



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. november 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i civile sager – direktiv (EU) 2019/1023 – procedurer for rekonstruktion, insolvensbehandling og gældssanering – artikel 1, stk. 4 – genstand og anvendelsesområde – udvidelse af procedurerne til at omfatte insolvente fysiske personer, der ikke er iværksættere – artikel 20 – adgang til gældssanering – artikel 23, stk. 1, 2 og 4 – undtagelser – udelukkelse af særlige gældskategorier fra gældssanering – fysisk person, der er blevet erklæret insolvent – skyldners gode tro – betingelser for adgang til gældssanering – udelukkelse af offentligretlige fordringer«

I de forenede sager C-289/23 (Corván)ⁱ og C-305/23 (Bacigán)ⁱ,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Juzgado de lo Mercantil n° 1 de Alicante (handelsret nr. 1 i Alicante, Spanien) (C-289/23) og Juzgado de lo Mercantil n° 10 de Barcelona (handelsret nr. 10 i Barcelona, Spanien) (C-305/23) ved afgørelser af 25. april 2023 og 2. maj 2023, indgået til Domstolen henholdsvis den 25. april 2023 og den 15. maj 2023, i sagerne

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

mod

A (C-289/23),

og

S.E.I.

mod

Agencia Estatal de la Administración Tributaria (C-305/23),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, F. Biltgen (refererende dommer), som fungerende formand for Anden Afdeling, formanden for Femte Afdeling, M.L. Arastey Sahún, og dommer J. Passer,

* Processprog: spansk.

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

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. Ballesteros Panizo og A. Gavela Llopis, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved J.L. Buendía Sierra, L. Malferrari og G. von Rintelen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2024,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 4, og artikel 23, stk. 1, 2 og 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).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem A (C-289/22) og S.E.I. (C-305/23) på den ene side og Agencia Estatal de la Administración Tributaria (skatte- og afgiftsmyndighed, Spanien) på den anden side (herefter »AEAT«) vedrørende ansøgninger om gældssanering indgivet af A og S.E.I. under deres respektive insolvensbehandlinger.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 21. og 78.-81. betragtning til rekonstruktions- og insolvensdirektivet:
 - »(21) Svært gældstyngede forbrugere er et stort økonomisk og socialt problem, som har tæt relation til nedbringelsen af den alt for store gældsætning. Desuden er det ofte ikke muligt at skelne klart mellem iværksætters gæld stiftet som led i driften af vedkommendes forretning eller virksomhed eller i udøvelsen af et fag eller erhverv og gæld stiftet uden for rammerne af disse aktiviteter. Iværksættere vil reelt ikke drage fordel af en ny chance, hvis de skal følge særskilte procedurer med forskellige adgangsbetingelser og gældssaneringsperioder for at få afviklet deres forretningsgæld og øvrige gæld stiftet uden for rammerne af deres forretning. Derfor er det tilrådeligt, at medlemsstaterne snarest muligt anvender dette direktivs bestemmelser om gældssanering også på forbrugere, selv om dette direktiv ikke indeholder bindende regler om forbrugeres overgældsætning.

[...]

- (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. Sådanne undtagelser bør f.eks. indføres for tilfælde, hvor skyldner er uhæderlig eller har handlet i ond tro. Hvis iværksættere ikke er omfattet af en formodning om at være hæderlig og handle i god tro i henhold til national ret, bør bevisbyrden for, at de er hæderlige og handler i god tro, ikke gøre det unødigt vanskeligt eller byrdefuldt for dem at blive genstand for proceduren.
- (79) Ved bestemmelsen af, om en iværksætter har været uhæderlig, kan de judicielle eller administrative myndigheder eventuelt tage hensyn til omstændigheder såsom: gældens karakter og omfang, tidspunktet for gældsstiftelsen, iværksætterens indsats for at betale gælden og overholde retlige forpligtelser, herunder krav om offentlig licens og behovet for korrekt bogføring, tiltag fra iværksætterens side for at modarbejde regres fra kreditorer, opfyldelse af forpligtelser ved sandsynlighed for insolvens, som påhviler de iværksættere, der er direktører i et selskab, samt overholdelse af Unionens og national konkurrencelovgivning og arbejdsret. Undtagelser bør også kunne indføres, hvis iværksætteren ikke har opfyldt visse retlige forpligtelser, herunder forpligtelser til at maksimere udbyttet til kreditorer, hvilket kan tage form af en generel forpligtelse til at generere indkomst eller aktiver. Der bør desuden kunne indføres særlige undtagelser, hvis det er nødvendigt for at sikre balancen mellem skyldners rettigheder og en eller flere kreditors rettigheder, såsom hvis kreditor er en fysisk person, som har behov for større beskyttelse end skyldner.
- (80) En undtagelse kan også være begrundet, når omkostningerne i forbindelse med den procedure, der fører til gældssanering, herunder vederlag til judicielle og administrative myndigheder og sagsbehandlere, ikke dækkes. Medlemsstaterne bør også kunne fastsætte, at fordelene ved fuld gældssanering kan tilbagekaldes, f.eks. hvis skyldners økonomiske situation forbedres betydeligt på grund af uforudsete omstændigheder, såsom hvis skylder vinder i et lotteri eller kommer i besiddelse af en arv eller gave. Medlemsstaterne bør ikke forhindres i at indføre yderligere undtagelser under nærmere fastsatte omstændigheder, og når det er behørigt begrundet.
- (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 fastsætter:

»1. Ved dette direktiv fastsættes der bestemmelser om:

[...]

b) procedurer for gældssanering af insolvente iværksættere og

[...]

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på procedurer som omhandlet i stk. 1, der omfatter skyldnere, som er:

[...]

h) fysiske personer, som ikke er iværksættere.

[...]

4. Medlemsstaterne kan udvide anvendelsen af de i stk. 1, litra b), omhandlede procedurer til at omfatte insolvente fysiske personer, som ikke er iværksættere.

[...]«

5 Dette direktivs afsnit III med overskriften »Gældssanering og udelukkelse« indeholder direktivets artikel 20-24.

6 Samme direktivs 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.

3. Medlemsstaterne sikrer, at iværksættere, der har fået gældssanering, kan drage fordel af eksisterende nationale rammer, der yder erhvervsstøtte til iværksættere, herunder adgang til relevante og ajourførte oplysninger om disse rammer.«

7 Rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23 med overskriften »Undtagelser« har følgende ordlyd:

»1. Uanset artikel 20-22 opretholder eller indfører medlemsstaterne bestemmelser, der nægter, begrænser eller tilbagekalder adgangen til gældssanering eller fastsætter længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering [eller] længere udelukkelsesperioder, hvis den insolvente iværksætter efter national ret har handlet uhæderligt eller i ond tro over for kreditorer eller andre interessenter i henhold til national ret, da vedkommende blev forgældet, under insolvensproceduren eller under afviklingen af gælden, uden at dette berører nationale bevisbyrderegler.

2. Uanset artikel 20-22 kan medlemsstaterne opretholde eller indføre bestemmelser, der under nærmere fastsatte omstændigheder nægter, begrænser eller tilbagekalder adgangen til gældssanering eller fastsætter længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder, når sådanne undtagelser er behørigt begrundet, såsom hvis

- a) den insolvente iværksætter har væsentligt tilsidesat forpligtelserne i henhold til en tilbagebetalingsplan eller enhver anden retlig forpligtelse, som har til formål at sikre kreditorernes interesser, herunder forpligtelsen til at maksimere udbyttet til kreditorer
- b) den insolvente iværksætter ikke har overholdt oplysnings- eller samarbejdsforpligtelser i henhold til EU-retten og national ret
- c) der er uretmæssige ansøgninger om gældssanering
- d) der er en ny ansøgning om gældssanering inden for en bestemt frist, efter at den insolvente iværksætter fik bevilget en fuld gældssanering eller blev nægtet en fuld gældssanering som følge af en alvorlig krænkelse af oplysnings- eller samarbejdsforpligtelser
- e) der ikke er dækning for omkostningerne i forbindelse med den procedure, der fører til gældssanering, eller
- f) en undtagelse er nødvendig for at sikre balancen mellem skyldners rettigheder og en eller flere kreditorers rettigheder.

[...]

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.

[...]«

Spansk ret

TRLC

- 8 Den lov, der finder anvendelse ratione temporis på tvisterne i hovedsagerne, er 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 udgave af konkursloven) af 5. maj 2020 (BOE nr. 127 af 7.5.2020, s. 31518), som ændret ved 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 »TRLC«).
- 9 Følgende fremgår af præamblen til lov nr. 16/2022:

»[...]

[...] Såfremt den insolvente skyldner er en fysisk person, har insolvensbehandlingen til formål at identificere skyldnere i god tro og tilbyde delvis gældssanering, således at de kan få en ny chance og forhindre disse i at havne i sort arbejde eller på randen af samfundet.

[...]

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.

En af de mest drastiske ændringer af den nye lovgivning består i, at frem for at gøre gældssanering betinget af opfyldelsen af en bestemt type gæld (således som fastsat i artikel 487, stk. 2, [i den konsoliderede konkurslov]), er der blevet vedtaget en ordning for gældssanering baseret på fortjeneste, hvorunder skyldner – uanset om den pågældende er iværksætter eller ej – forudsat at vedkommende opfylder kravet om god tro, hvilket er grundlaget for denne institution, kan få adgang til fuld gældssanering, bortset fra gæld, der undtagelsesvis og på grund af gældens særlige karakter, i henhold til loven anses for ikke at kunne gøres til genstand for gældssanering. Den mulighed, der allerede i 2015 blev godkendt af den spanske lovgiver for at bevilge enhver fysisk person i god tro gældssanering – uanset om den pågældende er iværksætter eller ej – opretholdes.

[...]

Skyldners gode tro er fortsat hjørnesteinen i gældssaneringen. I overensstemmelse med anbefalinger fra internationale organisationer fastlægges der en præskriptiv afgrænsning af god tro med henvisning til visse former for udtømmende opregnet objektiv adfærd (lukket liste) uden at anvende adfærdsmønstre, der er vage eller utilstrækkeligt specifikke, eller som pålægger skyldner en umulig bevisbyrde. [...]

[...]

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. I andre tilfælde er undtagelsen begrundet i de negative synergier eller eksterne virkninger, som kan være forbundet med gældssanering af en bestemt type fordringer: Gældssanering vedrørende sagsomkostninger eller udgifter i forbindelse med selve behandlingen af gældssaneringen kunne afholde visse tredjeparter (f.eks. advokater) fra at samarbejde med skyldneren om dette formål, hvilket kunne være til skade for fallentens adgang til sagsakterne. Tilsvarende ville gældssanering af fordringer, som er sikret med pant i fast ejendom, indebære en ubegrundet undergravning af en af hjørnestenene i adgangen til lån og dermed de moderne økonomiers hensigtsmæssige funktion, nemlig at en kreditor med en fordring, som er sikret med pant i fast ejendom, er beskyttet mod omskiftelser i forbindelse med skyldnerens insolvens eller misligholdelse. Endelig kan retten undtagelsesvis træffe bestemmelse om helt eller delvist ikke at nedsætte gælden ved gældssanering med hensyn til visse fordringer, når dette er nødvendigt for at undgå kreditors insolvens.

[...]«

10 TRLC's artikel 486 bestemmer:

»En fysisk person – uanset om den pågældende er iværksætter eller ej – kan indgive ansøgning om gældssanering af ubetalt gæld på de vilkår og betingelser, der er fastsat i denne lov, forudsat at vedkommende er en skyldner i god tro:

1° [v]ed at lade sig omfatte af en tilbagebetalingsplan uden en forudgående likvidation af aktivmassen i overensstemmelse med den nedenfor i afdeling 3, underafdeling 1, omhandlede gældssaneringsordning, eller

2° [v]ed at likvidere aktivmassen, i hvilket tilfælde gældssaneringen vil være omfattet af den nedenfor i afdeling 3, underafdeling 2, omhandlede ordning, hvis årsagen til afslutningen af insolvensbehandlingen er afslutningen af likvidationsfasen for aktivmassen eller utilstrækkeligheden af insolvensbehandlingen med henblik på at dække fordringerne mod boet.«

11 TRLC's artikel 487 har følgende ordlyd:

»1. En skyldner, som befinder sig i en af følgende situationer, vil ikke kunne få gældssanering af uindfriet gæld:

1° Når skyldner i de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, ved endelig dom er blevet idømt en fængselsstraf, også betinget eller forvandlingsstraf, for formueforbrydelser og forbrydelser af socioøkonomisk art, for forfalskning af dokumenter, forbrydelser mod statskassen og overtrædelser på socialsikringsområdet eller på området for arbejdstagernes rettigheder, forudsat at den maksimale straf for lovovertrædelsen er tre år eller mere,

medmindre det strafferetlige ansvar på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om gældssanering er blevet forældet, og de pengeforpligtelser, der følger af lovovertrædelsen, er blevet opfyldt.

2° Når skyldner i de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, ved en endelig administrativ afgørelse er blevet pålagt sanktioner for meget alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige, socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser, eller såfremt der inden for samme tidsrum er truffet en endelig afgørelse vedrørende afledt ansvar, medmindre skyldner på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om gældssanering har opfyldt sin forpligtelse fuldt ud.

Ved meget alvorlige overtrædelser kan skyldnere, der er straffet med bøde for et beløb på mere end 50% af det beløb, der af [AEAT] kan gives gældssanering for, jf. artikel 489, stk. 1, nr. 5, kun få gældssanering, såfremt de på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om gældssanering fuldt ud har indfriet den gæld, som de er betalingspligtige for.

3° Når det er fastslået, at konkursen er opnået ved svig. Såfremt det imidlertid er fastslået, at konkursen er opnået ved svig alene på grund af skyldners manglende overholdelse af forpligtelsen til rettidigt at indgive konkursbegæring, kan retten tage de omstændigheder, hvorunder forsinkelsen er sket, i betragtning.

4° Når skyldner i de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, er blevet erklæret som den berørte person i en dom, hvorved en tredjeparts konkurs anses for at være opnået ved svig, medmindre skyldner på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om gældssanering har opfyldt sin forpligtelse fuldt ud.

5° Når skyldner ikke har overholdt forpligtelserne til at samarbejde og give oplysninger i forhold til skifteretten og insolvensbehandleren.

6° Når skyldner har givet urigtige eller vildledende oplysninger eller har udvist uagtsom eller forsømmelig adfærd på det tidspunkt, hvor skyldner stiftede gælden eller opfyldte sine forpligtelser, også uden at dette berettiger en dom, der kvalificerer konkursen som opnået ved svig. [...]

[...]

2. I de tilfælde, der er omhandlet i nr. 3 og 4 i foregående stykke, udsætter retten, såfremt kvalificeringen endnu ikke er endelig, afgørelsen om gældssanering på, at kvalificeringen bliver endelig. [...]«

12 TRLC's artikel 489 fastsætter:

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

[...]

2° Gæld i tilknytning til civilretligt erstatningsansvar som følge af en lovovertrædelse.

[...]

5° Gæld, der følger af offentligretlige fordringer. Gæld, hvis inddrivelse henhører under den statslige skatteforvaltnings 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 det sanerede beløbs anciennitet.

6° Gæld, der skyldes bøder, som skyldner er blevet idømt i forbindelse med en straffesag, og gæld, der skyldes meget alvorlige administrative sanktioner.

7° Gæld, der vedrører retsomkostninger og udgifter i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om gældssanering.

[...]

3. En offentligretlig fordring kan være genstand for en gældssanering op til det beløb, der er fastsat i stk. 1, nr. 5, andet punktum, men kun i forbindelse med den første gældssanering, da intet beløb kan omfattes af en gældssanering i forbindelse med efterfølgende gældssaneringer, som den samme skyldner vil kunne få.«

13 TRLC's artikel 493 bestemmer:

»1. Enhver kreditor, der er berørt af gældssaneringen, vil være berettiget til at anmode skifteretten om at ophæve en kendelse om gældssanering i følgende tilfælde:

[...]

3° såfremt en straffesag eller forvaltningssag som fastsat i artikel 487, stk. 1, nr. 1 og 2, er verserende på ansøgningstidspunktet, og der – inden for tre år efter gældssaneringen i tilfælde af ikke-eksistens eller likvidation af aktivmassen eller den midlertidige gældssanering i tilfælde af en tilbagebetalingsplan – afsiges en endelig domfældelse eller en endelig forvaltningsafgørelse.

2. Der kan ikke anmodes om ophævelse efter udløbet af en frist på tre år at regne fra gældssanering med likvidation af aktivmassen eller fra den midlertidige gældssanering i tilfælde af en tilbagebetalingsplan.«

Den almindelige skatte- og afgiftslov

14 Artikel 43, stk. 1, litra b), i Ley 58/2003 General Tributaria (lov nr. 58/2003, den almindelige lov om skatter og afgifter) af 17. december 2003 (BOE nr. 302 af 18.12.2003, s. 44987) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde (herefter »den almindelige skatte- og afgiftslov«), bestemmer:

»Følgende personer eller enheder hæfter solidarisk for skattegæld:

[...]

b) bestyrelsesmedlemmer, de jure eller de facto, i juridiske personer, hvis virksomhed er ophørt, for deres skatteforpligtelser, der er opstået og er udestående på ophørstidspunktet, hvor de ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for betalingen heraf, eller hvor de har indgået aftale eller truffet foranstaltninger, der medfører ikke-betaling.«

15 Den almindelige skatte- og afgiftslovs artikel 191 fastsætter:

»1. Manglende betaling inden for den frist, der er fastsat i den lovgivning, der regulerer den enkelte skat eller afgift, helt eller delvist af den skattegæld, der forventes at følge af den korrekte omvendte betalingspligtprocedure, udgør en overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen, medmindre den er reguleret i henhold til artikel 27, eller medmindre artikel 161, stk. 1, litra b), ikke finder anvendelse, idet begge artikler er bestemmelser i nærværende lov.

[...]

En overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen, jf. nærværende artikel, er mindre alvorlig, alvorlig eller meget alvorlig i henhold til bestemmelserne i de følgende stykker.

Sanktionsgrundlaget er det beløb, der ikke er at finde i den omvendte betalingspligt som en konsekvens af, at lovovertrædelsen er begået.

[...]

4. En lovovertrædelse er meget alvorlig, når der er anvendt svig.

En lovovertrædelse er ligeledes meget alvorlig, også selv om der ikke er anvendt svig, hvor der ikke er sket betaling af de tilbageholdte beløb eller de beløb, der skulle have været tilbageholdt, eller [hvor der ikke er sket betaling] af acontobeløb, på betingelse af, at de tilbageholdte og ikke-betalte beløb samt de tilbageholdte og ikke-betalte acontobeløb udgør mere end 50% af sanktionsbeløbsgrundlaget.

[...]«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-289/23, Corván

16 Den 7. juli 2022 indgav A begæring om indledning af insolvensbehandling og anslog at have en gæld på 537 787,69 EUR. Da den forelæggende ret den 26. juli 2022 traf afgørelse om denne skyldners konkurserklæring og om afslutning af behandlingen som følge af utilstrækkelige aktiver, ansøgte nævnte skyldner den 28. september 2022 om fuld gældssanering. Den 19. oktober 2022 blev AEAT's indsigelse mod ansøgningen om gældssanering antaget til realitetsbehandling af den forelæggende ret, idet der forelå flere offentligretlige fordringer.

17 For den forelæggende ret har AEAT gjort gældende dels, at denne indsigelse er begrundet i det forhold, at der inden for de seneste ti år havde foreligget en endelig afgørelse om afledt ansvar på grundlag af den almindelige skatte- og afgiftslovs artikel 43 for et beløb på 114 408,09 EUR i skat-

tegæld og bøder hos det selskab, som A var bestyrelsesmedlem i, og at denne skyldner følgerig ikke var i god tro. AEAT har dels tilføjet, at de pågældende fordringer er offentligretlige og derfor er udelukket fra gældssanering.

- 18 Den forelæggende ret har navnlig indledningsvis anført, at Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) med dom nr. 381/2019 af 2. juli 2019 (ES:TS:2019:2253) har fastslået, at den spanske lovgiver ved gennemførelsen af rekonstruktions- og insolvensdirektivet i spansk ret valgte en normativ model for »god tro«, således at ond tro følger af konstateringen af en række lovbestemte omstændigheder. Domstolene har således ikke beføjelse til at foretage en prøvelse af de omstændigheder, der forhindrer adgang til gældssanering, og deres funktion begrænser sig til at afgøre, om de lovbestemte omstændigheder er opfyldt. Begrebet »god tro« knytter sig således ikke til det almindelige begreb, der er fastsat i civillovbogen, men til opfyldelsen af visse betingelser. I den lovgivning, der var gældende umiddelbart inden denne gennemførelse, ansås en skyldner for at være i god tro, når to betingelser var opfyldt, nemlig for det første at der ikke var tale om en svigagtig insolvens, og for det andet at skyldner ikke ved endelig dom var blevet dømt for visse lovovertrædelser. Nævnte gennemførelses paradoks er følgerig, at den har indført en ordning for adgang til gældssanering, der er mere restriktiv end ordningen før selvsamme gennemførelse, hvilket giver anledning til alvorlig tvivl med hensyn til foreneligheden heraf med EU-retten.
- 19 Den forelæggende ret har endvidere anført, at i det foreliggende tilfælde kan gennemførelsen af rekonstruktions- og insolvensdirektivet have tjent til at indføre en ordning, der giver incitament til at betale fordringer, der ville have været vanskelige at inddrive for de offentlige myndigheder i tilfælde af insolvens, og at denne ordning ikke er baseret på skyldners »gode tro«. Den forelæggende ret har rejst spørgsmål om, hvorvidt en sådan gennemførelse er i overensstemmelse med dette direktivs artikel 23, stk. 2, og har anført en række betænkeligheder med hensyn til fortolkningen af direktivets artikel 23, stk. 4.
- 20 På denne baggrund har Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Alicante (handelsret nr. 1 i Alicante, Spanien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Tvivl vedrørende fortolkningen af [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2 [...]
- a) Skal [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2, fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en national [lovgivning], som forhindrer adgangen til gældssanering som omhandlet i TRLC's [...] artikel 487, stk. 1, nr. 2, for så vidt som denne begrænsning ikke var fastsat i de bestemmelser, som var gældende forud for gennemførelsen af direktivet, om anerkendelse af retten til gældssanering, idet denne begrænsning er blevet indført af lovgiver ex novo? Konkret ønskes det oplyst, om en national lovgiver i forbindelse med gennemførelsen af direktivet kan indføre strengere begrænsninger for adgangen til gældssanering end dem, der var fastsat i den tidligere lovgivning, navnlig når en sådan begrænsning ikke svarer til nogen af de omstændigheder, som er indeholdt i [samme direktivs] artikel 23, stk. 2?
- b) Såfremt Domstolen besvarer ovenstående spørgsmål benægtende, skal [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2, [...] da fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en national [lovgivning], som forhindrer adgangen til gældssanering, såfremt [skyldner] i de ti år, der går forud for begæringen om gældssanering, ved en endelig administrativ afgørelse er blevet pålagt sanktioner for meget alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige, socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser, eller såfremt der inden for samme tidsrum er truffet en endelig afgørelse

vedrørende afledt ansvar [mod skyldner], medmindre den pågældende på tidspunktet for indgivelsen af begæringen om gældssanering har opfyldt sin forpligtelse fuldt ud ([TRLC's] artikel 487, stk. 1, nr. 2), for så vidt som denne grund medfører en ændring af ordningen vedrørende klassificering af fordringer i forbindelse med en konkurs?

- c) Såfremt Domstolen besvarer ovenstående spørgsmål benægtende, skal [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2, da fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en national [lovgivning], som forhindrer adgangen til gældssanering, som omhandlet i [TRLC's] artikel 487, stk. 1, nr. 2, såfremt [...] der er truffet en endelig afgørelse vedrørende afledt ansvar [mod skyldner], medmindre denne på tidspunktet for indgivelsen af begæringen om gældssanering har opfyldt sin forpligtelse fuldt ud, for så vidt som en sådan omstændighed ikke gør det muligt at påvise [skyldners] onde tro? Har det i denne forbindelse nogen betydning, at konkursen ikke beror på en culpøs adfærd?
 - d) Såfremt Domstolen besvarer ovenstående spørgsmål benægtende, skal [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2, da fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en national [lovgivning], som forhindrer adgangen til gældssanering som omhandlet i [TRLC's] artikel 487, stk. 1, nr. 2, som følge af afgørelser om lovovertrædelser eller afgørelser vedrørende afledt ansvar, der er truffet eller afsagt inden for de seneste ti år forud for begæringen om gældssanering, uden at der tages hensyn til tidspunktet for den ansvarspådragende begivenhed og den eventuelle forsinkelse for så vidt angår vedtagelsen af afgørelsen vedrørende afledt ansvar?
 - e) Såfremt Domstolen besvarer de ovenstående spørgsmål benægtende, skal [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2, da fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en national [lovgivning], som forhindrer adgangen til gældssanering som omhandlet i [TRLC's] artikel 487, stk. 1, nr. 2, for så vidt som denne begrænsning ikke er behørigt begrundet af den nationale lovgiver?
- 2) Tvivl vedrørende fortolkningen af [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 4, [...].
- a) Skal [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 4, fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en bestemmelse som den, der er fastsat i [TRLC's] artikel 487, stk. 1, nr. 2, som fastsætter grunde, som forhindrer adgangen til gældssanering, og som ikke er opført på listen i artikel 23, stk. 4? Konkret ønskes det oplyst, om listen over grunde i artikel 23, stk. 4, skal fortolkes som en liste numerus clausus eller derimod som en liste numerus apertus?
 - b) For så vidt som listen er numerus apertus, og den nationale lovgiver kan fastsætte andre undtagelser end dem, der er fastsat i [rekonstruktions- og insolvensdirektivet], er [dette direktivs] artikel 23, stk. 4, da til hinder for en national [lovgivning], som fastsætter en generel regel om, at offentligretlige fordringer er undtaget fra gældssanering, undtagen for så vidt angår meget begrænsede omstændigheder og beløb, uanset arten af og omstændighederne i forbindelse med de konkrete offentligretlige fordringer? Det ønskes navnlig oplyst, om det i den foreliggende sag har nogen betydning, at den tidligere lovgivning, således som den er blevet fortolket i Tribunal Supremos [(øverste domstol)] praksis, i et vist omfang tillod gældssanering i forbindelse med offentligretlige fordringer, og at gennemførelsesbestemmelsen har begrænset gældssaneringens rækkevidde?
 - c) Såfremt Domstolen besvarer det ovenstående spørgsmål benægtende, skal [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 4, da anses for at være til hinder for en national bestemmelse som den, der er fastsat i [TRLC's] artikel 489, stk. 1, nr. 5, som fastsætter en generel regel om, at offentligretlige fordringer er undtaget fra gældssanering

(med visse forbehold som omhandlet i det følgende præjudicielle spørgsmål), for så vidt som den giver offentlige kreditorer en privilegeret behandling i forhold til andre kreditorer?

- d) I forbindelse med det ovenstående spørgsmål ønskes det navnlig oplyst, om det er af betydning, at lovgivningen indeholder bestemmelser om gældssanering i et vist omfang i forbindelse med offentligretlige fordringer, men kun for visse fordringer og inden for specifikke begrænsninger, som ikke er relateret til fordringens faktiske størrelse?
- e) Endelig ønskes det oplyst, om [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 4, [...] skal fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en bestemmelse som den, der er fastsat i [TRLC's] artikel 489, stk. 1, nr. 5, for så vidt som [udelukkelsen] fra gældssanering [af offentligretlige fordringer] er begrundet i, at *betaling af visse former for gæld er særligt relevant for et retfærdigt og solidarisk samfund, der bygger på retsstatsprincippet*, og generelt vedrører offentligretlige fordringer uden hensyntagen til fordringens specifikke art? Navnlig ønskes det oplyst, om det i denne henseende er af betydning, at den generelle begrundelse anvendes såvel for de fordringer, der er opført på listen i direktivets artikel 23, stk. 4, som for omstændigheder eller fordringer, der ikke er opført på sådanne lister?«

Sag C-305/23, Bacigán

- 21 S.E.I., som er en fysisk person, der er blevet erklæret insolvent, ansøgte om gældssanering i forbindelse med insolvensbehandlingen af ham. S.E.I., som forinden havde udøvet selvstændig økonomisk virksomhed, var ikke længere iværksætter på tidspunktet for indledningen af denne insolvensbehandling.
- 22 Under insolvensbehandlingen og efter en fuldstændig likvidation af S.E.I.s aktiver, herunder hans bolig, indgav S.E.I. den 18. oktober 2022 en ansøgning om fuld gældssanering af den gæld, der på denne dato var udestående. AEAT modsatte sig denne ansøgning med den begrundelse, at S.E.I. ikke kunne anses for at være en skyldner i »god tro«, idet han i løbet af de ti år, der gik forud for denne ansøgning, ved en endelig administrativ afgørelse var blevet pålagt sanktioner med en bøde på 504,99 EUR for »alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige bestemmelser« som omhandlet i den almindelige skatte- og afgiftslovs artikel 191, og at denne bøde ikke var blevet betalt på tidspunktet for selvsamme ansøgning om fuld gældssanering.
- 23 Den forelæggende ret, for hvilken sagen er indbragt, har for det første anført, at den spanske lovgiver har gjort brug af den mulighed, der er givet i rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 1, stk. 4, og har i TRLC udvidet anvendelsen af de procedurer, der giver adgang til gældssanering, og som er fastsat i dette direktiv, til insolvente fysiske personer, som ikke er iværksættere. For det andet har den forelæggende ret indledningsvis rejst spørgsmålet om, hvorvidt direktivet i et sådant tilfælde skal fortolkes således, at det forpligter den nationale lovgiver til at vedtage en ordning, der finder anvendelse på personer, der opfylder bestemmelserne i samme direktivs artikel 20-24. Denne ret ønsker dernæst oplyst, om dets artikel 23, og nærmere bestemt artikel 23, stk. 1, kan fortolkes således, at begrebet om at have handlet »uhæderligt eller i ond tro« ligeledes omfatter en skyldners forsømmelige eller uagtsomme adfærd. Endelig har den forelæggende ret rejst tvivl om den korrekte fortolkning af denne artikel 23, stk. 2, bl.a. med hensyn til, om de omstændigheder, der er opregnet i denne artikel 23, stk. 2, litra a)-f), er udtømmende eller ej.

24 På denne baggrund har Juzgado de lo Mercantil n° 10 de Barcelona (handelsret nr. 10 i Barcelona, Spanien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Hvis den nationale lovgiver vælger at udvide anvendelsen af procedurerne for gældssanering af gæld stiftet af insolvente iværksættere til fysiske personer, som ikke er iværksættere, som omhandlet i [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 1, stk. 4, [...] skal lovgiver da nødvendigvis tilpasse sine retsfor skrifter til bestemmelserne i direktivets afsnit III?

[2)] Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

Omfatter begrebet uhæderlig adfærd som omhandlet i [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 1, [...] uagtsomme eller uforsigtige handlinger fra skyldnerens side, som medfører, at der opstår en gæld?

[3)] Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende:

Udgør de tilfælde, der er omhandlet i [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2, litra a)-f), [...], en udtømmende liste over nærmere fastsatte og begrundede omstændigheder, eller kan medlemsstaterne indføre andre nærmere fastsatte og begrundede omstændigheder?

[4)] Såfremt det tredje spørgsmål besvares således, at medlemsstaterne kan indføre andre nærmere fastsatte og begrundede omstændigheder, som er forskellige fra de tilfælde, der er omhandlet i [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2, litra a)-f), [...]:

Skal de nye nærmere fastsatte omstændigheder, som [den pågældende medlemsstat] indfører, i ethvert tilfælde være begrundet i, at der er handlet uhæderligt eller i ond tro?

[5)] Såfremt [det tredje og det fjerde] spørgsmål besvares således, at medlemsstaterne ikke må indføre omstændigheder, som er forskellige fra dem, der er omhandlet i [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, stk. 2, litra a)-f), [...], eller således, at hvis der indføres andre nærmere fastsatte handlinger, som er forskellige herfra, skal de være begrundet i, at skyldneren har handlet uhæderligt eller i ond tro:

Medfører en fortolkning i overensstemmelse med [rekonstruktions- og insolvensdirektivets] artikel 23, at en bestemmelse såsom [TRLC's] artikel 487, stk. 1, nr. 2, ikke finder anvendelse, når det kan konstateres, at den meget alvorlige overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen svarer til en adfærd fra skyldnerens side, hvorved denne hverken har handlet uhæderligt eller i ond tro?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål, litra a), i sag C-289/23 og det tredje spørgsmål i sag C-305/23

25 Med det første spørgsmål, litra a), i sag C-289/23 og det tredje spørgsmål i sag C-305/23 ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, skal fortolkes således, at den liste over omstændigheder, der findes heri, er udtømmende, og, i benægtende fald, om medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv i deres nationale ret har mulighed for at vedtage bestemmelser, der begrænser adgangen til gældssanering mere end den tidligere nationale lovgivning, ved at nægte eller

begrænse adgang til gældssanering, ved at tilbagekalde adgangen til gældssanering eller ved at fastsætte længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder under andre omstændigheder end dem, der er opregnet i denne artikel 23, stk. 2.

- 26 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt listen i direktivets artikel 23, stk. 2, er udtømmende eller ej, må det fastslås, at denne liste indledes med udtrykket »såsom«, og at udtryk med samme betydning anvendes i de øvrige sprogversioner af denne bestemmelse. Det fremgår således af ordlyden af den nævnte bestemmelse, at de forskellige omstændigheder, der er opregnet heri, ikke er udtømmende opregnet, men som illustrative eksempler.
- 27 Denne ordlydsfortolkning af rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, understøttes af 80. betragtning til dette direktiv, hvori det er anført, at EU-lovgiver har fundet, at medlemsstaterne »ikke [bør] forhindres i at indføre yderligere undtagelser under nærmere fastsatte omstændigheder, og når det er behørigt begrundet«.
- 28 Det følger heraf, at denne artikel 23, stk. 2, skal fortolkes således, at listen over omstændigheder, der findes heri, ikke er udtømmende, og at medlemsstaterne har en skønsmargen, der giver dem mulighed for at vedtage bestemmelser, der nægter, begrænser eller tilbagekalder adgangen til gældssanering eller fastsætter længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder under andre omstændigheder end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, forudsat at, således som det fremgår af ordlyden af nævnte bestemmelse, disse omstændigheder er fastsat nærmere, og at sådanne undtagelser er behørigt begrundet.
- 29 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne ved gennemførelsen af rekonstruktions- og insolvensdirektivet i national ret kan indføre en undtagelse til gældssanering, som ikke var fastsat i den nationale lovgivning forud for denne gennemførelse, for yderligere at begrænse adgangen til gældssanering, skal det fastslås, at hverken dette direktiv eller de forarbejder, der gik forud for vedtagelsen heraf, indeholder elementer, der gør det muligt at antage, at EU-lovgiver har haft til hensigt at begrænse den skønsmargen, som medlemsstaterne har i denne henseende, ved at forhindre disse sidstnævnte i at indføre sådanne undtagelser i deres nationale ret.
- 30 Ved derimod i direktivets artikel 23, stk. 2, at fastsætte, at medlemsstaterne under visse betingelser kan »opretholde eller indføre« bestemmelser, der under nærmere fastsatte omstændigheder nægter, begrænser eller tilbagekalder adgangen til gældssanering eller fastsætter længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder, har EU-lovgiver udtrykkeligt givet medlemsstaterne mulighed for, når visse betingelser er opfyldt, at vedtage sådanne bestemmelser, der ikke fandtes tidligere.
- 31 Hvad angår de nævnte betingelser gør rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, udtrykkeligt udøvelsen af den mulighed, der således er givet medlemsstaterne i denne artikel 23, stk. 2, betinget af, at de undtagelser, de vedtager, vedrører »under nærmere fastsatte omstændigheder« og er »behørigt begrundet«. Det følger heraf, at når den nationale lovgiver vedtager bestemmelser, der fastsætter sådanne undtagelser, skal grundene til disse undtagelser følge af national ret eller af den behandling, der førte til disse, og disse grunde skal forfølge en legitim samfundsinteresse (jf. i denne retning dom af 11.4.2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering), C-687/22, EU:C:2024:287, præmis 42).

- 32 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 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.
- 33 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål, litra a), i sag C-289/23 og det tredje spørgsmål i sag C-305/23 besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, skal fortolkes således, at listen over omstændigheder, der findes heri, ikke er udtømmende, og at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv i deres nationale ret har mulighed for at vedtage bestemmelser, der begrænser adgangen til gældssanering mere end den tidligere nationale lovgivning, ved at nægte eller begrænse adgang til gældssanering, ved at tilbagekalde adgangen til gældssanering eller ved at fastsætte længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder under andre omstændigheder end dem, der er opregnet i denne artikel 23, stk. 2, forudsat at disse omstændigheder er fastsat nærmere, og at sådanne undtagelser er behørigt begrundet.

Det første spørgsmål, litra b), c) og d), i sag C-289/23 og det andet og det fjerde spørgsmål i sag C-305/23

- 34 Med det første spørgsmål, litra b), c) og d), i sag C-289/23 og det andet og det fjerde spørgsmål i sag C-305/23, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv ændrer den prioritetsrækkefølge af fordringer i forbindelse med konkurs, som var gældende inden vedtagelsen af denne lovgivning, for så vidt som den stiller krav om betaling af ikke-privilegerede offentligretlige fordringer efter insolvensbehandling for at kunne få gældssanering, udelukker adgang til gældssanering under omstændigheder, hvor skyldner har udvist uagtsom eller forsømmelig adfærd uden dog at have handlet uhæderligt eller i ond tro, og udelukker denne adgang, når skyldner i løbet af de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, ved en endelig administrativ afgørelse er blevet pålagt sanktioner for meget alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige, socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser, eller når skyldner har været genstand for en endelig afgørelse om afledt ansvar, medmindre denne skyldner på tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning fuldt ud har indfriet skattegæld og gæld til sociale sikringsordninger.
- 35 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv ændrer den prioritetsrækkefølge af fordringer i forbindelse med konkurs, som var gældende inden vedtagelsen af denne lovgivning, for så vidt som den stiller krav om betaling af ikke-privilegerede offentligretlige fordringer efter insolvensbehandling for at kunne få gældssanering, skal det i første række bemærkes, at en insolvensbehandling og en gældssaneringsprocedure udgør to forskellige procedurer, der forfølger hver sine mål. Det forhold, at tilkendelse af gældssanering er betinget af betaling af offentligretlige fordringer, påvirker ikke kvalificeringen af disse fordringer som »privilegerede«, »simple« eller »efterstillede« fordringer efter et konkursdekret. Følgelig synes forpligtelsen til at betale ikke-privilegerede offentligretlige fordringer for at kunne få gældssanering ikke at medføre en ændring af prioritetsrækkefølgen af fordringer som følge af en insolvensbehandling.

- 36 I anden række, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 33, er opregningen i denne bestemmelse ikke udtømmende, og medlemsstaterne har i forbindelse med gennemførelsen af direktivet i deres nationale ret muligheden for at vedtage bestemmelser, der nægter, begrænser eller tilbagekalder adgangen til gældssanering eller fastsætter længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder under andre nærmere fastsatte omstændigheder end dem, der er opregnet i nævnte bestemmelse, selv om disse bestemmelser begrænser adgangen til gældssanering mere end den tidligere nationale lovgivning. Ved udøvelsen af denne mulighed kan medlemsstaten pålægge betaling af ikke-privilegerede offentligretlige fordringer som følge af en insolvensbehandling for at kunne få gældssanering.
- 37 EU-lovgiver har imidlertid udtrykkeligt gjort udøvelsen af den nævnte mulighed betinget af, at de undtagelser, der er omhandlet i samme bestemmelse, vedrører »under nærmere fastsatte omstændigheder« og er »behørigt begrundet«. Det følger heraf, at når den nationale lovgiver vedtager bestemmelser, der fastsætter sådanne undtagelser, skal grundene til disse undtagelser følge af national ret eller af den behandling, der førte til disse, og disse grunde skal forfølge en legitim samfundsinteresse (jf. analogt dom af 8.5.2024, Instituto da Segurança Social m.fl., C-20/23, EU:C:2024:389, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Pålæggelse – i det foreliggende tilfælde – af en forpligtelse til at betale ikke-privilegerede offentligretlige fordringer for at kunne få gældssanering angår nærmere fastsatte omstændigheder. Det forhold, at denne forpligtelse gør det muligt at opnå betaling af fordringer, der i tilfælde af konkursdekret ville have været vanskelige at inddrive for de offentlige myndigheder, er endvidere ikke til hinder for, at denne undtagelse til gældssanering kan begrundes behørigt. Ved således at kræve betaling af disse ikke-privilegerede offentligretlige fordringer kan lovgiver forfølge en legitim samfundsinteresse, hvilket den forelæggende ret imidlertid skal efterprøve.
- 39 Det følger heraf, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv stiller krav om betaling af ikke-privilegerede offentligretlige fordringer efter insolvensbehandling for at kunne få gældssanering, forudsat at denne forpligtelse er behørigt begrundet.
- 40 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, er til hinder for en national lovgivning, som udelukker adgang til gældssanering under omstændigheder, hvor skyldneren har udvist uagtsom eller forsømmelig adfærd uden dog at have handlet uhæderligt eller i ond tro, må det fastslås, at selv om det er korrekt, at dette direktivs artikel 23, stk. 1, udtrykkeligt tager sigte på insolvente iværksættere, der har handlet uhæderligt eller i ond tro, indeholder denne artikels stk. 2 ikke en sådan angivelse.
- 41 Denne artikel 23, stk. 2, begrænser sig således til at fastsætte, at medlemsstaterne kan opretholde eller indføre bestemmelser, der »under nærmere fastsatte omstændigheder« nægter, begrænser eller tilbagekalder adgangen til gældssanering eller fastsætter længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder, »når sådanne undtagelser er behørigt begrundet«, uden at kræve, at de pågældende iværksættere har handlet »uhæderligt« eller »i ond tro«.
- 42 De omstændigheder, der illustrativt er opregnet i samme artikel 23, stk. 2, hvorunder undtagelser til gældssanering kan fastsættes, er endvidere ikke karakteriseret ved, at de pågældende iværksættere har handlet »uhæderligt« eller »i ond tro«.

- 43 Det skal tilføjes, at disse omstændigheder i det væsentlige svarer til dem, der er anført i 79. og 80. betragtning til rekonstruktions- og insolvensdirektivet, og at det heller ikke fremgår af disse betragtninger, at EU-lovgiver har villet begrænse de »nærmere fastsatte omstændigheder« omhandlet i dette direktivs artikel 23, stk. 2, til tilfælde, hvor de pågældende iværksættere havde handlet uhæderligt eller i ond tro.
- 44 Det følger heraf, at denne artikel 23, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som udelukker adgang til gældssanering under nærmere fastsatte omstændigheder, hvor skyldner ikke har handlet uhæderligt eller i ond tro.
- 45 Hvad for det tredje og sidste angår spørgsmålet om, hvorvidt nævnte artikel 23, stk. 2, er til hinder for en national lovgivning, som udelukker adgang til gældssanering, når skyldner i løbet af de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, ved en endelig administrativ afgørelse er blevet pålagt sanktioner for meget alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige, socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser, eller når skyldner har været genstand for en endelig afgørelse om afledt ansvar, medmindre denne skyldner på tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning fuldt ud har indfriet skattegæld og gæld til sociale sikringsordninger, skal det bemærkes, således som det fremgår af nærværende doms præmis 28-33, at denne bestemmelse giver medlemsstaterne en skønsmargen ved udtrykkeligt at fastsætte, at de kan opretholde eller indføre bestemmelser, »der under nærmere fastsatte omstændigheder nægter, begrænser eller tilbagekalder adgangen til gældssanering eller fastsætter længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder, når sådanne undtagelser er behørigt begrundet«. Endvidere, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 29, indeholder hverken rekonstruktions- og insolvensdirektivet eller de forarbejder, der gik forud for vedtagelsen heraf, elementer, der gør det muligt at antage, at EU-lovgiver har haft til hensigt at begrænse denne skønsmargen.
- 46 Når dette er sagt, og når den nationale lovgiver vedtager bestemmelser, der fastsætter sådanne undtagelser, skal grundene til disse undtagelser, således som det fremgår af nærværende doms præmis 31 og 37, følge af national ret eller af den behandling, der førte til disse, og disse grunde skal forfølge en legitim samfundsinteresse.
- 47 Rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, er således ikke til hinder for en national lovgivning, som udelukker adgang til gældssanering under visse nærmere fastsatte omstændigheder, såsom når skyldner i løbet af de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, ved en endelig administrativ afgørelse er blevet pålagt sanktioner for meget alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige, socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser, eller når skyldner har været genstand for en endelig afgørelse om afledt ansvar, medmindre denne skyldner på tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning fuldt ud har indfriet skattegæld og gæld til sociale sikringsordninger, forudsat at det følger af national ret, at en sådan udelukkelse er begrundet i, at der forfølges en legitim samfundsinteresse, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. National ret skal således gøre det muligt at identificere den legitime samfundsinteresse, som under nærmere fastsatte omstændigheder begrunder udelukkelsen af en gældssanering.
- 48 I det foreliggende tilfælde, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 9, har den spanske lovgiver i præambelen til lov nr. 16/2022, som har til formål at sikre gennemførelsen af rekonstruktions- og insolvensdirektivet i spansk ret, redegjort for grundene til, at den har fastsat undtagelser til gældssanering. Denne lovgiver har heri bl.a. anført, at en skyldner, som opfylder kravet om god tro, kan have adgang til gældssanering af hele gælden, bortset fra gæld, der

undtagelsesvis og på grund af dens særlige karakter i henhold til loven anses for ikke at kunne gøres til genstand for gældssanering. Disse udelukkelse er bl.a. baseret på den særlige betydning, som opfyldelsen af visse fordringer har for et retfærdigt samfund præget af samhørighed, som har grundlag i retsstaten. Blandt disse fordringer findes de offentligretlige fordringer. Gældssanering af disse sidstnævnte fordringer er således underlagt visse begrænsninger og kan kun finde sted ved den første gældssanering og ikke ved efterfølgende.

- 49 Det tilkommer den forelæggende ret at prøve, for det første, om disse grunde udgør legitime samfundshensyn, og, for det andet, om det fremgår af den nationale lovgivning, at de nævnte grunde begrundet udelukkelsen af gældssanering under nærmere fastsatte omstændigheder såsom dem, der er fastsat i TRLC's artikel 487, stk. 1, nr. 2.
- 50 Med hensyn til denne prøvelse skal det bemærkes, at medlemsstaterne skal udøve deres beføjelser under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet. Det følger heraf, at den pågældende nationale foranstaltning ikke må overskride grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne foranstaltning (jf. i denne retning dom af 24.2.2022, *Agenzia delle dogane e dei monopoli et Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-452/20, EU:C:2022:111, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis). Den kan således ikke påvirke medlemsstaternes forpligtelse, som er fastsat i rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 20, stk. 1, til at sikre, at insolvente iværksættere har adgang til mindst én procedure, der kan føre til en fuld gældssanering.
- 51 For så vidt som den forelæggende ret har anført, at udelukkelsen af gældssanering under omstændigheder som dem, der er defineret i TRLC's artikel 487, stk. 1, nr. 2, er begrundet af den nationale lovgiver under henvisning til en legitim samfundsinteresse, tilkommer det således denne at prøve, om denne interesse, henset til dette princip, navnlig begrundet, at dette krav finder anvendelse på sådan gæld i de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, og at en eventuel forsinkelse af vedtagelsen af afgørelsen om afledt ansvar ikke kan tages i betragtning.
- 52 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål, litra b), c) og d), i sag C-289/23 og det andet og det fjerde spørgsmål i sag C-305/23 besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv stiller krav om betaling af ikke-privilegerede offentligretlige fordringer efter insolvensbehandling for at kunne få gældssanering, udelukker adgang til gældssanering under omstændigheder, hvor skyldner har udvist uagtsom eller forsømmelig adfærd uden dog at have handlet uhæderligt eller i ond tro, og udelukker denne adgang, når skyldner i løbet af de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, ved en endelig administrativ afgørelse er blevet pålagt sanktioner for meget alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige, socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser, eller når skyldner har været genstand for en endelig afgørelse om afledt ansvar, medmindre denne skyldner på tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning fuldt ud har indfriet skattegæld og gæld til sociale sikringsordninger, forudsat at sådanne undtagelser er behørigt begrundet i henhold til national ret.

Det første spørgsmål, litra e), i sag C-289/23

- 53 Med det første spørgsmål, litra e), i sag C-289/23 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som i et særligt tilfælde udelukker adgang til gældssanering, uden at denne udelukkelse er blevet behørigt begrundet af den nationale lovgiver.
- 54 I denne henseende, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 46, har EU-lovgiver udtrykkeligt betinget udøvelsen af den mulighed, der er givet medlemsstaterne i denne bestemmelse, af, at de undtagelser, der vedtages på grundlag heraf er »behørigt begrundet«.
- 55 Det fremgår af rekonstruktions- og insolvensdirektivet, at den begrundelse, som en medlemsstat skal give som begrundelse for en udelukkelse som den, der er omhandlet i denne hovedsag, skal fremgå enten af den behandling, der har ført til denne udelukkelse, eller af national ret. Hvad angår det første tilfælde, hvor forarbejderne til, præambelen til og begrundelsen for lovgivningsmæssige retsakter i henhold til national ret udgør en integrerende del af disse eller er relevante med henblik på at fortolke disse, og når de indeholder en begrundelse for den undtagelse, der er opretholdt eller indført i forbindelse med udøvelsen af den mulighed, der er fastsat i dette direktivs artikel 23, stk. 2, skal det således fastslås, at denne begrundelse er i overensstemmelse med kravene i denne bestemmelse. Det fremgår desuden af det andet tilfælde, at den nævnte begrundelse ligeledes kan fremgå af andre bestemmelser i national ret end den, der indeholder denne undtagelse, såsom en national forfatningsmæssig eller administrativ bestemmelse (jf. i denne retning dom af 8.5.2024, Instituto da Segurança Social m.fl., C-20/23, EU:C:2024:389, præmis 37).
- 56 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål, litra e), i sag C-289/23 besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som i et særligt tilfælde udelukker adgang til gældssanering, uden at denne udelukkelse er blevet behørigt begrundet af den nationale lovgiver.

Det andet spørgsmål, litra a), i sag C-289/23

- 57 Med det andet spørgsmål, litra a), i sag C-289/23 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at listen over de særlige gældskategorier, der findes heri, er udtømmende, og om, såfremt dette ikke er tilfældet, 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.
- 58 Det må fastslås, at dette spørgsmål i det væsentlige er identisk med det tredje spørgsmål forelagt i den sag, der gav anledning til dom af 11. april 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering) (C-687/22, EU:C:2024:287, præmis 25 og 36).
- 59 Følgelig, og således som det fremgår af denne doms præmis 44 og domskonklusionens punkt 2, skal det andet spørgsmål, litra a), i sag C-289/23 besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at listen over de særlige

gældskategorier, der findes heri, ikke er udtømmende, 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, litra b) og e), i sag C-289/23

- 60 Med det andet spørgsmål, litra b) og e), i sag C-289/23 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national gennemførelseslovgivning, som fastsætter en generel udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering med den begrundelse, at opfyldelsen af disse fordringer er af særlig betydning for et retfærdigt samfund præget af samhørighed på grundlag af retsstaten, bortset fra under omstændigheder og inden for grænser, der kvantitativt er meget strenge, uafhængigt af disse fordringers karakter og de omstændigheder, hvorunder de er opstået, og som følgelig begrænser rækkevidden af de nationale bestemmelser om gældssanering, der fandt anvendelse på denne gældskategori inden vedtagelsen af denne lovgivning.
- 61 I denne henseende bemærkes for det første, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 59, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at listen over særlige gældskategorier, der findes heri, ikke er udtømmende, 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.
- 62 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv i deres nationale ret kan udelukke gældskategorier, hvis udelukkelse ikke var fastsat i den nationale lovgivning inden denne gennemførelse, fra gældssanering, må det fastslås, at hverken direktivet eller de forarbejder, der gik forud for vedtagelsen heraf, indeholder elementer, der gør det muligt at fastslå, at EU-lovgiver havde til hensigt at begrænse medlemsstaternes skønsmargen ved at forhindre disse sidstnævnte i at vedtage bestemmelser, der udelukker gældskategorier, som ikke var udelukket inden nævnte gennemførelse, fra gældssanering.
- 63 Ved derimod i rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, at anføre, at medlemsstaterne under visse betingelser »kan udelukke særlige gældskategorier fra gældssanering eller begrænse adgangen til gældssanering eller fastsætte en længere gældssaneringsperiode«, har EU-lovgiver udtrykkeligt givet medlemsstaterne mulighed for, når disse betingelser er opfyldt, at vedtage bestemmelser, der udelukker gældskategorier, der ikke tidligere var udelukket, fra gældssanering.
- 64 Når dette er sagt, har EU-lovgiver udtrykkeligt underlagt udøvelsen af den mulighed, der således er givet medlemsstaterne i denne bestemmelse, en betingelse om, at sådanne udelukkelse er behørigt begrundet. Det følger heraf, at når den nationale lovgiver vedtager bestemmelser, der fastsætter sådanne undtagelser, skal grundene til disse undtagelser følge af national ret eller af den behandling, der førte til disse, og disse grunde skal forfølge en legitim samfundsinteresse (dom af 11.4.2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering), C-687/22, EU:C:2024:287, præmis 42).

- 65 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 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 (dom af 11.4.2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering), C-687/22, EU:C:2024:287, præmis 43).
- 66 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at prøve, om begrundelsen vedrørende den særlige betydning, som opfyldelsen af visse fordringer har for et retfærdigt samfund præget af samhørighed, som har grundlag i retsstaten, der findes i præambelen til lov nr. 16/2022, behørigt begrundet den generelle udelukkelse, som er fastsat i denne lovs artikel 489, stk. 1, nr. 5, af disse fordringer fra gældssanering, bortset fra under omstændigheder og inden for grænser, der kvantitativt er meget strenge, uafhængigt af disse fordringers karakter og de omstændigheder, hvorunder de er opstået. Ved denne prøvelse skal den forelæggende ret tage hensyn til forpligtelsen til at overholde proportionalitetsprincippet, således som det fremgår af nærværende doms præmis 50.
- 67 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål, litra b) og e), i sag C-289/23 besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national gennemførelseslovgivning, som fastsætter en generel udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering med den begrundelse, at opfyldelsen af disse fordringer er af særlig betydning for et retfærdigt samfund præget af samhørighed på grundlag af retsstaten, bortset fra under omstændigheder og inden for grænser, der kvantitativt er meget strenge, uafhængigt af disse fordringers karakter og de omstændigheder, hvorunder de er opstået, og som følgelig begrænser rækkevidden af de nationale bestemmelser om gældssanering, der fandt anvendelse på denne gældskategori inden vedtagelsen af denne lovgivning, forudsat at denne udelukkelse er behørigt begrundet i henhold til national ret.

Det andet spørgsmål, litra c), i sag C-289/23

- 68 Med det andet spørgsmål, litra c), i sag C-289/23 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som indfører en generel regel om udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering, for så vidt som den giver offentlige kreditorer en privilegeret behandling i forhold til andre kreditorer.
- 69 I denne henseende fremgår det for det første af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 59 og 61, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at listen over særlige gældskategorier, der findes heri, ikke er udtømmende, 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.
- 70 For det andet indeholder hverken rekonstruktions- og insolvensdirektivet eller de forarbejder, der gik forud for vedtagelsen heraf, elementer, der kan understøtte den tese, 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

skattefordringer og fordringer vedrørende social sikring, 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 (dom af 8.5.2024, Instituto da Segurança Social m.fl., C-20/23, EU:C:2024:389, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

- 71 Domstolen har endvidere fastslået, at en udelukkelse af offentligretlige fordringer, såsom skattefordringer og fordringer vedrørende social sikring, fra gældssanering, kan være behørigt begrundet. Fordringer er nemlig ikke alle af samme art, kreditorerne har ikke samme kvalitet, og opkrævningen af disse fordringer kan opfylde særlige formål. I betragtning af den status, som skattefordringer og fordringer vedrørende social sikring har, og formålet med opkrævningen af skatter og sociale bidrag kan medlemsstaterne således med rette antage, at offentlige institutionelle kreditorer ikke befinder sig i samme situation som kreditorer i den kommercielle eller private sektor med hensyn til opkrævning af fordringer. Hvis dette er tilfældet, er muligheden for at udelukke skattefordringer og fordringer vedrørende social sikring fra gældssanering ikke ensbetydende med, at offentlige institutionelle kreditorer i forhold til andre kreditorer, der ikke er omfattet af en sådan udelukkelse, uberettiget begunstiges (jf. i denne retning dom af 8.5.2024, Instituto da Segurança Social m.fl., C-20/23, EU:C:2024:389, præmis 43).
- 72 Domstolen har således fastslået, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at medlemsstaterne har mulighed for at udelukke særlige gældskategorier fra gældssanering, såsom skattefordringer og fordringer vedrørende social sikring, og således tildele dem en privilegeret status, forudsat at en sådan udelukkelse er behørigt begrundet i henhold til national ret (jf. i denne retning dom af 8.5.2024, Instituto da Segurança Social m.fl., C-20/23, EU:C:2024:389, præmis 45).
- 73 Følgelig skal det andet spørgsmål, litra a), i sag C-289/23 besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som indfører en generel regel om udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering, for så vidt som den giver offentlige kreditorer en privilegeret behandling i forhold til andre kreditorer, forudsat at en sådan udelukkelse er behørigt begrundet i henhold til national ret.

Det andet spørgsmål, litra d), i sag C-289/23

- 74 Med det andet spørgsmål, litra d), i sag C-289/23 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en begrænsning af gældssanering af en særlig gældskategori ved at indføre et loft, hvorover gældssanering er udelukket, uden at dette loft er fastsat ud fra størrelsen af den pågældende gæld.
- 75 Det må i denne henseende fastslås, at til forskel fra dette direktivs artikel 20, stk. 2, som pålægger medlemsstater – der betinger en fuld gældssanering af iværksætterens delvise tilbagebetaling – at sikre, 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«, fastsætter dette direktivs artikel 23, stk. 4, ikke udtrykkeligt, at medlemsstaterne, når de fastsætter en begrænsning af adgang til gældssanering, skal fastsætte et

loft på grundlag af den pågældende gælds faktiske beløb, og bestemmelsen indeholder heller ikke noget element, der kan understøtte den tese, hvorefter EU-lovgiver har haft til hensigt at begrænse den skønsmargen, som medlemsstaterne har, når de fastsætter sådanne begrænsninger.

- 76 Hvad netop angår den skønsmargen, som medlemsstaterne har i henhold til denne sidstnævnte bestemmelse, har Domstolen allerede fastslået, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at den 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 (dom af 11.4.2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering), C-687/22, EU:C:2024:287, præmis 41).
- 77 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, ville det have været paradoksalt fra EU-lovgivers side yderligere at indsnævre den skønsmargen, som medlemsstaterne har, når de begrænser adgangen til gældssanering, i forhold til den skønsmargen, de har, når de udelukker en særlig gældskategori fra gældssanering.
- 78 Det må følgelig indledningsvis 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 de begrænsninger af adgangen til gældssanering, de har til hensigt at indføre.
- 79 Når dette er sagt, har EU-lovgiver for det første, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 64, udtrykkeligt underlagt udøvelsen af den mulighed, der således er givet medlemsstaterne i denne artikel 23, stk. 4, en betingelse om, at sådanne begrænsninger af adgangen til gældssanering er behørigt begrundet. Det følger heraf, at når den nationale lovgiver vedtager bestemmelser, der fastsætter sådanne undtagelser, skal grundene til disse undtagelser følge af national ret eller af den behandling, der førte til disse, og disse grunde skal forfølge en legitim samfundsinteresse.
- 80 I denne henseende, og således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 65, 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 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.
- 81 Når medlemsstaterne for det andet, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 50, udøver skønsmargen med hensyn til de undtagelser, de kan vedtage i henhold til rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal de overholde proportionalitetsprincippet. De midler, som medlemsstaterne vælger, må derfor ikke overskride grænserne for, hvad der er egnet til og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, de forfølger, og ikke svække de formål, der forfølges med dette direktiv, nemlig i det foreliggende tilfælde formålet om at sikre, at insolvente iværksættere har adgang til mindst én procedure, der kan føre til en fuld gældssanering.
- 82 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål, litra d), i sag C-289/23 besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en begrænsning af

gældssanering af en særlig gældskategori ved at indføre et loft, hvorover gældssanering er udelukket, uden at dette loft er fastsat ud fra størrelsen af den pågældende gæld, forudsat at denne begrænsning er behørigt begrundet i medfør af national ret.

Det første spørgsmål i sag C-305/23

- 83 Med det første spørgsmål i sag C-305/23 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rekonstruktions- og insolvensdirektivet skal fortolkes således, at når en national lovgiver beslutter at udøve den mulighed, der er fastsat i dette direktivs artikel 1, stk. 4, og udvider anvendelsen af de procedurer, der giver mulighed for gældssanering af gæld stiftet af insolvente iværksættere, til insolvente fysiske personer, der ikke er iværksættere, skal de regler, der er gjort anvendelige på disse fysiske personer i medfør af en sådan udvidelse, være i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets afsnit III.
- 84 Både den spanske regering og Europa-Kommissionen har bestridt, at dette spørgsmål kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at det ikke er relevant. Til støtte for denne indsigelse har Kommissionen gjort gældende, at det er åbenbart, at den pågældende skyldner, selv om vedkommende ikke udøver iværksættervirksomhed på nuværende tidspunkt, udøvede en sådan virksomhed på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og at det er dét, som er afgørende med henblik på anvendeligheden af rekonstruktions- og insolvensdirektivet. Den spanske regering har for sit vedkommende anført, at det nævnte spørgsmål ikke er nødvendigt for afgørelsen af tvisten i denne hovedsag, idet de nationale bestemmelser vedrørende gældssanering finder anvendelse på skyldner, uanset om vedkommende er iværksætter eller ej.
- 85 Det bemærkes i denne henseende, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 5.9.2024, W. GmbH, C-67/23, EU:C:2024:680, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 86 I den foreliggende sag synes den ønskede fortolkning af rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 1, stk. 4, ikke klart at savne enhver forbindelse med genstanden for tvisten i hovedsagen i sag C-305/23. Således synes det første spørgsmål i denne sag, i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, at være relevant, idet, således som anført i nærværende doms præmis 21, insolvensbehandlingen og gældssaneringsbehandlingen angår S.E.I. som fysisk person og ikke som iværksætter. Det forhold, at spansk ret fastsætter gældssanering for en skyldner, uanset om vedkommende er iværksætter eller ej, har endvidere ikke betydning for relevansen af dette spørgsmål, hvormed den forelæggende ret har rejst spørgsmål om, hvorvidt de nationale regler vedrørende gældssanering, når disse regler finder anvendelse på fysiske personer, skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktivs afsnit III.
- 87 Hvad angår besvarelsen af det nævnte spørgsmål skal det bemærkes, at rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 1, stk. 4, bestemmer, at medlemsstaterne »kan udvide anvendelsen af de i [denne artikel 1, stk. 1, litra b)], omhandlede procedurer til at omfatte insolvente fysiske personer, som ikke er iværksættere«.

- 88 Det må fastslås, at ordlyden af den nævnte artikel 1, stk. 4, er entydig, for så vidt som bestemmelsen alene slet og ret fastsætter en udvidelse af de i samme artikel 1, stk. 1, litra b), »nævnte procedurer«, dvs. dem, der giver mulighed for gældssanering af gæld stiftet af insolvente iværksættere, til insolvente fysiske personer, der ikke er iværksættere. Denne ordlyd nævner ikke nogen delvis udvidelse af disse procedurer.
- 89 Denne fortolkning af rekonstruktions- og insolvensdirektivets artikel 1, stk. 4, understøttes af 21. betragtning til dette direktiv, hvori det navnlig er anført, at selv om direktivet ikke indeholder bindende regler om forbrugeres overgældsætning, er det tilrådeligt, at medlemsstaterne snarest muligt anvender samme direktivs »bestemmelser« om gældssanering også på forbrugere.
- 90 Det skal tilføjes, at rekonstruktions- og insolvensdirektivet ikke i øvrigt indeholder noget element, der kan understøtte tesen om, at EU-lovgiver havde til hensigt at give medlemsstaterne en skønsmargen med hensyn til omfanget af anvendelsen på insolvente fysiske personer, der ikke er iværksættere, af de procedurer, der er nævnt i dette direktivs artikel 1, stk. 1, litra b). Derimod fremgår det klart af både 21. betragtning til og artikel 1, stk. 4, i direktivet, at EU-lovgiver havde ønske om ikke at give medlemsstaterne mulighed for at vælge en »delvis« eller »à la carte« udvidelse af disse procedurer til insolvente fysiske personer, der ikke er iværksættere.
- 91 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål i sag C-305/23 besvares med, at rekonstruktions- og insolvensdirektivet skal fortolkes således, at når en national lovgiver beslutter at udøve den mulighed, der er fastsat i dette direktivs artikel 1, stk. 4, og udvider anvendelsen af de procedurer, der giver mulighed for gældssanering af gæld stiftet af insolvente iværksættere, til insolvente fysiske personer, der ikke er iværksættere, skal de regler, der er gjort anvendelige på disse fysiske personer i medfør af en sådan udvidelse, være i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets afsnit III.

Det femte spørgsmål i sag C-305/23

- 92 For så vidt som det fjerde spørgsmål i sag C-305/23, således som det fremgår af nærværende doms præmis 40-44, i det væsentlige skal besvares benægtede, er det ufornuddent at besvare det femte spørgsmål i denne sag.

Sagsomkostninger

- 93 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra 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) Artikel 23, stk. 2, 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)**

skal fortolkes således, at

listen over omstændigheder, der findes heri, ikke er udtømmende, og at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv i deres nationale ret har mulighed for at vedtage bestemmelser, der begrænser adgangen til gældssanering mere end den tidligere nationale lovgivning, ved at nægte eller begrænse adgang til gældssanering, ved at tilbagekalde adgangen til gældssanering eller ved at fastsætte længere frister for opnåelse af en fuld gældssanering eller længere udelukkelsesperioder under andre omstændigheder end dem, der er opregnet i denne artikel 23, stk. 2, forudsat at disse omstændigheder er fastsat nærmere, og at sådanne undtagelser er behørigt begrundet.

2) Artikel 23, stk. 1 og 2, i direktiv 2019/1023

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv stiller krav om betaling af ikke-privilegerede offentligretlige fordringer efter insolvensbehandling for at kunne få gældssanering, udelukker adgang til gældssanering under omstændigheder, hvor skyldner har udvist uagtsom eller forsømmelig adfærd uden dog at have handlet uhæderligt eller i ond tro, og udelukker denne adgang, når skyldner i løbet af de ti år, der går forud for ansøgningen om gældssanering, ved en endelig administrativ afgørelse er blevet pålagt sanktioner for meget alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige, socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser, eller når skyldner har været genstand for en endelig afgørelse om afledt ansvar, medmindre denne skyldner på tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning fuldt ud har indfriet skattegæld og gæld til sociale sikringsordninger, forudsat at sådanne undtagelser er behørigt begrundet i henhold til national ret.

3) Artikel 23, stk. 2, i direktiv 2019/1023

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som i et særligt tilfælde udelukker adgang til gældssanering, uden at denne udelukkelse er blevet behørigt begrundet af den nationale lovgiver.

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

skal fortolkes således, at

listen over særlige gældskategorier, der findes heri, ikke er udtømmende, 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.

5) Artikel 23, stk. 4, i direktiv 2019/1023

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for en national gennemførelseslovgivning, som fastsætter en generel udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering med den begrundelse, at opfyldelsen af disse fordringer er af særlig betydning for et retfærdigt samfund præget af samhørighed på grundlag af retsstaten, bortset fra under omstændigheder og inden for grænser, der kvantitativt er meget strenge, uafhængigt af disse fordringers karakter og de omstændigheder, hvorunder de er opstået, og som følgelig begrænser rækkevidden af de nationale bestemmelser om gældssanering, der fandt anvendelse på denne gældskategori inden vedtagelsen af denne lovgivning, forudsat at denne udelukkelse er behørigt begrundet i henhold til national ret.

6) Artikel 23, stk. 4, i direktiv 2019/1023

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som indfører en generel regel om udelukkelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering, for så vidt som den giver offentlige kreditorer en privilegeret behandling i forhold til andre kreditorer, forudsat at en sådan udelukkelse er behørigt begrundet i henhold til national ret.

7) Artikel 23, stk. 4, i direktiv 2019/1023

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en begrænsning af gældssanering af en særlig gældskategori ved at indføre et loft, hvorover gældssanering er udelukket, uden at dette loft er fastsat ud fra størrelsen af den pågældende gæld, forudsat at denne begrænsning er behørigt begrundet i medfør af national ret.

8) Direktiv 2019/1023

skal fortolkes således, at

når en national lovgiver beslutter at udøve den mulighed, der er fastsat i dette direktivs artikel 1, stk. 4, og udvider anvendelsen af de procedurer, der giver mulighed for gældssanering af gæld stiftet af insolvente iværksættere, til insolvente fysiske personer, der ikke er iværksættere, skal de regler, der er gjort anvendelige på disse fysiske personer i medfør af en sådan udvidelse, være i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets afsnit III.

Underskrifter