

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 20 november 2003<sup>1</sup>

1. Deze zaak betreft een Finse onderdaan die een Fins invaliditeitspensioen ontvangt, in Spanje woont en daar inkomstenbelasting betaalt. Wegens een schuld die hij in Finland heeft, is beslag gelegd op zijn pensioen. Overeenkomstig het toepasselijke Finse recht werd het bedrag waarop het beslag kwam te rusten, aldus berekend dat hij een minimuminkomen overhield. Er was daarbij echter geen rekening gehouden met de inkomstenbelasting die hij in Spanje verschuldigd was. Aangezien de Finse inkomstenbelasting, indien die verschuldigd was geweest en aan de bron ingehouden, wel in aanmerking zou zijn genomen, wensde de Korkein oikeus (Fins hooggerechtshof) van het Hof te vernemen of deze ongelijke behandeling strijdig is met het gemeenschapsrecht, in het bijzonder met de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het burgerschap van de Unie.

*„Artikel 17*

1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld.

*Artikel 18*

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

**Bepalingen van het Verdrag**

2. De artikelen 17 en 18 EG bepalen:

<sup>1</sup> — Oorspronkelijke taal: Engels.

[...]

## Bepalingen van nationaal recht

3. Krachtens de ulosottolaki (Finse wet op de gedwongen executie; hierna: „executiewet”) kan op grond van een rechterlijke beslissing waarbij een betalingsverplichting wordt opgelegd, beslag worden gelegd op het inkomen van de schuldenaar. De wet garandeert de schuldenaar evenwel een bestaansminimum. De relevante bepalingen zijn de paragrafen 6, 6a, 6b en 7 van titel 4 van de executiewet.

4. Bij beslagen op in Finland uitbetaald loon of pensioen geldt een zogenoemd „beschermd gedeelte”, te weten een vast bedrag dat periodiek bij besluit als bestaansminimum wordt vastgesteld<sup>2</sup>, als ook een „niet voor beslag vatbaar gedeelte”, een variabel bedrag dat wordt berekend naar evenredigheid van het totale inkomen en het bedrag van het beschermde gedeelte, maar dat altijd hoger moet zijn dan het laatstgenoemde bedrag. Zoals uit de benaming blijkt, blijft het niet voor beslag vatbare gedeelte beschikbaar voor de schuldenaar. Het wordt berekend op basis van het bedrag dat overblijft na aftrek van de bronbelasting.

2 — In de betrokken periode bedroeg het beschermde gedeelte voor een alleenstaande 97 FIM (ongeveer 16,25 euro) per dag.

5. Indien de solvabiliteit van de schuldenaar in belangrijke mate is verminderd wegens ziekte, werkloosheid of een andere bijzondere reden, moet het niet voor beslag vatbare gedeelte herberekend worden en, tot nader order of voor een bepaalde periode, op een hoger bedrag worden bepaald dan anders het geval zou zijn. Het beslag kan in soortgelijke omstandigheden ook voor een bepaalde periode worden geschorst, mits het daarvóór al een jaar van kracht was.

6. Op grond van de Fins-Spaanse overeenkomst van 1967 tot vermijding van dubbele belasting kunnen Finse pensioenen als de onderhavige enkel worden belast in de verdragsluitende staat waar de begunstigde woont.

## Procesverloop

7. Heikki Antero Pusa is een Finse onderdaan die in 1998 van Finland verhuisd is naar Spanje, waar hij nog altijd woont. Hij ontvangt een Fins invaliditeitspensioen, dat op zijn bankrekening in Finland wordt

uitbetaald. Hij heeft in Finland ook een schuld in verband met een lening en is bij rechterlijke beslissing veroordeeld tot terugbetaling van die schuld.

waarover hij beschikt, hierdoor lager is dan het door de executiewet gewaarborgde bedrag.

8. Op grond van deze beslissing werd in het jaar 2000 beslag gelegd op het pensioen van Pusa ter voldoening van die schuldvoordering. In overeenstemming met de bovengenoemde bepalingen van nationaal recht moest de instelling die het pensioen uitbetaalt, ten gunste van de schuldeiser een bedrag inhouden, overeenkomend met een derde van het nettobedrag van het pensioen of, indien dit nettobedrag niet hoger was dan 5 238 FIM per maand, drie vierde van het verschil tussen het nettobedrag en het beschermde gedeelte, dat 97 FIM per dag bedraagt.

10. De Korkein oikeus, waarbij de zaak in beroep aanhangig is, meent dat de toepassing van de Finse bepalingen mogelijk strijdig is met het in artikel 18 EG gewaarborgde recht van de burgers van de Europese Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Na te hebben bepaald dat het van het pensioen van Pusa in te houden bedrag tot nader order moest worden berekend rekening houdend met de in Spanje betaalde belasting van 19 %, heeft de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag verzocht:

9. In de procedure tegen de schuldeiser, een bankinstelling, voert Pusa onder meer aan dat het beslag de hem door de executiewet toegekende rechten schendt. Aangezien hij in Spanje woont, is zijn pensioeninkomen niet onderworpen aan belasting in Finland. Daarom houdt de uitbetalende pensioeninstelling geen belasting in. Het bedrag dat de instelling iedere maand in het kader van het beslag moet inhouden, wordt derhalve berekend op basis van het bruto en niet het netto pensioen, zonder dat er rekening wordt gehouden met het feit dat Pusa in Spanje 19 % belasting betaalt. Pusa betoogt dat het maandelijkse inkomen

„Staat artikel 18 EG of een andere bepaling van gemeenschapsrecht in de weg aan een nationale regeling krachtens welke voor beslag ter uitvoering van een vonnis betreffende een geldschuld, het voor beslag vatbare gedeelte van het periodiek aan de schuldenaar uitbetaalde pensioen wordt bepaald door de in de betrokken lidstaat te betalen bronbelasting in mindering te brengen op het pensioen, terwijl de inkomstenbelasting die een in een andere lidstaat wonende schuldenaar in de staat van zijn woonplaats moet betalen, niet op deze wijze in mindering wordt gebracht, zodat in dat geval het voor beslag vatbare gedeelte groter is omdat het wordt bepaald op basis van het brutobedrag en niet op basis van het nettobedrag van het pensioen?”

11. De Finse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben beide schriftelijke opmerkingen ingediend en ter terechtzitting mondelinge opmerkingen gemaakt. De Italiaanse regering heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

14. Pusa is een in Spanje wonende Finse onderdaan. Hij is een Unieburger die zijn recht om te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten heeft uitgeoefend. De behandeling waarover hij zich klaagt, is onlosmakelijk verbonden met het feit dat hij in een lidstaat heeft gewoond en gewerkt en nu een pensioen ontvangt, maar momenteel in een andere lidstaat woont en belastingplichtig is.

## Beoordeling

12. Zoals de Finse regering heel terecht opmerkt, vallen de bepalingen van nationaal recht inzake het beslag op inkomen tot verhaal van schuldvorderingen als zodanig niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht, maar onder de bevoegdheid van de lidstaten.

15. Zijn situatie en de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de vraag van de verwijzende rechter, vallen derhalve duidelijk binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht en Pusa kan de hem bij het gemeenschapsrecht toegekende — en met name de in artikel 18 EG neergelegde — rechten rechtstreeks invoeren.<sup>4</sup>

16. Maar ervan uitgaan, zoals de Commissie lijkt te doen, dat er voor toepassing van artikel 18 EG van discriminatie op grond van nationaliteit sprake moet zijn, zou hier misleidend kunnen zijn.

13. Dit neemt niet weg dat de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid het gemeenschapsrecht moeten respecteren, in het bijzonder wanneer die uitoefening aan de in het Verdrag neergelegde vrijheden raakt.<sup>3</sup>

17. Het is juist dat het geschil in casu als een geval van discriminatie naar woonplaats kan worden opgevat en dat discriminatie naar woonplaats in de rechtspraak

3 — Zie onder meer arresten van 2 februari 1989, Cowan (186/87, Jurispr. blz. 195, punt 19), 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punten 17 e.v.), en twee recente arresten van 2 oktober 2003, Grilli (C-12/02, Jurispr. blz. I-11585, punt 40), en Garcia Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 25, en de daar aangehaalde rechtspraak).

4 — Zie onder meer arresten van 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punten 27 e.v.), en 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punten 80 e.v.).

van het Hof een steeds terugkerend thema is, als indirecte vorm van discriminatie op grond van nationaliteit.

18. Rechtstreekse of indirecte discriminatie op grond van nationaliteit is echter geen noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van artikel 18 EG. Zo hoeft bijvoorbeeld niet vast te staan dat een maatregel de onderdanen van andere lidstaten meer benadeelt dan de onderdanen van de lidstaat die de maatregel oplegt.

19. De Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer hadden aanvankelijk alleen betrekking op werknemers en personen die hun vrijheid van dienstverrichting of vestiging uitoefenden. Sindsdien is de vrijheid van verkeer uitgebreid en bij artikel 18 EG aan alle burgers van de Unie toegekend.

20. Daarnaast was de vrijheid van verkeer in het begin gewaarborgd door een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, maar deze vrijheid werd in de rechtspraak van het Hof geleidelijk zodanig uitgebreid dat nu ook niet-discriminerende

beperkingen uitgesloten zijn. Artikel 39 EG, dat uitdrukkelijk het vrije verkeer van werknemers door „de afschaffing van elke discriminatie op grond van de nationaliteit” verzekert, is aldus uitgelegd dat het ook bepaalde niet-discriminerende maatregelen uitsluit.<sup>5</sup> En artikel 18 EG is zo geformuleerd dat het duidelijk niet alleen discriminatie verbiedt. Lid 1 van dit artikel zegt enkel dat een burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud slechts van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de uitvoeringsbepalingen ervan zijn vastgesteld.

21. Ook duidelijk is dat de vrijheid van verkeer meer inhoudt dan alleen maar de afschaffing van de beperkingen van het recht van een persoon om een lidstaat binnen te komen of te verlaten en er te verblijven. Deze vrijheid is niet verzekerd zolang niet alle maatregelen van welke aard ook, die voor degenen die de vrijheid uitoefenen een ongerechtvaardigd nadeel meebrengen, zijn afgeschaft. Een dergelijk nadeel mag ongeacht de omstandigheden — vertrek uit of terugkeer naar de lidstaat van

<sup>5</sup> — Zie onder meer arrest van 15 december 1995, *Bosman* (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punten 103 en 104). Zie ook arrest van 27 januari 2000, *Graf* (C-190/98, Jurispr. blz. I-493, punt 18), en de rechtspraak die door advocaat-generaal Fennelly in zijn conclusie in die zaak is geanalyseerd.

herkomst, verblijf of vertrek naar elders in de Unie — niet worden opgelegd.<sup>6</sup>

overwegingen en evenredig aan een rechtmatige doelstelling.<sup>8</sup>

22. De conclusie — in overeenstemming met en complementair aan de arresten van het Hof in de zaken D’Hoop en Baumbast<sup>7</sup> — kan alleen maar zijn dat, onder voorbehoud van de in artikel 18 EG zelf gestelde beperkingen, geen ongerechtvaardigd nadeel mag worden opgelegd aan een burger van de Europese Unie die het recht op vrij verkeer of verblijf wenst uit te oefenen. Vooropgesteld dat een dergelijk nadeel kan worden aangetoond, is het irrelevant of dit nadeel onderdanen van andere lidstaten zwaarder treft dan die van de lidstaat die het oplegt.

23. De te beantwoorden vragen zijn bijgevolg of de betrokken Finse regeling inderdaad personen benadeelt die het recht om vrij te reizen en te verblijven uitoefenen, en zo ja, of dit nadeel niettemin gerechtvaardigd kan zijn, want gebaseerd op objectieve

24. Indien een persoon een pensioen ontvangt waarop beslag is gelegd in een lidstaat, en de regeling van die lidstaat ertoe leidt dat minder van zijn pensioen wordt ingehouden indien hij daar woont dan wanneer hij in een andere lidstaat woont, is het duidelijk dat een dergelijke behandeling hem ervan kan weerhouden in de andere lidstaat te gaan wonen.

25. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, wordt in de verwijzingsbeschikking niets gezegd omtrent een eventuele rechtvaardigingsgrond voor de betrokken behandeling. De Finse regering noemt in haar uitleg over de werking van de nationale regeling in een geval als dat van Pusa wel enkele overwegingen, die er in wezen op neerkomen dat indien er in dit geval al sprake is van ongelijke behandeling — wat nog te bezien valt — zij objectief gerechtvaardigd is.

6 — Het bij artikel 18, lid 1, EG toegekende recht zou immers niet zijn volle werking kunnen ontplooiën indien een onderdaan van een lidstaat van de uitoefening van deze rechten kan worden weerhouden door het vooruitzicht van belemmeringen die bij zijn terugkeer worden opgeworpen [arrest D’Hoop, aangehaald in voetnoot 4, punten 30 en 31; arrest van 30 september 2003 (Köbler, C-224/01), Jurispr. blz. I-10239, punt 74]. In het kader van artikel 39 EG leveren bepalingen die een onderdaan van een lidstaat ervan weerhouden zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht op vrij verkeer uit te oefenen, belemmeringen van die vrijheid op [arresten van 12 december 2002, De Groot (C-385/00, Jurispr. blz. I-11819, punten 77 e.v., alsook de daar aangehaalde rechtspraak) en 2 oktober 2003, Van Lent (C-232/01, Jurispr. blz. I-11525, punt 16)].

7 — Aangehaald in voetnoot 4.

26. De Finse regering legt eerst uit dat de met de beslaglegging belaste ambtenaar rekening kan houden met in een andere staat betaalde belasting op voorwaarde dat

8 — Zie bijvoorbeeld arrest D’Hoop, aangehaald in voetnoot 4, punt 36.

bewijs van betaling wordt overgelegd.<sup>9</sup> Deze mogelijkheid vloeit voort uit de bepaling in de executiewet die in herberekening voorziet wanneer de solvabiliteit van de schuldenaar wegens ziekte, werkloosheid of een andere bijzondere reden in belangrijke mate is verminderd. Dat deze bepaling niet uitdrukkelijk verwijst naar in het buitenland betaalde belasting, is te wijten aan het feit dat dergelijke situaties weinig voorkwamen ten tijde van de totstandkoming van de wet.<sup>10</sup> In de praktijk wordt er in die gevallen wel gebruik van gemaakt en een voorgestelde wetswijziging zal in de toekomst ter zake meer duidelijkheid scheppen.

27. In wezen biedt het Finse stelsel derhalve de mogelijkheid om in alle gevallen rekening te houden met de inkomstenbelasting — automatisch, waar dat mogelijk is, of anders op een manier die niet meer nadelige gevolgen voor de schuldenaar heeft dan door die onmogelijkheid onvermijdelijk is.

28. Ter terechtzitting heeft de Finse regering gewezen op de algemene doelstelling van de regeling, ervoor te zorgen dat schulden zo snel mogelijk worden terugbe-

taald zonder dat de schuldenaar in een onhoudbare financiële situatie terechtkomt, met andere woorden de belangen van zowel de schuldeiser als de schuldenaar zoveel mogelijk te handhaven. Zij merkte op dat elke verlenging van de terugbetalingsperiode nadelig is voor de schuldeiser, die zelf ook een in een moeilijke financiële situatie verkerende particulier kan zijn.

29. De Finse regering heeft ook verklaard dat de met beslaglegging belaste instantie ieder jaar een zeer groot aantal gevallen — 2,7 miljoen in 2002 — moet behandelen, wat een eenvoudige verwerking en betrouwbare informatie vereist. De informatie waartoe die instantie automatisch toegang heeft, is echter beperkt. Het betreft wel de aan de bron ingehouden inkomstenbelasting, die op de loon- of pensioenafrekening is aangegeven, maar niet andere belastingen. Met het bedrag van die andere belastingen kan slechts rekening worden gehouden bij overlegging van bewijs dat zij zijn betaald. De schuldenaar moet dit bewijs leveren, maar hij kan dat te allen tijde doen om een herberekening te verkrijgen van het niet voor beslag vatbare gedeelte van zijn inkomen.

30. Van al die overwegingen lijkt mij de belangrijkste, dat met alle belastingen rekening kan worden gehouden indien wordt bewezen dat zij zijn betaald. De voorwaarde dat de schuldenaar het bewijs moet leveren wanneer het niet automatisch

<sup>9</sup> — De Finse regering wijst er tevens op dat de nadelige behandeling waarover Pusa zich beklagt, minstens ten dele te wijten is aan het feit dat hij in plaats van een bewijs van de belasting die hij in Spanje heeft betaald over te leggen, alleen maar een verklaring daarover heeft afgelegd.

<sup>10</sup> — In 1973.

beschikbaar is, lijkt mij gerechtvaardigd, mits die voorwaarde er niet toe leidt dat het voor in een andere lidstaat wonende schuldenaren in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt een aanpassing van het voor beslag vatbare gedeelte in dezelfde omvang te verkrijgen als wanneer de belasting aan de bron was ingehouden.<sup>11</sup>

niet.<sup>12</sup> De voorgestelde wetswijziging zou deze tekortkoming kunnen verhelpen, wanneer zij een gelijkwaardige behandeling waarborgt.

31. In dat opzicht vind ik de stelling van de Commissie, dat de Finse autoriteiten zelf de betrokken informatie van hun ambtgenoten in andere lidstaten kunnen en moeten krijgen, niet overtuigend. Hoewel een dergelijke samenwerking ongetwijfeld denkbaar is en zeker moet worden aangemoedigd, is het snelste en doeltreffendste communicatiekanaal, in het belang van de schuldenaar, de schuldenaar zelf, van wie redelijkerwijs kan worden geëist dat hij bewijs van de betaling overlegt.

33. Bovendien verwijst de nationale rechter in zijn vraag specifiek naar een situatie waarin „het voor beslag vatbare gedeelte van het [...] pensioen wordt bepaald door de in de betrokken lidstaat te betalen bronbelasting in mindering te brengen op het pensioen, terwijl de inkomstenbelasting die een in een andere lidstaat wonende schuldenaar in de staat van zijn woonplaats moet betalen, niet op deze wijze in mindering wordt gebracht, zodat in dat geval het voor beslag vatbare gedeelte groter is [...]”.

32. Een dergelijke rechtvaardiging kan echter slechts worden aanvaard, indien de in een andere lidstaat wonende schuldenaren die de nodige bewijzen hebben verstrekt, ervan verzekerd zijn dat zij in alle gevallen een behandeling krijgen die gelijkwaardig is aan die van in Finland wonende schuldenaren. Het recht op een gelijkwaardige behandeling moet duidelijk blijken uit de wet. Enkel een discretionaire bevoegdheid van de Finse autoriteiten volstaat

34. De wijze waarop de Finse wet werkt, is duidelijk een zaak waarover de nationale rechter moet beslissen. Indien de beschrijving in zijn vraag juist is en de nationale autoriteiten enkel een discretionaire bevoegdheid hebben om rekening houden met de inkomstenbelasting waarvan is bewezen dat zij in een andere lidstaat is betaald, dan gaat de Finse wet verder dan nodig is om de door de Finse regering aangegeven doelstelling te bereiken en is zij derhalve niet objectief gerechtvaardigd.

11 — Zie, in een wat andere context, de rechtspraak van het Hof inzake het doeltreffendheidsbeginsel met betrekking tot de bescherming van door het gemeenschapsrecht aan individuen toegekende rechten, bijvoorbeeld arrest van 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 12).

12 — Een dergelijke situatie zou geen geschikt verweer zijn in een procedure wegens schending van het Verdrag. Zie bijvoorbeeld arrest van 4 april 1974, Commissie/Frankrijk (167/73, Jurispr. blz. 359, punten 34 e.v.).



## Conclusie

35. Ik stel het Hof derhalve voor, de door de Korkein oikeus gestelde vraag als volgt te beantwoorden:

„De regeling van een lidstaat krachtens welke het gedeelte van een pensioen dat vatbaar is voor beslag ter voldoening van een schuldvordering wordt berekend door de inkomstenbelasting in mindering te brengen wanneer de schuldenaar in die lidstaat woont, maar niet wanneer hij in een andere lidstaat woont, zodat in het laatste geval het niet voor beslag vatbare gedeelte kleiner is, vormt in beginsel een met artikel 18 EG strijdig belemmering van de vrijheid van verkeer en verblijf.

Daarentegen is een regeling volgens welke met inkomstenbelasting die niet aan de bron is ingehouden in de eerste lidstaat, bij overlegging van bewijs van betaling door de schuldenaar rekening wordt gehouden, objectief gerechtvaardigd, mits zij er niet toe leidt dat het voor in een andere lidstaat wonende schuldenaren in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt een aanpassing van het voor beslag vatbare gedeelte in dezelfde omvang te verkrijgen als wanneer de belasting aan de bron was ingehouden.”