



Datum van inontvangstneming : 13/10/2025

Zaak C-578/25 [Ariez]ⁱ

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

2 september 2025

Verwijzende rechter:

Audiencia Provincial de Valladolid (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 juli 2025

Verzoekende partij:

■■■■

■■■■■

Verwerende partij:

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

**AUD. PROVINCIAL SECCION N. 3 de VALLADOLID (RECHTER IN
TWEEDE AANLEG VAN DE PROVINCIE VALLADOLID, AFDELING 3,
SPANJE)**

[OMISSIS]

B E S C H I K K I N G

[OMISSIS]

[Identificatie van de verwijzende rechterlijke instantie en de rechters die ervan deel uitmaken. Identificatie van het hoofdgeding en van het faillissement waaruit het geding is voortgekomen. Identificatie van de partijen en hun vertegenwoordigers]

VALLADOLID, 17 juli 2025.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

FEITEN

I. -Rechtsgeding dat aanleiding heeft gegeven tot deze prejudiciële verwijzing.-

- 1 Op 14 juli 2020 is het gezamenlijke faillissement van het echtpaar █████ en █████ uitgesproken. Nadat de procedure naar behoren was afgehandeld, heeft de gefailleerde partij op 10 september 2024 verzocht om kwijtschelding van de niet-voldane schuld.
- 2 De Agencia Estatal de la Administración Tributaria (belastingdienst; hierna: „AEAT”) is in een verweerschrift opgekomen tegen het verlenen van toegang tot de kwijtschelding aan █████ aangezien de door de AEAT meegedeelde schuldvorderingen hun oorsprong vinden in een definitief besluit van de Dependencia Regional de Recaudación de Castilla y León (regionaal belastingkantoor van de AEAT van de autonome regio Castilla en León, Spanje) van 4 januari 2016 waarbij █████ op grond van artikel 43, lid 1, onder b), van de Ley General Tributaria (algemene belastingwet; hierna: „LGT”) subsidiair aansprakelijk is gesteld voor de belastingschulden van DIRECCION000, van welk besluit hem op 15 januari 2016 kennisgeving is gedaan. Bijgevolg is de AEAT van opvatting dat artikel 487, lid 1, punt 2, [van Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (koninklijk besluit met kracht van wet 1/2020 van 5 mei 2020 tot vaststelling van de geconsolideerde tekst van de insolventiewet; hierna: „TRLC”)] van toepassing is en █████ niet in aanmerking komt voor de kwijtschelding. █████ heeft zich verzet tegen deze argumenten.
- 3 In het vonnis in eerste aanleg is de redenering van de Abogacía del Estado (landsadvocaat, Spanje), als vertegenwoordiger van de AEAT, aanvaard en is █████ de toegang tot de kwijtschelding geweigerd.
- 4 De gefailleerde heeft hoger beroep ingesteld. Volgens hem gaat het hier om een duidelijk geval van misbruik van de prerogatieven van de [verwerende] overheidsdienst, die vordert dat de toegang tot de kwijtschelding van een schuld van 282 000 EUR volledig wordt ontzegd aan een te goeder trouw handelende schuldenaar die zijn vermogen, inclusief zijn eigen woning, te gelde heeft gemaakt, en wiens verzoek de kwijtschelding van een publiekrechtelijke schuld slechts een bedrag van 10 000 EUR (het wettelijke maximum) betreft, aangezien het resterende aan de AEAT verschuldigde bedrag van 20 547,19 EUR niet wordt kwijtgescholden. Daarnaast heeft hij in de fase van de afwikkeling van het faillissement reeds 17 856,95 EUR betaald aan de AEAT. In ieder geval zouden de schulden zijn ontstaan in de fiscale jaren 2010, 2011, 2012 en 2013. Daarom acht de verwijzende rechter de situatie onevenredig in de zin van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2024 [C-289/23].
- 5 De AEAT verzet zich tegen de toewijzing van het hoger beroep en betoogt dat de aangevoerde onevenredigheid niet is opgenomen in artikel 487 TRLC als

uitzondering op de uitsluitingsgronden voor het verkrijgen van de kwijtschelding van niet-voldane schulden.

- 6 Bij besluit van 4 januari 2016 werd vastgesteld dat ██████ subsidiair fiscaal aansprakelijk was op grond van artikel 43, lid 1, onder b), LGT. De AEAT had een administratieve dwangprocedure tegen DIRECCION000 ingeleid in verband met schulden aan de schatkist die op de vervaldatum niet waren voldaan. Die publiekrechtelijke schulden vloeiden voort uit geldboeten voor het te laat indienen van belastingaangiften, de voorlopige betaling van ingehouden bedragen, de heffing van achterstandsrente, aangiften zonder betaling met verzoek om uitstel of aangiften zonder betaling. Alle schulden zijn ontstaan in de fiscale jaren 2010, 2011, 2012 en 2013.
- 7 Aangezien alle handelingen die waren verricht om vermogensbestanddelen van de hoofdschuldenaar te lokaliseren en daar zo nodig beslag op te laten leggen, er samen niet toe hadden geleid dat er voldoende goederen of rechten zijn gevonden om het bedrag van de onbetaalde schulden te dekken, is DIRECCION000 bij besluit van 16 oktober 2015 aangemerkt als gefailleerde schuldenaar.
- 8 Op het moment dat de activiteiten van de onderneming werden gestaakt, in de loop van 2014, had de vennootschap niet-voldane fiscale verplichtingen voor een totaalbedrag van 40 397,63 EUR. Op dat moment stond ██████ in het handelsregister ingeschreven als bestuurder van de inbreukmakende entiteit.

II.- Beslechting van het geding in eerste aanleg.-

- 9 Bij het vonnis in eerste aanleg is het door de AEAT opgeworpen verzet toegewezen, op grond dat artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC de toegang tot kwijtschelding uitsluit voor de schuldenaar ten aanzien van wie in de voorgaande tien jaar een besluit tot uitbreiding van aansprakelijkheid is vastgesteld indien deze niet aan zijn daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen heeft voldaan.

III.- Prejudiciële verwijzing.-

- 10 ██████ heeft tegen het vonnis in eerste aanleg hoger beroep ingesteld bij de Audiencia Provincial [de Valladolid] (rechter in tweede aanleg van de provincie Valladolid, Spanje).
- 11 Nadat het hoger beroep ontvankelijk was verklaard, is een datum voor de beraadslaging vastgesteld. Tijdens die beraadslaging is besloten om partijen te verzoeken zich uit te spreken over de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie van de Europese Unie tot uitlegging van artikel 23, lid 2, van richtlijn 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 (hierna: „richtlijn betreffende herstructurering en insolventie”).

- 12 Bij beschikking van 26 juni 2025 zijn partijen uitgenodigd tot het indienen van opmerkingen inzake de noodzaak om een prejudiciële procedure in te leiden.
- 13 Op 7 juli 2025 heeft de AEAT schriftelijk te kennen gegeven dat zij het indienen van een prejudiciële verwijzing niet nodig achtte omdat de aan de orde zijnde kwestie reeds door het Hof van Justitie van de Europese Unie was beslecht in zijn arresten van 11 april en 7 november 2024 [C-687/22 en C-289/23].

RECHTSGRONDEN

I.- Eerdere prejudiciële vragen en de antwoorden daarop.-

- 14 In zijn arrest van 7 november 2024 in de gevoegde zaken [REDACTED] (C-289/23 en C-305/23, EU:C:2024:934) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak gedaan op de door de Juzgado Mercantil [no.] 1 de Alicante (handelsrechter nr. 1 Alicante, Spanje) en de Juzgado de lo Mercantil [no.] 10 de Barcelona (handelsrechter nr. 10 Barcelona, Spanje) ingediende prejudiciële vragen waarmee zij uitdrukkelijk wensten te vernemen of artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC verenigbaar is met het Unierecht.
- 15 Het antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Unie, voor zover hier van belang, luidde dat:
 - de lidstaten bepalingen kunnen handhaven of introduceren „tot weigering of beperking van de toegang tot kwijtschelding van schuld, tot intrekking van kwijtschelding van schuld, of tot verlenging van de termijnen voor het verkrijgen van volledige kwijtschelding van schuld of van de beroepsverboden, zulks alleen in bepaalde, welomschreven omstandigheden en indien deze afwijkingen naar behoren gerechtvaardigd zijn” (punt 45).
 - de redenen voor dergelijke afwijkingen moeten volgen uit het nationale recht of uit de procedure die tot die afwijkingen heeft geleid en een legitiem openbaar belang moeten nastreven (punt 46).
 - het nationale recht het mogelijk moet maken om de reden van legitiem openbaar belang die in die welomschreven omstandigheden de uitsluiting van kwijtschelding van schuld rechtvaardigt, te identificeren (punt 47).
 - het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of deze redenen kunnen worden aangemerkt als redenen van legitiem openbaar belang en of de nationale wettelijke regeling bepaalt dat deze redenen de uitsluiting van kwijtschelding van schuld rechtvaardigen in welomschreven

omstandigheden zoals gedefinieerd in artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC (punt 49).

- wat deze beoordeling betreft, eraan zij herinnerd dat de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheden het Unierecht en de algemene beginselen daarvan moeten eerbiedigen, en dus het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen (punt 50).

- 16 Deze conclusies lijken te zijn bevestigd in de beschikking van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Zesde kamer), van 28 april 2025, RB/Ayuntamiento de Humanes de Madrid (C-46/24, EU:C:2025:289), waarin wordt verwezen naar het arrest van 7 november 2024, [REDACTED] [...] als geheel. In het kader van die verwijzing heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie er nogmaals aan herinnerd dat de vereiste rechtvaardiging het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen (C-46/24, punt 30).

II.- De Spaanse regel in kwestie.-

- 17 In herinnering zij gebracht dat de Spaanse wetgever de regel [voor kwijtschelding] in de volgende bewoordingen heeft begrensd (artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC):

2.º [w]anneer [de schuldenaar] in de tien jaar voorafgaand aan de kwijtscheldingsaanvraag bij definitief administratief besluit een sanctie is opgelegd voor een bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving, of een inbreuk op de socialezekerheidswetgeving of de maatschappelijke orde, of wanneer binnen diezelfde periode een definitief besluit tot uitbreiding van aansprakelijkheid is vastgesteld, tenzij hij op de datum van indiening van de kwijtscheldingsaanvraag zijn schulden volledig heeft voldaan.

In geval van ernstige inbreuken kunnen schuldenaren aan wie een sanctie is opgelegd voor een bedrag van meer dan vijftig procent van het in artikel 489, lid 1, punt 5, bedoelde bedrag dat voor kwijtschelding door de [AEAT] in aanmerking komt, slechts kwijtschelding verkrijgen indien zij op de datum van indiening van de kwijtscheldingsaanvraag alle onder hun verantwoordelijkheid vallende schulden hebben voldaan.

III.- Analyse van de evenredigheid van de bepaling.-

- 18 De analyse van de evenredigheid van de maatregel moet geschieden aan de hand van het nationale recht, in de zin van voornoemd arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In dit verband blijkt uit de punten 40 tot en met 52 [van dat arrest] duidelijk dat het bestaan van een geldige rechtvaardiging door de nationale rechter moet worden beoordeeld in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

- 19 Daarbij moet onder nationaal recht niet enkel de omzettingsregel, maar de rechtsorde als geheel worden verstaan. In dat licht bezien wordt de uitzondering niet evenredig geacht, om de volgende redenen:
- 20 Bij het omzetten van de richtlijn heeft de Spaanse wetgever de uitsluitingen van de toegang tot de kwijtschelding van artikel 487 TRLC op geen enkele wijze gerechtvaardigd:
- 21 De kwestie lijkt alleen aan de orde te komen in deel IV van de toelichting bij wet 16/22, waarbij de insolventierichtlijn in het Spaanse recht is opgenomen, in de volgende bewoordingen:

De kwijtschelding van schulden wordt uitgebreid tot alle schuldvorderingen in het kader van de collectieve procedure en vorderingen op de boedel. Uitzonderingen zijn, in bepaalde gevallen, gebaseerd op het bijzondere belang van de voldoening ervan voor een rechtvaardige en solidaire samenleving op basis van de rechtsstaat (zoals onderhoudsschulden, schulden voortvloeiend uit publiekrechtelijke schuldvorderingen, schulden ontstaan uit strafbare feiten of schulden ontstaan uit aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad). Zo is de kwijtschelding van schuld met betrekking tot publiekrechtelijke schuldvorderingen aan bepaalde beperkingen onderworpen en kan zij alleen plaatsvinden bij de eerste kwijtschelding van schuld, en niet bij latere kwijtscheldingen. In andere gevallen wordt de uitzondering gerechtvaardigd door de synergieën of negatieve externe effecten die zouden kunnen voortvloeien uit de kwijtschelding van bepaalde soorten schulden: de kwijtschelding van schuld wegens gerechtskosten die voortvloeien uit de behandeling van de kwijtschelding zelf zou bepaalde derden (bijvoorbeeld advocaten) kunnen ontmoedigen om daartoe samen te werken met de schuldenaar, wat nadelig zou zijn voor de toegang van de gefailleerde tot het dossier. Evenzo zou de kwijtschelding van schuld waarvoor zakelijke zekerheden zijn gesteld, zonder enige grondslag afbreuk doen aan een van de hoekstenen van de toegang tot krediet en dus van de goede werking van moderne economieën, namelijk de onvatbaarheid van schuldeisers met een solide zakelijke zekerheid voor de wisselvalligheden die gepaard gaan met de insolventie of het in gebreke blijven van schuldenaren. Ten slotte mag de rechter bij wijze van uitzondering bepalen dat bepaalde schulden geheel of gedeeltelijk niet worden kwijtgelaten wanneer dit noodzakelijk is om de insolventie van de schuldeiser te voorkomen.

- 22 Hieruit valt zonder veel moeite af te leiden dat deze rechtvaardiging wordt aanvaard voor de uitzonderingen op de kwijtschelding van artikel 489 TRLC, dat wil zeggen voor schuldvorderingen die niet voor kwijtschelding in aanmerking komen, maar niet voor de gronden die de toegang tot de kwijtschelding van artikel 487 TRLC verhinderen.
- 23 Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat in het kader van de regel waarbij de insolventierichtlijn is omgezet, er geen rechtvaardiging voor de verboden van artikel 487 TRLC bestaat.

24 De rechtvaardiging die stoelt op de bijdrage aan het stelsel van overheidsuitgaven volstaat niet, want is generiek. Artikel 31 van de Spaanse grondwet en artikel 3 LGT:

25 Het voorgaande noopt ertoe om de rechtvaardiging elders in het nationale recht te zoeken. Men zou kunnen denken dat de rechtvaardiging kan worden gevonden in artikel 31 van de Spaanse grondwet, dat het volgende bepaalt: *1. Eenieder levert een bijdrage aan de bekostiging van de overheidsuitgaven, naar economische draagkracht en in het kader van een rechtvaardig en op de beginselen van gelijkheid en progressie gebaseerd belastingstelsel, dat in geen geval tot confiscatie mag leiden. [...]*

3. Persoonlijke of financiële prestaties van publiekrechtelijke aard kunnen alleen overeenkomstig de wet worden vastgesteld.

Artikel 3 LGT luidt: *1. De organisatie van het belastingstelsel is gebaseerd op de economische draagkracht van de belastingplichtigen en op de beginselen van rechtvaardigheid, algemene toepasselijkheid, gelijkheid, progressiviteit, billijke verdeling van de belastingdruk en niet-confisceerbaarheid.*

Met het oog daarop is de instelling van een buitengewoon fiscaal regularisatie-instrument dat een vermindering van een overeenkomstig de geldende regeling te betalen belastingschuld mee kan brengen, verboden.

2. De werking van het belastingstelsel is gebaseerd op de beginselen van evenredigheid, doeltreffendheid en beperking van uit de naleving van formele verplichtingen voortvloeiende indirecte kosten en verzekert de eerbiediging van de rechten en waarborgen van de belastingplichtigen.

26 Het lijkt evident dat deze bepalingen niet alleen algemeen van aard zijn en alle overheidsuitgaven zouden kunnen rechtvaardigen, maar dat de bijdrage van de burgers aan de bekostiging van de Staat in ieder geval is gebaseerd op de economische draagkracht van de belastingplichtige, hetgeen, zoals hieronder zal blijken, van wezenlijk belang is en het door het Hof van Justitie van de Europese Unie opgelegde vereiste van een behoorlijke rechtvaardiging niet kan vervullen.

27 Tot slot moet worden opgemerkt dat, wat de vereiste rechtvaardiging betreft, de belastingregeling een legitieme doelstelling zou kunnen vaststellen, maar dat ook dit geen validering van de verenigbaarheid van de Spaanse regeling met het Unierecht impliceert. Het enkele bestaan van een legitieme doelstelling betekent niet dat de vastgestelde maatregelen ook evenredig aan die doelstelling zijn.

Bijgevolg bevat de omzettingsregel geen rechtvaardiging en is ook elders in het nationale recht, behoudens in algemene en niet-specifieke zin, geen rechtvaardiging te vinden.

28 Beëindiging van fiscale aansprakelijkheid in het geval van besluiten tot uitbreiding van aansprakelijkheid:

- 29 Fiscale aansprakelijkheid, wanneer deze is vastgesteld, impliceert dat er in het juridische domein van de belastingplichtige een verplichting tot betaling van de belastingschuld, en in voorkomend geval van geldboeten, ontstaat. Het betreft derhalve een geldelijke verplichting die aan een specifieke belastingplichtige wordt opgelegd.
- 30 Zoals bepaald in artikel 41, lid 1, LGT, wordt de fiscaal aansprakelijk gestelde persoon „op gelijke voet met de hoofdschuldenaren” geplaatst en aldus toegevoegd als medeschuldenaar of gepositioneerd als secundaire of complementaire schuldenaar.
- 31 Het dwingen van een derde om te voldoen aan de belastingverplichting die een ander heeft doen ontstaan, vormt een schending van het beginsel van economische draagkracht waarop het belastingstelsel berust en bijgevolg van bovengenoemde grondwettelijke verplichting van artikel 31 van de Spaanse grondwet, het algemene beginsel van artikel 3 LGT en uiteindelijk het evenredigheidsbeginsel van de Unie.
- 32 Dit is relevant omdat het ook de rechtvaardiging van de figuur van de uitgebreide aansprakelijkheid op grond van artikel 31, lid 1, van de Spaanse grondwet ondergraaft. Waar dat artikel bepaalt dat eenieder moet bijdragen tot de bekostiging van de overheidsuitgaven naar zijn economische draagkracht in het kader van een billijk belastingstelsel dat is geïnspireerd op de beginselen van gelijkheid en progressiviteit en dat in geen geval tot confiscatie mag leiden, is de garant in het geval van uitbreiding van aansprakelijkheid niet aansprakelijk naar zijn economische draagkracht, maar naar de economische draagkracht van een derde, de hoofdaansprakelijke voor de belastingschuld. Zoals reeds opgemerkt, kan artikel 31, lid 1, van de Spaanse grondwet daarom moeilijk worden beschouwd als een legitieme doelstelling waarmee de beperking kan worden gerechtvaardigd en doet het zonder twijfel afbreuk aan de evenredigheid van de beperking van de toegang tot kwijtschelding van artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC.
- 33 De LGT voorziet in gevallen van subsidiaire aansprakelijkheid, die weliswaar minder vaak voorkomen maar de aandacht vestigen op wat hier van belang is: de aansprakelijkheid van de koper van de betrokken goederen [artikel 43, lid 1, onder d)], van de douanevertegenwoordiger [artikel 43, lid 1, onder e)] of van de aannemer [artikel 43, lid 1, onder f)]. Zo zou het bijvoorbeeld onevenredig zijn om iemand krachtens artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC de toegang tot de kwijtschelding te ontfangen omdat die persoon – waarschijnlijk zonder daar enige kennis van te hebben – iemand in dienst neemt die zijn fiscale verplichtingen niet kent.
- 34 De uitbreiding van aansprakelijkheid plaatst aansprakelijke derden in een slechtere positie dan de persoon die primair fiscaal aansprakelijk was: paradoxaal genoeg zou, in bepaalde gevallen van uitbreiding, de primaire aansprakelijke toegang kunnen hebben tot de kwijtschelding en de later aansprakelijk gestelde persoon niet.

Zelfs de AEAT betoogt in haar opmerkingen betreffende de indiening van de onderhavige verwijzing dat „[W]at in de opvatting van deze vertegenwoordiging hooguit zou kunnen worden aanvaard, is een logische en systematische uitleg van de twee alinea's van artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC die uitmondt in de conclusie dat ofschoon zulks niet uitdrukkelijk wordt vermeld, voor gevallen van fiscale aansprakelijkheid waarin geen enkele kwantitatieve of kwalitatieve gradatie en geen enkel kwantitatief of kwalitatief onderscheid is vastgesteld (hetgeen alleen wordt gedaan bij belastingovertredingen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naargelang het om lichte, ernstige of zeer ernstige overtredingen gaat en alleen in geval van die laatste overtredingen volledige kwijtschelding is uitgesloten), geldt dat wanneer de gefailleerde niet voor de eigen en exclusieve handelingen zoals vastgesteld in de artikelen 42 en 43 LGT (verzwijging, opvolging enz.) aansprakelijk is gesteld, maar voor deelneming als bestuurder aan de door de beheerde entiteit begane belastingovertredingen [welke gedragingen vallen onder punt 1 van artikel 487, lid 1, TRLC], hij ook toegang zal hebben tot de kwijtschelding van de niet-voldane schuld indien de overtredingen slechts van lichte of ernstige aard zijn geweest (met de beperking tot vijftig procent waarin in de tweede alinea van artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC is voorzien voor geldboeten), aangezien de gedraging van de bestuurder niet méér verwijtbaar kan zijn dan die van de vennootschap die de overtreding heeft begaan, en dat indien deze laatste toegang zou worden verleend tot kwijtschelding van de niet-voldane schuld – ongeacht haar rechtspersoonlijkheid – in het geval van lichte of ernstige belastingovertredingen, de bestuurder die als gevolg van die overtredingen aansprakelijk wordt gesteld, dezelfde behandeling moet krijgen”.

- 35 Bovendien is, in de opzet van de begrenzing, de uitzondering op de toegang tot de kwijtschelding afhankelijk van het handelen van de belastingdienst bij het vaststellen van besluiten tot uitbreiding van aansprakelijkheid, waarbij de tijdsperiode waarbinnen geen toegang tot de kwijtschelding kan worden verkregen zich ver kan uitstrekken. Alleen de belastingdienst bepaalt wanneer zij een dergelijk besluit vaststelt.
- 36 Kort gezegd betekent dit dat de termijn waarin de schuldenaar geen toegang heeft tot een procedure voor het verkrijgen van volledige kwijtschelding van zijn schulden, afhangt van meerdere factoren die niets te maken hebben met diens handelen. In feite creëert dit een negatieve prikkel voor het tijdig vaststellen van dergelijke uitbreidingsbesluiten. Hoe langer een dergelijk besluit uitblijft, hoe groter immers de prikkel om de schuld te voldoen, want des te langer is de tijdsperiode waarbinnen de schuldenaar niet om toegang tot de kwijtschelding kan verzoeken.
- 37 De facto niet-verjaarbaarheid: de bepaling die hier wordt geanalyseerd, impliceert dat, zoals is opgemerkt, de AEAT de facto niet aan een termijn is gebonden. Hierover, en met name over de evenredigheid ervan, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (Eerste kamer) zich reeds uitgesproken in zijn arrest van 27 januari 2022, C-788/2019.

38 Hoe dan ook mag niet worden vergeten dat volledige kwijtschelding van schulden van ondernemers een uitdrukkelijke doelstelling van Unierecht is (artikel 20 van de insolventierichtlijn) en dat er derhalve een legitiem belang bij de naleving ervan bestaat. Krachtens het voorrangsbeginsel kan dit beginsel niet worden ondermijnd door het nationale recht, of zelfs door de Spaanse grondwet. De grondwet kan weliswaar bepalingen bevatten waaruit een legitieme doelstelling voor bepaalde beperkingen of begrenzingsen kan worden afgeleid, maar dat betekent niet dat kan worden afgeweken van de door de richtlijn opgelegde verplichtingen, zodat die afwijkingen naar behoren moeten worden gemotiveerd, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

39 Ten slotte moet worden opgemerkt dat de Europese Commissie zelf, in de fase van de behandeling van de prejudiciële vragen die in [arrest C-289/23] zijn beantwoord, ernstige twijfels heeft geuit over de evenredigheid van de maatregel:

„In de opvatting van de Commissie is het niet naar behoren gerechtvaardigd, en is het evenmin in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, om hetzelfde rechtsgevolg te verbinden aan al deze omstandigheden, die onderling zo verschillend zijn wat de mate van verwijtbaarheid betreft. Integendeel, alles wijst erop dat een regel als artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC afbreuk doet aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn en niet strookt met artikel 23, lid 2, van de richtlijn” (punt 42 van haar schriftelijke opmerkingen in die zaak).

In punt 45 concludeert de Commissie dat artikel 23, lid 2, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die van artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC.

40 Aangezien de belastingdienst aansprakelijkheid kan uitbreiden naar bestuurders wegens louter een nalatigheid, los van hun persoonlijke situatie en hun economische draagkracht en zonder dat opzet of ernstige schuld hoeft te worden aangetoond, is de situatie van ondernemers in de context van een bedrijfscrisis zodanig dat zij feitelijk geen mogelijkheid hebben om zichzelf te rehabiliteren en weer deel te nemen aan het productieapparaat, nog afgezien van het feit dat zij gelijk worden gesteld met plegers van strafbare feiten.

IV.- Analyse van de evenredigheid in de onderhavige zaak.-

41 Het gebrek aan evenredigheid van de bepaling wordt duidelijk wanneer het specifieke feitelijke geval in ogenschouw wordt genomen. ████████ heeft schulden ten belope van 282 000 EUR, waarvan 40 397,63 EUR oorspronkelijk een schuld aan de overheid vormde. Zijn intentie – die was gespeend van een frauduleus oogmerk – was om die schuld te betalen voor zover dat binnen zijn mogelijkheden lag. Niet voor niets heeft hij zijn vaste woning verkocht om liquide middelen te verkrijgen waarmee hij uitstaande schuldvorderingen kon voldoen. Hij is erin geslaagd om 17 856,95 EUR van de publiekrechtelijke schuldvordering te betalen, 44,2 % van het totale bedrag. De toepassing van de bepaling zou er aldus toe

leiden dat een schuld aan de overheid van 22 540,68 EUR in de weg staat aan de kwijtschelding van het gehele bedrag. En wat dies meer zij: indien toegang tot de kwijtschelding zou worden verleend, op grond van artikel 489, lid 1, punt 5, TRLC, zou de schatkist slechts 10 000 EUR mislopen, aangezien de gefailleerde een bedrag van 12 540,68 EUR onvermijdelijk nog zou moeten voldoen.

- 42 De conclusie is dat deze schuldenaar, ongeacht zijn gedraging en ongeacht zijn economische draagkracht, de toegang tot de kwijtschelding wordt ontzegd om te voorkomen dat de schatkist met 10 000 EUR wordt benadeeld.

V.- Gevolgen van de vaststelling van gebrek aan evenredigheid.-

- 43 In zijn arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (C-106/77), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie vastgesteld dat het beginsel van voorrang van het [Unie]recht de volgende gevolgen heeft:

1°. Indien een onverenigbare nationale regel ouder is dan de [Unie]regel, moet elke met die Unieregel strijdige bepaling van nationaal recht van rechtswege buiten toepassing worden gelaten vanaf de inwerkingtreding van de Unieregel.

2°. Indien een onverenigbare nationale regel recenter is dan de [Unie]regel, staat het van kracht zijn van de [Unie]regel in de weg aan de geldige totstandkoming van de nieuwe nationale wetgevingshandeling voor zover die onverenigbaar met de [Unie]regel zou zijn.

3°. De rechterlijke instantie mag hoe dan ook niet wachten tot de onverenigbare nationale regel is ingetrokken en mag evenmin de grondwettigheidsvraag opwerpen.

4°. De rechter die kennisneemt van het specifieke geding kan en moet de nationale regel buiten toepassing laten en het [Unie]recht integraal toepassen.

- 44 Het onderliggende probleem in deze zaak is dat juist het Hof van Justitie van de Europese Unie moet vaststellen of de nationale regel onverenigbaar is met Unierecht, terwijl in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2024 niet is verklaard dat de nationale regel onverenigbaar met [Unie]recht is.
- 45 Grotere twijfels worden opgeroepen door de rechtstreekse werking van richtlijnen, aangezien deze een resultaatverplichting opleggen, zodat de rechten of verplichtingen waarin een richtlijn potentieel voorziet pas ontstaan door de nationale omzettingsregel. In het arrest van 4 december 1974, Van Duyn (C-41/74), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie voor het eerst geoordeeld dat particulieren zich kunnen beroepen op rechten die voortvloeien uit een richtlijn waarvan de omzettingstermijn is verstreken. Daarna heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in de arresten van 5 april 1979, Ratti (C-148/78), en

19 januari 1982, [REDACTED] (C-8/81), zijn rechtspraak inzake de rechtstreekse werking van richtlijnen gesystematiseerd en verdiept.

- 46 Bij een richtlijn is de rechtstreekse werking louter unidirectioneel verticaal, aangezien deze beperkt is tot het doen ontstaan van rechten die particulieren kunnen doen gelden tegenover de Staat, maar is er geen horizontale werking [arrest van 26 februari 1986, [REDACTED] (C-152/84)] of een werking in omgekeerde verticale richting. Op deze kwestie zag het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 december 2013, C-425/12, *Portgás – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA*.
- 47 Daarenboven heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie het zogeheten beginsel van conforme uitlegging geformuleerd en is het vaste rechtspraak dat wanneer nationale rechters nationaal recht toepassen, zij dat moeten uitleggen conform de Unieregels, ongeacht of deze al dan niet rechtstreeks toepasselijk zijn. In het bijzonder gaat, wanneer een richtlijn door de bevoegde overheidsinstanties niet of niet juist is omgezet, de verplichting om de maatregelen te nemen die nodig zijn om het door de richtlijn gewenste resultaat te bereiken over op de rechterlijke instanties, die ook overheidsorganen zijn, waarbij de materiële gevolgen van de richtlijn moeten worden gerealiseerd zonder dat dit een uitlegging contra legem met zich meebrengt (arresten [REDACTED] [C-14/82] en [REDACTED] [C-79/83], beide van 10 april 1984, onder andere).
- 48 In het onderhavige geval is de verwijzende rechter, na het uitvoeren van de evenredigheidstoets, van oordeel dat artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC niet evenredig is, maar dat het niet aan hem staat om te verklaren dat deze bepaling in strijd is met het Unierecht, aangezien er geen sprake is van een duidelijke, kennelijke en objectieve onverenigbaarheid van die regeling en van het Spaanse nationale recht [met het Unierecht], maar deze vaststelling het resultaat is van een beoordeling of uitlegging die eigen is aan de rechterlijke functie.
- 49 Dit is van het grootste belang, aangezien de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje) met betrekking tot de rol van de nationale rechter bij de toepassing van Unierecht het volgende heeft verklaard (arrest 232/2015 van 5 november 2015 van de Tribunal Constitucional):

„a) Dat het niet toepassen van een nationale wet, zonder de grondwettigheidsvraag te stellen, omdat een rechterlijke instantie van oordeel is die wet strijdig is met Unierecht, en zonder een prejudiciële verwijzing in te dienen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, niet strookt met het recht op een eerlijk proces (artikel 24, lid 2, van de Spaanse grondwet) indien er sprake is van een ,objectieve, duidelijke en overtuigende twijfel’ ten aanzien van die veronderstelde strijdigheid (arrest 58/2004 van de Tribunal Constitucional, rechtsgronden 9-14).”

- 50 Zoals vastgesteld in arrest 37/2019 van de Tribunal Constitucional, en zoals herhaald in zijn arresten 53/2019, 54/2019, 58/2019, 59/2019, 81/2019 en 84/2019:

„a) [S]trookt [het] niet met het recht op een eerlijk proces (artikel 24, lid 2, van de Spaanse grondwet) om een nationale regel (ongeacht of deze al dan niet de rang van wet heeft) niet toe te passen zonder een prejudiciële verwijzing in te dienen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wanneer er sprake is van ‚objectieve, duidelijke en overtuigende twijfel’ ten aanzien van die veronderstelde tegenstrijdigheid [arrest 58/2004 van de Tribunal Constitucional, rechtsgronden 9-14; arrest 232/2015 van de Tribunal Constitucional, rechtsgrond 5.a)]. Die objectieve twijfel kan voortvloeien uit de omstandigheid i) dat de Spaanse rechterlijke instanties algemeen toepassing geven aan een criterium inzake de verenigbaarheid van de twee regels dat de rechterlijke instantie niet weerlegt middels een specifieke motivering in de beslissing waarvan de grondwettigheid wordt betwist, of ii) **dat hoewel het Hof van Justitie van de Europese Unie meerdere beslissingen ter zake van die nationale regel heeft gegeven, geen enkele daarvan rechtstreeks ziet op de in casu opgeworpen vragen**, of uit iii) de combinatie van beide omstandigheden ([arrest 58/2004 van de Tribunal Constitucional, rechtsgronden 13-14).”

- 51 Over de uitlegging van deze bepalingen bestaan redelijke twijfels; het wekt dan ook geen bevreemding dat Spaanse nationale rechters tot uiteenlopende uitleggingen zijn gekomen. Zo is in enkele arresten geoordeeld dat de litigieuze bepaling niet evenredig is (uitspraak van de Audiencia Provincial de León (rechter in tweede aanleg van de provincie León, Spanje) van 28 april 2025; uitspraak van de Audiencia Provincial de Córdoba (rechter in tweede aanleg van de provincie Córdoba, Spanje) van 13 mei 2025), terwijl in andere uitspraken is geoordeeld dat de bepaling wel evenredig is (uitspraak van de Audiencia Provincial de Albacete (rechter in tweede aanleg van de provincie Albacete, Spanje) van 14 maart 2025; uitspraak van de Audiencia Provincial de Barcelona (rechter in tweede aanleg van de provincie Barcelona, Spanje) van 15 januari 2025). De enige rechterlijke instantie die bevoegd is om de verenigbaarheid van een nationale regel met het Unierecht te beoordelen, is de hoogste rechterlijke instantie van de Unie zelf.

DISPOSITIEF

Gelet op het voorgaande besluit de Kamer de volgende vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

- 52 Moet artikel 487, lid 1, punt 2, TRLC, nadat de evenredigheidsstoets in de zin van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2024 [C-289/23] is verricht en die toetsing heeft geleid tot de conclusie dat die bepaling niet strookt met het evenredigheidsbeginsel, worden geacht in strijd te zijn met artikel 20 van richtlijn 2019/1023 betreffende herstructurering en insolventie?

- 53 Wat zou het praktische gevolg – in de zin van een mogelijke rechtstreekse opwaartse verticale werking van de richtlijn – van de eventuele onevenredigheid van artikel 487, lid 1, lid 2, TRLC zijn, gelet op het feit dat volgens nationale rechtspraak met betrekking tot die van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het beginsel van conforme uitlegging niet van toepassing wordt geacht omdat er geen conclusie contra legem mag worden getrokken?

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Procedurale slotformules]