, kan ikke adskilles fra den omstændighed, at han har boet og arbejdet i én medlemsstat og modtager pension fra denne, men nu bor og bliver beskattet i en anden.

Stillingtagen

12. Det er for så vidt korrekt, som den finske regering har påpeget, at nationale retsregler om udlæg i indkomst med henblik på inddrivelse af gæld som sådan ikke falder inden for fællesskabsrettens område, men hører under medlemsstaternes kompetence.

15. Hans situation og de omstændigheder, der har givet anledning til den forelæggende rets spørgsmål, falder derfor klart inden for fællesskabsrettens område, og Heikki Antero Pusa kan umiddelbart påberåbe sig de rettigheder, som den tildeler ham, navnlig dem, der er indeholdt i artikel 18 EF⁴.

13. Medlemsstaterne skal imidlertid overholde fællesskabsretten, når de udøver deres beføjelser på sådanne områder, navnlig når udøvelsen griber ind i de friheder, der er garanteret ved traktaten³.

16. Det kan imidlertid være misvisende at gå ud fra, som Kommissionen tilsyneladende gør, at der skal påvises en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, for at artikel 18 finder anvendelse.

17. Ganske vist kan sagens problemstilling beskrives som forskelsbehandling på grund af bopæl, hvilket har været et tilbagevendende tema i Domstolens praksis som en

3 — Jf. f. eks. dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195, præmis 19, af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Frantz, Sml. I, s. 7637, præmis 17 ff., og for nylig to domme af 2.2.2003, sag C-12/02, Grilli, Sml. I s. 11585, præmis 40, og sag C-148/02, Garcia Avello, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis, Sml. I, s. 11613.

4 — Jf. særligt dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 27 ff., og af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast, Sml. I, s. 7091, præmis 80 ff.

form for indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

18. Men forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, det være sig direkte eller indirekte, er ikke en betingelse for, at artikel 18 finder anvendelse. Det er specielt ikke nødvendigt f.eks. at fastslå, at en foranstaltning rammer statsborgere i andre medlemsstater hårdere end statsborgere i den medlemsstat, der har indført foranstaltningen.

19. Traktatbestemmelserne om fri bevægelighed angik oprindeligt arbejdstagere og personer, der udøvede retten til fri udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden. Siden da er den frie bevægelighed blevet udvidet og er nu ved artikel 18 tillagt alle borgere i Den Europæiske Union.

20. Endvidere blev den frie bevægelighed oprindeligt sikret ved et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men der er sket en stadig udvidelse af denne frihed i Domstolens praksis, således at også ikke-diskriminerende restriktioner udelukkes. Artikel 39 EF, der udtrykkeligt

sikrer arbejdskraftens frie bevægelighed gennem »afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling«, er blevet fortolket således, at den også udelukker visse ikke-diskriminerende foranstaltninger⁵. Ordlyden af artikel 18 er tydeligvis heller ikke begrænset til et forbud mod forskelsbehandling. Artikel 18, stk. 1, fastslår ganske enkelt enhver unionsborgers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område alene med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

21. Det er også klart, at den frie bevægelighed indebærer mere end blot afskaffelse af restriktioner for en persons ret til at rejse ind i, tage ophold i eller forlade en medlemsstat. Den frie bevægelighed kan kun sikres, hvis alle foranstaltninger af enhver art, der pålægger de personer, der udøver den, en ubegrundet byrde, også afskaffes. Uanset sammenhængen — herunder udrejse fra eller tilbagevenden til hjemlandet eller ophold i eller flytning til

⁵ — Jf. f.eks. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, *Bosman*, Sml. I, s. 4921, præmis 103 og 104, og af 27.1.2000, sag C-190/98, *Graf*, Sml. I, s. 493, præmis 18, og den retspraksis, der gennemgås af generaladvokat Fennelly i forslaget til afgørelse i *Graf*-sagen.

et andet sted inden for Unionen — må en sådan byrde ikke pålægges⁶.

fordi den er baseret på objektive hensyn og står i rimeligt forhold til et lovligt formål⁸.

22. Konklusionen — som er i overensstemmelse med og supplerer Domstolens afgørelser i D'Hoop-sagen og Baumbast-sagen⁷ — må således være, at med forbehold af de begrænsninger, der fremgår af selve artikel 18, kan der ikke pålægges nogen borger i Den Europæiske Union, der søger at udøve retten til fri bevægelighed og ophold, nogen ubegrundet byrde. Forudsat at en sådan byrde kan påvises, er det uden betydning, om den påvirker statsborgere i andre medlemsstater i højere grad end statsborgere i den medlemsstat, der pålægger den.

23. De spørgsmål, der skal behandles, er således, om den finske lovgivning, som sagen angår, rent faktisk pålægger de personer, der udøver retten til fri bevægelighed og ophold, en byrde, og, i givet fald, om den ikke desto mindre er begrundet,

24. Hvis en person modtager en pension, hvori der foretages udlæg i en medlemsstat, og lovgivningen i denne medlemsstat medfører, at der vil blive indeholdt en mindre del af hans pension, hvis han bor der, end hvis han bor i en anden medlemsstat, er det klart, at en sådan behandling kan afholde ham fra at flytte for at tage ophold uden for medlemsstaten.

25. Som Kommissionen har påpeget, er der intet i forelæggelseskendelsen, der antyder en begrundelse for den omhandlede behandling. Den finske regering har imidlertid fremsat en række betragtninger på grundlag af dens redegørelse for, hvordan de nationale retsregler fungerer i et tilfælde som Heikki Antero Pusas, idet den i alt væsentligt har gjort gældende, at hvis der foreligger nogen forskelsbehandling — og at der ud fra ét synspunkt ikke gør det — er den objektivt begrundet.

6 — Retten i medfør af artikel 18, stk. 1, ville ikke kunne få fuld virkning, hvis en borger kunne afholdes fra at udøve den ved udsigten til de hindringer, der ville opstå ved hans tilbagevenden (D'Hoop-dommen, jf. note 4, præmis 30 og 31, og dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Köbler, Sml. I, s. 10239, præmis 74). Vedrørende artikel 39 EF udgør bestemmelser, som afholder en statsborger i en medlemsstat fra at forlade denne medlemsstat med henblik på at udøve sin ret til fri bevægelighed, hindringer for denne frihed (dom af 12.12.2002, sag C-385/00, De Groot, Sml. I, s. 11819, præmis 77 ff. og den deri nævnte retspraksis, samt dom af 2.10.2003, sag C-232/01, Van Lent, Sml. I, s. 11525, præmis 16).

7 — Jf. fodnote 4.

26. Regeringen har for det første forklaret, at den embedsmand, der administrerer udlægget, kan tage hensyn til skat, der bliver betalt i udlandet, når der fremlægges

8 — Jf. f.eks. dommen i D'Hoop-sagen, præmis 36.

dokumentation for betalingen⁹. Denne mulighed følger af den bestemmelse i loven om tvangsfuldbyrdelse, der giver mulighed for en fornyet beregning, når debitors betalingsevne er væsentligt nedsat på grund af sygdom, arbejdsløshed eller andre særlige forhold. Når bestemmelsen efter sin ordlyd ikke henviser specifikt til skat, der betales i udlandet, er det fordi sådanne situationer ikke var almindelige på tidspunktet for dens vedtagelse¹⁰. Den anvendes imidlertid i praksis til dette formål, og en foreslået lovændring vil tydeliggøre dette for fremtiden.

27. Således giver systemet faktisk mulighed for at tage hensyn til indkomstskat i alle tilfælde — automatisk, når det er muligt, eller, når det ikke er muligt, på en måde, som ikke er mere ufordelagtig for debitor end uundgåeligt.

28. I retsmødet har den finske regering fremhævet det overordnede formål om at sikre, at gæld bliver betalt så hurtigt som muligt, uden at debitor bliver sat i en

utålelig økonomisk situation — med andre ord så vidt muligt at beskytte såvel kreditors som debitors interesser. Regeringen har påpeget, at enhver forlængelse af betalingsperioden er til skade for kreditor, som selv kan være en person, hvis økonomiske forhold er vanskelige.

29. Regeringen har tillige anført, at den myndighed, der administrerer udlæg, skal behandle et meget stort antal sager hvert år — 2,7 mio. i 2002 — en opgave, som kræver en enkel sagsbehandling og pålidelige oplysninger. De oplysninger, som myndigheden automatisk har adgang til, er imidlertid begrænsede. De omfatter al indkomstskat, der bliver indeholdt som kilde-skat, og som fremgår af det dokument, der viser det udbetalte løn- eller pensionsbeløb, men ikke andre skatter. Der kan kun tages hensyn til sådanne andre skattebeløb, hvis der fremlægges dokumentation for, at de er blevet betalt. En sådan dokumentation må fremskaffes af debitor, der kan fremlægge den når som helst med henblik på at opnå en fornyet beregning af den del af hans indkomst, der er undtaget fra udlæg.

30. Blandt disse betragtninger forekommer den vigtigste mig at være, at der kan tages hensyn til al skat, når der fremlægges dokumentation for dens betaling. Et krav om, at debitor skal fremskaffe sådan dokumentation, når den ikke automatisk er

⁹ — Den finske regering har også anført, at den ufordelagtige behandling, som Heikki Antero Pusa gør indsigelse mod, i hvert fald delvist skyldes, at han i stedet for at fremlægge bevis for sin betaling af skat i Spanien blot har afgivet en erklæring herom.

¹⁰ — Tilsyneladende i 1973.

tilgængelig, forekommer berettiget, forudsat at kravet ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for debitorer, der er bosiddende i en anden medlemsstat, på grundlag heraf at opnå en justering af den andel, hvori der kan gøres udlæg, i samme omfang, som hvis skatten var blevet indeholdt som kildeskat¹¹.

31. I den forbindelse finder jeg ikke Kommissionens anbringende om, at de finske myndigheder selv kunne og burde indhente enhver relevant oplysning fra myndighederne i den anden medlemsstat, overbevisende. Et sådant samarbejde er uden tvivl tænkeligt og ville bestemt være prisværdigt, men den kommunikationskanal, der, i debitors egen interesse, er hurtigst og mest effektiv, er debitor selv, af hvem det med rimelighed kan forlanges at fremskaffe dokumentation for betalingen.

32. Imidlertid kan denne begrundelse kun godtages, hvis debitorer, der bor i andre medlemsstater, og som har fremlagt den nødvendige dokumentation, i alle tilfælde sikres en behandling, der svarer til den, som debitorer, der bor i Finland, får. Retten til ligebehandling bør fremgå klart af lovgivningen. En ren skønsudøvelse fra de

finske myndigheders side er ikke tilstrækkelig¹². Den foreslåede lovændring vil kunne fjerne en sådan mangel, hvis den sikrer ligebehandling.

33. Hertil kommer, at den forelæggende ret i sit spørgsmål specifikt har spurgt om en situation, hvor »den del af [den pension], hvori der kan foretages udlæg, bestemmes på en sådan måde, at den forudbetaling af indkomstskat, som skal erlægges i den pågældende medlemsstat, fradrages pensionen, mens den indkomstskat, som den i en anden medlemsstat bosiddende debitor skal betale i bopælsstaten, ikke tages i betragtning med henblik på et sådant fradrag, således at den del, hvori der kan gøres udlæg, i sidstnævnte tilfælde er højere [...]«.

34. Det er klart, at den måde, finsk lovgivning virker på, er et anliggende for den nationale domstol. Hvis den beskrivelse, der er givet i spørgsmålet, er korrekt, således at det alene afhænger af de nationale myndigheders skøn, om der skal tages hensyn til indkomstskat, som er dokumenteret at være betalt i en anden medlemsstat, går den finske lovgivning ud over, hvad der er påkrævet for at fremme det formål, som den finske regering har opstillet, og er derfor ikke objektivt begrundet.

11 — Jf. i en lidt anden sammenhæng Domstolens praksis vedrørende effektivitetsprincippet med hensyn til beskyttelse af enkeltpersoners rettigheder i medfør af fællesskabsretten: f.eks. dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroek, Sml. I, s. 4599, præmis 12.

12 — En sådan situation ville ikke være en holdbar indsigelse i en traktatbrudssag, jf. f.eks. dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 34 ff.

Forslag til afgørelse

35. Jeg er derfor af den opfattelse, at Domstolen bør besvare det spørgsmål, som er forelagt den af Korkein oikeus, således:

»En lovgivning i en medlemsstat, hvorefter den andel af en pension, hvori der kan foretages udlæg med henblik på inddrivelse af gæld, beregnes efter fradrag af indkomstskat, når debitor er bosiddende i medlemsstaten, men ikke når han er bosiddende i en anden medlemsstat, således at det beløb, der undtages fra udlæg er mindre i sidstnævnte tilfælde, udgør principielt en hindring for retten til fri bevægelighed og ophold, som er i strid med artikel 18 EF.

Imidlertid er en regel om, at der vil blive taget hensyn til enhver indkomstskat, der ikke bliver indeholdt som kildeskat i den førstnævnte medlemsstat, når der af debitor fremlægges dokumentation for betalingen, objektivt begrundet, forudsat at den ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for debitorer, der er bosiddende i en anden medlemsstat, på grundlag heraf at opnå en justering af den andel, hvori der kan gøres udlæg, i samme omfang, som hvis skatten var blevet indeholdt som kildeskat.«