



Datum van inontvangstneming : 30/09/2024

Zaak C-523/24

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:

30 juli 2024

Verwijzende rechter:

Tribunal de Cuentas (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 juli 2024

Verzoekende partijen:

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC)

Ministerio Fiscal

Verwerende partijen:

RAS

AAT

IGA

ARMG

ANMG

NMF

ARM

LBC

RFB

FHM

MMT

COT, als erfgenaam van MOQ

MOP

ASD

JTN

JNB

TPR

OJV

RRR

DBC

JGV

EAC

EH

MKEK

SML

AVO

MAB

JMSI

LPG

CPO

CPC

ACO

AMC

ACJ

FGS

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Procedure voor de aanzuivering van een tekort betreffende i) de feiten in verband met de uitgaven voor de organisatie van het illegale Catalaanse onafhankelijkheidsreferendum van 1 oktober 2017 en ii) de feiten in verband met de uitgaven voor de ontwikkeling van het zogenaamde „externe optreden” van de Generalitat de Catalunya (regionale regering van Catalonië, Spanje) tijdens de begrotingsjaren 2011 tot en met 2017, dat wil zeggen voor de bevordering van de onafhankelijkheid van Catalonië buiten Spanje tijdens deze periode.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Prejudiciële verwijzing met het oog op uitlegging (artikel 267 VWEU). Onderzoek naar de verenigbaarheid met het Unierecht van een aantal bepalingen van Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië; hierna: „LOA”).

Prejudiciële vragen

Een. Moeten verordening nr. 2988/95 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, artikel 325 VWEU (beginsel van doeltreffende en afschrikkende bestrijding van fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad) en artikel 4, lid 3, VEU (beginsel van loyale samenwerking) aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen het vervallen van de boekhoudkundige aansprakelijkheid zoals vastgesteld in de LOA [artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), en leden 2, 3 en 4, en artikel 2, onder e)], **rekening houdend met het feit dat door de vermeende boekhoudkundige aansprakelijkheid die in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 wordt aangevoerd, de financiële belangen van de Unie zijn geschaad**: zowel i) in het geval dat het Hof van Justitie een ‚restrictieve uitlegging’ geeft aan het begrip ‚bescherming van de financiële belangen van de Unie’ (dat alleen betrekking zou hebben op het onwettige beheer van publieke middelen van de Unie), als ii) in het geval dat het Hof van Justitie een ‚ruime uitlegging” geeft aan dat begrip (dat eveneens betrekking zou hebben op het onwettige beheer van publieke middelen van een lidstaat, maar dat gepaard gaat met daadwerkelijke of potentiële schade aan de Uniebegroting)?

Twee. Indien het Hof van Justitie een ‚restrictieve uitlegging’ geeft aan het begrip ‚bescherming van de financiële belangen van de Unie’, moeten artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dan aldus worden

uitgelegd dat zij zich verzetten tegen artikel 10 van de LOA, voor zover de in deze bepaling vastgestelde bindende termijn van twee maanden voor het geven van een beslissing in strijd zou zijn met het recht van eenieder op een behandeling van zijn zaak met de nodige waarborgen en „binnen een redelijke termijn”, en daardoor „druk van buitenaf” op de rechter zou worden uitgeoefend, **voor het geval de rechter, alvorens uitspraak te doen over de toepassing van de LOA in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21, een vorm van laatste onderzoeksmaatregel zou moeten uitvoeren met betrekking tot de rechtvaardiging van de herkomst (nationale begroting of Uniebegroting) of de bestemming (bevordering van de onafhankelijkheid van Catalonië buiten Spanje tijdens de begrotingsjaren 2011 tot en met 2017) van de publieke middelen die zijn aangewend om de in de verzoekschriften van verzoekers bedoelde uitgaven te doen?**

Drie. Moeten artikel 325 VWEU en verordening nr. 2988/95 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen het bepaalde in artikel 13, lid 3, in fine, van de LOA, **rekening houdend met het feit dat deze bepaling geen enkel voorschrift (formaliteit, incident enz.) bevat voor het geval waarin de partijen die de boekhoudkundige vordering hebben ingesteld [(in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 zijn dit SCC en het Ministerio Fiscal (openbaar ministerie, Spanje)] bezwaar zouden kunnen maken tegen de ontheffing van de boekhoudkundige aansprakelijkheid in eerste aanleg, maar alleen vereist dat tegen de ontheffing geen bezwaar is gemaakt door de benadeelde entiteiten in de overheidssector (in deze boekhoudkundige procedure is dat de Generalitat de Catalunya, die zelfs geen boekhoudkundige vordering heeft ingesteld en daarom werd geacht zich te hebben teruggetrokken)?**

Vier. Moeten het beginsel van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen, gelezen in samenhang met artikel 325 VWEU en verordening nr. 2988/95 van 18 december 1995, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), van de LOA, gelezen in samenhang met de leden 2, 3 en 4 van dat artikel, **gezien het gebrek aan duidelijkheid en nauwkeurigheid bij de afbakening van de objectieve, subjectieve en temporele werkingssfeer van de LOA, hetgeen er in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21, toe zou kunnen leiden dat deze Consejera de Cuentas [lid van de Tribunal de Cuentas (rekenkamer, Spanje)] verklaart dat de boekhoudkundige aansprakelijkheid ten aanzien van handelingen die de financiële**

belangen van de Unie schaden en die eigenlijk niet waren opgenomen in de werkingssfeer van de LOA, is vervallen?

Vijf. Moeten de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), van de LOA, gelezen in samenhang met de leden 2, 3 en 4 van dat artikel en met de preambule van de LOA, daar het voormelde gebrek aan duidelijkheid en nauwkeurigheid bij de afbakening van de werkingssfeer van de LOA zou kunnen leiden tot het onterechte vervallen van de boekhoudkundige aansprakelijkheid, **welke omstandigheid op haar beurt tevens zou leiden tot discriminatie en ongelijkheid ten opzichte van personen wier boekhoudkundige aansprakelijkheid is vastgesteld in andere procedures voor de aanzuivering van een tekort, die feiten betreffen die zich in hetzelfde territoriale gebied (autonome regio Catalonië) en binnen de in de temporele werkingssfeer van de LOA opgenomen periode hebben voorgedaan?**

Zes. Moeten artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen artikel 8, lid 3, van de LOA, **dat voorziet in de eenzijdige en dwingende opheffing van voorlopige maatregelen, zonder de rechter enige beslissingsruimte te laten, in tegenstelling tot andere procedures voor de aanzuivering van een tekort waarin, onder verwijzing naar Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (wet 7/1988 van 5 april 1988 betreffende de werking van de Tribunal de Cuentas; hierna: „LFTCu”), de algemene regels van de Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (wet 1/2000 van 7 januari 2000 houdende het wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „LEC”) inzake voorlopige maatregelen worden toegepast?**

Zeven. Moeten artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 EVRM aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen artikel 13, lid 3, van de LOA (onthefing van de boekhoudkundige aansprakelijkheid in eerste aanleg), voor zover **deze bepaling niet voorziet in een voorafgaande hoorzitting voor de volksaanklager (hoewel deze van rechtswege actieve procesbevoegdheid in de boekhoudkundige procedure heeft) en aan de rechter evenmin de mogelijkheid wordt gelaten om die gevallen te beoordelen waarin een verweerder heeft aangevoerd dat hij niet betrokken was bij de feiten waarvan hij wordt beschuldigd, rekening houdend met het feit dat een volksaanklager is tussengekomen als medeverzoeker in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 en dat sommige verweerders hebben aangevoerd dat zij niet betrokken waren bij de feiten?**

Acht. Moeten artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in concreto gelezen in samenhang met artikel 267 VWEU en artikel 23, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Protocol nr. 3 bij het VWEU), aldus worden uitgelegd dat de schorsende werking van de prejudiciële procedure en het nuttig effect van de definitieve beslissing van het Hof van Justitie zich verzetten tegen artikel 8, lid 3, artikel 10 en artikel 13, lid 3, gelezen in samenhang met de preambule van de LOA (zie afdeling V, tiende en elfde alinea), **die de LOA absolute doeltreffendheid zouden verlenen, waardoor de prejudiciële beslissing elk nuttig effect zou worden ontnomen en de beginselen van voorrang en rechtstreekse werking van het Unierecht zouden worden geschonden?**”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 2 (rechtsstaat), artikel 4, lid 3 (loyale samenwerking) en artikel 19, lid 1, tweede alinea (daadwerkelijke rechtsbescherming).
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 325 (bescherming van de financiële belangen van de Unie).
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 20 (gelijkheid voor de wet), artikel 21 (verbod op discriminatie) en artikel 47 (doeltreffende voorziening in rechte en eerlijk proces), in samenhang met artikel 6, lid 3, VEU en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.
- Verordening nr. 2988/95 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, artikelen 1, 2, 4 en 8.
- Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, artikel 23, eerste alinea (schorsing van de nationale procedure).
- Aanbevelingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de nationale rechterlijke instanties met betrekking tot prejudiciële verwijzingen, punt 25 (schorsing van de nationale procedure).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (LOA).

- i) De preambule van de LOA luidt als volgt:

„V

[vijfde alinea] Het gelijkheidsbeginsel impliceert immers niet dat de gevolgen van de amnestie een universele strekking moeten krijgen, maar wel dat er geen discriminatie mag zijn tussen personen die onder de in aanmerking komende situaties van de regeling vallen (in dit geval de handelingen die aanleiding geven tot verschillende soorten aansprakelijkheid met betrekking tot het onafhankelijkheidsproces). [...] Deze organieke wet eerbiedigt dus het gelijkheidsbeginsel voor zover de werkingssfeer op een objectieve en gerechtvaardigde manier wordt afgebakend in overeenstemming met de grondwettelijke waarden en zonder willekeurige uitsluiting van situaties die in wezen gelijk zijn.

[...]

[achtste en negende alinea] De wet is evenredig doordat een concrete lijst is vastgesteld van handelingen die zijn aangemerkt of gekwalificeerd als strafbare feiten en gedragingen waarvoor amnestie wordt verleend en doordat er noodzakelijkerwijs een verband moet bestaan met de handelingen die zijn uitgevoerd in een door de wet bepaalde periode. Op deze manier wordt een algemene en onnauwkeurige formulering vermeden en wordt voorkomen dat de amnestie andere soorten handelingen bestrijkt die niet rechtstreeks verband houden met het onafhankelijkheidsproces en de gevolgen daarvan, waarvoor de kwijtschelding van straf niet zou voldoen aan de grondslag waarop deze maatregel is gebaseerd. Dit alles hangt samen met het beginsel van adequaatheid en met het door de regeling nagestreefde doel, dat verband houdt met de opdracht tot optimalisering uit hoofde van artikel 9 van de grondwet die is gericht tot alle overheidsinstanties, maar in het bijzonder tot de wetgever [...].

[tiende alinea] Voorts zou de aard van een bijzondere wet die in het algemeen belang een uitzondering maakt op de toepassing van bestaande regels op feiten die zich in een specifieke context hebben voorgedaan, ertoe moeten leiden dat de rechterlijke instanties die de procedure behandelden op het tijdstip van goedkeuring van deze wet, de eventueel vastgestelde rechtsbeperkende maatregelen onmiddellijk moeten opheffen, zelfs in die gevallen waarin er sprake is van een mogelijke schorsing van de gerechtelijke procedure. De reden hiervoor is dat elke beperking op de uitoefening van rechten en vrijheden altijd moet voldoen aan de vereisten van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Spaanse grondwet, zodat een solide rechtsgrondslag voor beperkingen van rechten en vrijheden is gewaarborgd.

[elfde alinea] Deze bepaling is in overeenstemming met regeling die is ingevoerd voor de grondwettigheidstoetsing uit hoofde van artikel 163 van de grondwet en de prejudiciële procedure uit hoofde van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Bovendien mag niet worden vergeten dat het mogelijke gebruik van de mechanismen die door deze voorschriften worden geregeld, geen invloed heeft op de geldigheid of doeltreffendheid van wetten.

[...]

[veertiende alinea] Samenvattend kan worden gesteld dat deze wet tot doel heeft te zorgen voor rechtszekerheid, eerbiediging van het legaliteitsbeginsel en een rechtskader voor de onpartijdige bescherming van de grondrechten, rekening houdend met de aanbevelingen van de Commissie van Venetië, die in haar advies van 2013 heeft benadrukt dat het belangrijk is om bij de invoering van een amnestieregeling een duidelijk onderscheid te handhaven tussen de wetgevende en de rechterlijke macht, zodat de rechterlijke autonomie en de democratische beginselen worden geëerbiedigd [...].

VI

[vierde alinea] Deze benadering, die hoe dan ook abstract is omdat ze in geen geval een beoordeling impliceert van het bestaan van feiten die onder elk van deze uitsluitingen kunnen vallen, is onontbeerlijk in overeenstemming met wat de Commissie van Venetië van de Raad van Europa heeft verklaard in haar advies van 11 maart 2013, dat is aangenomen tijdens de 94e plenaire zitting. Het is dus aan de wetgevende macht om de criteria vast te stellen waaraan moet worden voldaan om voor amnestie in aanmerking te komen, en het is aan de rechterlijke macht om de specifieke personen aan te duiden die binnen de door de wetgever vastgestelde werkingssfeer vallen. [...]

[negende alinea] Overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie van Venetië zijn de voor amnestie in aanmerking komende handelingen nauwkeurig en gedetailleerd afgebakend, teneinde de rechtszekerheid en de gelijkheid voor de wet te waarborgen. Dit is met name van cruciaal belang in geval van verduistering van middelen, waarbij een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen handelingen die voor amnestie in aanmerking komen en corruptie, waarop een dergelijke maatregel niet van toepassing is.

[...].”

ii) Artikel 1 van de LOA, met als opschrift „Werkingssfeer”, bepaalt:

„1. Amnestie wordt verleend voor de volgende tot strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid aanleiding gevende handelingen die zijn verricht in het kader van de referenda in Catalonië op 9 november 2014 en 1 oktober 2017, de voorbereiding ervan of de gevolgen ervan, op voorwaarde dat deze hebben plaatsgevonden tussen 1 november 2011 en 13 november 2023, evenals voor de volgende handelingen die tussen deze datums zijn verricht in de context van het zogenaamde Catalaanse onafhankelijkheidsproces, zelfs indien deze geen verband houden met de bovengenoemde referenda of zijn verricht na de respectieve organisatie ervan:

a) handelingen die zijn verricht met de bedoeling de afscheiding of onafhankelijkheid van Catalonië op te eisen, te bevorderen of te bewerkstelligen,

alsmede die welke zouden hebben bijgedragen tot het bereiken van deze doelstellingen [...].

Hieronder vallen ook handelingen die op persoonlijke of institutionele titel worden verricht met als doel het onafhankelijkheidsproject bekendheid te geven, informatie te verzamelen en kennis te verwerven over soortgelijke ervaringen, of de steun van andere publieke of particuliere entiteiten te verkrijgen voor het bereiken van de Catalaanse onafhankelijkheid.

Hieronder vallen eveneens handelingen die direct of indirect in verband staan met het zogenaamde onafhankelijkheidsproces in Catalonië of met de leiders van dat proces, en die zijn verricht door personen die kennelijk of aantoonbaar hulp, medewerking, advies van welke aard dan ook, vertegenwoordiging, bescherming of beveiliging hebben verleend aan de verantwoordelijken voor de in de eerste alinea van dit punt bedoelde gedragingen, of informatie in die zin hebben verzameld;

b) handelingen die zijn verricht door personen die daartoe niet bevoegd waren, met de bedoeling om de organisatie van de referenda van 9 november 2014 en 1 oktober 2017 in Catalonië aan te kondigen, te bevorderen of te bewerkstelligen, waarvan de aankondiging of organisatie onwettig is verklaard, alsmede de handelingen die tot de verwezenlijking daarvan hebben bijgedragen [...];

c) daden van ongehoorzaamheid, van welke aard dan ook, verstoring van de openbare orde, aanvallen tegen het gezag, zijn vertegenwoordigers en ambtenaren of daden van verzet die zijn gepleegd met de bedoeling om de organisatie van de onder b) van dit artikel bedoelde referenda of de gevolgen daarvan mogelijk te maken, alsmede alle andere handelingen die als strafbare feiten zijn aangemerkt en met dezelfde bedoeling zijn verricht.

Hieronder vallen in elk geval [...] alle andere handelingen bestaande in de goedkeuring of uitvoering van wetten, regelingen of besluiten door overheidsinstanties of ambtenaren, die zijn verricht met de bedoeling de organisatie van de onder b) van dit artikel bedoelde referenda mogelijk te maken, te bevorderen of te ondersteunen [...].

2. Wanneer ingevolge lid 1 van dit artikel amnestie is verleend voor tot strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid aanleiding gevende handelingen, wordt deze amnestie verleend ongeacht het uitvoeringsniveau van deze handelingen, met inbegrip van de voorbereidende handelingen, en ongeacht de vorm waarin deze handelingen zijn verricht of eraan is deelgenomen.

3. Handelingen waarvan de uitvoering is aangevangen vóór 1 november 2011, vallen slechts binnen de werkingssfeer van deze wet indien de uitvoering na die datum wordt voltooid.

Handelingen waarvan de uitvoering is aangevangen vóór 13 november 2023, vallen eveneens binnen de werkingssfeer van deze wet, zelfs indien de uitvoering na die datum wordt voltooid.

4. De aanwending van publieke middelen voor de onder a) en b) genoemde doeleinden wordt niet als verrijking beschouwd wanneer dit, los van de verenigbaarheid ervan met de wet, niet bedoeld was voor persoonlijk financieel gewin.”

iii) Artikel 2 van de LOA, met als opschrift „Uitsluitingen”, bepaalt:

“Voor de volgende handelingen kan in elk geval geen amnestie als bedoeld in artikel 1 worden verleend:

[...]

e) handelingen die zijn gekwalificeerd als strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad;

[...].”

iv) Artikel 8 van de LOA, met als opschrift „Gevolgen voor de wettelijke en boekhoudkundige aansprakelijkheid”, bepaalt in lid 3 het volgende:

„De tijdens het vooronderzoek of de procedure in eerste aanleg gelaste voorlopige maatregelen waarin de artikelen 47 en 67 van wet 7/1988 van 5 april 1988 betreffende de werking van de Tribunal de Cuentas voorziet, worden opgeheven.”

v) Artikel 10 van de LOA, met als opschrift „Behandeling bij voorrang en met spoed”, luidt als volgt:

„De verlening van amnestie valt in elk geval onder de verantwoordelijkheid van de rechterlijke, bestuursrechtelijke of controleorganen die in deze wet zijn aangeduid en die bij voorrang en met spoed de relevante beslissingen geven in overeenstemming met deze wet, ongeacht de fase waarin de betrokken bestuursrechtelijke, gerechtelijke of boekhoudkundige procedure zich bevindt.

Beslissingen worden gegeven binnen een periode van maximaal twee maanden en doen geen afbreuk aan beroepen van latere datum, die geen opschortende werking hebben.”

vi) In artikel 13 van de LOA, met als opschrift („Procedure op het gebied van boekhouding”) wordt in lid 3 bepaald:

„Indien de door de Tribunal de Cuentas behandelde procedure ter vaststelling van boekhoudkundige aansprakelijkheid zich in eerste of tweede aanleg bevindt, nemen de bevoegde organen van de Tribunal de Cuentas, gehoord het Ministerio Fiscal en de entiteiten in de overheidssector die zijn benadeeld door schade aan overheidsgelden of -middelen in verband met de feiten waarvoor amnestie is

verleend, een beslissing tot ontheffing van de boekhoudkundige aansprakelijkheid van de verwerende natuurlijke of rechtspersonen, wanneer deze entiteiten geen bezwaar hebben gemaakt.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De tweede eenheid van de afdeling vervolging van de Tribunal de Cuentas (hierna: „TCu”) voert de procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21, overheidssector van de autonome regio (Generalitat de Catalunya). Deze procedure betreft i) de feiten in verband met de uitgaven voor de organisatie van het illegale Catalaanse onafhankelijkheidsreferendum van 1 oktober 2017 en ii) de feiten in verband met de uitgaven voor de ontwikkeling van het zogenaamde „externe optreden” van de Generalitat de Catalunya tijdens de begrotingsjaren 2011 tot en met 2017, dat wil zeggen voor de bevordering van de onafhankelijkheid van Catalonië buiten Spanje tijdens deze periode.
- 2 In het kader van deze procedure zijn enkele beslissingen inzake voorlopige maatregelen gegeven. Ten eerste is er een beslissing gegeven waarin de totale omvang van de vermeende boekhoudkundige aansprakelijkheid voor de feiten in verband met de uitgaven voor de organisatie van het illegale Catalaanse onafhankelijkheidsreferendum wordt vastgesteld op 4 146 274,97 EUR. Ten tweede is er een beslissing gegeven waarin de totale omvang van de vermeende boekhoudkundige aansprakelijkheid voor de feiten in verband met de uitgaven voor de ontwikkeling van het zogenaamde „externe optreden” van de Generalitat de Catalunya tijdens de begrotingsjaren 2011 tot en met 2017 wordt vastgesteld op 5 422 411,10 EUR.
- 3 Na afronding van het vooronderzoek heeft de TCu daarvan kennisgeving gedaan aan de partijen met actieve procesbevoegdheid om in deze boekhoudkundige procedure een vordering inzake boekhoudkundige aansprakelijkheid in te stellen, zodat zij binnen twintig dagen een verzoekschrift konden indienen. Meer bepaald is kennisgeving gedaan aan de volgende entiteiten: „Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural” (hierna: „SCC”), de Abogacía del Estado (landsadvocaat, Spanje), de Generalitat de Catalunya, de Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (raad voor openbare diplomatie van Catalonië; hierna „DIPLOCAT”) en „Abogados Catalanes por la Constitución”.
- 4 Op 17 februari 2022 heeft SCC een verzoekschrift ingediend strekkende tot vaststelling van schade aan het overheidsvermogen van de Generalitat de Catalunya ten bedrage van in totaal 5 309 807,02 EUR, en tot vaststelling dat een aantal personen rechtstreeks boekhoudkundig aansprakelijk is voor deze schade ten belope van de specifieke bedragen die in het verzoekschrift zijn vermeld.
- 5 Aangezien zij binnen de gestelde termijn geen vordering hebben ingesteld, is vastgesteld dat de Abogacía del Estado, de Generalitat de Catalunya, DIPLOCAT en „Abogados Catalanes por la Constitución” zich hebben teruggetrokken uit boekhoudkundige procedure.

- 6 De door SCC ingestelde vordering is vervolgens overgedragen aan het Ministerio Fiscal, zodat het een eigen vordering kon instellen of zich kon voegen bij de reeds ingestelde vordering. Tevens is de vordering louter ter kennisgeving aan verweerders overgelegd, waarbij zij er uitdrukkelijk op zijn gewezen dat zij op een later tijdstip zouden worden opgeroepen om op de vordering te reageren.
- 7 Het Ministerio Fiscal heeft een verzoekschrift ingediend strekkende tot vaststelling van schade aan het overheidsvermogen van de Generalitat de Catalunya ten bedrage van in totaal 3 429 342,43 EUR, en tot vaststelling dat een aantal personen rechtstreeks boekhoudkundig aansprakelijk is voor deze schade ten belope van de specifieke bedragen die in zijn verzoekschrift zijn vermeld.
- 8 De vordering van het Ministerio Fiscal is ontvankelijk verklaard en ter kennis gebracht van verweerders, die twintig dagen de tijd kregen om te reageren op de vordering van het Ministerio Fiscal en op de vordering van SCC. De partijen kregen tevens dezelfde termijn van vijf dagen om argumenten over de waarde van de vordering in te dienen.
- 9 Verweerders hebben binnen de gestelde termijn hun verweerschrift ingediend.
- 10 Bij beschikking is de waarde van de vordering vastgesteld op 5 309 807,02 EUR. Vervolgens is een hoorzitting voor het begin van de procedure gehouden. Tijdens die hoorzitting is vastgesteld dat verzoekers een post betreffende de uitgaven voor de uitvoering van de CIVISME-reclamecampagne, ten bedrage van in totaal 336 143,34 EUR, hebben ingetrokken.
- 11 Bij beschikking van 29 mei 2024 werd deze fase afgesloten en de rechtszaak aangevat.
- 12 Op 11 juni 2024 is de LOA in de Boletín Oficial del Estado (Spaans staatsblad) gepubliceerd. Artikel 3 van de LOA voorziet in de afkondiging van amnestie en het daaruit voortvloeiende vervallen van de boekhoudkundige aansprakelijkheid – evenals de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheid – die voortvloeit uit de handelingen die zijn opgesomd in artikel 1 („Werkings sfeer”) en die niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in artikel 2 („Uitsluitingen”), met de gevolgen en volgens de procedure die in respectievelijk titel II en titel III zijn geregeld.
- 13 Derhalve moet in het huidige stadium van de procedure worden onderzocht of met betrekking tot de feiten die aan de orde zijn in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21, al dan niet is voldaan aan de in de LOA gestelde vereisten om over te gaan tot de vervallenverklaring van de vermeende boekhoudkundige aansprakelijkheid die in de door het Ministerio Fiscal en SCC ingestelde vorderingen wordt aangevoerd. Juist naar aanleiding van dat onderzoek is bij de TCu twijfel gerezen over de verenigbaarheid van bepaalde artikelen van de LOA met de uitlegging die het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) herhaaldelijk heeft gegeven aan bepaalde regels en beginselen van het Unierecht.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 14 Verzoekers hebben verschillende argumenten aangevoerd. SCC heeft verzocht om aan het Hof dezelfde prejudiciële vragen voor te leggen als die welke in de onderhavige beslissing zijn geformuleerd. Daarentegen heeft het Ministerio Fiscal verklaard dat het niet dienstig is om deze prejudiciële vragen te stellen.
- 15 Verweerders hebben zich, met uitzondering van een van hen, die geen argumenten heeft ingediend, tegen het verzoek om een prejudiciële beslissing uitgesproken.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Kwalificatie van de TCu als rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU en gerechtelijke procedure voor de TCu

- 16 De TCu is een grondwettelijk orgaan dat twee soorten functies vervult. Ten eerste oefent de TCu controle uit op de economische en financiële activiteiten van de hele overheidssector, wat een functie van bestuurlijke aard is (artikel 136, lid 1, van de grondwet). Ten tweede is aan de TCu de rechtsprekende functie toegekend om te oordelen over de eventuele boekhoudkundige aansprakelijkheid van de beheerders van het vermogen van publieke entiteiten en de ontvangers van subsidies en overheidssteun (artikel 136, lid 2, tweede alinea, van de grondwet, artikelen 2 en 15 tot en met 18 van de Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (organieke wet 2/1982 van 12 mei 1982 betreffende de Tribunal de Cuentas; hierna: „LOTCu”, en artikel 49 van de LFTCu).
- 17 De elementen of vereisten die aanleiding geven tot boekhoudkundige aansprakelijkheid vloeien voort uit de inhoud van de LOTCu (artikel 15, lid 1, artikel 38, lid 1, artikel 42, lid 1, en artikel 43) en de LFTCu (artikel 49, lid 1, en artikel 72) en zijn als volgt gesystematiseerd in de rechtspraak van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) (arrest van 6 oktober 2004 – ROJ STS 6273/2004) en in de rechtspraak van de rechtszaal van de TCu (arrest nr. 1/2004, van 4 februari 2004):
 - bestaan van schade aan het vermogen van een publieke entiteit, die reëel en financieel waardeerbaar moet zijn en specifiek betrekking moet hebben op een bepaald publiek vermogen (artikel 59, lid 1, tweede alinea, van de LFTCu);
 - gedraging, door handelen of nalaten, die kan worden toegeschreven aan een beheerder van het vermogen van een publieke entiteit of aan de ontvanger van een subsidie of overheidssteun;
 - causaal verband tussen de bovengenoemde gedraging en de schade aan het vermogen van de betrokken publieke entiteit;

- schending van de geldende boekhoudkundige en budgettaire regels voor de overheidssector;
 - aanwezigheid van het zogenaamde „subjectieve element” in de gedraging van degene die de schade veroorzaakt, te weten dat hij heeft gehandeld met opzet of op zijn minst met schuld of grove nalatigheid.
- 18 Wat voorts de gevolgen van de boekhoudkundige aansprakelijkheid betreft, is de persoon die „boekhoudkundig aansprakelijk” is gesteld, zodra deze aansprakelijkheid bij definitieve uitspraak is vastgesteld, verplicht om de benadeelde publieke entiteit te vergoeden voor het becijferde bedrag van de schade aan het overheidsvermogen.
 - 19 Bijgevolg is de boekhoudkundige aansprakelijkheid juridisch gezien een soort niet-contractuele civielrechtelijke aansprakelijkheid, die geen bestraffend of punitief karakter heeft en die tot doel heeft de schade aan het vermogen van een publieke entiteit te herstellen. Derhalve komen de vorderingen van verzoekers in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 naar hun aard overeen met het instellen van de gewone vordering wegens niet-contractuele civielrechtelijke aansprakelijkheid (dat wil zeggen, de aansprakelijkheid die is afgeleid van de *lex aquilia de damno* uit het Romeinse recht, die er in de continentale stelsels toe strekt om de *damnum iniuria datum* te herstellen) voor het overheidsvermogen van de Generalitat de Catalunya.
 - 20 In overeenstemming met het bovenstaande bepaalt de huidige wetgeving met betrekking tot een aantal zelfde feiten dat de rechter in boekhoudkundige zaken op hetzelfde niveau als de strafrechter staat, in die zin dat indien die „zelfde feiten” worden aangemerkt als een strafbaar feit, de strafrechter zich ervan onthoudt de daaruit voortvloeiende boekhoudkundige aansprakelijkheid te behandelen en de nodige achtergrondgegevens overdraagt aan de TCu, zodat deze de omvang van de schade aan het overheidsvermogen kan vaststellen (artikel 18 van de LOTCu en artikel 49, lid 3, van de LFTCu).
 - 21 Met betrekking tot de procedure die voor de TCu wordt gevoerd, moet worden opgemerkt dat de „procedure voor de aanzuivering van een tekort” is opgezet als een gerechtelijke procedure die door middel van een vordering wordt ingeleid en waarin de formaliteiten van het burgerlijk procesrecht worden toegepast overeenkomstig de waarde van de rechtszaak, in overeenstemming met de bepalingen van de LEC. Het al dan niet inleiden van boekhoudkundige procedure kan alleen plaatsvinden op grond van een vordering die wordt ingesteld door partijen met actieve procesbevoegdheid om de boekhoudkundige vordering in te stellen in overeenstemming met de regelgeving betreffende de rechtsmacht op het gebied van boekhouding.
 - 22 Wat het specifieke voorwerp van de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 betreft, gaat het ten eerste om de uitgaven voor de voorbereiding en de organisatie van het zogenaamde

„onafhankelijkheidsreferendum” dat op 1 oktober 2017 in de autonome regio Catalonië heeft plaatsgevonden, ondanks het feit dat dit referendum eerder was opgeschort bij beschikking van de Tribunal Constitucional van 7 september 2017, die vervolgens is bevestigd bij arrest nr. 122/2017 van de Tribunal Constitucional van 31 oktober 2017, waarin het voornoemde referendum ongrondwettig werd verklaard, en ten tweede om de uitgaven voor de ontwikkeling van het zogenaamde „externe optreden” van de Generalitat de Catalunya tijdens de begrotingsjaren 2011 tot en met 2017, dat wil zeggen de uitgaven van de Generalitat zelf, de „delegaties van de Generalitat in het buitenland” en DIPLOCAT waarvan de bestemming onbekend is (dat wil zeggen zonder enige vorm van rechtvaardiging) of die bestemd waren om de onafhankelijkheid van Catalonië buiten Spanje te bevorderen tijdens voornoemde periode.

- 23 Kortom, het doel van de onderhavige boekhoudkundige procedure bestaat er in wezen in te bepalen of in de betrokken periode (jaren 2011 tot en met 2017), na analyse van de gedragingen van verweerders met betrekking tot de twee in het vorige punt beschreven uitgavencategorieën, al dan niet is voldaan aan de vereisten die aanleiding geven tot boekhoudkundige aansprakelijkheid en, zo ja, het bedrag vast te stellen dat deze verweerders moeten terugbetalen aan de schatkist van de Generalitat de Catalunya.
- 24 Wat de aard van de TCu betreft, hebben sommige verweerder aangevoerd dat de TCu geen „rechterlijke instantie” is. In het licht van de vaste rechtspraak van het Hof is het echter duidelijk dat deze exceptie van niet-ontvankelijkheid die verweerders hebben opgeworpen, ongegrond is.
- 25 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het bij de beoordeling of de betrokken verwijzende instantie een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is, wat uitsluitend een vraag van Unierecht is, namelijk rekening houden met een geheel van factoren, zoals onder meer de wettelijke grondslag van deze instantie, haar permanente karakter, verplichte rechtsmacht en procedure op tegenspraak, de toepassing van de rechtsregels door de betrokken instantie en de onafhankelijkheid van de instantie [arrest van 21 december 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Aanblijven van een rechter), C-718/21, EU:C:2023:1015, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 26 Uit de vaste rechtspraak van het Hof blijkt tevens dat de nationale rechter enkel bevoegd is tot verwijzing naar het Hof indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing. De bevoegdheid van een instantie om zich tot het Hof te wenden moet dus zowel aan structurele als aan functionele criteria worden getoetst (arrest van 3 mei 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, punten 42 en 43).
- 27 Wat de zogenaamde structurele criteria betreft, lijdt het, gezien de wettelijke regeling die van toepassing is op de rechtsprekende functie van de TCu, geen twijfel dat de TCu voldoet aan alle criteria met betrekking tot de wettelijke

grondslag, het permanente karakter en het tegensprekelijk karakter van de boekhoudkundige procedure voor de TCu.

- 28 In het bijzonder staat het strikt rechterlijk en tegensprekelijk karakter van de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 volledig vast. Wat de specifieke formaliteiten betreft die in het kader van de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 zijn uitgevoerd, zijn alle formaliteiten toegepast die de LEC voor gewone procedures voorschrijft (artikelen 399 tot en met 436). De TCu heeft de verschillende rechterlijke en tegensprekelijke formaliteiten in acht genomen die de LEC voor dit type civielrechtelijke procedure voorschrijft. Zonder aanspraak op volledigheid kunnen de volgende formaliteiten worden genoemd: formulering van de vordering door SCC, formulering van de vordering door het Ministerio Fiscal, formulering van het verweer door verweerders, vaststelling van de waarde, behandeling van een incident inzake voorlopige maatregelen (dat is afgesloten met het houden van een openbare hoorzitting), hoorzitting voor het begin van de procedure (die in het openbaar heeft plaatsgevonden), behandeling van een incident inzake wettelijke rente, behandeling op tegenspraak van verschillende beroepen die door de partijen zijn ingediend ten aanzien van procedurele kwesties, getuigenverhoren (die eveneens hebben plaatsgevonden in een openbare hoorzitting), behandeling van schriftelijke conclusies enz.
- 29 De zogenaamde functionele criteria verwijzen naar het begrip „onafhankelijkheid”, dat volgens de vaste rechtspraak van het Hof op zijn beurt twee aspecten heeft. Het eerste, externe aspect vereist dat de betrokken verwijzende instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomst of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen. In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de onafzetbaarheid van de leden van de betrokken instantie een aan de rechterlijke onafhankelijkheid inherente waarborg vormt aangezien zij tot doel heeft de persoon te beschermen van degenen die tot taak hebben recht te spreken (arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punten 57 en 58).
- 30 Het tweede, interne aspect van het begrip „onafhankelijkheid” sluit aan bij het begrip „onpartijdigheid” en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de regels van het recht, ontbreekt. Volgens vaste rechtspraak van het Hof houdt het begrip „onafhankelijkheid” vooral in dat de betrokken instantie de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de autoriteit die de aangevochten beslissing heeft genomen (arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punten 61 en 62).

- 31 Net als bij de zogenaamde structurele criteria lijdt het geen twijfel dat de TCu in casu volkomen voldoet aan het vereiste van onafhankelijkheid.
- 32 Vanuit extern oogpunt bepaalt artikel 136, lid 3, van de grondwet immers dat „de leden van de [TCu] dezelfde onafhankelijkheid en onafzetbaarheid genieten en aan dezelfde onverenigbaarheden zijn onderworpen als de rechters” (zie in dezelfde zin artikel 30, lid 2, van de LOTCu). De leden van de TCu worden verkozen voor een periode van negen jaar (artikel 30, lid 1, van de LOTCu) en kunnen alleen om bepaalde in artikel 36 van de LOTCu genoemde redenen uit hun functie worden ontzet. Derhalve moet worden geconcludeerd dat de leden van de TCu die een rechtsprekende functie uitoefenen, dit tijdens hun ambtstermijn volgens het beginsel van onafhankelijkheid en onafzetbaarheid doen, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn, en dus volledig beschermd zijn tegen elke tussenkomst of druk van buitenaf.
- 33 Vanuit intern oogpunt is het voorts onbetwistbaar dat de TCu bij de uitoefening van zijn rechtsprekende functie in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van verzoekers en verweerders en ten opzichte van de beweerdelijk benadeelde publieke entiteit, zodat de TCu zijn rechtsprekende functie in alle objectiviteit en onpartijdigheid uitoefent ten opzichte van de partijen in het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding.
- 34 Louter ter illustratie zij eraan herinnerd dat het Hof reeds een verzoek om een prejudiciële beslissing van een rekenkamer van een lidstaat (Griekenland) ontvankelijk heeft verklaard in een zaak waarin deze rekenkamer tevens rechtsprekende functies uitoefende (arrest van 13 juli 2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574). Het heeft ook prejudiciële vragen van bestuursrechtelijke instanties ontvankelijk verklaard in zaken waarin zij eveneens rechtsprekende functies vervulden (arrest van 6 oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664; verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (Catalaans gerecht voor overheidsopdrachten, Spanje).

Prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

- 35 Gezien de vaste uitlegging van het Hof van het beginsel van doeltreffende en afschrikkende bestrijding van fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad (artikel 325 VWEU en verordening nr. 2988/95) en het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4 VEU, lid 3), twijfelt de TCu of de regeling uit hoofde van enkele bepalingen van de LOA [artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), gelezen in samenhang met de leden 2, 3 en 4 van dat artikel, en artikel 2, onder e)] verenigbaar is met die beginselen.

- 36 Overeenkomstig artikel 325, lid 1, VWEU bestrijden de Unie en de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten, alsmede in de instellingen, organen en instanties van de Unie, een doeltreffende bescherming moeten bieden.
- 37 Wat betreft de beschermingsverplichting die door het VWEU aan de Unie en de lidstaten wordt opgelegd, sluit artikel 2, onder e), van de LOA „handelingen die zijn gekwalificeerd als strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad” uitdrukkelijk van de werkingssfeer uit. A contrario redenerend lijkt het er derhalve op dat de Spaanse wetgever deze uitsluiting alleen tot strafbare feiten heeft beperkt omdat naar zijn opvatting amnestie moet kunnen worden verleend voor handelingen waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, zoals de in artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), gelezen in samenhang met de leden 2, 3 en 4 van dat artikel, geregelde handelingen die aanleiding geven tot boekhoudkundige aansprakelijkheid.
- 38 De regeling in de bovengenoemde bepalingen van de LOA zou onverenigbaar kunnen zijn met de rechtspraak van het Hof, dat het begrip bescherming van de financiële belangen van de Unie herhaaldelijk ruim heeft uitgelegd. In dit verband kan worden verwezen naar het arrest van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punten 184-187), betreffende bepaalde beslissingen tot vrijspraak die in 2017 door de Roemeense rechterlijke instanties zijn gewezen in verband met corruptiemisdrijven (waarbij in sommige gevallen geen Europese middelen waren gemoeid en de beklaagden zich niet hadden verrijkt) die in de jaren 2010 tot en met 2012 zijn gepleegd door personen die binnen de Roemeense regering hoge posities bekleeden.
- 39 In dit arrest wordt in feite de doeltreffende handhaving of „ruime uitlegging” van de bescherming van de financiële belangen van de Unie geconsolideerd en wordt het idee ontwikkeld dat het begrip „onwettige activiteiten” niet restrictief kan worden uitgelegd (punt 184), in die zin dat het in ruime zin de bestrijding van fraude en corruptie omvat – met andere woorden, het moet aldus worden opgevat dat het ziet op elk soort onwettige handeling die het overheidsvermogen schaadt (waaronder zowel de boekhoudkundige aansprakelijkheid als het strafbare feit van verduistering van overheidsmiddelen vallen) –, ongeacht de herkomst of bestemming van de verduisterde middelen. In dit verband heeft het Hof erop gewezen (punt 187) dat zelfs onregelmatigheden die geen specifieke financiële weerslag hebben, zeer nadelig kunnen zijn voor de financiële belangen van de Unie. Kortom, in het arrest wordt het idee benadrukt dat het voor de Unie van doorslaggevend belang is dat wordt voorkomen dat fraude en corruptie onbestraft blijven, daar deze het vertrouwen van de burgers in het institutionele stelsel van de Unie en van de lidstaat ondermijnen (punt 193).
- 40 Het Hof heeft deze „ruime uitlegging” van de bescherming van de financiële belangen van de Unie ook verder geconsolideerd in zijn rechtspraak, met arresten

over uit de fondsen van de Unie toegekende steun, waarin wordt gespecificeerd dat het begrip „onregelmatigheid” zowel daadwerkelijke of mogelijke benadeling van de begroting van de Unie omvat. In dit verband wordt in het arrest van 8 juni 2023, ANAS (C-545/21, EU:C:2023:451, punten 38 en 39), gepreciseerd dat, wat de derde voorwaarde betreft waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van een „onregelmatigheid”, er geen bewijs van een specifieke financiële weerslag op de begroting van de Unie vereist is. Een inbreuk op de toepasselijke regels vormt namelijk een onregelmatigheid, voor zover niet kan worden uitgesloten dat deze inbreuk een weerslag heeft gehad op de begroting van het betrokken fonds.

- 41 Bijgevolg valt in casu de vermeende boekhoudkundige aansprakelijkheid die in voorkomend geval bij onherroepelijke uitspraak kan worden vastgesteld als gevolg van de betrokkenheid van verweerders bij de uitvoering van de twee in de verzoekschriften genoemde uitgavencategorieën in de betrokken periode (jaren 2011 tot en met 2017), onder deze „ruime uitlegging” van de bescherming van de financiële belangen van de Unie, zoals aanvaard in de vaste rechtspraak van het Hof, rekening houdend met de volgende overwegingen. Ten eerste zou de vaststelling van deze boekhoudkundige aansprakelijkheid betekenen dat er in de jaren 2011 tot en met 2017 (onwettige) corrupte handelingen zouden zijn verricht die het overheidsvermogen van de Generalitat de Catalunya hebben geschaad. Ten tweede zou niet kunnen worden uitgesloten dat die corrupte handelingen gepaard gingen met een potentieel risico of potentiële schade voor de financiële belangen van de Unie, ongeacht de herkomst van de publieke middelen die zijn aangewend (uit de begroting van de lidstaat of uit de begroting van de Unie) om die handelingen te verrichten. In dit verband zij opgemerkt dat er in de jaren 2011 tot en met 2017 corrupte handelingen zouden zijn verricht met het oog op de organisatie van illegale referenda in Catalonië en, in het algemeen, de bevordering van de onafhankelijkheid van Catalonië (dat wil zeggen de onafhankelijkheid van een deel van een lidstaat van de Unie), welke handelingen uiteindelijk hebben geleid tot het illegale referendum van 1 oktober 2017 en de daaropvolgende onafhankelijkheidsverklaring van Catalonië. Het lijkt geen twijfel dat deze (onwettige) corrupte handelingen bij het beheer van het overheidsvermogen van de Generalitat de Catalunya gepaard gingen met een potentieel risico of potentiële schade voor de begroting van de Unie, voor zover deze handelingen van invloed hadden kunnen zijn op de ontvangstenzijde van de begroting, die deels bestaat uit bijdragen van de lidstaten.
- 42 Hieraan moet worden toegevoegd dat de regeling in de bovengenoemde bepalingen van de LOA ook onverenigbaar zou kunnen zijn met de uitlegging van het beginsel van loyale samenwerking. Zodra de Unie haar bevoegdheden heeft uitgeoefend en de betrokken regel van Unierecht ingevolge die uitoefening in werking is getreden, mag een parlement van een lidstaat geen wetgeving vaststellen met een beschermingsniveau dat in strijd is met of lager is dan het door die regel van Unierecht geboden beschermingsniveau, aangezien in dat geval het beginsel van loyale samenwerking zou worden geschonden doordat afbreuk zou worden gedaan aan de doeltreffendheid van het Unierecht en de uniforme

toepassing ervan, alsook aan de voorrang ervan op het interne recht van de lidstaten.

- 43 Met betrekking tot de feiten die aan de orde zijn in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B 180/21 kan dat beginsel van loyale samenwerking echter zijn geschonden, aangezien het beginsel van doeltreffende en afschrikkende bestrijding van fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, reeds vóór de inwerkingtreding van de LOA uitdrukkelijk was geregeld – en door de rechtsorde van alle lidstaten was overgenomen – in de volgende wetgevingsinstrumenten van het Unierecht: VWEU (artikel 325), verordening nr. 2988/95 en, op het gebied van strafrecht, richtlijn 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. In dat verband kan worden verwezen naar arrest van 8 september 2015, [REDACTED] e.a. (C-105/14, EU:C:2015:555, punt 52), waarin is verklaard dat de bepalingen van artikel 325, leden 1 en 2, VWEU krachtens het beginsel van de voorrang van het recht van de Unie in hun verhouding tot het nationale recht van de lidstaten tot gevolg hebben dat zij door het loutere feit van hun inwerkingtreding elke strijdige bepaling van de nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden.
- 44 Kortom, er moet worden geconcludeerd dat de regeling in voornoemde bepalingen van de LOA eveneens inbreuk zou kunnen maken op het beginsel van loyale samenwerking, aangezien zij zou kunnen leiden tot het vervallen van de uit het onwettige beheer van het overheidsvermogen van de Generalitat de Catalunya voortvloeiende boekhoudkundige aansprakelijkheid, die in voorkomend geval zou kunnen worden vastgesteld voor de feiten die aan de orde zijn in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B 180/21, die – zoals hierboven uiteengezet – de financiële belangen van de Unie zouden schaden.
- 45 Gelet op het feit dat een van de belangrijkste doelstellingen van het Unierecht erin bestaat te voorkomen dat fraude en corruptie onbestraft blijven, moet er bovendien op worden gewezen dat de werking van die doelstelling momenteel zeer moeilijk te verzoenen lijkt met de regeling in die bepalingen van de LOA, die juist zou kunnen leiden tot straffeloosheid voor de boekhoudkundige aansprakelijkheid die in voorkomend geval zou kunnen worden vastgesteld voor de feiten die aan de orde zijn in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21.
- 46 De bovengenoemde regeling in de LOA lijkt namelijk in te druisen tegen de doelstelling van het Unierecht om te voorkomen dat fraude en corruptie onbestraft blijven. Als onweerlegbaar feit ter onderbouwing van deze stelling, en ook al gaat het om een regeling die nog niet van kracht is en betrekking heeft op het specifieke gebied van het strafrecht, moet bijzondere aandacht worden gegeven aan amendement 126 van het Europees Parlement op artikel 15 van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bestrijding van corruptie (2023/0135 COD), ter vervanging van

kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn en tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad. In dat amendement staat: „De lidstaten nemen de nodige maatregelen om gratie of amnestie te verbieden voor personen die aansprakelijk zijn gesteld voor een of meer van de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten.” Indien deze richtlijn nu al van kracht was geweest, had Spanje de LOA dus niet kunnen aannemen.

- 47 Tot slot moet het volgende worden opgemerkt met betrekking tot de boekhoudkundige aansprakelijkheid die in voorkomend geval zou kunnen worden vastgesteld voor de feiten die aan de orde zijn in de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21, en in overeenstemming met de uiteenzettingen over de juridische aard van de boekhoudkundige aansprakelijkheid („niet-contractuele civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade aan het overheidsvermogen”) en de verenigbaarheid ervan met het optreden van de strafrechter met het oog op de gelijktijdige vervolging van een aantal zelfde feiten. Ten eerste heeft de strafrechter reeds een onherroepelijke beslissing gewezen met betrekking tot de uitgaven voor „de voorbereiding en de organisatie van het zogenaamde onafhankelijkheidsreferendum dat op 1 oktober 2017 heeft plaatsgevonden”. Ten tweede is de strafzaak met betrekking tot de uitgaven voor de „ontwikkeling van het zogenaamde externe optreden van de Generalitat de Catalunya tijdens de begrotingsjaren 2011 tot en met 2017” nog steeds in behandeling bij de Juzgados de Instrucción n.º 13 y n.º 18 de Barcelona (onderzoeksrechtbanken nr. 13 en nr. 18 Barcelona, Spanje).

Tweede prejudiciële vraag

- 48 Op basis van de bovenstaande redenering is de TCu van mening dat de herkomst van de middelen die zijn aangewend voor de twee bovengenoemde uitgavencategorieën irrelevant is wat betreft de vermeende boekhoudkundige aansprakelijkheid die zou kunnen worden vastgesteld in het kader van de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21.
- 49 Indien het Hof de eerste prejudiciële vraag zou beantwoorden door een „restrictieve uitlegging” te geven aan het begrip bescherming van de financiële belangen van de Unie en bijgevolg zou oordelen dat voor de beoordeling of de financiële belangen van de Unie zijn geschaad, moet worden aangetoond dat de middelen die zijn aangewend om die uitgaven te doen, afkomstig zijn uit de begroting van de Unie, is de TCu echter van mening dat de regeling van artikel 10 van de LOA eveneens onverenigbaar zou kunnen zijn met de vaste rechtspraak van het Hof over de uitlegging van artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest.
- 50 Artikel 10 van de LOA voorziet namelijk in de afhandeling van een summiere procedure bij voorrang, met een bindende termijn van twee maanden om een beslissing te geven en waartegen enkel beroepen zonder schorsende werking

kunnen worden ingesteld. In verband met het bovenstaande moet worden opgemerkt dat in de onderhavige boekhoudkundige procedure geen enkele vorm van onderzoeksmaatregel is voorgesteld om de herkomst vast te stellen van de publieke middelen waarmee de twee categorieën van uitgaven moeten worden gedaan, dat wil zeggen om vast te stellen of deze publieke middelen afkomstig zijn uit de begroting van de Unie dan wel uit de nationale begroting (die van de staat of die van de autonome regio Catalonië).

- 51 In dit specifieke geval zou het passend en noodzakelijk zijn om de voornoemde onderzoeksmaatregelen op een later tijdstip uit te voeren om te voorkomen dat de rechten van de verdediging worden geschonden, zodat de bepalingen van artikel 10 van de LOA (bindende termijn van twee maanden om een beslissing te geven) onverenigbaar zouden kunnen zijn met artikel 47 van het Handvest, waarin het recht van eenieder op doeltreffende voorziening in rechte en op een proces binnen „een redelijke termijn” is neergelegd, alsmede met de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke rechters in het belang van een goede rechtsbedeling niet mogen worden onderworpen aan „druk van buitenaf”.
- 52 Bovendien is de TCu van mening dat artikel 10 van de LOA ook onverenigbaar zou kunnen zijn met artikel 47 van het Handvest, rekening houdend met het feit dat, indien het Hof de eerste prejudiciële vraag zou beantwoorden door een „restrictieve uitlegging” te geven aan het begrip bescherming van de financiële belangen van de Unie, het ook noodzakelijk en relevant zou zijn om latere onderzoeksmaatregelen uit te voeren teneinde met betrekking tot de uitgavencategorie voor de ontwikkeling van het zogenoemde externe optreden van de Generalitat de Catalunya in de begrotingsjaren 2011 tot en met 2017, de specifieke bestemming te rechtvaardigen van de publieke middelen die voor de uitvoering van deze uitgavencategorie zijn aangewend, dat wil zeggen teneinde vast te stellen of deze middelen daadwerkelijk zijn aangewend om in die periode de onafhankelijkheid van Catalonië buiten Spanje al dan niet te bevorderen. In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 1 van de LOA, en onverminderd het opmerkelijke gebrek aan technische precisie ervan (een kwestie die later zal worden geanalyseerd), in wezen alleen die specifieke handelingen binnen de werkingssfeer van de LOA vallen die gericht waren op het bevorderen van de afscheiding of onafhankelijkheid van Catalonië, alsmede die welke gericht waren op de aankondiging en de bevordering van de op 9 november 2014 en 1 oktober 2017 in Catalonië georganiseerde referenda, en die binnen de in artikel 1, lid 3, van de LOA genoemde periode zijn uitgevoerd.
- 53 In het licht van het voorgaande is de TCu van oordeel dat de bindende termijn van twee maanden in strijd is met artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, aangezien het procedureel onmogelijk is om dergelijke onderzoeksmaatregelen binnen een dergelijke korte termijn uit te voeren en de TCu daardoor druk ondervindt.

Derde prejudiciële vraag

- 54 De TCu is van mening dat artikel 325 VWEU en verordening nr. 2988/95, zoals uitgelegd door het Hof, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest en artikel 6 EVRM, zich eveneens kunnen verzetten tegen artikel 13, lid 3, in fine, van de LOA (onthefing van de boekhoudkundige aansprakelijkheid in eerste aanleg), volgens welke het voor de toepasselijkheid van de LOA op de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. B-180/21 volstaat dat, nadat de in die bepaling bedoelde hoorzitting is gehouden, geen bezwaar is gemaakt door de Generalitat de Catalunya, als benadeelde entiteit in de overheidssector.
- 55 In voorgenoemde procedure is de vermeende boekhoudkundige aansprakelijkheid voor bepaalde corrupte (onwettige) handelingen die het overheidsvermogen van de Generalitat de Catalunya zouden hebben geschaad, echter alleen aangevoerd door verzoekers, namelijk SCC en het Ministerio Fiscal.
- 56 Gezien het feit dat artikel 13, lid 3, in fine, van de LOA, met het oog op een definitieve beslissing op de vervallenverklaring van de boekhoudkundige aansprakelijkheid en de beëindiging van de procedure, alleen voorziet in het vereiste dat de benadeelde entiteiten in de overheidssector – in casu de Generalitat de Catalunya – geen bezwaar maken, maar geen enkele soort bepaling bevat (formaliteit, incident enz.) voor het geval waarin de partijen die de boekhoudkundige vordering hebben ingesteld (in casu SCC en het Ministerio Fiscal) hun bezwaar kenbaar zouden kunnen maken, is de TCu dus van oordeel dat deze bepaling van de LOA onverenigbaar zou kunnen zijn met het Unierecht.

Vierde prejudiciële vraag

- 57 Wat de vaste uitlegging van het Hof van het beginsel van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen betreft, betwijfelt de TCu of de regeling van artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), van de LOA, gelezen in samenhang met de leden 2, 3 en 4 van dat artikel, verenigbaar is met die beginselen, rekening houdend met het feit dat volgens vaste rechtspraak (arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, EU:C:2022:97, punt 223), het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn alsook dat hun toepassing voorzienbaar is voor de justitiabelen, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben. Dat beginsel vereist met name dat een regeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen, en dat deze laatsten ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen.
- 58 Met betrekking tot de vraag die in dit deel wordt geanalyseerd, moet worden opgemerkt dat de Commissie van Venetië op 18 maart 2024 een verslag heeft uitgebracht over „de vereisten van de rechtsstaat voor de verlening van amnestie, met bijzondere verwijzing naar het parlementaire wetsvoorstel ‚Organieke wet inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië’”, waarin in punt 96 het volgende wordt

geconcludeerd: „De Commissie beveelt aan de materiële en temporele werkingssfeer van de amnestie te beperken en nauwkeuriger te omschrijven om de gevolgen van de wet beter voorzienbaar te maken. Aangezien amnestie van invloed is op de waarde van *res iudicata*, moet de rechtszekerheid in acht worden genomen, anders zou het vertrouwen van het publiek in de naleving en de eerbiediging van de grondwet en de wet worden ondermijnd. De Commissie benadrukt dat de wet door rechters per geval zal moeten worden uitgelegd en toegepast om te bepalen of het betrokken geval in aanmerking komt voor amnestie. Het gebrek aan duidelijkheid en afbakening van de werkingssfeer brengt het risico met zich mee van een groot aantal procedures en geschillen over de juiste toepassing van de wet. Tegelijkertijd bestaat het risico dat conflicten verschuiven van het politieke naar het gerechtelijke niveau. Een dergelijke uitkomst zou niet in overeenstemming zijn met het doel van de amnestie als zodanig.”

- 59 De afbakening van de werkingssfeer van de LOA is namelijk opmerkelijk vaag. Ten eerste worden in artikel 1 geen specifieke handelingen gedefinieerd en is de formulering ervan ongedifferentieerd en extreem ruim, aangezien er bepaalde verwarrende uitdrukkingen worden gebruikt („amnestie wordt verleend voor de volgende [...] handelingen die zijn verricht in het kader van de referenda [...] van de voorbereiding of de gevolgen ervan [...] in de context van het zogenaamde Catalaanse onafhankelijkheidsproces, zelfs indien deze geen verband houden met de bovengenoemde referenda of zijn verricht na de respectieve organisatie ervan”).
- 60 Ook de in artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), opgenomen definities van de handelingen die binnen de werkingssfeer vallen, zijn buitensporig ruim („[...] alle andere handelingen [...]”), hetgeen geenszins bijdraagt tot de zekerheid en rechtszekerheid die vereist is voor een rechtsregel, en met name een amnestiewet, zoals opgemerkt in het voornoemde verslag van de Commissie van Venetië.
- 61 Artikel 1, lid 2, van de LOA breidt de amnestie ook uit tot handelingen „[...] ongeacht het uitvoeringsniveau van deze handelingen [...] en ongeacht de vorm waarin [...] eraan is deelgenomen”. Ook artikel 1, lid 3, van de LOA, waarin de temporele werkingssfeer wordt uiteengezet, kan niet vager zijn, aangezien de bepaling als volgt luidt: „Handelingen waarvan de uitvoering is aangevangen vóór 1 november 2011, vallen slechts binnen de werkingssfeer van deze wet indien de uitvoering na die datum wordt voltooid. Handelingen waarvan de uitvoering is aangevangen vóór 13 november 2023, vallen eveneens binnen de werkingssfeer van deze wet, zelfs indien de uitvoering na die datum wordt voltooid.”
- 62 Met betrekking tot de feiten die in de onderhavige procedure aan de orde zijn, is de TCu van mening dat deze regeling onverenigbaar is met de vaste uitlegging van het Hof van het beginsel van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen, gelet op ten eerste de ruime en onnauwkeurige omschrijving van de tot boekhoudkundige aansprakelijkheid aanleiding gevende handelingen die binnen de werkingssfeer van de LOA vallen, en ten tweede het feit dat deze ruime en

onnauwkeurige afbakening van de werkingssfeer van de regeling kan leiden tot gevallen waarin ten onrechte wordt verklaard dat de boekhoudkundige aansprakelijkheid krachtens de LOA is vervallen. Deze situatie zou zich voordoen in gevallen waarin de volgende twee omstandigheden aanwezig zijn: ten eerste, indien niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat een van de in de verzoekschriften van verzoekers opgesomde uitgavenposten bestemd was voor handelingen die binnen de werkingssfeer van de LOA vallen (juist als gevolg van de voornoemde ruime en onnauwkeurige omschrijving daarvan) en ten tweede indien tegelijkertijd evenmin kan worden vastgesteld dat de beheerder van het vermogen van de Generalitat de Catalunya die uitgavenpost had bestemd voor de in de desbetreffende regeling vastgestelde doelstelling.

- 63 Indien beide omstandigheden aanwezig zijn, wat volkomen plausibel is, zou een vaststelling van de boekhoudkundige aansprakelijkheid echter gepast kunnen zijn (ondanks de toepasselijkheid van de LOA), op voorwaarde dat is voldaan aan de overige vereisten die aanleiding geven tot deze aansprakelijkheid. Het ontbreken van een veroordeling wegens deze boekhoudkundige aansprakelijkheid, die juist het gevolg zou zijn van de ruime en onnauwkeurige werkingssfeer van de LOA, zou ertoe leiden dat de financiële belangen van de Unie niet doeltreffend worden beschermd.

Vijfde prejudiciële vraag

- 64 In nauwe samenhang met de vorige vraag en gelet op de vaste uitlegging van het Hof van het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, betwijfelt de TCu ook of de regeling van artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), gelezen in samenhang met de leden 2, 3 en 4 van dat artikel en met de in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing overgenomen passages van de preambule van de LOA, verenigbaar is met deze beginselen.
- 65 Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof is het gelijkheidsbeginsel een in artikel 20 van het Handvest neergelegd algemeen beginsel van Unierecht waarvan het in artikel 21, lid 1, van het Handvest neergelegde non-discriminatiebeginsel een bijzondere uitdrukking vormt (arrest van 5 juli 2017, ████████ C-190/16, EU:C:2017:513, punt 29). Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist dit algemene beginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken regeling nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (arrest van 9 maart 2017, ████████ C-406/15, EU:C:2017:198, punt 55).
- 66 Met betrekking tot de vraag die in dit deel wordt geanalyseerd, moet opnieuw worden verwezen naar het bovengenoemde verslag van de Commissie van Venetië, waarin onder andere het beginsel van gelijkheid voor de wet wordt

besproken. Nadat de Commissie van Venetië in punt 80 van dat verslag tot de conclusie komt dat „dit soort beslissingen – de verlening van amnestie – moet worden genomen met een voldoende grote gekwalificeerde meerderheid, die in staat is bruggen te slaan over de nationale afscheiding heen”, gaat zij in punt 97 na of het bovengenoemde beginsel van gelijkheid voor de wet al dan niet wordt geëerbiedigd in de regeling die is vervat in het voorstel voor een organieke wet. In dat verband komt zij tot de volgende conclusie: „Wat de gelijkheid voor de wet betreft, is de Commissie van mening dat indien het verband tussen ‚de referenda in Catalonië op 9 november 2014 en 1 oktober 2017, de voorbereiding ervan of de gevolgen ervan’ en de voor amnestie in aanmerking komende handelingen niet sterk genoeg is, de amnestie ook zou kunnen gelden voor veel burgers die gewone strafbare feiten hebben gepleegd die weinig of niets te maken hebben met de sociale spanningen die aanleiding hebben gegeven tot de amnestiewet; dit zou de rechtvaardiging van de bijzondere voordelen op losse schroeven zetten en het beginsel van gelijkheid schenden ten opzichte van degenen die dezelfde gewone strafbare feiten om andere redenen of tijdens andere perioden hebben gepleegd en niet kunnen profiteren van de depenalisering die de amnestie met zich brengt. De Commissie herhaalt daarom haar aanbeveling om de werkingssfeer van de amnestie te beperken en nauwkeuriger af te bakenen. De Commissie herinnert eraan dat amnestie een onpersoonlijke maatregel is die geldt voor alle personen of voor een categorie personen, en dat de criteria voor de toepassing ervan niet mogen worden opgesteld om specifieke personen te bestrijken. De recente verlenging met twee maanden van de tijdelijke werkingssfeer van de amnestie, zonder enige rechtvaardiging, leidt tot bezorgdheid in dit verband.”

- 67 Met betrekking tot de specifieke feiten die in de onderhavige procedure aan de orde zijn, is de TCu van mening dat de vaste uitlegging van het Hof van het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel zich verzetten tegen de regeling van artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), gelezen in samenhang met de leden 2, 3 en 4 van dat artikel, en met de in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing overgenomen passages van de preambule van de LOA.
- 68 Wanneer een analyse wordt verricht van de mogelijke rechtvaardiging voor een van de uitgaven die in de verzoekschriften van verzoekers zijn uiteengezet en tegelijkertijd wordt onderzocht of de overeenkomstige handeling al dan niet moet worden geacht binnen de werkingssfeer van de LOA te vallen, zou het, gezien de ruime en onnauwkeurige omschrijving in de wet van de tot boekhoudkundige aansprakelijkheid aanleiding gevende handelingen die binnen de werkingssfeer van de LOA vallen, immers kunnen gebeuren dat de boekhoudkundige aansprakelijkheid vervallen wordt verklaard ten aanzien van handelingen die eigenlijk niet in de LOA zijn opgenomen (dat wil zeggen, voor handelingen waarvan met volledige zekerheid vast staat dat zij niet bedoeld waren om de onafhankelijkheid of afscheiding van Catalonië te bevorderen of de organisatie van de bovengenoemde referenda te bewerkstelligen).
- 69 Het ontbreken van een objectief en redelijk criterium in de preambule van de LOA waarmee het vervallen van de boekhoudkundige aansprakelijkheid voor de

handelingen zoals bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a), b) en c), gelezen in samenhang met de leden 2, 3 en 4 van dat artikel, afdoende kan worden gerechtvaardigd, betekent dat deze regeling discriminerend van aard is en leidt ertoe dat de financiële belangen van de Unie niet doeltreffend worden beschermd. In dit verband mag niet uit het oog worden verloren dat er in al deze gevallen sprake zou zijn van een schending van de algemene beginselen van gelijkheid en non-discriminatie ten opzichte van andere gevallen die door de rechtsmacht op het gebied van boekhouding zijn behandeld en die weliswaar feiten betreffen die zich in hetzelfde territoriale gebied (de autonome regio Catalonië) en binnen de in de werkingssfeer van de LOA opgenomen periode hebben voorgedaan, maar waarin de boekhoudkundige aansprakelijkheid van beheerders van publiek vermogen wél is vastgesteld in andere procedures voor de aanzuivering van een tekort [bijvoorbeeld in de procedure voor de aanzuivering van een tekort nr. A-47/18, overheidssector van de autonome regio, verslag over de financiële controle van het Centre d'Innovació del Transport – CENIT Consortium], aangezien was aangetoond dat zij corrupte (onwettige) handelingen hadden verricht die het vermogen van een publieke entiteit van de autonome regio Catalonië hebben geschaad en dat de overige tot boekhoudkundige aansprakelijkheid aanleiding gevende elementen aanwezig waren.

Zesde prejudiciële vraag

- 70 Met betrekking tot de vaste uitlegging van het Hof van het beginsel van de rechtsstaat (artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest en artikel 6 EVRM) twijfelt de TCu of de regeling van artikel 8, lid 3, van de LOA (dwingende opheffing van de voorlopige maatregelen) verenigbaar is met dat beginsel. In de onderhavige procedure houdt deze bepaling immers in dat de voorlopige maatregelen op dwingende wijze en eenzijdig worden opgeheven.
- 71 Wat de vaststelling van voorlopige maatregelen door de verwijzende rechter betreft, is in het arrest van 6 oktober 2021, *W. Ž. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming)*, C-487/19, EU:C:2021:798, punt 142), geoordeeld dat voor de volle werking van het Unierecht vereist is dat de rechter bij wie een door het Unierecht beheerst geding aanhangig is, voorlopige maatregelen moet kunnen gelasten ter verzekering van de volle werking van de te geven rechterlijke uitspraak. De nuttige werking van het stelsel van artikel 267 VWEU zou immers worden verzwakt indien de nationale rechter die in afwachting van uitspraak van het Hof op zijn prejudiciële vraag de behandeling van een zaak schorst, tot zijn eigen uitspraak naar aanleiding van het antwoord van het Hof geen voorlopige maatregelen zou kunnen gelasten. De doeltreffendheid van dit stelsel zou ook in gevaar worden gebracht indien het gezag van dergelijke voorlopige maatregelen zou kunnen worden geschonden door een instantie van de lidstaat waar die maatregelen zijn genomen.
- 72 Artikel 8, lid 3, van de LOA is onverenigbaar met de vaste uitlegging van het Hof van het recht op een eerlijk proces en op een doeltreffende rechterlijke

bescherming van de rechten van de partijen, voor zover het verzoekers en verweerders belet om voorafgaand aan de opheffing enige argumenten aan te voeren en het de rechter tevens belet om enige beslissing te geven over de eventuele handhaving van de maatregelen tot zekerheid van de naleving of, in voorkomend geval, over de eventuele gradatie of vervanging ervan door andere, minder belastende maatregelen, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

- 73 Kortom, aangezien de procedure voor de aanzuivering van een tekort een rechtsmiddel vormt waarin het nationale recht voorziet om de doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen, is artikel 8, lid 3, van de LOA in strijd met voornoemde bepalingen en beginselen van het Unierecht.

Zevende prejudiciële vraag

- 74 Ook met betrekking tot de vaste uitlegging van het Hof van het beginsel van de rechtstaat betwijfelt de TCu of artikel 13, lid 3, van de LOA (onthefing van de boekhoudkundige aansprakelijkheid in eerste aanleg, zonder alle partijen in de boekhoudkundige procedure te horen) verenigbaar is met dit beginsel.
- 75 Voorafgaand aan de beslissing tot ontheffing voorziet artikel 13, lid 3, van de LOA in de verplichting om uitsluitend de Generalitat de Catalunya (de beweerdelijk benadeelde entiteit in de overheidssector) en het Ministerio Fiscal (medeverzoeker) te horen, terwijl de nationale wetgever niet heeft voorzien in de verplichting om de volksaanklager (medeverzoeker) – of, eenvoudigweg, „alle partijen bij de boekhoudkundige procedure” – te horen, ondanks het feit dat de actieve procesbevoegdheid van deze volksaanklager van rechtswege wordt erkend binnen de rechtsmacht op het gebied van boekhouding, in overeenstemming met de bepalingen van de wet.
- 76 Meer bepaald is SCC als volksaanklager en medeverzoeker partij in de huidige boekhoudkundige procedure. In voornoemd artikel wordt het horen van een van de medeverzoekers in de onderhavige procedure dus achterwege gelaten, waardoor wezenlijke aspecten van zijn recht op een eerlijk proces (lijdelijkheid, gelijkheid, hoor en wederhoor) worden geschonden, het beginsel van gelijkheid van partijen wordt ondergraven en zijn rechtsbelang wordt aangetast.
- 77 Kortom, het is in strijd met het recht op een eerlijk proces, met een doeltreffende rechterlijke bescherming en met het beginsel van gelijkheid van partijen dat de TCu op de beëindiging van de boekhoudkundige procedure moet beslissen zonder dat SCC in haar hoedanigheid van medeverzoeker wordt gehoord of verweer voert. Aangezien de procedure voor de aanzuivering van een tekort een in het nationale recht vastgesteld rechtsmiddel is om de doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen, moet de in artikel 13, lid 3, van de LOA bedoelde beslissing tot beëindiging van de procedure voor de aanzuivering van een tekort voldoen aan de waarborgen van een eerlijk proces

(hoor en wederhoor en gelijkheid van argumenten, bewijzen en conclusies van partijen) die voortvloeien uit artikel 47 van het Handvest en artikel 6 EVRM, en kan die beslissing niet worden gegeven zonder dat een van de medeverzoekers is gehoord en verweer heeft gevoerd.

- 78 Daarentegen bepaalt artikel 13, lid 3, van de LOA ook dat het bevoegde orgaan van de TCu, nadat de bovengenoemde hoorzitting heeft plaatsgevonden, „een beslissing geeft waarbij de verwerende natuurlijke personen of rechtspersonen van hun boekhoudkundige aansprakelijkheid worden ontheven, wanneer de benadeelde entiteiten in de overheidssector geen bezwaar hebben gemaakt”. De bepaling voorziet dus enkel in een automatische en ondubbelzinnige beslissing tot ontheffing en laat de TCu, die zelf een „Europese rechter” is, geen enkele ruimte om haar rechtsprekende functie uit te oefenen door de argumenten en het bewijsmateriaal af te wegen, zelfs niet om te beoordelen of, in voorkomend geval, een van de 35 verwerende partijen misschien niet de feiten heeft gepleegd waarvoor hun boekhoudkundige aansprakelijkheid wordt aangevoerd, hetgeen door een aantal van hen in de onderhavige boekhoudkundige procedure als argument is aangevoerd, in welk geval het zelfs niet nodig zou zijn om de LOA toe te passen om de vordering van verzoekers tegen die verweerder af te wijzen.

Achtste prejudiciële vraag

- 79 Gelet op de vaste uitlegging van het Hof over de rechtsstaat, in concreto met betrekking tot de doeltreffendheid van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, van artikel 23, lid 1, van het Statuut van het Hof van Justitie en van punt 25 van de aanbevelingen van het Hof van Justitie aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures, twijfelt de TCu ook of die bepalingen zich verzetten tegen de regeling van artikel 8, lid 3, artikel 10 en artikel 13, lid 3, gelezen in samenhang met de preambule (afdeling V, tiende en elfde alinea) van de LOA, teneinde het nuttig effect te waarborgen van de definitieve beslissing die het Hof in antwoord op deze prejudiciële vragen dient te geven.
- 80 In dit opzicht waarborgt de vaste rechtspraak van het Hof ten volle dat de nationale rechter in zijn hoedanigheid van „Europese rechter” gebruik kan maken van de mogelijkheid of kan voldoen aan de verplichting om het Hof een prejudiciële vraag te stellen. In dit verband kan de beschikking van 7 november 2022, FX e.a. [(Gevolgen van beslissingen van een grondwettelijk hof III), C-859/19, C-926/19 en C-929/19, EU:C:2022:878, punten 135 en 138], worden aangehaald, waarin is geoordeeld dat de nationale rechter die gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid of heeft voldaan aan de verplichting om het Hof een prejudiciële vraag te stellen op grond van artikel 267 VWEU, niet kan worden verhinderd om het Unierecht rechtstreeks toe te passen overeenkomstig de beslissing of de rechtspraak van het Hof, omdat anders het nuttig effect van deze bepaling zou worden verminderd. Hieraan moet worden toegevoegd dat de bevoegdheid om terstond al het nodige te doen om een nationale regeling of praktijk die de volle werking van Unieregels zou kunnen verhinderen, buiten

toepassing te laten, integraal deel uitmaakt van de taak van Unierechter die is toebedeeld aan de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid de bepalingen van het Unierecht moet toepassen, zodat de uitoefening van die bevoegdheid een wezenlijke waarborg vormt voor de uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU voortvloeiende rechterlijke onafhankelijkheid. Artikel 267 VWEU verzet zich tegen elke nationale regeling of praktijk die de nationale rechterlijke instanties belet om, naargelang het geval, gebruik te maken van de mogelijkheid dan wel te voldoen aan de verplichting om het Hof op grond van dat artikel 267 een prejudiciële vraag te stellen.

- 81 De gecombineerde toepassing van artikel 8, lid 3 (dwingende opheffing van de voorlopige maatregelen), artikel 10 (bindende termijn van twee maanden om een beslissing te geven) en artikel 13, lid 3 (onthefing van de boekhoudkundige aansprakelijkheid in eerste aanleg), van de LOA kan tot gevolg hebben dat, wanneer het Hof in de toekomst uitspraak doet over het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, de toepassing van de LOA de TCu reeds heeft verplicht om de voorlopige maatregelen op te heffen en een beslissing te geven tot ontheffing van de boekhoudkundige aansprakelijkheid (met gevolgen van res iudicata).
- 82 Dit zou kunnen worden afgeleid uit de verwarrende en onnauwkeurige regeling in de LOA, volgens welke rechters „de [...] vastgestelde rechtsbeperkende maatregelen onmiddellijk moeten opheffen, zelfs in die gevallen waarin er sprake is van een mogelijke schorsing van de gerechtelijke procedure”, zonder dat de formele waarborg dat „deze bepaling [...] in overeenstemming [is] met [...] de prejudiciële procedure uit hoofde van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [...]” voldoende kan worden geacht om de voorrang van het Unierecht met betrekking tot de opschorting als gevolg van een verzoek om een prejudiciële beslissing te waarborgen.
- 83 Bijgevolg is de regeling van artikel 8, lid 3, artikel 10 en artikel 13, lid 3, van de LOA, gelezen in samenhang met de preambule ervan, in strijd met de beginselen van voorrang en rechtstreekse werking van artikel 267 VWEU voor wat betreft de doeltreffendheid van prejudiciële verwijzingen, en druist zij in het bijzonder in tegen de schorsende werking die deze bepaling aan de onderhavige procedure voor de aanzuivering van een tekort verleent.