CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 13 september 2012[1]

Zaak C-461/11

Ulf Kazimierz Radziejewski
tegen
Kronofogdemyndigheten i Stockholm

[verzoek van het Stockholms tingsrätt (Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Vrij verkeer van werknemers — Schuldsanering — Woonplaatsvereiste"

1. Iemand kan zo diep in schulden verstrikt raken dat hij redelijkerwijs niet geacht kan worden zich in de nabije toekomst daarvan te kunnen bevrijden. In Zweden kunnen zulke schuldenaars verzoeken om schuldsanering[2] („skuldsanering") waarbij een overheidsinstantie (Kronofogdemyndigheten; hierna: „KFM") hen geheel of gedeeltelijk van de verplichting tot aflossing van de schuld ontheft. Voorwaarde om voor de Zweedse schuldsanering in aanmerking te komen is echter dat de verzoeker in Zweden woont. Die voorwaarde lijkt te zijn gesteld om redenen verband houdend met a) de effectiviteit van besluiten tot schuldsanering, b) de noodzaak om volledige en correcte informatie te verkrijgen met betrekking tot de situatie van de schuldenaar, en c) de zorg dat de regeling anders de toepassing van het Unierecht inzake de opening van insolventieprocedures zou ondermijnen. In de onderhavige zaak wordt door de verwijzende rechter gevraagd, of het woonplaatsvereiste een werknemer kan beletten of afschrikken om uit Zweden te vertrekken teneinde zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

2. Artikel 45 VWEU bepaalt:

„1. Het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap is vrij.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de wijze van schuldsanering onder de regeling in kwestie, zie hieronder punten 10-14.

3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om:

a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling,

b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten,

c) in een der lidstaten te verblijven ten einde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden,

d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen uitvoeringsverordeningen.

[...]"

De insolventieverordening

3. Volgens punt 2 van de considerans van verordening (EG) nr. 1346/2000 (hierna: „insolventieverordening")[3] zijn „[v]oor de goede werking van de interne markt [...] efficiënte en doeltreffende grensoverschrijdende insolventieprocedures nodig". Punt 4 van de considerans verklaart dat het nodig is te „verhinderen dat er prikkels voor partijen bestaan om ter verbetering van hun rechtspositie geschillen of goederen van de ene lidstaat naar de andere over te brengen (‚forum shopping')".

4. Volgens punt 6 van de considerans „mag deze verordening alleen voorschriften behelzen tot regeling van de rechterlijke bevoegdheid inzake de opening van een insolventieprocedure en de beslissingen die rechtstreeks uit een insolventieprocedure voortvloeien en daarmee nauw samenhangen".

5. Artikel 1, lid 1, van de insolventieverordening bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op collectieve procedures die, op de insolventie van de schuldenaar berustend, ertoe leiden dat deze schuldenaar het beheer en de beschikking over zijn vermogen geheel of ten dele verliest en dat een curator wordt aangewezen."

6. Artikel 2, sub a, van de verordening definieert „insolventieprocedure" als „de collectieve procedures bedoeld in artikel 1, lid 1", en voegt daaraan toe dat „[d]eze procedures worden opgesomd in bijlage A".[4] Bijlage A vermeldt de procedures in de verschillende lidstaten waarop de verordening van toepassing is. In overeenstemming met artikel 45 kan de Raad deze lijst wijzigen op initiatief van een van zijn leden of op voorstel van de Commissie.

7. In bijlage A wordt onder „SVERIGE" (Zweden) „skuldsanering" niet vermeld.

3 — Verordening van de Raad van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures (PB L 160, blz. 1), zoals gewijzigd.

4 — Zie ook punt 9 van de considerans van de insolventieverordening.

Verordening nr. 44/2001

8. Verordening (EG) nr. 44/2001 [5] (hierna: „verordening nr. 44/2001") betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, brengt „alle belangrijke burgerlijke en handelszaken onder de werkingssfeer van deze verordening [...], met uitzondering van bepaalde duidelijk omschreven aangelegenheden". [6]

9. Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 44/2001 luidt:

„1. Deze verordening wordt toegepast in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken of administratief-rechtelijke zaken.

2. Zij is niet van toepassing op:

[...]

b) het faillissement, akkoorden en andere soortgelijke procedures;

[...]."

Nationaal recht

10. § 4 van de skuldsaneringslag (2006:548) (hierna: „wet inzake schuldsanering") regelt de voorwaarden waaronder natuurlijke personen voor volledige of gedeeltelijke schuldsanering in aanmerking komen. Het bezit van de Zweedse nationaliteit behoort daar niet toe. §4 luidt:

„Schuldsanering kan worden verleend aan een in Zweden wonende schuldenaar die een natuurlijke persoon is, indien:

1. de schuldenaar insolvent is en zodanig veel schulden heeft dat niet aannemelijk is dat hij deze binnen een redelijke termijn kan aflossen, en

2. verlening van schuldsanering, gelet op de persoonlijke en economische situatie van de schuldenaar, redelijk voorkomt.

Een persoon die in Zweden is ingeschreven in het bevolkingsregister, wordt geacht in Zweden te wonen voor de toepassing van punt 1.

Bij de toepassing van punt 2 wordt in het bijzonder acht geslagen op de omstandigheden waarin de schulden zijn ontstaan, de inspanningen die de schuldenaar zich heeft getroost om zijn verplichtingen na te komen en de wijze waarop de schuldenaar heeft meegewerkt aan de afhandeling van zijn schuldsaneringsaanvraag.

Indien de schuldenaar een handelaar is, mag schuldsanering alleen worden verleend indien de economische situatie van de bedrijfsactiviteiten eenvoudig kan worden onderzocht."

5 — Verordening van de Raad van 22 december 2000 (PB L 12, blz. 1), zoals gewijzigd. Verordening nr. 44/2001 vervangt, in de betrekkingen tussen de lidstaten (behalve Denemarken), het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 1972, L 299, blz. 32).

6 — Punt 7 van de considerans van verordening nr. 44/2001.

11. Inschrijving in het bevolkingsregister in Zweden brengt rechten en verplichtingen met zich: men wordt bijvoorbeeld stemgerechtigd of belastingplichtig.

12. § 13 van de wet inzake schuldsanering bepaalt dat een aanvraag voor schuldsanering wordt afgewezen wanneer deze niet voldoet aan de in § 4 bepaalde voorwaarden.

13. § 14 van de wet inzake schuldsanering bepaalt dat de KFM voor zover nodig bij andere administratieve instanties inlichtingen inwint over de persoonlijke en financiële omstandigheden van de schuldenaar. Volgens § 17 kan de schuldenaar worden gehoord. In dat geval moet de schuldenaar een bijeenkomst met de KFM bijwonen en de nodige inlichtingen verstrekken.

14. De Zweedse regering bevestigde ter terechtzitting het verloop van de schuldsaneringsprocedure: De schuldenaar vraagt bij de KFM schuldsanering aan, waarbij hij al zijn inkomsten en uitgaven moet opgeven. Op grond van de beschikbare informatie beoordeelt deze instantie of het verzoek in beginsel voor toewijzing in aanmerking komt, en indien het antwoord bevestigend is, opent het de schuldsaneringsprocedure. Dit besluit wordt in Zweden openbaar gemaakt. De schuldeisers worden ongeacht hun nationaliteit en woonplaats uitgenodigd om hun vorderingen in te dienen en kunnen, wanneer dit relevant is, om inlichtingen worden verzocht. Vervolgens stellen de KFM en de schuldenaar tezamen een schuldsaneringsplan (of afbetalingsschema) op, dat wordt toegezonden aan alle bekende schuldeisers, die het recht hebben te worden gehoord. Na afloop daarvan neemt de instantie het uiteindelijke besluit of de schuld zal worden kwijtgescholden of gereduceerd. Dat besluit wordt gepubliceerd. Het heeft een beperkte geldigheidsduur (van bijvoorbeeld vijf jaar) en er kan beroep tegen worden ingesteld. De KFM zelf kan het schuldsaneringsbesluit intrekken, met name in het geval dat de financiële situatie van de schuldenaar wijzigt.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

15. Radziejewski is een Zweeds onderdaan. Tot 2001 woonden en werkten hij en zijn echtgenote in Zweden. In 1996 ging hun bedrijf failliet en werden zij insolvent. De daaruit resulterende schulden houden verband met activiteiten die plaats hebben gevonden in Zweden. De schuldeisers zijn alle Zweedse bedrijven.

16. Sinds 1997 rust op de inkomsten van Radziejewski en zijn echtgenote een door de KFM gelegd beslag, waaronder hun Zweedse werkgever bedragen van hun loon inhoudt ter aflossing van de schulden.

17. In 2001 kreeg Radziejewski door een Zweedse werkgever werk aangeboden in België. Zijn echtgenote en hij verhuisden derhalve naar België, waar zij sindsdien wonen. Zij werken thans beide voor dezelfde Zweedse werkgever. Zij zijn op dit moment niet ingeschreven in Zweden.

18. In 2011 diende Radziejewski bij de KFM een aanvraag in voor schuldsanering. Op 29 juni 2011 wees de KFM de aanvraag af omdat Radziejewski niet in Zweden woonde en daar niet met een woonadres stond ingeschreven. De KFM onderzocht niet of hij aan de overige voorwaarden voor verlening van schuldsanering voldeed.

19. Radziejewski stelde tegen het besluit van de KFM beroep in bij het Stockholms tingsrätt (gerecht van eerste aanleg te Stockholm; hierna: „verwijzende rechter”). Hij betoogde onder meer dat het woonplaatsvereiste in strijd is met het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie.

20. De verwijzende rechter heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Kan het Zweedse woonplaatsvereiste van § 4 van de skuldsaneringslag (2006:548) een werknemer beletten of afschrikken om uit Zweden weg te gaan om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, en dus worden beschouwd als in strijd met het beginsel van vrij verkeer van werknemers binnen de EU in de zin van artikel 45 [VWEU]?"

21. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de KFM, Radziejewski, de Zweedse regering en de Europese Commissie.

22. Op de terechtzitting van 24 mei 2012 hebben de Zweedse regering en de Commissie pleidooi gehouden.

Beoordeling

Opmerkingen vooraf

23. De verwijzende rechter vraagt het Hof, of het litigieuze woonplaatsvereiste een werknemer kan beletten of afschrikken om Zweden te verlaten teneinde zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen en zodoende in strijd is met artikel 45 VWEU. Hij vraagt het Hof niet om de eventuele rechtvaardiging van het woonplaatsvereiste te onderzoeken en licht evenmin de doelstellingen van dat vereiste toe. Het heeft er derhalve alle schijn van dat de verwijzende rechter het benodigde feitelijke onderzoek naar deze vragen nog niet heeft afgesloten.

24. De KFM, de Zweedse regering en de Commissie zijn daarentegen alle, zij het op summiere en onvolledige wijze, ingegaan op de vraag of en op welke gronden het woonplaatsvereiste gerechtvaardigd kan worden.

25. Op gronden die ik nog uiteen zal zetten, stel ik voor dat het Hof de gestelde vraag bevestigend beantwoordt. Om de verwijzende rechter de benodigde verdere assistentie te verlenen zal ik vervolgens, afgaande op de weinige inlichtingen die aan de schriftelijke opmerkingen en de behandeling ter terechtzitting konden worden ontleend, de eventuele rechtvaardigingsgrond(en) voor het woonplaatsvereiste bespreken.

Staat artikel 45 VWEU eraan in de weg dat een lidstaat de mogelijkheid van schuldsanering voorbehoudt aan ingezetenen?

26. De verwijzende rechter vraagt het Hof in wezen of artikel 45 VWEU een lidstaat belet om de mogelijkheid van schuldsanering afhankelijk te stellen van een woonplaatsvereiste. Hij vraagt met name of dit vereiste een belemmering vormt van het vrij verkeer van werknemers.

27. Alle werknemers zijn potentiële begunstigden van de door artikel 45 VWEU verleende rechten van vrij verkeer. Zij moeten vrij zijn om zich te allen tijde binnen het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen teneinde een aanbod van tewerkstelling te aanvaarden en daar tijdens en na die tewerkstelling te verblijven.

28. Het Hof heeft geoordeeld dat „de [Verdrags]bepalingen [...] inzake het vrije verkeer van personen in hun geheel beogen het de onderdanen van de lidstaten gemakkelijker te maken, op het grondgebied van de Unie om het even welk beroep uit te oefenen, en in de weg staan aan regelingen die deze onderdanen zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een

economische activiteit willen verrichten”.[7] Daarom is er sprake van een beperking wanneer een nationale wet „een werknemer die onderdaan is van een lidstaat belet[...] of ervan weerhoud[t] zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen”.[8]

29. In de onderhavige zaak biedt de wet inzake schuldsanering verlichting aan schuldenaars die niet geacht kunnen worden te beschikken over de middelen om hun schulden binnen afzienbare toekomst af te lossen en waarvan de persoonlijke en economische situatie de verlening van schuldsanering redelijk maakt. Indien als voorwaarde voor die verlening wordt gesteld dat men in Zweden woont, zou een persoon die anders voor schuldsanering in aanmerking kwam, wellicht niet vertrekken naar een andere lidstaat om daar te gaan werken. Uit het feit dat het woonplaatsvereiste een schuldenaar kan afschrikken om naar een andere lidstaat te vertrekken teneinde daar te gaan werken, vloeit dus een beperking van het vrij verkeer van werknemers voort. Zo wordt ook een schuldenaar als Radziejewski, die van Zweden naar een andere lidstaat is verhuisd om daar te werken, in een nadelige positie geplaatst enkel omdat hij zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend.

30. De KFM betoogt dat het ontbreken van geharmoniseerde regels over de erkenning in het buitenland van besluiten tot schuldsanering de werkelijke belemmering van het vrije verkeer vormt. Dit betoog faalt. Harmonisatie is onmiskenbaar een belangrijk en nuttig middel bij de totstandbrenging van de interne markt. Op gebieden waar geen harmonisatie heeft plaatsgevonden dienen de lidstaten echter onverminderd te voldoen aan hun verdragsverplichtingen.

31. Ik ben derhalve van oordeel dat een woonplaatsvereiste als het onderhavige het vrij verkeer van werknemers kan beperken en daarom in beginsel wordt verboden door artikel 45 VWEU.

Rechtvaardiging

Inleiding

32. Of een als beperking van het vrij verkeer van werknemers aangemerkte maatregel gerechtvaardigd kan worden, hangt ervan af of die maatregel a) een legitieme doelstelling nastreeft, b) de verwezenlijking van die doelstelling verzekert en c) niet verder gaat dan voor dat doel noodzakelijk is.[9]

33. Afgaande op de schriftelijke opmerkingen van de Zweedse regering en de daarin beschreven wetsgeschiedenis lijkt het woonplaatsvereiste te zijn opgenomen om twee redenen: om de doeltreffendheid van een schuldsaneringsbesluit te waarborgen en te verzekeren dat de verlening van schuldsanering berust op volledige en correcte informatie over de schuldenaar. Ter terechtzitting heeft de Zweedse regering nog een andere rechtvaardigingsgrond besproken, en wel: verzekeren dat de Zweedse schuldsaneringsregeling de toepassing van de insolventieverordening op andere, in bijlage A vermelde en onder de werkingssfeer van die verordening vallende procedures niet ondermijnt.

34. Ik wijs er nu reeds op dat de verwijzende rechter ter zake een dieper gaande feitelijke beoordeling dient te verrichten. Mijns inziens zijn er echter aanwijzingen dat de beperking op het vrij verkeer van werknemers die uit een woonplaatsvereiste als het onderhavige voortvloeit, niet gerechtvaardigd kan worden.

7 — Arrest van 16 maart 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, Jurispr. blz. I-2177, punt 33 en daar aangehaalde rechtspraak).

8 — Arrest Olympique Lyonnais, aangehaald in voetnoot 7 (punt 34 en daar aangehaalde rechtspraak).

9 — Arrest Olympique Lyonnais, aangehaald in voetnoot 7 (punt 38 en daar aangehaalde rechtspraak).

Het waarborgen van de effectiviteit van een schuldsaneringsbesluit

35. Als eerste doelstelling van het woonplaatsvereiste wordt genoemd, dat verlening van schuldsanering dient te worden vermeden in gevallen waarin deze geen effect zou hebben omdat de schuldenaar het besluit waarschijnlijk niet tegen de schuldeiser zal kunnen inroepen.

36. Dit acht ik een legitieme doelstelling.

37. Binnen een afzonderlijke lidstaat bezien, betekent schuldsanering als hier aan de orde voor een schuldenaar dat hij wordt verlost van (een deel van) zijn schulden. Wanneer een schuldeiser niettemin betaling vordert van een schuld die wordt bestreken door het schuldsaneringsbesluit, heeft de schuldenaar een juridische basis voor het verweer dat hij die schuld niet meer hoeft te betalen. In die situatie zijn de gerechten van de lidstaat waar een dergelijke schuldsanering is verleend, gebonden aan een door een administratieve instantie genomen besluit, dat de schuld privaatrechtelijk gezien niet meer bestaat. Ten overstaan van deze gerechten heeft het besluit dus volledig effect.

38. Wanneer de schuldeiser daarentegen de schuldenaar dagvaardt in een andere lidstaat waar een rechter is die zichzelf bevoegd kan verklaren, is niet zonder meer duidelijk dat het schuldsaneringsbesluit hetzelfde effect zal hebben. Waar en of een schuldeiser zijn schuldenaar zal dagvaarden, hangt ervan af waar de rechters bevoegdheid hebben en waar dat in het belang van de schuldeiser is. Wanneer de actie een civiele of handelszaak betreft, geldt de algemene regel van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 44/2001, dat de schuldeiser zich moet wenden tot de gerechten van de lidstaat waar de schuldenaar (ongeacht diens nationaliteit) woonplaats heeft. Er kunnen bijkomende en exclusieve bevoegdheidsgronden zijn, afhankelijk van de aard en het voorwerp van de vordering. Artikel 5, lid 1, sub a, van genoemde verordening bepaalt bij voorbeeld dat een persoon die woonplaats heeft in een lidstaat, tevens kan worden opgeroepen voor de gerechten in een andere lidstaat waar een contractuele verbintenis moet worden uitgevoerd. [10]

39. Het Unierecht verplicht gerechten van andere lidstaten niet tot de erkenning en tenuitvoerlegging van Zweedse schuldsaneringsbesluiten.

40. Verordening nr. 44/2001 is niet van toepassing op een besluit als dat van de KFM krachtens de wet inzake schuldsanering. De verordening streeft naar verwezenlijking van het vrije verkeer van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. [11] Zij bevat, met name in hoofdstuk III, regels betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van „elke door een gerecht van een lidstaat gegeven beslissing, ongeacht de daaraan gegeven benaming, zoals arrest, vonnis, beschikking of rechterlijk dwangbevel, alsmede de vaststelling door de griffier van het bedrag der proceskosten”. [12]

41. Hoewel deze verordening in beginsel van toepassing is op rechtsvorderingen tot betaling van een schuld, geldt zij niet voor schuldsanering als hier aan de orde. Een Zweeds schuldsaneringsbesluit is kennelijk een handeling van een administratief lichaam dat, buiten de in artikel 62 van verordening nr. 44/2001 genoemde gevallen, niet wordt aangemerkt als „gerecht” in de zin van die verordening. [13] Bovendien vormt het besluit van de KFM een ingreep in de verhouding tussen een schuldenaar en diens schuldeisers, waardoor de laatste worden gedwongen te accepteren dat hun schuldvordering wordt gereduceerd of teniet gaat. Het is een administratiefrechtelijke handeling, verricht in de

10 — Zie bijvoorbeeld ook de artikelen 15 en 16 van verordening nr. 44/2001, die de bevoegdheid regelen ter zake van door consumenten gesloten overeenkomsten (waaronder ook de consumentenschuld valt).

11 — Zie punt 6 van de considerans van verordening nr. 44/2001.

12 — Artikel 32 van verordening nr. 44/2001.

13 — De KFM wordt als „gerecht” aangemerkt in summiere procedures inzake aanmaningen tot betaling en bijstandszaken. Zie artikel 62 van verordening nr. 44/2001: „In Zweden wordt in het kader van de summiere procedures betreffende [...] (aanmaningen tot betaling) en de [...] (bijstandszaken) onder de term ‚gerecht’ ook de Zweedse gerechtsdeurwaarderinstantie (‚kronofogdemyndighet’) verstaan.”

uitoefening van een overheidsbevoegdheid, waardoor zonder tussenkomst van de rechter, een (deel van) een privaatrechtelijke schuld wordt tenietgedaan. Dit is voldoende grond voor de gevolgtrekking dat verordening nr. 44/2001 hier niet van toepassing is. Derhalve hoeft niet te worden onderzocht of de schuldsaneringsprocedure onder artikel 1, lid 2, sub b, van die verordening valt.

42. De insolventieverordening is evenmin van toepassing, aangezien bijlage A daarvan „skuldsanering" of schuldsanering niet vermeldt. Afgaande op de weinige beschikbare gegevens, lijkt de Zweedse schuldsaneringsprocedure, zoals de Zweedse regering ter terechtzitting heeft uitgelegd, *niet* tot gevolg te hebben dat een schuldenaar het beheer en de beschikking over zijn vermogen geheel of gedeeltelijk verliest, wat „[inhoudt] dat de schuldenaar de bevoegdheden voor het beheer van zijn vermogen verliest". [14]

43. Aangezien er geen geharmoniseerde regels zijn voor de erkenning en tenuitvoerlegging van besluiten als een schuldsaneringsbesluit van de KFM, aanvaard ik de mogelijkheid dat een dergelijk besluit effect ontbeert wanneer de schuldenaar dit niet kan inroepen tegen schuldeisers die ervoor kiezen hem in het buitenland in rechte aan te spreken ter betaling van de oude schuld(en). Een lidstaat heeft dus gegronde redenen om zich zorgen te maken over de noodzaak de effectiviteit van zulke besluiten te verzekeren en zich te beijveren om het gevaar dat zulke schuldsanering ineffectief zal zijn, te reduceren of weg te nemen. [15]

44. Vervolgens moet de verwijzende rechter onderzoeken of het woonplaatsvereiste geschikt is om die doelstelling te verwezenlijken. [16]

45. Een voorbeeld dat zich in de praktijk zou kunnen voordoen, zal licht werpen op de overwegingen die naar mijn mening voor dit onderzoek relevant zijn.

46. Laten we aannemen dat een schuldeiser in een procedure voor een Belgische rechter beslag wil leggen op in België gelegen vermogensbestanddelen, om betaling af te dwingen van een vordering die hij heeft ter zake van een schuld van een in België wonende en werkende Zweedse schuldenaar. Wanneer die vordering een civiele of handelszaak betreft in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 44/2001, wordt aan de hand van deze verordening bepaald of de Belgische rechter bevoegd is.

47. Wanneer die Zweedse schuldenaar de KFM om schuldsanering had verzocht en verkregen, zou hij zich niet op dat besluit kunnen beroepen om zich te verweren tegen de vordering van zijn schuldeiser (tenzij naar Belgisch recht de rechter dat besluit zou moeten erkennen). In die specifieke context zou het schuldsaneringsbesluit dus geen effect hebben.

48. Wanneer die schuldenaar daarentegen in Zweden zou wonen, was het des te waarschijnlijker dat zijn voornaamste belangen, met inbegrip van zijn vermogensbestanddelen, in Zweden zouden liggen. Het zou derhalve in beginsel waarschijnlijker zijn dat zijn schuldeisers hem voor een Zweedse rechter zouden dagen, waar het schuldsaneringsbesluit wel volledig effect zou hebben.

49. Kortom, wanneer de schuldenaar in Zweden woont heeft het schuldsaneringsbesluit dus waarschijnlijk, over het geheel genomen, volledig effect. Wanneer de schuldenaar niet in Zweden woont, geeft het schuldsaneringsbesluit in Zweden precies dezelfde bescherming, maar de schuldenaar geniet over het geheel genomen wellicht minder bescherming.

14 — Zie artikel 1, lid 1, van de insolventieverordening. Zie ook arrest van 2 mei 2006, Eurofood IFSC (C-341/04, Jurispr. blz. I-3813, punten 46 en 54).

15 — Het is aan de verwijzende rechter om uit te maken of de doelstelling erop is gericht om dat gevaar weg te nemen dan wel te reduceren.

16 — De KFM betoogt dat schrapping van het woonplaatsvereiste geen oplossing biedt voor het probleem dat een Zweeds besluit tot schuldsanering niet wordt erkend in het buitenland. Dat moge waar zijn, maar daarmee is niet aangetoond of en hoe oplegging van dat vereiste bijdraagt tot de eerste doelstelling.

50. Om evenredig te zijn mag het woonplaatsvereiste niet verder gaan dan nodig is om het gestelde doel te bereiken. Dat is aan de verwijzende rechter om uit te maken, maar de volgende opmerkingen kunnen daarbij van nut zijn.

51. Bij ontbreken van een juridische basis voor de erkenning van Zweedse schuldsaneringsbesluiten in het buitenland kan Zweden alleen waarborgen dat een schuldsaneringsbesluit effectief is in Zweden.

52. Een in Zweden wonende schuldenaar kan niettemin schuldsanering aanvragen en ontvangen, ondanks de mogelijkheid dat dit besluit geen effect zal hebben wanneer zijn schuldeisers hem voor een gerecht in het buitenland dagen (omdat hij daar vermogensbestanddelen heeft, bijvoorbeeld). Een buiten Zweden wonende schuldenaar wordt daarentegen de gelegenheid ontzegd om schuldsanering aan te vragen, ondanks dat hij voor een rechter in Zweden zou kunnen worden gedaagd, waar een dergelijk besluit effect zou hebben.

53. Het woonplaatsvereiste is dus een *absolute* voorwaarde die wordt opgelegd als antwoord op de *mogelijkheid* dat een schuldeiser betaling van de schuld *zou kunnen* vorderen voor een rechter in een andere lidstaat die *zou kunnen* besluiten het Zweedse schuldsaneringsbesluit niet toe te passen. Het bestaan van die mogelijkheid kan geen rechtvaardiging zijn om alle aanvragers van schuldsanering aan een woonplaatsvereiste te onderwerpen.

54. In dat verband is het naar mijn mening essentieel om de algemene context te beschouwen waarin het veronderstelde gevaar zich voor zou doen. Schuldsanering staat alleen open wanneer een insolvente schuldenaar zo diep in de schulden zit, dat hij of zij niet geacht kan worden over de middelen te beschikken om zijn of haar schulden binnen afzienbare tijd te betalen, en daarom verzoekt om geheel of gedeeltelijk van de schuld te worden bevrijd. Ik kan me moeilijk voorstellen dat alle of de meeste schuldenaars die om schuldsanering vragen, vermogen bezitten in het buitenland. Wanneer er nog vermogen is, zal de belangstelling van de schuldeiser die daarop beslag wil leggen om betaling van de schuld af te dwingen, uitgaan naar de locatie van dat vermogen (en niet naar de woonplaats van de schuldenaar).

55. Het lijkt dan onevenredig om een aanvrager enkel omdat hij niet in Zweden woont, schuldsanering te ontzeggen, en voorbij te gaan aan het feit dat de kans dat hij voor een Zweedse rechter gedaagd zal worden, het grootst is.

56. De aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten vormen hiervan een goede illustratie. Radziejewski lijkt geen bezittingen te hebben buiten Zweden die voor zijn schuldeisers van belang zouden zijn. Op het salaris dat hij in België ontvangt, is krachtens een Zweedse beslissing beslag gelegd. Al zijn bekende schulden zijn in Zweden ontstaan. Al zijn bekende schuldeisers zijn Zweeds. Het is niet duidelijk of er werkelijk schuldeisers zijn die hem in België zouden willen dagvaarden. Zijn situatie toont aan dat, om te verzekeren dat schuldsanering alleen verleend wordt wanneer deze effectief is, het zou volstaan om op individuele basis te onderzoeken of een dergelijk besluit in Zweden effectieve bescherming zou bieden, en om de verlening te weigeren wanneer is aangetoond (quod non) dat schuldsanering waarschijnlijk geen effect in Zweden zou hebben.

57. Ik voeg hieraan toe dat het woonplaatsvereiste een hele categorie schuldenaars uitsluit, louter omdat zij niet in Zweden wonen *op het moment van hun aanvraag* voor schuldsanering. Daarentegen is ter terechtzitting bevestigd, dat een schuldenaar die schuldsanering heeft verkregen en vervolgens naar het buitenland verhuist, zodat hij niet langer aan de voorwaarde betreffende de woonplaats voldoet, daardoor niet noodzakelijkerwijs van de regeling wordt uitgesloten, zolang hij maar ingeschreven blijft staan in het Zweedse bevolkingsregister. Een dergelijke willekeurige toepassing van het woonplaatsvereiste valt mijns inziens niet te verzoenen met de eis dat het woonplaatsvereiste evenredig moet zijn aan de doelstelling die het verondersteld wordt na te streven.

Inwinning van volledige en correcte informatie over de schuldenaar

58. Zweden betoogt dat met het woonplaatsvereiste wordt verzekerd dat de KFM informatie met betrekking tot de persoonlijke en financiële situatie van de schuldenaar kan opsporen, inwinnen, onderzoeken en verifiëren. Wanneer de schuldenaar buiten Zweden woont (aldus het betoog) is het moeilijk de benodigde informatie anders dan van de schuldenaar zelf te verkrijgen, en om deze te controleren.

59. Het is duidelijk dat een schuldsaneringsbesluit moet berusten op een grondige beoordeling van de werkelijke persoonlijke en financiële situatie van de schuldenaar. Ik aanvaard dat de bevoegde instantie van een lidstaat in staat moet zijn om de noodzakelijke informatie te verzamelen, onderzoeken en verifiëren, teneinde een goed geïnformeerde beslissing te kunnen nemen over de vraag of de schuldenaar in aanmerking komt voor schuldsanering. Dat is volledig in overeenstemming met de beginselen van behoorlijk bestuur. Met dat oogmerk vastgestelde maatregelen hebben derhalve een legitieme doelstelling.

60. Ik aanvaard voorts dat het proces van verificatie administratief eenvoudiger verloopt wanneer de schuldenaar in Zweden woont, omdat het makkelijker is om a) een ontmoeting tussen de KFM en de schuldenaar te regelen en b) de beschikbare informatie (in bijvoorbeeld bij Zweedse instanties berustende gegevensbestanden en registers) te verzamelen en te verifiëren. Wanneer instanties van een andere lidstaat relevante informatie in handen hebben, heeft de KFM daar niet rechtstreeks toegang toe en dient zij die lidstaat of de schuldenaar erom te verzoeken. In dat opzicht kan het stellen van een woonplaatsvereiste passend voorkomen.

61. De verwijzende rechter zal vervolgens dienen te onderzoeken of het woonplaatsvereiste niet verder gaat dan nodig is ter verwezenlijking van de doelstelling om volledige en correcte informatie over de schuldenaar te verkrijgen.

62. In de eerste plaats kunnen de feitelijke omstandigheden van een geval zodanig zijn, dat het niet nodig is om buiten Zweden inlichtingen in te winnen.

63. Ten tweede acht ik van belang het betoog van de Commissie, dat het woonplaatsvereiste louter formeel is en dat de Zweedse autoriteiten de financiële situatie van een aanvrager als Radziejewski eenvoudig kunnen achterhalen op grond van zijn belastingaangifte, de door de Zweedse werkgever op zijn salaris ingehouden belasting en het loonbeslagbevel dat wordt beheerd door de KFM zelf. Ik teken aan dat §§ 14 en 17 van de wet inzake schuldsanering de KFM opdragen voor zover nodig inlichtingen in te winnen bij andere administratieve instanties over de persoonlijke en financiële situatie van de schuldenaar, en de KFM toestaan een bijeenkomst met de schuldenaar te beleggen. Afgezien van de door de schuldenaar gegeven en van andere instanties ontvangen informatie, kan de KFM ook informatie inwinnen bij de schuldeisers.

64. Ik aanvaard dat wanneer de schuldenaar in het buitenland woont, de KFM bepaalde inlichtingen niet kan inwinnen of verifiëren zonder dat zowel de schuldenaar als een instantie in een andere lidstaat daarmee instemmen, of zonder dat de laatste documentatie afgeeft. Ik vermag niet in te zien waarom in individuele gevallen waarin zulke informatie noodzakelijk wordt geacht, de KFM niet een verzoek daartoe zou mogen doen, of niet de aanvrager zelf zou mogen verzoeken om de vereiste documentatie te verstrekken. In dat verband bepaalt de wet inzake schuldsanering, dat de KFM in aanmerking zal nemen of de schuldenaar aan de procedure heeft meegewerkt.[17] Het wordt voor de schuldenaar dus, zelfs als hij buiten Zweden woont, aantrekkelijk gemaakt om zijn medewerking te verlenen.

17 — Zie § 4 van de wet inzake schuldsanering.

65. Ten slotte lijken de bewoordingen van de wet inzake schuldsanering een werkelijke ontmoeting tussen de schuldenaar en de KFM eerder facultatief dan verplicht te stellen. Als dat juist is, lijkt een *algemeen* woonplaatsvereiste verder te gaan dan noodzakelijk is om te verzekeren dat de schuldenaar in *bepaalde* gevallen een bijeenkomst met de KFM bijwoont. Indien een dergelijke bijeenkomst alleen onder bepaalde omstandigheden vereist is, lijken er andere, minder restrictieve manieren te zijn om de schuldenaar in staat te stellen om zijn situatie toe te lichten en de KFM om zijn geloofwaardigheid te beoordelen. [18]

Ondermijning van de toepassing van de insolventieverordening

66. De Zweedse regering betoogde ter terechtzitting dat de Zweedse schuldsaneringsregeling de toepassing van de insolventieverordening op de wél in bijlage A vermelde procedures niet mag ondermijnen. De Zweedse regering lijkt het standpunt te huldigen dat zonder het woonplaatsvereiste een schuldenaar in Zweden om schuldsanering zou kunnen verzoeken in plaats van in de lidstaat waar hij dit uit hoofde van de insolventieverordening behoorde te doen. [19]

67. Naar mijn mening moet dit betoog falen.

68. Het verzekeren van de samenhangende en systematische toepassing van het Unierecht is duidelijk een legitieme doelstelling. Op basis van de zeer beperkte beschikbare informatie ben ik echter niet van mening dat het woonplaatsvereiste op die grond gerechtvaardigd kan worden.

69. Zweden moet uiteraard de bevoegdheidsregel van artikel 3, lid 1, van de insolventieverordening naleven, volgens welke de bevoegdheid tot het openen van *onder die verordening vallende insolventieprocedures* berust bij de rechters van de lidstaat waar het centrum van de voornaamste belangen van de schuldenaar gelegen is. De Zweedse gerechten of andere autoriteiten kunnen een dergelijke procedure niet openen wanneer de voornaamste belangen van de schuldenaar niet in Zweden liggen. De Zweedse gerechten (en bestuurlijke autoriteiten) blijven daarentegen volledig bevoegd tot het voeren van *andere procedures die niet onder die verordening vallen*, zonder de regel van artikel 3, lid 1, daarvan te ondermijnen. Het standpunt van de Zweedse regering in deze bevreemdt mij. Enerzijds beschouwt zij haar schuldsaneringsprocedure in dit kader als gelijkwaardig aan de in de insolventieverordening vermelde procedures. Anderzijds legt zij in haar betoog met betrekking tot de effectiviteit van de schuldsanering de nadruk erop, dat de procedure van „skuldsanering” noch is opgenomen in bijlage A, noch meebrengt dat een schuldenaar het beheer en de beschikking over zijn vermogen verliest. [20]

70. Ik zie derhalve geen verband tussen het woonplaatsvereiste en de samenhangende en systematische toepassing van het Unierecht inzake insolventieprocedures.

18 — Het is een feit dat het voor een onbemiddelde schuldenaar die in het buitenland woont, financieel onmogelijk is om de reis naar Zweden te betalen om daar een dergelijke bijeenkomst persoonlijk bij te wonen. Het is technologisch haalbaar om in een dergelijke situatie bijvoorbeeld een telefonische videoconferentie te beleggen bij de Zweedse ambassade of het consulaat te lande.

19 — Zie artikel 3, lid 1, van de insolventieverordening.

20 — Zie hierboven punt 42.

Conclusie

71. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vraag van het Stockholms tingsrätt als volgt te beantwoorden:

„Artikel 45 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een woonplaatsvereiste als in de skuldsaneringslag (2006:548) (wet inzake schuldsanering) is gesteld als voorwaarde voor het verkrijgen van schuldsanering, een beperking vormt van het vrij verkeer van werknemers, aangezien het een werknemer kan beletten of afschrikken om Zweden te verlaten om te gaan werken in een andere lidstaat."