



Datum van inontvangstneming : 04/01/2023

Zaak C-687/22

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

Datum van indiening:

7 november 2022

Verwijzende rechter:

Audiencia Provincial de Alicante (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 oktober 2022

Verzoekende partijen:

■■■■

■■■■

Verwerende partij:

Agencia Estatal de Administración Tributaria

Voorwerp van het hoofdgeding

Faillissementsprocedure — Beroep tegen een beschikking waarbij publiekrechtelijke schuldvorderingen worden uitgesloten van het voordeel van kwijtschelding van schuld— Verenigbaarheid van de nationale wetgeving inzake faillissementsprocedures met richtlijn (EU) 2019/1023 — Nationale wetgeving inzake delegatie van wetgevende bevoegdheid

Onderwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van het recht – Artikel 267 VWEU – Richtlijn (EU) 2019/1023 – Artikel 23, lid 4 – Omzettingstermijn – Gevolgen – Nationale wetgeving inzake faillissementsprocedures die publiekrechtelijke schuldvorderingen uitsluit van het

voordeel van kwijtschelding van schuld – Verzoek om een prejudiciële beslissing in het kader van de versnelde procedure

Prejudiciële vragen

i) Kan het beginsel dat het nationale recht conform het Unierecht moet worden toegepast, worden toegepast op artikel 23, lid 4, van [richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 (richtlijn betreffende herstructurering en insolventie)] wanneer de feiten (zoals in de onderhavige zaak, rekening houdend met de datum van het verzoek om kwijtschelding van het passief) zich voordoen in de periode tussen de inwerkingtreding van de richtlijn en de uiterste datum voor omzetting ervan, en de toepasselijke nationale wetgeving [geconsolideerde tekst van de insolventiewet, in de bewoordingen die zijn ingevoerd bij Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/20; hierna: „TRLC”] niet die is welke de richtlijn omzet [Ley 16/22 (wet nr. 16/22)]?

ii) Is een nationale wettelijke regeling, zoals de Spaanse wetgeving in de bewoordingen van de TRLC [zoals deze voortvloeien uit Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020], die geen enkele rechtvaardiging verstrekt voor de uitsluiting van publiekrechtelijke schuldvorderingen van de kwijtschelding van onbetaalde schuld, verenigbaar met artikel 23, lid 4, van voornoemde richtlijn en met de daaraan ten grondslag liggende beginselen inzake de kwijtschelding van schuld? Brengt deze wettelijke regeling, voor zover zij publiekrechtelijke schuldvorderingen uitsluit van kwijtschelding en geen passende rechtvaardiging daarvoor biedt, de verwezenlijking van de in die richtlijn vastgestelde doelstellingen in gevaar of schaadt zij deze?

iii) Bevat artikel 23, lid 4, van voornoemde richtlijn een exhaustieve en gesloten lijst van categorieën van schuldvorderingen die uitgesloten kunnen worden van kwijtschelding, of is die opsomming integendeel louter illustratief en staat het de nationale wetgever volledig vrij om de categorieën van uitsluitbare schuldvorderingen te bepalen die hij passend acht, mits deze categorieën in het nationale recht naar behoren worden gerechtvaardigd?

Aangevoerde rechtspraak en bepalingen van Unierecht

Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 (richtlijn betreffende

herstructurering en insolventie) (PB 2019, L 172, blz. 18). Overwegingen 1, 78, 81 en 82 en artikel 2, lid 1, punt 10, artikel 20, lid 1, artikel 23, lid 4, en artikel 34.

Rectificatie van [de Spaanse taalversie] van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 (richtlijn betreffende herstructurering en insolventie) (PB 2022, L 43, blz. 94).

Aanbeveling 2014/135/EU van de Commissie van 12 maart 2014 inzake een nieuwe aanpak van faillissement en insolventie (PB 2014, L 74, blz. 65).

Arrest van het Hof van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie ASBL/Waals Gewest (C-129/96, EU:C:1997:628), punten 44-47.

Arrest van het Hof van 22 november 2005, ██████████ (C-144/04, EU:C:2005:709), punt 72.

Arrest van het Hof van 8 oktober 1987, ██████████ ██████████ (80/86, EU:C:1987:431), punten 4, 15 en 16.

Aangevoerde rechtspraak en bepalingen van nationaal recht

Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020, van 5 mei, tot goedkeuring van de geconsolideerde tekst van de insolventiewet (BOE 127, van 7 mei 2020).

Artikel 491 („Uitbreiding van de kwijtschelding”), lid 1, van de op het geschil toepasselijke versie van de TRLC, bepaalt:

„1. Indien de boedelvorderingen en de bevoorrechte schuldvorderingen volledig zijn voldaan en, indien de schuldenaar die aan de voorwaarden daarvoor voldoet, heeft getracht een voorafgaande buitengerechtelijke terugbetalingsovereenkomst te bewerkstelligen, zal het voordeel van de kwijtschelding van het niet-voldane passief worden uitgebreid tot alle niet-voldane schuldvorderingen, met uitzondering van publiekrechtelijke vorderingen en onderhoudsvorderingen.”

Artikel 497 („Uitbreiding van de kwijtschelding bij een terugbetalingsplan”), lid 1, van de op het geschil toepasselijke versie van de TRLC, bepaalt:

„1. Het voordeel van de kwijtschelding van het niet-voldane passief, toegekend aan de schuldenaren die ermee hebben ingestemd zich aan het terugbetalingsplan te onderwerpen, wordt uitgebreid tot dat deel van de hierna volgende vorderingen die volgens het plan niet zullen worden voldaan:

1.º Gewone en achtergestelde schuldvorderingen hangende op de datum van sluiting van het faillissement, zelfs indien deze niet waren meegedeeld, met uitzondering van publiekrechtelijke vorderingen en onderhoudsvorderingen.

[...]».

Artikel 82 (betreffende de delegatie van wetgevende bevoegdheid) van de Constitución Española (Spaanse grondwet).

Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades (Directiva sobre reestructuración e insolvencia) (wet 16/2022 van 5 september tot wijziging van de geconsolideerde tekst van de insolventiewet, vastgesteld bij koninklijk wetsbesluit 1/2020 van 5 mei tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 (richtlijn betreffende herstructurering en insolventie) (BOE 214 van 6 september 2022).

Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (wet 22/2003 van 9 juli op het faillissement (BOE 164 van 10 juli 2003).

Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (wet 14/2013 van 27 september betreffende de ondersteuning van ondernemers en hun internationalisering (BOE 233 van 28 september 2013).

Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (koninklijk wetsbesluit 1/2015 van 27 februari betreffende het tweedekansmechanisme, de vermindering van de financiële lasten en andere sociale maatregelen (BOE 51 van 28 februari 2015).

Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (wet 25/2015 van 28 juli betreffende het tweedekansmechanisme, de vermindering van de financiële lasten en andere sociale maatregelen (BOE 180 van 29 juli 2015).

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (wet 58/2003 van 17 december, op de algemene belasting (BOE 302, van 18 december 2003). Artikel 43, lid 1, onder a).

Sentencia n.º 381/2019, de 2 de julio de 2019, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (arrest nr. 381/2019 van 2 juli 2019 van de hoogste rechterlijke instantie, afdeling civiele zaken, Spanje).

Korte uiteenzetting van de feiten en de hoofdprocedure

- 1 In een faillissementsprocedure van de Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Denia (rechter in eerste aanleg nr. 1 Denia, Alicante, Spanje), waarin de heer ██████ en mevrouw ██████ insolvent werden verklaard, heeft de functionaris belast met insolventiezaken om de sluiting van het faillissement verzocht, omdat er geen activa en vorderingen van de gefailleerden meer waren en de andere wettelijke vereisten waren vervuld. De gefailleerden hebben vervolgens op 3 maart 2021 een verzoekschrift ingediend met het verzoek om kwijtschelding van het niet-voldane passief. Dit verzoek is overgelegd aan de functionaris belast met insolventiezaken en aan de schuldeisers, zodat zij een standpunt hierover zouden kunnen innemen zoals zij dit passend achtten.
- 2 De Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) (de Spaanse belastingdienst) heeft zich schriftelijk verzet tegen de uitbreiding van de kwijtschelding tot haar schuldvordering die zij als een bevoorrechte publiekrechtelijke schuldvordering beschouwde. Deze vordering vloeiende voort uit een hoofdelijke mede-aansprakelijkheid in een krachtens de Ley General Tributaria (algemene belastingwet) ingeleide inningsprocedure, ten bedrage van 192 366,21 EUR.
- 3 Bij beschikking van 30 juli 2021 heeft de Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Denia (Alicante, Spanje) besloten tot de sluiting van het faillissement. Wat de kwijtschelding van het niet-voldane passief betreft, bepaalde deze beschikking dat de gefailleerden in aanmerking kwamen voor de kwijtschelding van de onbetaalde schulden, maar met uitzondering van de publiekrechtelijke schuldvorderingen, aangezien de artikelen 491 en 495 (betreffende het voorgestelde terugbetalingsplan) en 497 van de TRLC daaraan in de weg staan.
- 4 De beschikking waarschuwde er niettemin voor dat „ook de huidige situatie bovendien een vervaldatum heeft aangezien richtlijn 2019/1023 (die uiterlijk in juni 2021 moest zijn omgezet in het Spaanse recht) in artikel 23, lid 4, van titel III, betreffende de kwijtschelding van schuld, alleen in de volgende [aldaar genoemde] afwijkingen van de [uitsluiting van] kwijtschelding van schuld voorziet: [...]”, en daarbij niet gewaagt van publiekrechtelijke schuldvorderingen. De beschikking weerspiegelde ook de Spaanse rechtspraak volgens welke „[...] de kwijtschelding van schulden van de Hacienda y la Seguridad Social (belastingen en bijdragen aan de sociale zekerheid) in faillissementsprocedures wordt erkend ten behoeve van een tweede kans voor beroepsbeoefenaren en zelfstandigen, en daarmee het door het Tribunal Supremo in het arrest van 2 juli 2019 toegepaste criterium volgt”.

- 5 De gefailleerden hebben tegen deze beschikking hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter (Audiencia Provincial de Alicante – Sección Octava – Tribunal de Marcas de la Unión Europea) (rechter in tweede aanleg, Alicante, Achtste kamer, gerecht voor het EU-merk), met het verzoek om intrekking van de beschikking waarbij de vordering van de AEAT van de kwijtschelding van schuld werd uitgesloten, zodat het voordeel van de kwijtschelding van schuld ook die vordering zou omvatten. Het beroep bevatte talrijke beslissingen van verschillende Spaanse rechterlijke instanties waarin wordt onderschreven dat publiekrechtelijke schuldvorderingen onder de kwijtschelding van schuld dienen te vallen.
- 6 In de door de AEAT tegen dat beroep ingediende memorie heeft deze dienst hoofdzakelijk aangevoerd dat de kwijtschelding van schuld niet van toepassing kon zijn op de publiekrechtelijke schuldvorderingen, zodat het beroep moest worden verworpen.
- 7 Na raadpleging van de partijen en het Ministerio Fiscal (openbaar ministerie) heeft de verwijzende rechter het passend geacht om, alvorens uitspraak te doen over het beroep, het Hof van Justitie van de Europese Unie een aantal vragen voor te leggen over de verenigbaarheid van de bepalingen van de TRLC (in de op het geschil toepasselijke versie ervan) die publiekrechtelijke schuldvorderingen uitsluiten van het voordeel van kwijtschelding van het niet-voldane passief met artikel 23, lid 4, van richtlijn 2019/1023. Hij heeft het Hof verzocht zijn vragen te behandelen volgens de versnelde procedure.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 8 Met betrekking tot de prejudiciële vragen gaan de gefailleerden ermee akkoord dat deze worden voorgelegd. De AEAT heeft evenwel bezwaar gemaakt tegen de vraagstelling wegens de onmogelijkheid *ratione temporis* om deze in te dienen, aangezien richtlijn 2019/23 ten tijde van de feiten nog niet in nationaal recht was omgezet en de lijst in artikel 23, lid 4, van deze richtlijn volgens deze dienst illustratief van aard is en geen *numerus clausus* betreft.

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

- 9 Met het oog op een beter begrip van het juridische geschil waarover het in deze zaak gaat, licht de verwijzende rechter eerst de ontwikkelingen in de wetgeving en de rechtspraak inzake de kwijtschelding van schuld naar Spaans recht toe.
- 10 Op 9 juli 2003 werd wet 22/2003 op het faillissement vastgesteld, die in werking is getreden op 1 september 2004, maar die in de oorspronkelijke versie ervan niet voorzag in enige vorm van kwijtschelding van schuld in het kader van faillissementsprocedures. Vervolgens werd wet 14/2013 van 27 september 2013 betreffende de ondersteuning van ondernemers en hun internationalisering, vastgesteld, die de Ley Concursal (insolventiewet) wijzigde en die voor het eerst

in de Spaanse wetgeving een mechanisme introduceerde voor de kwijtschelding van het niet-voldane passief, in gevallen van sluiting van het faillissement wegens liquidatie van de activa. Er werd niets bepaald over de omvang van de kwijtschelding van schuld, en dus ook niet over de vraag of deze al dan niet publiekrechtelijke schuldvorderingen omvatte.

- 11 In 2014 is de aanbeveling van de Commissie van 12 maart 2014 inzake een nieuwe aanpak van faillissement en insolventie aangenomen. Punt 30 daarvan vermeldde dat „ondernemers volledige kwijtschelding zouden moeten krijgen van hun schulden die deel uitmaakten van het faillissement [...]”. Publiekrechtelijke schuldvorderingen werden daarbij niet uitdrukkelijk vermeld.
- 12 In 2015 is het Real Decreto-ley (koninklijk wetsbesluit) 1/2015 van 27 februari betreffende het tweedekansmechanisme, de vermindering van de financiële lasten en andere sociale maatregelen vastgesteld. Dit koninklijk wetsbesluit wijzigde de Ley Concursal (insolventiewet) door de invoering van het concept van de zogenaamde „tweede kans” voor natuurlijke personen. Het tweedekanssysteem vereiste dat de gefailleerde een natuurlijke persoon was en dat het faillissement gesloten werd vanwege de liquidatie of de ontoereikendheid van de activa van de failliete boedel, waarbij ook aan een aantal andere vereisten diende te worden voldaan. Het was daarbij toegestaan om te kiezen voor een onmiddellijke kwijtschelding van schulden, of voor een kwijtschelding over een periode van vijf jaar en onder voorbehoud van een terugbetalingsplan. Indien werd gekozen voor een kwijtschelding waarvoor een terugbetalingsplan gold, dan werden publiekrechtelijke schuldvorderingen echter uitgesloten van het voordeel van kwijtschelding van het niet-voldane passief. In deze uitsluiting was niet voorzien indien gekozen werd voor het systeem van onmiddellijke kwijtschelding. Het Real Decreto-ley (koninklijk wetsbesluit) werd bekrachtigd door wet 25/2015 van 28 juli betreffende het tweedekansmechanisme, de vermindering van de financiële lasten en andere sociale maatregelen.
- 13 Dat was de stand van zaken op het tijdstip van de vaststelling van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 (richtlijn betreffende herstructurering en insolventie). Richtlijn 2019/1023 is op 16 juli 2019 in werking getreden en diende in Spaans recht te worden omgezet vóór 15 juli 2022, na de toekenning van de in artikel 34, lid 2, van die richtlijn bedoelde verlenging met één jaar.
- 14 Artikel 20 („Toegang tot kwijtschelding van schuld”) van deze richtlijn bepaalt in lid 1 ervan: „De lidstaten zorgen ervoor dat insolvente ondernemers toegang hebben tot ten minste één procedure die tot volledige kwijtschelding van schuld overeenkomstig deze richtlijn kan leiden”.

- 15 Artikel 23 („Afwijkingen”), in de versie na de rectificatie [van de Spaanse taalversie van 24 februari 2022, niet van toepassing op de Nederlandse taalversie], bepaalt in lid 4 ervan: „De lidstaten kunnen specifieke categorieën schulden uitsluiten van kwijtschelding van schuld, of de toegang ervan tot kwijtschelding van schuld beperken of de kwijtscheldingsperiode ervan verlengen indien die uitsluitingen, beperkingen of verlengingen naar behoren zijn gerechtvaardigd, **bijvoorbeeld** in het geval van [*como en los siguientes casos*]: a) door een zekerheid gedekte schulden; b) schulden die ontstaan uit of verband houden met strafrechtelijke boeten; c) schulden die ontstaan uit aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad; d) schulden in verband met onderhoudsverplichtingen die voortvloeien uit familiebetrekkingen, bloedverwantschap, huwelijk of aanverwantschap; e) schulden die zijn ontstaan na de aanvraag tot kwijtschelding van schuld of na de opening van de procedure die tot kwijtschelding van schuld leidt; en f) schulden die ontstaan uit de verplichting tot betaling van de kosten van de procedure die tot kwijtschelding van schuld leidt”. Vóór de rectificatie [in het Spaans] luidde het begin van artikel 23, lid 4, als volgt: „*Los Estados miembros podrán excluir algunas categorías específicas de la exoneración de deudas, o limitar el acceso a la exoneración de deudas, o establecer un plazo más largo para la exoneración de deudas en caso de que tales exclusiones, restricciones o prolongaciones de plazos estén debidamente justificadas, en los siguientes casos*”. (De lidstaten kunnen specifieke categorieën schulden uitsluiten van kwijtschelding van schuld, of de toegang ervan tot kwijtschelding van schuld beperken of de kwijtscheldingsperiode ervan verlengen indien die uitsluitingen, beperkingen of verlengingen naar behoren zijn gerechtvaardigd, [...] *in het geval van...*).
- 16 Arrest nr. 381/2019 van 2 juli 2019 van de Sala de lo Civil del Tribunal Supremo probeerde een antwoord te bieden op de paradox die, in de wetgeving die op die datum van kracht was [zoals deze voortvloeide uit Real Decreto-ley (koninklijk wetsbesluit) 1/2015 van 27 februari betreffende het tweedekansmechanisme, de vermindering van de financiële lasten en andere sociale maatregelen], bestond met betrekking tot de kwijtschelding van publiekrechtelijke schuldvorderingen, afhankelijk van de vraag of de gefailleerde koos voor onmiddellijke kwijtschelding of voor het terugbetalingsplan. In dat arrest werd geoordeeld dat dit – bij door de Ley Concursal (insolventiewet) ingevoerde – verschil in behandeling moeilijk te begrijpen was en dat, om het systeem te harmoniseren en de interne tegenstrijdigheid van de regeling te verhelpen, de desbetreffende bepalingen aldus moesten worden uitgelegd dat zij, zowel in het geval van onmiddellijke kwijtschelding als in het geval van een terugbetalingsplan, het voordeel van de kwijtschelding van schuld publiekrechtelijke vorderingen omvatten.
- 17 Het Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020 van 5 mei, waarbij de TRLC is vastgesteld, in werking getreden op 1 september 2020, heeft wijzigingen aangebracht met betrekking tot de regeling van het voordeel van de kwijtschelding van het niet-voldane passief, en voorzag hierbij inzake de goedkeuring van een terugbetalingsplan in een algemeen en in een bijzonder

systeem. In beide gevallen is uitdrukkelijk, en op basis van andere criteria dan die welke in het arrest van de Tribunal Supremo van 2 juli 2019 werden gehanteerd, bepaald dat publiekrechtelijke schuldvorderingen worden uitgesloten van de kwijtschelding van schuld (artikelen 491, lid 1, en 497, lid 1, van de TRLC). Aangezien de bewoordingen van de wetgeving aldus afweken van de uitlegging die eraan was gegeven in het arrest van het Tribunal Supremo en dat het enige doel van de geconsolideerde tekst was om de regelgeving ter zake te regulariseren, te verduidelijken en te harmoniseren, hebben de Spaanse rechterlijke instanties, bevoegd voor handelszaken, ter zake vaak radicaal tegengestelde standpunten ingenomen. Sommigen zijn van mening dat de geconsolideerde tekst de uitoefening van de delegatie van wetgevende bevoegdheid die door het parlement aan de regering is verleend, te buiten gaat (zogenoemde *ultra vires*), waardoor de regeling buiten toepassing moet worden gelaten, waardoor de publiekrechtelijke schuldvorderingen kwijtgescholden kunnen worden. Anderen beweren het tegenovergestelde, namelijk dat de regeling waarin de TRLC voorziet, juist voorrang moet hebben op de door de Tribunal Supremo gehanteerde interpretatie. Al deze beslissingen van de Spaanse rechterlijke instanties berusten op richtlijn 2019/1023 als uitleggingscriterium, zoals ook de Tribunal Supremo heeft gedaan in het arrest van 2 juli 2019.

- 18 De omzetting van richtlijn 2019/1023 in Spaans nationaal recht gebeurde via wet 16/2022 van 5 september 2022 tot wijziging van de texto refundido de la Ley Concursal (geconsolideerde tekst van de insolventiewet), zoals vastgesteld bij Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020 van 5 mei 2020 tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019, betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 (Richtlijn betreffende herstructurering en insolventie). Deze wet wijzigt de texto refundido de la Ley Concursal (geconsolideerde tekst van de insolventiewet). Zij sluit in beginsel publiekrechtelijke schuldvorderingen nog steeds uit van het voordeel van de kwijtschelding van het niet-voldane passief, behalve in het geval van schuldvorderingen van de Agencia Estatal de Administración Tributaria (Spaanse belastingdienst) en de Seguridad Social (Sociale Zekerheid) tot een maximumbedrag van 10 000 EUR. Bovendien verstrekt wet 16/2022, in tegenstelling tot Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020, een rechtvaardiging voor de uitsluiting van publiekrechtelijke schuldvorderingen van het voordeel van de kwijtschelding, namelijk „het bijzondere belang van de inning van die vorderingen voor een eerlijke en solidaire samenleving, gebaseerd op de rechtsstaat”.
- 19 De verwijzende rechter is van oordeel dat, gelet op de datum van indiening van het verzoek om kwijtschelding van het niet-voldane passief (3 maart 2021), de op de zaak toepasselijke wetgeving die van Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020 is en niet die welke momenteel van kracht is, sinds richtlijn 2019/1023 in nationaal recht is omgezet bij wet 16/2022. De verwijzende rechter

merkt dan ook op dat Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020 werd vastgesteld toen richtlijn 2019/1023 reeds van kracht was, maar zonder dat de termijn voor omzetting van deze richtlijn was verstreken. Naar zijn mening, is de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de zogenaamde anticiperende werking van richtlijnen meermaals bevestigd. Volgens die rechtspraak sorteren richtlijnen niet alleen na de omzetting ervan of na het verstrijken van de omzettingstermijn effecten, maar ook reeds daarvóór, aangezien de lidstaten zich vóór het verstrijken van die termijn dienen te onthouden van het nemen van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn in gevaar kunnen brengen of ernstig kunnen schaden. De verwijzende rechter verwijst dienaangaande naar de arresten van het Hof van 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie/Waals Gewest* (C-129/96, EU:C:1997:628, punten 44-47), van 22 november 2005, *---* (C-144/04, EU:C:2005:709), punt 72, en van 8 oktober 1987, *---* (80/86, EU:C:1987:431), punten 4, 15 en 16.

- 20 De verwijzende rechter geeft aan uit dat de Spaanse rechtspraak, bij de toepassing van de *texto refundido de la Ley Concursal* (geconsolideerde tekst van de insolventiewet) in de voor de onderhavige zaak relevante bewoordingen [voortvloeiende uit Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020], verdeeld is tussen rechterlijke beslissingen waarin wordt geoordeeld dat publiekrechtelijke schuldvorderingen kwijtgescholden kunnen worden en beslissingen waarin wordt geconcludeerd dat dit niet het geval is. Hij preciseert ook dat alle rechterlijke beslissingen die hij heeft geraadpleegd, als uitleggingscriterium naar richtlijn 2019/1023 verwijzen, dat dit de eerste keer is dat de vraag waarop het geschil betrekking heeft aan hem wordt voorgelegd en dat tegen de door hem te geven beschikking geen cassatieberoep kan worden ingesteld bij de Tribunal Supremo. Hij merkt ook op dat hij in die omstandigheden een aantal twijfels heeft over de verenigbaarheid van de Spaanse wetgeving inzake de kwijtschelding van het niet-voldane passief die is neergelegd in de *texto refundido de la Ley Concursal* (geconsolideerde tekst van de insolventiewet) [in de bewoordingen van Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020] met richtlijn 2019/1023, wat de al dan niet uitsluiting van publiekrechtelijke schuldvorderingen betreft. Hij stelt dat deze twijfels juridisch relevant zijn en dat de uitkomst van het bij hem aanhangig gemaakte geding zal afhangen van het criterium dat wordt toegepast met betrekking tot de vraag of de publiekrechtelijke schuldvordering (ten bedrage van bijna tweehonderdduizend euro) in de betreffende faillissementsprocedure al dan niet wordt kwijtgescholden. De bovengenoemde twijfels hebben met name betrekking op de rechtvaardiging die richtlijn 2019/1023 vereist om via de nationale omzettingwet bepaalde categorieën schulden te kunnen uitsluiten, en op de vraag of de opsomming van artikel 23, lid 4, van deze richtlijn al dan niet als uitputtende lijst is moet worden opgevat.
- 21 Aangaande de twijfels over de vraag of de uitsluiting van publiekrechtelijke schuldvorderingen naar behoren gerechtvaardigd is, merkt de verwijzende rechter op dat artikel 23, lid 4, van richtlijn 2019/1023 de lidstaten de mogelijkheid biedt

om bepaalde specifieke categorieën uit te sluiten van kwijtschelding van schuld, maar dat een dergelijke mogelijkheid afhankelijk is van de voorafgaande voorwaarde dat „dergelijke uitsluitingen [...] naar behoren worden gerechtvaardigd”. Hij preciseert ook dat de noodzaak van een behoorlijke rechtvaardiging ook naar voren komt in de overwegingen 78 en 81 van deze richtlijn. De formulering die bij Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020 aan de texto refundido de la Ley Concursal (geconsolideerde tekst van de insolventiewet) is gegeven, bevat echter geen enkele rechtvaardiging met betrekking tot de uitsluiting van publiekrechtelijke schuldvorderingen van de kwijtschelding. Bijgevolg vraagt de verwijzende rechter zich af het aldus ontbreken van enige rechtvaardiging schending oplevert van de doelstellingen van richtlijn 2019/1023 en van artikel 23, lid 4, ervan, ook al is de termijn tot omzetting van die richtlijn nog niet verstreken.

- 22 Met betrekking tot de twijfels of de lijst van categorieën schulden die volgens artikel 23, lid 4, van richtlijn 2019/1023 van kwijtschelding kunnen worden uitgesloten, al dan niet limitatief van aard is, merkt de verwijzende rechter op dat vóór de rectificatie van [de Spaanse taalversie van] richtlijn van 24 februari 2022, artikel 23, lid 4, van de richtlijn, vóór de dubbele punt, eindigde met de woorden „en los siguientes casos” (in het geval van), wat door bepaalde rechterlijke instanties aldus werd begrepen dat het niet mogelijk was om méér categorieën schulden uit te sluiten van kwijtschelding dan die welke in de punten a) tot en met f) waren vermeld en waarin geen melding werd gemaakt van publiekrechtelijke schuldvorderingen. De rectificatie lijkt die benadering onderuit te halen, want het gebruik van de bewoordingen „como en los siguientes casos” („bijvoorbeeld in het geval van”) zou kunnen impliceren dat dit overzicht slechts voorbeelden opsomt. De verwijzende rechter heeft evenwel twijfels of die lijst van schulden illustratief van aard is dan wel een *numerus clausus* betreft. De verwijzende rechter stelt dat voor de vaststelling dat de Spaanse wetgever tijdens de omzettingstermijn van richtlijn 2019/1023 geen regels in het leven kon roepen die in strijd zijn met de doelstellingen van die richtlijn, moet worden nagegaan of de lijst van schulden het ene dan wel het andere karakter heeft. Indien het argument dat die lijst als *numerus clausus* moet worden aangemerkt, zou worden aanvaard, zou de texto refundido de la Ley Concursal (geconsolideerde tekst van de insolventiewet) [in de bewoordingen van Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 1/2020] kunnen worden geacht in strijd te zijn met artikel 23, lid 4, van richtlijn 2019/1023, aangezien die regeling dan zou voorzien in de uitsluiting van kwijtschelding van schuld van een bepaalde categorie (publiekrechtelijke schuldvorderingen) die in deze bepaling niet worden genoemd. Indien de opsomming echter moet worden geacht slechts een aantal voorbeelden te geven, zou de in die wet neergelegde regeling in overeenstemming zijn met de – nog niet omgezette – richtlijn.
- 23 In het bijzonder vraagt de verwijzende rechter zich af welke zin het zou hebben als een richtlijn voorbeelden van uitsluitbare categorieën zou geven indien het de nationale wetgever volledig vrij zou staan zijn om die welke hij passend acht, vast te stellen, waarbij hij enkel de voorwaarde moet naleven dat de uitsluiting naar

behoren wordt gerechtvaardigd. Hij wijst er ook op dat de categorieën schulden waarin artikel 23, lid 4, van richtlijn 2019/1023 uitdrukkelijk voorziet, een zekere interne samenhang vertonen (door een zekerheid gedekte schulden enerzijds; schulden die ontstaan uit strafrechtelijke of civielrechtelijke misdrijven; schulden die voortvloeien uit familiale betrekkingen en die welke verband houden met de insolventieprocedure zelf). Hij vraagt zich daarom af of deze samenhang niet zou worden verbroken indien de nationale wetgever de absolute vrijheid zou hebben om te beslissen over andere schulden die kunnen worden uitgesloten van kwijtschelding. Hij verbaast er zich ook over dat richtlijn 2019/1023, gelet op het feit dat publiekrechtelijke schuldvorderingen bekend staan als zijnde van buitengewoon belang in insolventieprocedures, deze niet uitdrukkelijk bij de uitsluitbare categorieën vermeldt, zoals dat wel het geval is voor andere schulden, en vraagt zich af of deze – volgens hem bewuste – omissie geen aanwijzing kan zijn voor het exhaustieve karakter van de lijst in artikel 23, lid 4, van de richtlijn. Hij vraagt zich ook af welke gevolgen een absolute en volledige vrijheid van de lidstaten om schulden van kwijtschelding uit te sluiten zou hebben voor de werking van de interne markt.

- 24 Gelet op het grote aantal potentieel betrokken personen verzoekt de verwijzende rechter om zijn prejudiciële vragen te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Hij wijst erop dat de economische crisis die Spanje doormaakt tot een zeer groot aantal insolventieprocedures heeft geleid waarin om kwijtschelding van niet-voldane schulden wordt verzocht en dat het snel wegwerken van de door hem uiteengezette uitleggingstwijfels het verkrijgen van een correcte en snelle oplossing voor al deze geschillen zou bevorderen.