

Zaak C-20/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

16 januari 2023

Verwijzende rechter

Tribunal da Relação do Porto (Portugal)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 december 2022

Verzoekende partij:

SF

Verwerende partijen:

MV

Instituto da Segurança Social, IP

Autoridade Tributária e Aduaneira

Cofidis SA – Filiaal in Portugal

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het hoofdgeding betreft de verenigbaarheid van de nationale regelgeving inzake de kwijtschelding van schulden van insolvente natuurlijke personen – een begrip dat in het nationale recht „kwijtschelding van de resterende schulden” wordt genoemd – met artikel 23, lid 4, van richtlijn 2019/1023 (hierna doorgaans: „richtlijn”). In hoger beroep wordt de verwijzende rechter verzocht zich uit te spreken over de vraag of het feit dat deze regeling belasting- en socialezekerheidsschulden uitsluit van kwijtschelding van schulden verenigbaar is met de richtlijn. Ook de uitlegging van het begrip rechtvaardiging in de zin van artikel 23, lid 4, van de richtlijn en de reikwijdte van de begrippen „schulden die ontstaan uit of verband houden met strafrechtelijke boeten” en „schulden die

ontstaan uit aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad” in dat artikel staan ter discussie.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 23, lid 4, van richtlijn [2019/1023] aldus worden uitgelegd dat uitsluiting van andere schulden (dan die welke aldaar worden genoemd) alleen is toegestaan wanneer deze „naar behoren [is] gerechtvaardigd”?
- 2) Moet de mogelijkheid voor de lidstaten om bepaalde categorieën van schulden uit te sluiten van kwijtschelding (mits die uitsluiting naar behoren is gerechtvaardigd, zoals is voorgeschreven in artikel 23, lid 4, van richtlijn 2019/1023) aldus worden uitgelegd dat de lidstaten belastingschulden (die in dat artikel niet worden genoemd) kunnen uitsluiten en zichzelf aldus in een bevoorrechte situatie kunnen plaatsen?
- 3) Indien het antwoord op deze vragen bevestigend luidt, aan welke criteria moet een dergelijke rechtvaardiging dan voldoen in Unierechtelijke zin om te kunnen spreken van eerbiediging van de algemene beginselen van het Unierecht en de grondrechten waaraan de Europese en de nationale wetgever zich moeten houden [„verbod van discriminatie op grond van nationaliteit” (artikel 18 VWEU), „vrijheid van ondernemerschap” (artikel 16 van [het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie]), en de fundamentele economische vrijheden van de interne markt]?
- 4) Indien een ontkennend antwoord wordt gegeven, moeten onder „schulden die ontstaan uit of verband houden met strafrechtelijke boeten” en „schulden die ontstaan uit aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad” dan (in Unierechtelijke zin en voor de uitlegging van de aan de orde zijnde richtlijn) ook belastingschulden worden verstaan, zoals is voorgeschreven in de nationale wetgeving tot omzetting van richtlijn 2019/1023 (wet 9/2022 van 11 januari 2022)?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Overwegingen 72 tot en met 81 en artikelen 20 tot en met 23 van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 (richtlijn betreffende herstructurering en insolventie) (PB 2019, L 172, blz. 18).

Artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Registo Nacional de Pessoas Coletivas (Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de maio, última atualização pelo Decreto-Lei n.º 145/2019, de 23 de setembro) [nationaal register van rechtspersonen (besluit met kracht van wet 129/98 van 13 mei 1998, laatstelijk bijgewerkt bij besluit met kracht van wet 145/2019 van 23 september 2019)]

- 1 Een „eenmanszaak” wordt gedefinieerd als een natuurlijke persoon die in eigen naam en voor eigen rekening een onderneming drijft. De term „zaak” heeft een objectieve betekenis, namelijk een organisatie van productiefactoren gericht op de uitoefening van een economische activiteit.
- 2 De rechtsgevolgen van de exploitatie van de zaak werken rechtstreeks door in de persoonlijke rechtssfeer van de ondernemer en er is geen scheiding van vermogen tussen zijn persoonlijke en zakelijke belangen.

Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, última atualização pela Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 57/2022, de 25 de agosto). [wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen (besluit met kracht van wet 53/2004 van 18 maart 2004, laatstelijk bijgewerkt bij wet 9/2022 van 11 januari 2022 en besluit met kracht van wet 57/2022 van 25 augustus 2022)]

- 3 Volgens artikel 1 van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen heeft de insolventieprocedure tot doel het vermogen van de schuldenaar te liquideren en de opbrengst onder de verschillende schuldeisers te verdelen.
- 4 Volgens artikel 46, lid 1 van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen omvat de insolvente boedel „alle goederen van de schuldenaar op de datum van de faillietverklaring, alsmede de goederen en rechten die hij in de loop van de procedure verkrijgt”.
- 5 Artikel 47, leden 1 en 2, van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen bepaalt dat alle vorderingen van geldelijke aard op de insolvente schuldenaar en door goederen van de insolvente boedel gewaarborgde vorderingen waarvan de grondslag dateert van vóór de datum van de faillietverklaring, worden beschouwd als vorderingen op de insolvente boedel.
- 6 Voor het hoofdgeding zijn met name de artikelen 235 tot en met 245 van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen van belang, die zijn opgenomen in hoofdstuk I, getiteld „Kwijtschelding van de resterende schulden”, van titel XII, getiteld „Bijzondere bepalingen inzake de insolventie van natuurlijke personen”.

- 7 Krachtens artikel 235 van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen, in de versie die van kracht was op het ogenblik van de feiten, kan aan de schuldenaar, indien hij een natuurlijke persoon is, kwijtschelding worden verleend van de insolventievorderingen die tijdens de insolventieprocedure of binnen vijf jaar na de afsluiting daarvan niet volledig zijn betaald.
- 8 Artikel 239 van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen, onder de titel „Toewijzing van de beschikbare inkomsten”, in de versie die van kracht was ten tijde van de feiten, vermeldde in lid 2:

„De oorspronkelijke beschikking bepaalt dat het beschikbare inkomen dat de schuldenaar verkrijgt gedurende de vijf jaar na de beëindiging van de insolventieprocedure, in dit hoofdstuk de toewijzingsperiode genoemd, wordt geacht te zijn toegewezen aan de entiteit, in dit hoofdstuk bewindvoerder genoemd, die door de rechter wordt gekozen uit degenen die op de officiële lijst van curatoren staan [...].”
- 9 Na de inwerkingtreding van wet 9/2022 van 11 januari 2022 waarbij de richtlijn is omgezet, bepaalt artikel 239 van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen thans dat de relevante periode voor de toewijzing van het beschikbare inkomen drie jaar bedraagt.
- 10 Volgens artikel 239, lid 3, van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen worden bepaalde inkomsten, zoals die welke nodig zijn voor een waardig onderhoud van de schuldenaar en zijn gezin, voor de toewijzing uitgesloten van het beschikbare inkomen.
- 11 In artikel 241, lid 1, van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen, betreffende de taken van de curator, is met name bepaald dat de curator de toewijzing van de inkomsten van de schuldenaar aan de schuldeisers van het faillissement mededeelt en de ontvangen bedragen verdeelt aan het einde van elk jaar dat de toewijzing duurt.
- 12 Artikel 245 van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen, onder de titel „Gevolgen van de kwijtschelding”, bepaalt:

„1 – De aan de schuldenaar verleende kwijtschelding brengt het tenietgaan mee van alle op de datum waarop zij wordt verleend nog bestaande vorderingen op de failliete boedel, met inbegrip van die welke niet zijn opgeëist en geverifieerd [...].

2 – De kwijtschelding heeft echter geen betrekking op:

[...]

d) belasting- en socialezekerheidsschulden.”

Lei Geral Tributária (algemene belastingwet) (Decreto-Lei n.º 398/98) (besluit met kracht van wet 398/98 van 17 december 1998)

- 13 Artikel 30, leden 2 en 3, van de algemene belastingwet bepaalt dat de belasting een definitief karakter heeft, in die zin dat de belastingverplichting onherroepelijk en onwijzigbaar is, tenzij de wet anders bepaalt.
- 14 Artikel 49 van deze wet voorziet in een strengere regeling met betrekking tot de verjaring van belastingschulden, waarbij de oorzaken van stuiting en schorsing van de verjaring ruimer zijn dan die van de civiele regeling.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 15 SF had een eenmanszaak en runde een houtbedrijf.
- 16 Toen hij bij vonnis van 18 juni 2018 insolvent werd verklaard, bevond SF zich in detentie in een gevangenis, waar hij een straf uitzat.
- 17 In de insolventieprocedure werden vorderingen ingesteld voor in totaal 53 396,22 EUR, waaronder 1 123,71 EUR van de Instituto da Segurança Social (instituut voor sociale zekerheid), uit hoofde van onbetaalde bijdragen in november en december 2015, vermeerderd met rente, en 11 189,71 EUR van de Fazenda Nacional (fiscus), overeenkomend met onbetaalde belastingen vanaf september 2015 met betrekking tot btw, inkomstenbelasting (IRS), eenmalige motorrijtuigenbelasting (IUC), kosten en boeten.
- 18 Op de datum van het faillissement bestonden de activa van SF uit twee auto's.
- 19 Op 23 januari 2019 is het verzoek van de insolvente ondernemer om kwijtschelding van de resterende schulden voorlopig toegewezen. Op grond van deze beslissing wordt gedurende vijf jaar na de beëindiging van de insolventieprocedure elk beschikbaar inkomen dat de schuldenaar verwerft geacht middels toewijzing te zijn overgedragen aan de curator, die als bewindvoerder is aangesteld.
- 20 Op 29 juli 2022 heeft de bewindvoerder een definitief advies uitgebracht op grond waarvan aan de schuldenaar kwijtschelding dient te worden verleend van de resterende schulden, aangezien hij (i) gedurende de toewijzingsperiode geen overschot aan inkomsten heeft laten zien en hij (ii) gelet op zijn situatie en het feit dat hij een baan heeft gekregen, heeft aangetoond een nieuwe richting aan zijn leven te willen geven.
- 21 Op 3 oktober 2022 werd de bestreden uitspraak gedaan, waarbij werd besloten SF kwijtschelding te verlenen voor de resterende schulden en alle resterende vorderingen op de failliete boedel nietig te verklaren.

- 22 De kwijtschelding van de resterende schulden omvatte echter niet de kwijtschelding van vorderingen als bedoeld in artikel 245, lid 2, onder d), van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen, met name vorderingen op het gebied van belastingen en sociale zekerheid.
- 23 De insolvente ondernemer heeft hoger beroep ingesteld met het argument dat ook die vorderingen in de definitieve beschikking tot kwijtschelding van de schulden moeten worden opgenomen. Het openbaar ministerie, dat de aanvrager van het faillissement vertegenwoordigt, heeft voorgesteld het hoger beroep te verwerpen.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 24 Volgens verzoeker schendt artikel 245, lid 2, onder d), van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen de artikelen 20, lid 1, 21, lid 2, en 23, leden 2 en 4, van de richtlijn door belasting- en socialezekerheidsschulden van de vrijstelling uit te sluiten.
- 25 In wet 9/2022, ter omzetting van de richtlijn, zweeg de nationale wetgever volledig over de volledige kwijtschelding van schulden, hoewel de richtlijn daarin voorziet.
- 26 Volgens de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat insolvente ondernemers toegang hebben tot ten minste één procedure die kan leiden tot volledige kwijtschelding van schuld, en kunnen de lidstaten een bepaalde categorie schulden uitsluiten van kwijtschelding van de resterende schulden of de toegang beperken of een langere termijn vaststellen voor de kwijtschelding, indien dergelijke uitsluitingen, beperkingen of langere termijnen naar behoren zijn gerechtvaardigd.
- 27 De richtlijn is duidelijk over het idee van volledige kwijtschelding en staat alleen naar behoren gerechtvaardigde beperkingen toe die geen afbreuk doen aan het idee van een nieuwe start, dat de basis vormt van het begrip van kwijtschelding van de resterende schulden.
- 28 In de wet tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht voorzag de Portugese wetgever in een afzonderlijke regel voor de vorderingen van de overheid, waarbij hij de rechtsregel handhaafde volgens welke belasting- en socialezekerheidsschulden niet onder de kwijtschelding van de resterende schulden vallen, zonder dit evenwel te rechtvaardigen.
- 29 Volgens verzoeker had de nationale wetgever, om de regel van artikel 245, lid 2, onder d), van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen te handhaven, zijn keuze in de wetgeving tot omzetting van de richtlijn naar behoren moeten motiveren, hetgeen hij niet heeft gedaan. Daarom moet de bepaling van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen wegens onverenigbaarheid met het Unierecht buiten toepassing worden gelaten.

- 30 Verzoeker voegt daaraan toe dat de schrapping van artikel 245, lid 2, van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen, of de wijziging van punt d) daarvan, geen schending van het gelijkheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel van het belastingrecht zou inhouden.

Korte motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 31 Tot de goedkeuring van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen konden schuldeisers, indien de economische situatie van de schuldenaar verbeterde, hun vorderingen opeisen tot de grens van de gewone verjaringstermijn van 20 jaar, hetgeen in de praktijk de economische rehabilitatie van de schuldenaar onhaalbaar maakte.
- 32 De „kwijtschelding van de resterende schulden”, die sinds 2004 in artikel 235 van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen is opgenomen, is ingesteld om de insolvente schuldenaar tijdens de toewijzingsperiode te kunnen bevrijden van onbetaalde schulden.
- 33 De rechter betwijfelt echter of artikel 245, lid 2, onder d), van het wetboek inzake insolventie en herstel van ondernemingen in overeenstemming is met artikel 23, lid 4, van de richtlijn, omdat deze bepaling van nationaal recht „belasting- en socialezekerheidsschulden” van kwijtschelding uitsluit.
- 34 Hij benadrukt met name dat de richtlijn beoogt bij te dragen aan de goede werking van de interne markt door het wegnemen van belemmeringen voor de uitoefening van economische vrijheden die het gevolg kunnen zijn van verschillen tussen nationale wetten en procedures op dit gebied.
- 35 In dit verband geeft hij aan dat moet worden nagegaan of de uitsluiting van die schulden van de kwijtschelding van de resterende schulden in overeenstemming is met de algemene beginselen van het Unierecht en het Handvest, en of deze uitsluiting een belemmering vormt voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn en de Verdragen.
- 36 Uit artikel 23, lid 4, van de richtlijn blijkt dat de lidstaten bepaalde categorieën schulden van kwijtschelding van schuld kunnen uitsluiten. Dat artikel bepaalt echter dat die mogelijkheid alleen bestaat „indien die uitsluitingen, beperkingen of verlengingen naar behoren zijn gerechtvaardigd”.
- 37 Dit artikel noemt voorbeelden van schulden die van de kwijtschelding kunnen worden uitgesloten, maar de verwijzende rechter heeft twijfels over de vraag of andere uitsluitingen zijn toegestaan, mits zij naar behoren worden gerechtvaardigd.
- 38 Hij wijst er ook op dat wet 9/2022 geen rechtvaardiging bevat voor de uitsluiting van belasting- en socialezekerheidsschulden, en dat een dergelijke rechtvaardiging

ook niet in overweging is genomen in het wetsontwerp dat aan die wet ten grondslag ligt.

- 39 Volgens de verwijzende rechter is er niet bij alle belastingschulden sprake van „strafrechtelijke boeten” of „onrechtmatige daad” in Unierechtelijke zin, en kunnen redenen van fiscale en budgettaire aard mogelijkwerijs geen rechtvaardiging vormen voor een evenredige beperking van de grondrechten in de zin van artikel 52 van het Handvest en de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake economische vrijheden.
- 40 De uitsluiting van belasting- en socialezekerheidsschulden is gebaseerd op het algemeen belang dat inherent is aan de inning van belastingen. De kwijtschelding van de resterende schulden heeft echter ook een onderliggend algemeen belang, meer bepaald het herstel van de insolvente ondernemer als een marktdeelnemer en als een stimulerende factor die in staat is welvaart te genereren in de samenleving.
- 41 Bovendien zijn de belasting- en socialezekerheidsschulden die in de twaalf maanden vóór de aanvang van de insolventieprocedure zijn ontstaan of opeisbaar zijn geworden, alsmede de schulden die tijdens de procedure zijn ontstaan, bevoorrecht, zodat de autoriteiten hun vorderingen met voorrang boven andere schuldeisers kunnen laten voldoen. Dit feit alleen al vormt een afwijking van het beginsel van gelijkheid van schuldeisers.
- 42 Belasting- en socialezekerheidsschulden genieten dus een dubbel voordeel, namelijk de garantie van een algemeen of bijzonder voorrecht op roerende goederen of de garantie van een voorrecht op onroerende goederen, naargelang van het geval, en voorts zijn zij uitgesloten van kwijtschelding van schulden. Ten slotte genieten belastingvorderingen ook een gunstiger regeling op het gebied van verjaring, aangezien de oorzaken van stuiting en schorsing van de verjaring ruimer zijn dan de civielrechtelijke regeling voor andere vorderingen.
- 43 De verwijzende rechter wijst er ook op dat de taalversies van artikel 23, lid 4, van de richtlijn niet geheel coherent zijn en dat hij de betekenis van bepaalde begrippen in de verschillende versies van dit artikel die hij aanhaalt in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing, niet kent. Het gaat met name om de Spaanse, de Franse, de Italiaanse en de Duitse taalversie van de inleidende zin van artikel 23, lid 4, van de richtlijn.
- 44 De verwijzende rechter is derhalve van oordeel dat in casu een prejudiciële verwijzing noodzakelijk is en dat de kwestie niet onder een van de uitzonderingsgevallen van het arrest Cilfit (C-283/81) valt.