



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

11. april 2024\*

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i civile sager – direktiv (EU) 2019/1023 – procedurer for rekonstruktion, insolvensbehandling og gældssanering – artikel 20 – adgang til gældssanering – artikel 20, stk. 1 – fuld gældssanering – artikel 23 – undtagelser – artikel 23, stk. 4 – udelukkelse af særlige gældskategorier fra gældssanering – udelukkelse af offentligretlige fordringer – begrundelse i henhold til national ret – direktivers retsvirkninger – forpligtelse til overensstemmende fortolkning«

I sag C-687/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Audiencia Provincial de Alicante (den regionale domstol i Alicante, Spanien) ved afgørelse af 11. oktober 2022, indgået til Domstolen den 7. november 2022, i sagen

**Julieta,**

**Rogelio**

mod

**Agencia Estatal de la Administración Tributaria,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne F. Biltgen (refererende dommer), N. Wahl, J. Passer og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den spanske regering ved A. Gavela Llopis, som befuldmægtiget,

\* Processprog: spansk.

– Europa-Kommissionen ved G. Braun og J.L. Buendía Sierra, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. december 2023,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 23, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1023 af 20. juni 2019 om rammer for forebyggende rekonstruktion, gældssanering og udelukkelse og om foranstaltninger med henblik på mere effektive procedurer for rekonstruktion, insolvensbehandling og gældssanering og om ændring af direktiv (EU) 2017/1132 (rekonstruktions- og insolvensdirektivet) (EUT 2019, L 172, s. 18, herefter »rekonstruktions- og insolvensdirektivet«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem to fysiske personer, der er blevet insolvente (herefter »skyldnerne«), og Agencia Estatal de Administración Tributaria (skatte- og afgiftsmyndighed, Spanien) (herefter »AEAT«) vedrørende en begæring om gældssanering indgivet af disse skyldnere under insolvensbehandlingen af dem.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Følgende fremgår af 1., 78. og 81. betragtning til rekonstruktions- og insolvensdirektivet:
    - »(1) Formålet med dette direktiv er at bidrage til et velfungerende indre marked og fjerne hindringer for udøvelsen af grundlæggende frihedsrettigheder såsom frie kapitalbevægelser og etableringsfriheden, der skyldes forskelle mellem de nationale lovgivninger om og procedurer for forebyggende rekonstruktion, insolvensbehandling, gældssanering og udelukkelse. Uden at dette berører arbejdstagernes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, tager dette direktiv sigte på at fjerne sådanne hindringer ved at sikre, at: levedygtige virksomheder og iværksættere i finansielle vanskeligheder har adgang til effektive nationale rammer for forebyggende rekonstruktion, så de får mulighed for at fortsætte driften, at ærlige insolvente eller svært gældstyngede iværksættere kan drage fordel af fuld gældssanering efter en rimelig periode og derved kan få en ny chance, og at effektiviteten af procedurerne for rekonstruktion, insolvensbehandling og gældssanering forbedres, navnlig for at gøre dem kortere.
- [...]
- (78) En fuld gældssanering eller ophævelse af udelukkelsen efter en periode på højst tre år er ikke egnet i alle tilfælde, hvorfor undtagelser fra denne regel, som er behørigt begrundede af årsager fastsat i national ret, eventuelt bør indføres. [...]
- [...]

(81) Når der er en behørigt begrundet årsag i henhold til national ret, kan det være hensigtsmæssigt at begrænse muligheden for gældssanering til visse gældskategorier. Medlemsstaterne bør kun kunne udelukke sikret gæld fra muligheden for gældssanering op til værdien af sikkerhedsstillelsen som fastsat i national ret, mens resten af gælden bør behandles som usikret gæld. Medlemsstaterne bør kunne udelukke yderligere gældskategorier, når det er behørigt begrundet.«

4 Direktivets artikel 1, stk. 1, fastsætter:

»Ved dette direktiv fastsættes der bestemmelser om:

- a) rammer for forebyggende rekonstruktion, der står til rådighed for skyldnere i finansielle vanskeligheder med sandsynlighed for insolvens, med henblik på at afværge insolvensen og sikre skyldners levedygtighed
- b) procedurer for gældssanering af insolvente iværksættere og
- c) foranstaltninger med henblik på mere effektive procedurer for rekonstruktion, insolvensbehandling og gældssanering.«

5 Direktivets artikel 20 med overskriften »Adgang til gældssanering« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at insolvente iværksættere har adgang til mindst én procedure, der kan føre til en fuld gældssanering i overensstemmelse med dette direktiv.

Medlemsstaterne kan kræve, at den forretning, virksomhed eller udøvelse af et fag eller erhverv, som en insolvent iværksætters gæld vedrører, er ophørt.

2. De medlemsstater, hvori en fuld gældssanering er betinget af iværksætterens delvise tilbagebetaling af gælden, sikrer, at den dermed forbundne betalingsforpligtelse er baseret på iværksætterens individuelle situation og navnlig står i forhold til iværksætterens indkomst og aktiver, som kan gøres til genstand for udlæg eller er disponible i gældssaneringsperioden, og tager hensyn til kreditorernes rimelige interesse.

[...]«

6 Samme direktivs artikel 23 med overskriften »Undtagelser« fastsætter i stk. 4:

»Medlemsstaterne kan udelukke særlige gældskategorier fra gældssanering eller begrænse adgangen til gældssanering eller fastsætte en længere gældssaneringsperiode, når sådanne udelukkelse, begrænsninger eller længere perioder er behørigt begrundet, såsom i tilfælde af:

- a) sikret gæld
- b) gæld som følge af eller i forbindelse med strafferetlige sanktioner
- c) gæld som følge af erstatningsansvar uden for kontraktforhold
- d) gæld vedrørende underholdspligt, der er opstået i forbindelse med et familieforhold, forælder-barn-forhold, ægteskab eller svogerskab

- e) gæld stiftet efter ansøgning om eller indledning af den procedure, der fører til gældssanering, og
- f) gæld som følge af en forpligtelse til at betale omkostningerne ved den procedure, der fører til gældssanering.«

7 Rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 34, stk. 1, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 17. juli 2021 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, med undtagelse af de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme artikel 28, litra a), b) og c), som skal være vedtaget og offentliggjort senest den 17. juli 2024, og de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme artikel 28, litra d), som skal være vedtaget og offentliggjort senest den 17. juli 2026. De meddeler straks [Europa-]Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

De anvender de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, fra den 17. juli 2021, med undtagelse af de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme artikel 28, litra a), b) og c), som finder anvendelse fra den 17. juli 2024, og de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme artikel 28, litra d), som finder anvendelse fra den 17. juli 2026.«

8 I henhold til dette direktivs artikel 35, som fastsætter, at direktivet træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, trådte dette direktiv i kraft den 16. juli 2019.

### **Spansk ret**

9 Real Decreto-ley 1/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (kongeligt lovdekret nr. 1/2015 om mekanismen for en ny chance, lettelse af den finansielle byrde og andre sociale foranstaltninger) af 27. februar 2015 (BOE nr. 51 af 28.2.2015, s. 19058), uden ændringer ophøjet til lov nr. 25/2015 af 28. juli 2015, ændrede Ley 22/2003 concursal (lov nr. 22/2003 om konkurs) af 9. juli 2003 (BOE nr. 164 af 10.7.2003, s. 26905) ved heri at indsætte en ny artikel 178a til regulering af opnåelse af gældssanering. Denne artikel 178a indførte en ordning, der giver den pågældende skyldner mulighed for at vælge enten en øjeblikkelig gældssanering (artikel 178a, stk. 3, nr. 4) eller en udskudt gældssanering med en tilbagebetalingsplan (artikel 178a, stk. 3, nr. 5). Med hensyn til denne sidstnævnte fastsatte nævnte artikel 178a, stk. 5, nr. 1:

»Den i stk. 3, nr. 5, omhandlede ret til gældssanering for skyldnere omfatter den del af følgende fordringer, der ikke er blevet indfriet:

1° simple og efterstillede fordringer, der er udestående på datoen for konkursbehandlingens afslutning, selv om de ikke er blevet anmeldt, med undtagelse af offentligretlige fordringer og fordringer på underholdsbidrag.

[...]«

10 Real Decreto Legislativo 1/2020 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (kongeligt lovdekret nr. 1/2020 om godkendelse af den konsoliderede konkurslov) af 5. maj 2020 (BOE nr. 127 af 7.5.2020, s. 31518, herefter »den konsoliderede konkurslov«) ændrede endnu en

gang lov nr. 22/2003 om konkurs ved at erstatte artikel 178a heri med et nyt kapitel og ved at udelukke, at der kan ske gældssanering for offentligretlige fordringer, uanset om den er øjeblikkelig eller udskudt.

11 Den konsoliderede konkurslovs artikel 491, stk. 1, bestemte:

»Hvis alle fordringer mod boet samt alle privilegerede fordringer er indfriet fuldt ud, og såfremt en skyldner, der opfylder betingelserne herfor, har forsøgt at indgå et forudgående udenretsligt forlig om betaling, omfatter retten til gældssanering alle udestående fordringer med undtagelse af offentligretlige fordringer og fordringer på underholdsbidrag.«

12 Den konsoliderede konkurslovs artikel 497, stk. 1, bestemte:

»Retten til gældssanering, som skyldnere, der har accepteret en tilbagebetalingsplan, indrømmes, omfatter den del af følgende fordringer, der ifølge tilbagebetalingsplanen ikke vil blive indfriet inden for rammerne af planen:

1° simple og efterstillede fordringer, der er udestående på datoen for konkursbehandlings afslutning, selv om de ikke er blevet anmeldt, med undtagelse af offentligretlige fordringer og fordringer på underholdsbidrag.

[...]«

13 Ley 16/2022 de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 (lov nr. 16/2022 om reform af den konsoliderede konkurslov, der blev godkendt ved kongeligt lovdekret nr. 1/2020 med henblik på gennemførelse af direktiv (EU) 2019/1023) af 5. september 2022 (BOE nr. 214 af 6.9.2022, s. 123682, herefter »lov nr. 16/2022«) bekræftede den tilgang, der var valgt i den konsoliderede konkurslov ved ligeledes at udelukke, at der kan ske gældssanering for offentligretlige fordringer, uanset om den er øjeblikkelig eller udskudt.

14 Følgende fremgår af afsnit IV i præamblen til lov nr. 16/2022:

»[...]

I henhold til [rekonstruktions- og insolvensdirektivet] er medlemsstaterne forpligtede til at indføre en mekanisme for en ny chance med henblik på at undgå, at skyldnere fristes til at flytte til andre lande, der allerede har disse mekanismer med de omkostninger, der er forbundet hermed både for skyldneren og for dennes kreditorer. Parallelt hermed anses samordning på dette område for at være afgørende for det indre markedes funktion.

[...]

Der indføres to ordninger for gældssanering: gældssanering med afvikling af konkursboet og gældssanering med en tilbagebetalingsplan. [...]

[...]

Gældssaneringen omfatter alle fordringer inden for rammerne af den kollektive procedure og fordringer i konkursboet. Undtagelserne er i visse tilfælde baseret på den særlige betydning af, at de opfyldes, i et retfærdigt samfund præget af samhørighed og baseret på retsstaten (som f.eks.

fordringer på underholdsbidrag, gæld, der skyldes offentligretlige fordringer, gæld som følge af strafbare handlinger eller gæld som følge af erstatningsansvar uden for kontraktforhold). Gældssanering af offentligretlige fordringer er således underlagt visse begrænsninger og kan kun tages i betragtning i forbindelse med den første gældssanering og ikke i forbindelse med de efterfølgende gældssaneringer. [...]

[...]«

15 Den konsoliderede konkurslovs artikel 489 som affattet ved lov nr. 16/2022 har følgende ordlyd:

»1. Gældssanering omfatter alle udestående fordringer med undtagelse af:

[...]

5° Gæld, der følger af offentligretlige fordringer. Gæld, hvis inddrivelse henhører under [AEAT's] kompetence, kan dog saneres for så vidt angår et beløb på højst 10 000 EUR pr. skyldner; for de første 5 000 EUR vil gældssaneringen være fuldstændig, og fra og med dette beløb andrager saneringen 50% af gælden op til det anførte maksimum. Gæld til sociale sikringsordninger kan også saneres for så vidt angår det samme beløb og på de samme betingelser. Det sanerede beløb op til ovennævnte loft anvendes i omvendt rækkefølge i forhold til den rangorden, der er fastsat ved nærværende lov, og inden for hver kategori afhængigt af dens anciennitet.

[...]«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 16 Under den insolvensbehandling, der var indledt mod skyldnerne, indgav disse den 3. marts 2021 en begæring om fuld gældssanering. AEAT afslog denne begæring, for så vidt angik medtagelsen i gældssaneringen af en gæld på et beløb af 192 366,21 EUR, for hvilken denne myndighed var kreditor, og som udgjorde en ikke-efterstillet offentligretlig fordring.
- 17 Ved kendelse af 30. juli 2021 traf Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Denia (retten i første instans nr. 1 i Dénia, Spanien) bestemmelse om, at insolvensbehandlingen kunne afsluttes, og om indledning af gældssanering for skyldnerne, hvorfra denne ret udelukkede offentligretlige fordringer og fordringer på underholdsbidrag.
- 18 Skyldnerne kærede denne kendelse til den forelæggende ret med påstand om at få inkluderet den offentligretlige fordring, der skyldtes til AEAT, i denne gældssanering.
- 19 Henset til tidspunktet for skyldnernes indgivelse af begæring om gældssanering fandt den forelæggende ret, at den udgave af lov nr. 22/2003 om konkurs, der skulle tages i betragtning, ikke var den, der følger af lov nr. 16/2022, som gennemførte rekonstruktions- og insolvensdirektivet, men den, der følger af den konsoliderede konkurslov som godkendt ved kongeligt lovdekret nr. 1/2020, der blev offentliggjort efter dette direktivs ikrafttrædelse og inden udløbet af dets gennemførelsesfrist. Den forelæggende ret har dog præciseret, at begge disse nationale tekster fastsætter, at der ikke kan ske gældssanering for offentligretlige fordringer.

- 20 Den forelæggende ret har henvist til, at der foreligger modstridende national retspraksis med hensyn til gyldigheden af nationale bestemmelser, der fastsætter denne udelukkelse, og har anført, at der består tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser er forenelige med rekonstruktions- og insolvensdirektivet.
- 21 For det første har den rejst spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte udelukkelse, der findes i spansk ret, er behørigt begrundet. Den har anført, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23 gør det muligt at fravige hovedreglen i dette direktivs artikel 20, stk. 1, hvorefter gældssaneringen er en fuld gældssanering. Navnlig giver nævnte direktivs artikel 23, stk. 4, medlemsstaterne mulighed for at udelukke særlige gældskategorier fra gældssanering på betingelse af, at en sådan udelukkelse er »behørigt begrundet«.
- 22 I modsætning til lov nr. 16/2022 – i hvis præambel den nationale lovgiver til en vis grad har givet en begrundelse, nemlig at undtagelserne til gældssanering »i visse tilfælde [er] baseret på den særlige betydning af, at de opfyldes, i et retfærdigt samfund præget af samhørighed og baseret på retsstaten« – indeholder den konsoliderede konkurslov som godkendt ved kongeligt lovdekret nr. 1/2020 ikke nogen begrundelse med hensyn til udelukkelsen af offentligretlige fordringer fra gældssanering.
- 23 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om oplistningen af de særlige gældskategorier, der kan udelukkes fra gældssanering, i rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, udgør en udtømmende oplistning, idet lov nr. 22/2003 om konkurs i den udgave, der følger af den konsoliderede konkurslov som godkendt ved kongeligt lovdekret nr. 1/2020, såfremt dette var tilfældet, ville være i strid med denne bestemmelse. Hvis denne oplistning derimod kun er af illustrativ karakter, er denne lov i overensstemmelse med nævnte bestemmelse.
- 24 Navnlig er der ifølge den forelæggende ret stadig tvivl med hensyn til den udtømmende karakter af nævnte oplistning, selv efter offentliggørelsen af berigtigelsen af den spanske version af denne artikel 23, stk. 4 (EUT 2022, L 43, s. 94), som på dette sprog præciserer, at den mulighed, der er givet i denne bestemmelse, finder anvendelse på gældskategorier »såsom« dem, der fremgår heraf. Denne ret har således rejst tvivl om fordelingen ved at have en sådan oplistning med eksempler på de gældskategorier, der kan udelukkes, såfremt den nationale lovgiver frit kunne fastsætte, hvilke gældskategorier denne ønsker at udelukke fra gældssanering, på betingelse af, at en sådan udelukkelse er behørigt begrundet. Den forelæggende ret har endvidere anført, at de gældskategorier, der er angivet i denne bestemmelse, har en vis sammenhæng, som ville blive brudt, såfremt den nationale lovgiver havde en frihed hertil. Den omstændighed, at offentligretlige fordringer, der er af ekstraordinær betydning, ikke er nævnt i oplistningen af gældskategorier, der findes i samme bestemmelse, kunne være en indikation af, at denne oplistning er af udtømmende karakter. Endelig er den forelæggende ret af den opfattelse, at denne valgfrihed kan påvirke det indre markeds funktion.
- 25 På denne baggrund har Audiencia Provincial de Alicante (den regionale domstol i Alicante, Spanien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er det muligt at anvende princippet om overensstemmende fortolkning på [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 4, når de faktiske omstændigheder (således som det er tilfældet i den foreliggende sag, henset til datoen for begæringen om gældssanering) har fundet i sted i perioden mellem direktivets ikrafttrædelse og fristen for dets gennemførelse,

og den gældende nationale lovgivning ([dvs.] den konsoliderede konkurslov som [godkendt] ved kongeligt lovdekret nr. 1/2020), ikke er den lovgivning, der gennemfører direktivet ([dvs.] lov nr. 16/[2022])?

- 2) Er en national lovgivning, såsom den spanske lovgivning, på de betingelser, der er fastsat i den konsoliderede konkurslov (som [godkendt] ved kongeligt lovdekret nr. 1/2020), der ikke indeholder en begrundelse for udelukkelsen af offentligretlige fordringer fra gældssanering, forenelig med [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 4, og med de principper, der ligger til grund for dette direktiv med hensyn til gældssanering? For så vidt som denne lovgivning udelukker offentligretlige fordringer fra gældssanering og ikke indeholder en behørig begrundelse, er den da til skade for, eller bringer den forfølgelsen af de i direktivet fastsatte mål i fare?
- 3) Indeholder [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 4, en udtømmende og lukket liste over gældskategorier, der kan udelukkes fra gældssanering, eller udgør denne liste derimod blot eksempler, i hvilken forbindelse den nationale lovgiver har absolut frihed til efter eget skøn at bestemme, hvilke gældskategorier der skal kunne udelukkes, forudsat at disse kategorier er behørigt begrundede i henhold til national ret?»

### **Retsforhandlingerne for Domstolen**

- 26 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den fremskyndede præjudicielle procedure, som er fastsat i artikel 105 i Domstolens procesreglement. Til støtte for anmodningen har denne ret anført, at den sag, der er indbragt for den, potentielt vedrører et betydeligt antal personer, eftersom den økonomiske krise i Kongeriget Spanien har givet anledning til et stort antal insolvensbehandlinger, der stadig er under behandling, og som involverer fysiske personer, samt under hvilke der er indgivet mange begæringer om gældssanering i henhold til den konsoliderede konkurslov. En hurtig behandling af nærværende præjudicielle anmodning ville således gøre det muligt korrekt og hurtigt at løse de mange tvister, der har samme genstand.
- 27 Det bemærkes i denne henseende, at i medfør af artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement kan Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, der fraviger bestemmelserne i dette reglement, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 28 I den foreliggende sag har Domstolens præsident ved afgørelse af 28. december 2022, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, afslået den forelæggende rets anmodning om, at nærværende sag undergives en sådan fremskyndet procedure, med den begrundelse, at det følger af fast retspraksis, at det store antal personer eller retlige situationer, der potentielt berøres af den afgørelse, som en forelæggende ret skal træffe efter at have forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, ikke i sig selv kan udgøre en ekstraordinær omstændighed, der kan begrunde anvendelsen af en fremskyndet procedure (jf. bl.a. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 21.9.2006, KÖGÁZ m.fl., C-283/06 og C-312/06, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:602, præmis 9, og dom af 8.12.2020, Staatsanwaltschaft Wien (Forfalskede overførselsordrer), C-584/19, EU:C:2020:1002, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).



- 29 Det skal endvidere bemærkes, at de argumenter, der er fremført af den forelæggende ret til støtte for anmodningen, ikke gør det muligt at fastslå, at sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt på grund af den hastende karakter, der begrundes, at den undergives den fremskyndede procedure.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

- 30 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om overensstemmende fortolkning finder anvendelse i en situation, hvor de faktiske omstændigheder har fundet sted efter datoen for ikrafttrædelsen af rekonstruktions- og insolvensdirektivet, men inden datoen for udløbet af gennemførelsesfristen for dette direktiv.
- 31 Det bemærkes i denne henseende, at ifølge Domstolens praksis vedrører forpligtelsen til overensstemmende fortolkning, som den forelæggende ret har henvist til, alle de nationale bestemmelser, hvad enten de er ældre eller yngre end det pågældende direktiv (dom af 23.4.2009, Angelidaki m.fl., C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 197 og den deri nævnte retspraksis), og at, selv om der er tale om en national retsforordning vedtaget efter dette direktivs ikrafttræden, er det ikke afgørende, om denne forordning har til formål at gennemføre nævnte direktiv eller ej (jf. i denne retning dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at de nationale retsinstitutters almindelige forpligtelse – i tilfælde af forsinket gennemførelse af et direktiv – til at fortolke national ret i overensstemmelse med direktivet først indtræder fra tidspunktet for udløbet af gennemførelsesfristen for direktivet (jf. i denne retning dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 115, og af 23.4.2009, Angelidaki m.fl., C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 201).
- 33 Heraf følger, således som generaladvokaten har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, at princippet om overensstemmende fortolkning i en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvor de faktiske omstændigheder har fundet sted inden udløbet af gennemførelsesfristen for det pågældende direktiv, endnu ikke gælder for en national ret, der skal træffe afgørelse om disse faktiske omstændigheder.
- 34 Hvad angår medlemsstaternes forpligtelse, mens fristen for gennemførelsen af et direktiv løber, til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare (dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis), må det fastslås, at denne forpligtelse skal behandles i forbindelse med besvarelsen af det andet spørgsmål.
- 35 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at princippet om overensstemmende fortolkning ikke finder anvendelse i en situation, hvor de faktiske omstændigheder har fundet sted efter datoen for ikrafttrædelsen af rekonstruktions- og insolvensdirektivet, men inden datoen for udløbet af gennemførelsesfristen for dette direktiv og gennemførelsen heraf i national ret.

### ***Det tredje spørgsmål***

- 36 Med det tredje spørgsmål, som skal behandles i anden række, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at oplistningen af de særlige gældskategorier, der fremgår heraf, er af udtømmende karakter, og hvis dette ikke er tilfældet, om medlemsstaterne da har mulighed for at udelukke andre særlige gældskategorier end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, fra gældssanering, forudsat at en sådan udelukkelse er behørigt begrundet i henhold til national ret.
- 37 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt denne oplistning er af udtømmende karakter eller ej, må det fastslås, at nævnte oplistning indledes med udtrykket »såsom i tilfælde af«, og at udtryk med samme betydning anvendes i de øvrige sprogversioner af denne artikel 23, stk. 4, herunder i den spanske sprogudgave af denne bestemmelse efter offentliggørelsen af den berigtigelse, som er nævnt i nærværende doms præmis 24. Heraf følger, at det fremgår af ordlyden af nævnte bestemmelse, at de særlige gældskategorier, der er opregnet heri, ikke er udtømmende opregnet.
- 38 En ordlydsfortolkning af rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, hvorefter den oplistning, der findes i denne bestemmelse, ikke er af udtømmende karakter, men illustrativ, understøttes, således som generaladvokaten har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, af 81. betragtning til dette direktiv, hvoraf det fremgår, at Den Europæiske Unions lovgiver har været af den opfattelse, at medlemsstaterne »bør kunne udelukke yderligere gældskategorier, når det er behørigt begrundet«.
- 39 Heraf følger, at denne artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at oplistningen af de særlige gældskategorier, der fremgår heraf, ikke er af udtømmende karakter, og at medlemsstaterne har mulighed for at udelukke andre særlige gældskategorier end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, fra gældssanering, når det er behørigt begrundet.
- 40 Hvad for det andet angår den skønsmargen, som medlemsstaterne har under udøvelsen af denne mulighed, skal det fastslås, således som generaladvokaten har påvist i punkt 39-43 i forslaget til afgørelse, at hverken rekonstruktions- og insolvensdirektivet eller de forarbejder, der gik forud for vedtagelsen af dette direktiv, indeholder elementer, der kan understøtte den tese, som navnlig den forelæggende ret har fremført, hvorefter EU-lovgiver, henset til den indre sammenhæng i de gældskategorier, der udtrykkeligt er angivet i dette direktivs artikel 23, stk. 4, havde til hensigt at begrænse medlemsstaternes skønsmargen med hensyn til udelukkelse af andre gældskategorier end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, såsom offentligretlige fordringer, fra gældssanering. Derimod fremgår det nærmere bestemt af disse forarbejder, at EU-lovgiver havde et stærkt ønske om at overlade medlemsstaterne en vis skønsmargen, for at disse ved gennemførelsen af nævnte direktiv i national ret ville kunne tage hensyn til den økonomiske situation og de retlige strukturer i de enkelte lande.
- 41 Det må derfor foreløbigt fastslås, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke begrænser den skønsmargen, som medlemsstaterne har med hensyn til valget af andre gældskategorier end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, og som de ønsker at udelukke fra gældssanering.

- 42 Når dette er sagt, har EU-lovgiver udtrykkeligt gjort udøvelsen af den således til medlemsstaterne tildelte mulighed i denne artikel 23, stk. 4, betinget af, at sådanne udelukkelse er »behørigt begrundet«. Heraf følger, at når den nationale lovgiver vedtager sådanne undtagelser, skal grundene til disse undtagelser følge af national ret eller af den behandling, der førte til disse, og at disse grunde skal forfølge en legitim samfundsinteresse.
- 43 I denne henseende gør både 78. betragtning til rekonstruktions- og insolvensdirektivet, som henviser til undtagelser, som er »behørigt begrundede af årsager fastsat i national ret«, og 81. betragtning til dette direktiv, som taler om »en behørigt begrundet årsag i henhold til national ret«, det muligt at fastslå, at EU-lovgiver har fundet, at det var tilstrækkeligt, at de nærmere bestemmelser, der er fastsat med henblik herpå i de forskellige nationale lovgivninger, overholdes.
- 44 Henset til det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at opstillingen af de særlige gældskategorier, der fremgår heraf, ikke er af udtømmende karakter, og at medlemsstaterne har mulighed for at udelukke andre særlige gældskategorier end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, fra gældssanering, forudsat at en sådan udelukkelse er behørigt begrundet i henhold til national ret.

### *Det andet spørgsmål*

- 45 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de nationale retsinstansers fortolkning af en national lovgivning, som finder anvendelse på omstændigheder, der har fundet sted efter datoen for ikrafttrædelse af rekonstruktions- og insolvensdirektivet, men inden datoen for udløbet af gennemførelsesfristen heraf, hvorefter udelukkelsen af offentligretlige fordringer fra gældssanering ikke er behørigt begrundet i denne lovgivning, risikerer, efter udløbet af denne frist, at bringe virkeliggørelsen af det mål, der forfølges med dette direktiv, i alvorlig fare.
- 46 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal det bemærkes, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 34, at fra tidspunktet for direktivets ikrafttræden skal medlemsstaterne afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der efter udløbet af denne frist kan bringe virkeliggørelsen af det mål, der forfølges med dette direktiv, i fare.
- 47 Da det påhviler samtlige medlemsstaters myndigheder at sikre EU-rettens bestemmelsers fulde virkning, gælder forpligtelsen til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, som er nævnt i nærværende doms foregående præmis, tilsvarende for de nationale retsinstanser (jf. i denne retning dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 121 og 122 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Domstolen har heraf udledt, at medlemsstaternes retsinstanser, fra tidspunktet for direktivets ikrafttræden, så vidt muligt skal afholde sig fra at fortolke national ret således, at det mål, som direktivet tilstræber, bringes i alvorlig fare efter udløbet af dette direktivs gennemførelsesfrist (dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 123).
- 49 Det skal ligeledes bemærkes, at i medfør af rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 1 fastsættes der ved dette direktiv bestemmelser om for det første rammer for forebyggende rekonstruktion, der står til rådighed for skyldnere i finansielle vanskeligheder med sandsynlighed for insolvens, for det andet procedurer for gældssanering af insolvente iværksættere og for det tredje foranstaltninger med henblik på mere effektive procedurer for rekonstruktion,

insolvensbehandling og gældssanering. Hvad nærmere bestemt angår gældssaneringsproceduren er formålet med dette direktiv, således som det fremgår af dets artikel 20, stk. 1, sammenholdt med første betragtning hertil, at ærlige insolvente eller svært gældstyngede iværksættere har adgang til mindst én procedure, der kan føre til en fuld gældssanering i overensstemmelse med dette direktiv, og derved kan få en ny chance.

- 50 For det første, og således som anført i nærværende doms præmis 37-44, giver samme direktivs artikel 23, stk. 4, imidlertid medlemsstaterne mulighed for at udelukke særlige gældskategorier fra gældssanering, forudsat at en sådan udelukkelse er behørigt begrundet. For det andet, og således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 46-48, skal medlemsstaternes retsinstanser fra tidspunktet for direktivets ikrafttræden i videst muligt omfang afholde sig fra at fortolke national ret således, at det mål, som direktivet tilstræber, bringes i alvorlig fare efter udløbet af gennemførelsesfristen herfor.
- 51 Den omstændighed, at den nationale lovgiver, inden udløbet af gennemførelsesfristen for rekonstruktions- og insolvensdirektivet, ikke behørigt har begrundet udelukkelsen af en gældskategori såsom offentligretlige fordringer, fra gældssanering, kan ikke i sig selv bringe virkeliggørelsen af det mål, som dette direktiv tilstræber, i alvorlig fare. Uanset direktivets formål om at give ærlige insolvente eller svært gældstyngede iværksættere en ny chance ved at give dem adgang til en procedure, der kan føre til fuld gældssanering, giver dette direktiv således for det første medlemsstaterne mulighed for at udelukke gældskategorier såsom offentligretlige fordringer fra gældssanering. For det andet påvirker fraværet af den nationale lovgivers begrundelse for udelukkelsen af offentligretlige fordringer fra gældssaneringsprocedurer ikke denne lovgivers mulighed for at give en passende begrundelse for denne udelukkelse, såfremt den opretholder den efter fristen for gennemførelsen af dette samme direktiv.
- 52 Selv om det i sidste ende tilkommer den forelæggende ret at bedømme, om den konsoliderede konkurslov som godkendt ved kongeligt lovdekret nr. 1/2020, i hovedsagen og under hensyn til alle sagens forhold, risikerer, efter udløbet af gennemførelsesfristen for rekonstruktions- og insolvensdirektivet, at bringe virkeliggørelsen af det mål, som dette direktiv tilstræber, i alvorlig fare, kan Domstolen på grundlag af de oplysninger, som er indeholdt i de sagsakter, der er forelagt den, give den forelæggende ret oplysninger, der er nyttige for denne bedømmelse.
- 53 Det bemærkes i denne henseende, at hvad for det første angår begrundelsen for udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering i medfør af national ret har den spanske lovgiver, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, i præamblen til lov nr. 16/2022, som har til formål at sikre gennemførelsen af nævnte direktiv, begrundet denne udelukkelse. Den spanske lovgiver synes følgelig efter udløbet af gennemførelsesfristen for samme direktiv at have overholdt den forpligtelse, som er fastsat i artikel 23, stk. 4, heri, til at begrunde nævnte udelukkelse.
- 54 For det andet, og således som den forelæggende ret har præciseret, udgør præambler og forarbejder til spanske lovbestemmelser i henhold til praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) en integrerende del af disse lovbestemmelser og er relevante med henblik på fortolkningen heraf, idet det organ, de hidrører fra, heri forklarer deres *raison d'être* (ratio legis). For så vidt som det er ubestridt, at den spanske lovgiver har begrundet udelukkelsen af offentligretlige fordringer fra gældssanering i præambelen til lov nr. 16/2022, synes det a priori, at denne lovgiver har givet en begrundelse i henhold til national ret, og at fraværet af enhver begrundelse navnlig i den affattelse af den konsoliderede konkurslov, som finder anvendelse på

hovedsagen, ikke kan have til virkning, at virkeliggørelsen af det mål, der forfølges med rekonstruktions- og insolvensdirektivet, bringes i alvorlig fare efter udløbet af gennemførelsesfristen for dette direktiv.

- 55 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at de nationale retsinstansers fortolkning af en national lovgivning, som finder anvendelse på omstændigheder, der har fundet sted efter datoen for ikrafttrædelse af rekonstruktions- og insolvensdirektivet, men inden datoen for udløbet af gennemførelsesfristen heraf, hvorefter udelukkelsen af offentligretlige fordringer fra gældssanering ikke er behørigt begrundet i denne lovgivning, ikke risikerer, efter udløbet af denne frist, at bringe virkeliggørelsen af det mål, der forfølges med dette direktiv, i alvorlig fare.

### Sagsomkostninger

- 56 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Princippet om overensstemmende fortolkning finder ikke anvendelse i en situation, hvor de faktiske omstændigheder har fundet sted efter datoen for ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1023 af 20. juni 2019 om rammer for forebyggende rekonstruktion, gældssanering og udelukkelse og om foranstaltninger med henblik på mere effektive procedurer for rekonstruktion, insolvensbehandling og gældssanering og om ændring af direktiv (EU) 2017/1132 (rekonstruktions- og insolvensdirektivet), men inden datoen for udløbet af gennemførelsesfristen for dette direktiv og gennemførelsen heraf i national ret.**

- 2) **Artikel 23, stk. 4, i direktiv 2019/1023**

**skal fortolkes således, at**

**oplistningen af de særlige gældskategorier, der fremgår heraf, ikke er af udtømmende karakter, og at medlemsstaterne har mulighed for at udelukke andre særlige gældskategorier end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, fra gældssanering, når det er behørigt begrundet i henhold til national ret.**

- 3) **De nationale retsinstansers fortolkning af en national lovgivning, som finder anvendelse på omstændigheder, der har fundet sted efter datoen for ikrafttrædelse af direktiv 2019/1023, men inden datoen for udløbet af gennemførelsesfristen heraf, hvorefter udelukkelsen af offentligretlige fordringer fra gældssanering ikke er behørigt begrundet i denne lovgivning, risikerer ikke, efter udløbet af denne frist, at bringe virkeliggørelsen af det mål, der forfølges med dette direktiv, i alvorlig fare.**

Underskrifter