



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,  
predstavljeni 14. decembra 2023<sup>1</sup>

**Zadeva C-687/22**

**Julieta,  
Rogelio  
proti**

**Agencia Estatal de la Administración Tributaria**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Audiencia Provincial de Alicante (sodišče pokrajine Alicante, Španija))

„Predhodno odločanje – Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah – Postopki zaradi insolventnosti – Načrt prestrukturiranja – Direktiva (EU) 2019/1023 – Izključitev javnopravnih terjatev – Pravni učinki direktiv – Obveznost, da se resno ne ogrozi uresničitev cilja, določenega z Direktivo“

## I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 23(4) Direktive (EU) 2019/1023 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o okvirih preventivnega prestrukturiranja, odpustu dolgov in prepovedih opravljanja dejavnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov glede prestrukturiranja, insolventnosti in odpusta dolgov ter o spremembi Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o prestrukturiranju in insolventnosti)<sup>2</sup>.

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med fizičnima osebama, ki sta postali insolventni (v nadaljevanju: dolžnika), in Agencia Estatal de Administración Tributaria (državna agencija za davčno upravo, Španija) (v nadaljevanju: AEAT) v zvezi s prošnjo za odpust dolgov, ki sta jo dolžnika vložila v postopku zaradi insolventnosti, ki se je nanašal nanju. AEAT je namreč nasprotovala odpustu dolgov, ki so ustrezali davčni terjatvi.

3. Ta zadeva daje Sodišču priložnost, da pojasni manevrski prostor, ki ga imajo države članice pri prenosu člena 23(4) Direktive 2019/1023, ki določa, da se določene kategorije terjatev lahko izključijo iz mehanizma popolnega odpusta dolgov.

<sup>1</sup> Jezik izvornika: francoščina.

<sup>2</sup> UL 2019, L 172, str. 18.

4. V teh sklepnih predlogih bom po koncu analize predlagal, naj se Audiencia Provincial de Alicante (sodišče pokrajine Alicante, Španija), ki je predložitveno sodišče, odgovori, da države članice lahko določijo, da se iz popolnega odpisa dolgov izključijo javnopravne terjatve, pod pogojem, da je to ustrezno utemeljeno.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

5. Člen 23 Direktive 2019/1023, naslovljen „Odstopanja“, v odstavku 4 določa:

„Države članice lahko določene kategorije dolgov izključijo iz odpusta dolgov ali omejijo dostop do odpusta dolgov ali določijo daljše preizkusne dobe za odpust dolgov, kadar so take izključitve, omejitve ali daljše dobe ustrezno utemeljene, kot v primeru:

- (a) zavarovanih dolgov;
- (b) dolgov, ki izhajajo iz kazenskih sankcij ali so z njimi povezani;
- (c) dolgov, ki izhajajo iz odškodninske odgovornosti;
- (d) dolgov v zvezi s prežिवninskimi obveznostmi, ki izhajajo iz družinskega razmerja, starševstva, zakonske zveze ali svaštva;
- (e) dolgov, ki nastanejo po predložitvi prošnje za postopek, ki vodi do odpusta dolgov, oziroma po uvedbi takšnega postopka, ter
- (f) dolgov, ki izhajajo iz obveznosti plačila stroška postopka, ki vodi do odpusta dolgov.“

6. Iz besedila člena 34(1) in (2) ter člena 35 te direktive izhaja, da je začela veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije* in da se je rok za prenos iztekel 17. julija 2021, ta rok pa je lahko bil v primeru posebnih težav podaljšan za eno leto. Kraljevina Španija je uporabila ta dodatni rok.

### B. Špansko pravo

7. Z Real Decreto-ley 1/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (kraljeva uredba-zakon 1/2015 o mehanizmu druge priložnosti, zmanjšanju finančnega bremena in drugih socialnih ukrepih)<sup>3</sup> z dne 27. februarja 2015 je bil Ley 22/2003 Concursal (zakon 22/2003 o stečajih)<sup>4</sup> z dne 9. julija 2003 (v nadaljevanju: zakon o stečajih) spremenjen z vstavitvijo novega člena 178a, ki ureja ugodnost odpusta dolgov. S to določbo je bila uvedena dvostopenjska ureditev, ki dolžniku omogoča, da se

<sup>3</sup> BOE št. 51 z dne 28. februarja 2015, str. 19058. Ta kraljeva uredba-zakon je bila brez sprememb odobrena z Ley 25/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (zakon 25/2015 o mehanizmu druge priložnosti, zmanjšanju finančnega bremena in drugih socialnih ukrepih) z dne 28. julija 2015 (BOE št. 180 z dne 29. julija 2015, str. 64479).

<sup>4</sup> BOE št. 164 z dne 10. julija 2003, str. 26905.

odloči bodisi za takojšen odpust dolgov (člen 178a(3), točka 4) bodisi za odpust dolgov v petih letih, za katerega velja načrt za odplačilo dolgov (člen 178a(3), točka 5). V zvezi z odloženim odpustom dolgov z načrtom za odplačilo dolgov je člen 178a(5), točka 1, zakona o stečajih določal:

„Ugodnost odpusta dolgov, odobrena dolžnikom iz odstavka 3, točka 5, se razširi na neizpolnjeni del naslednjih terjatev:

(1) nezavarovane in podrejene terjatve, ki so na dan zaključka kolektivnega postopka še odprte, čeprav niso bile prijavljene, z izjemo javnopравnih in preživninskih terjatev.“

8. Z Real Decreto Legislativo 1/2020 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (kraljeva zakonska uredba 1/2020 o sprejetju prečiščenega besedila zakona o stečajih)<sup>5</sup> z dne 5. maja 2020 (v nadaljevanju: TRCL) je bil zakon o stečajih znova spremenjen s tem, da je bil člen 178a zakona o stečajih nadomeščen z novim poglavjem tega zakona, kar se je izkoristilo za izključitev javnopравnih terjatev s področja uporabe odpusta dolgov ne glede na to, ali je ta takojšen ali odložen.

9. Člen 491(1) TRCL je določal:

„Če so bile terjatve do stečajne mase in prednostne terjatve v primeru stečaja v celoti izpolnjene ter če je dolžnik, ki izpolnjuje pogoje za to, poskušal doseči predhodno izvensodno poravnavo glede plačil, se ugodnost odpusta dolgov razširi na vse neizpolnjene terjatve, z izjemo javnopравnih in preživninskih terjatev.“

10. Člen 497(1), točka 1, TRCL je določal:

„Ugodnost odpusta dolgov, odobrena dolžnikom, ki so se strinjali s tem, da zanje velja načrt za odplačilo dolgov, se razširi na del naslednjih terjatev, ki bo v skladu s tem načrtom ostal neizpolnjen:

(1) nezavarovane in podrejene terjatve, ki so na dan zaključka postopka zaradi insolventnosti še odprte, čeprav niso bile prijavljene, z izjemo javnopравnih in preživninskih terjatev.“

11. Z Ley 16/2022 de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la [Directiva 2019/1023] (zakon 16/2022 o spremembi prečiščenega besedila zakona o stečajih, sprejetega s [TRLIC] za prenos [Direktive 2019/1023])<sup>6</sup> z dne 5. septembra 2022 (v nadaljevanju: zakon 16/2022) je bil spremenjen TRLIC, hkrati pa je bila potrjena izključitev javnopравnih terjatev s področja uporabe odpusta dolgov ne glede na to, ali je ta takojšen ali odložen. Člen 489(1), točka 5, novega besedila TRLIC določa:

„Odpust dolgov se razširi na vse neizpolnjene obveznosti, z izjemo naslednjih:

[...]

<sup>5</sup> BOE št. 127 z dne 7. maja 2020, str. 31518.

<sup>6</sup> BOE št. 214 z dne 6. septembra 2022, str. 123682.

(5) dolgove, ki izhajajo iz javnopравnih terjatev. Vendar se dolgovi, katerih upravljanje izterjave je v pristojnosti [AEAT], lahko odpustijo do najvišjega zneska 10.000 EUR na dolžnika; za prvih 5000 EUR dolga je odpust popoln, od tega zneska pa odpust dosega 50 % dolgov do navedenega najvišjega zneska. Tudi dolgovi družbe se lahko odpustijo v istem znesku in pod enakimi pogoji. Odpuščen znesek do navedene zgornje meje se uporabi v nasprotnem prednostnem vrstnem redu, ki je zakonito določen s tem zakonom, in v vsaki kategoriji glede na njegovo starost.“

12. V oddelku IV preambule zakona 16/2022 je med drugim navedeno:

„Direktiva 2019/1023 vsem državam članicam nalaga obveznost, da vzpostavijo mehanizem druge priložnosti za preprečitev, da bi se dolžniki poskušali preseliti v druge države, ki že določajo te mehanizme, s stroški, ki bi jih to pomenilo tako za dolžnika kot za njegove upnike. Vzporedno se poenotenje v tej točki šteje za bistveno za delovanje evropskega enotnega trga.

[...]

Vzpostavljena sta dva načina odpusta dolgov: odpust dolgov z likvidacijo stečajne mase in odpust dolgov z načrtom za odplačilo dolgov. [...]

[...]

Odpust dolgov se razširi na vse terjatve v okviru kolektivnega postopka in terjatve do stečajne mase. Izjeme v nekaterih primerih temeljijo na posebnem pomenu njihovega izpolnjevanja za pravično in solidarno družbo, ki temelji na pravni državi (kot so preživninski dolgovi, dolgovi, ki izhajajo iz javnopравnih terjatev, dolgovi, ki izhajajo iz kaznivih dejanj, ali celo dolgovi, ki izhajajo iz odškodninske odgovornosti). Tako je odpust dolgov za javnopравne terjatve odvisen od nekaterih omejitev in je mogoč le ob prvem odpustu dolgov, ne pa pri naslednjih [...]

### III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

13. Dolžnika sta v postopku zaradi insolventnosti, ki se je nanašal nanju, 3. marca 2021 zaprosila za odpust dolgov, ki mu je AEAT nasprotovala v zvezi s svojo terjatvijo v višini 192.366,21 EUR, ki jo je štela za prednostno javnopравno terjatev.

14. Juzgado de Primera Instancia n° 1 de Denia (sodišče prve stopnje št. 1 v Denii, Španija) je 30. julija 2021 končalo ta postopek zaradi insolventnosti in dolžnikoma odobrilo odpust dolgov, razen za javnopравne in preživninske terjatve.

15. Dolžnika sta zoper to odločbo vložila pritožbo pri Audiencia Provincial de Alicante (sodišče pokrajine Alicante).

16. Glede na datum prošnje dolžnikov to sodišče meni, da različica zakona o stečajih, ki jo je treba upoštevati, ni tista, ki izhaja iz zakona 16/2022, s katerim je bila prenesena Direktiva 2019/1023, temveč tista, ki izhaja iz kraljeve zakonske uredbe 1/2020, objavljene po začetku veljavnosti te

direktive v roku za prenos.<sup>7</sup> Obe besedili določata, da so javnopravne terjatve izključene iz odpusta dolgov.

17. Navedeno sodišče navaja, da v španski sodni praksi obstajajo razhajanja. V nekaterih odločbah se šteje, da so javnopravne terjatve upravičene do odpusta dolgov, v drugih pa je ugotovljeno nasprotno. V vseh odločbah, ki jih je predložitveno sodišče pregledalo, je bila kot merilo razlage uporabljena Direktiva 2019/1023.

18. Predložitveno sodišče ima pomisleke glede združljivosti TRLC s to direktivo v zvezi z izključitvijo oziroma neizključitvijo javnopravnih terjatev iz odpusta dolgov.

19. Na eni strani se sprašuje, ali je izključitev javnopravnih terjatev iz odpusta dolgov, določena v španskem pravu, ustrezno utemeljena. Pojasnjuje, da člen 23 Direktive 2019/1023 dovoljuje odstopanje od splošnega pravila iz člena 20(1) te direktive, v skladu s katerim je odpust dolgov popoln. Natančneje, člen 23(4) navedene direktive državam članicam daje možnost, da iz odpusta dolgov izključijo določene kategorije terjatev, pod pogojem, da je izključitev „ustrezno utemeljen[a]“.<sup>8</sup>

20. Vendar to sodišče pojasnjuje, da v nasprotju z zakonom 16/2022<sup>9</sup> TRLC v različici, ki izhaja iz kraljeve zakonske uredbe 1/2020, ne vsebuje nobene utemeljitve za izključitev javnopravnih terjatev iz odpusta dolgov.

21. Na drugi strani se predložitveno sodišče sprašuje, ali je seznam določenih kategorij terjatev, ki se lahko izključijo iz odpusta dolgov, v členu 23(4) Direktive 2019/1023 izčrpen, saj če bi bilo tako, bi bil zakon o stečajih v različici, ki izhaja iz kraljeve zakonske uredbe 1/2020, v nasprotju s tem členom. Nasprotno pa, če bi bili na tem seznamu navedeni le primeri, bi bil ta zakon skladen z navedenim členom.

22. Po njegovem mnenju bi lahko dejstvo, da javnopravne terjatve niso navedene na seznamu iz člena 23(4) Direktive 2019/1023, čeprav so zelo pomembne v postopkih zaradi insolventnosti, pomenilo, da je ta seznam izčrpen. Poleg tega bi absolutna in popolna svoboda držav članic, da javnopravne terjatve izključijo iz odpusta dolgov, in posledično možna raznolikost nacionalnih ureditev na tem področju lahko vplivali na delovanje notranjega trga in uresničevanje temeljnih svoboščin, kot sta prosti pretok kapitala in svoboda ustanavljanja.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Predložitveno sodišče navaja sodno prakso Sodišča, v skladu s katero direktive ne učinkujejo le po njihovem prenosu ali po izteku roka za prenos, temveč tudi prej, ker države članice pred iztekom tega roka ne smejo sprejeti ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev direktive ali resno posegli vanje. V zvezi s tem navaja sodbe z dne 8. oktobra 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431); z dne 18. decembra 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628), in z dne 22. novembra 2005, *Mangold* (C-144/04, EU:C:2005:709).

<sup>8</sup> Predložitveno sodišče omenja tudi uvodni izjavi 78 in 81 Direktive 2019/1023.

<sup>9</sup> Glej točko 12 teh sklepnih predlogov.

<sup>10</sup> Predložitveno sodišče se sklicuje na uvodno izjavo 1 Direktive 2019/1023.

23. V teh okoliščinah je Audiencia Provincial de Alicante (sodišče pokrajine Alicante) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je mogoče uporabiti načelo razlage v skladu s členom 23(4) Direktive [2019/1023], če so se dejstva (kot v obravnavanem primeru glede na datum vložitve prošnje za odpust dolgov) zgodila v vmesnem obdobju med začetkom njene veljavnosti in rokom za prenos, in če nacionalna zakonodaja, ki se uporablja, (prečiščeno besedilo zakona o stečajih, kakor je bilo spremenjeno s kraljevo zakonsko uredbo 1/20) ni tista, s katero je opravljen prenos Direktive (zakon 16/2022)?
2. Ali je nacionalna ureditev, kakršna je španska ureditev, določena v prečiščenem besedilu TRLC (kakor je bil spremenjen s kraljevo zakonsko uredbo 1/2020), ki ne vsebuje nobene utemeljitve za izključitev javnopравnih terjatev iz odpusta dolgov, skladna s členom 23(4) Direktive [2019/1023] in njenimi vodilnimi načeli v zvezi z odpustom dolgov? Ali ta ureditev, ker izključuje javnopравno terjatev iz odpusta in nima ustrezne utemeljitve, ogroža ali posega v doseganje ciljev, določenih v Direktivi?
3. Ali člen 23(4) Direktive [2019/1023] vsebuje izčrpen in zaprt seznam kategorij terjatev, ki jih je mogoče izključiti iz odpusta, ali pa je, nasprotno, ta seznam zgolj eksemplifikativen in ima nacionalni zakonodajalec popolno svobodo, da določi take kategorije terjatev, ki jih je mogoče izključiti, kot se mu zdi primerno, če so ustrezno utemeljene v skladu z njegovim nacionalnim pravom?“

24. Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta zadeva obravnava po hitrem postopku predhodnega odločanja iz člena 105 Poslovnika Sodišča. Predsednik Sodišča je ta predlog zavrnil z odločbo z dne 28. decembra 2022.

25. Pisna stališča sta predložili španska vlada in Evropska komisija.

#### **IV. Analiza**

26. Da bi bila predstavitev moje analize jasna, bom začel s prvim vprašanjem, nato bom obravnaval tretje vprašanje v zvezi z izčrpnostjo seznama iz člena 23(4) Direktive 2019/1023, preden se bom lotil drugega vprašanja glede presoje nacionalne ureditve, ki jo je nacionalno sodišče opravilo glede na direktivo, ki je začela veljati, vendar se rok za njen prenos ni iztekel, ker izključitev ni ustrezno utemeljena.

##### ***A. Učinek direktiv pred iztekom roka za prenos***

27. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je mogoče uporabiti načelo skladne razlage, če so se zadevna dejstva zgodila med datumom začetka veljavnosti direktive in datumom izteka predvidenega roka za njen prenos ter se za ta dejstva ne uporablja zakonodaja, s katero je prenesena ta direktiva, temveč se uporablja zakonodaja, sprejeta med tema datumoma. Predložitveno sodišče ima v mislih predvsem člen 23(4) Direktive 2019/1023, ki določa nekatera možna odstopanja od načela popolnega odpusta dolgov, uvedenega s to direktivo.

28. Spomniti je treba, da je Sodišče v sodbi z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi,<sup>11</sup> razsodilo, da pred iztekom roka za prenos direktive državam članicam ni mogoče očitati, da še niso sprejele ukrepov za izvajanje te direktive v svojem notranjem pravnem redu, in da splošna obveznost nacionalnih sodišč, da notranje pravo razlagajo v skladu z direktivo, obstaja samo po izteku roka za njen prenos.<sup>12</sup> Poleg tega države članice, na katere je direktiva naslovljena, med rokom za njen prenos ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bila lahko resno ogrožena uresničitev cilja, določenega v tej direktivi.<sup>13</sup> Ker je taka obveznost opustitve naložena vsem nacionalnim organom, se morajo sodišča držav članic, kolikor je mogoče, vzdržati razlage notranjega prava, ki bi lahko po izteku roka za prenos resno ogrozila uresničitev cilja te direktive.<sup>14</sup>

29. Glede na te elemente predlagam, naj se na prvo vprašanje odgovori, da med datumom začetka veljavnosti Direktive 2019/1023 in datumom izteka predvidenega roka za njen prenos nacionalnim sodiščem njihovega nacionalnega prava ni treba razlagati v skladu s členom 23(4) te direktive.

### ***B. Izčrpnost oziroma neizčrpnost seznama iz člena 23(4) Direktive 2019/1023 in polje proste presoje držav članic pri prenosu te določbe***

30. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče prosi za razlago člena 23(4) Direktive 2019/1023. Sprašuje se, ali je seznam izjem v tej določbi izčrpen ali ne in kakšno polje proste presoje imajo države članice pri tem ob prenosu te direktive. Ta razlaga je potrebna, da bo to sodišče lahko presodilo, ali špansko pravo resno ogroža cilje, ki jih uresničuje navedena direktiva.

#### *1. Izčrpnost seznama iz člena 23(4) Direktive 2019/1023*

31. Tako Komisija kot španska vlada v svojih stališčih priznavata neizčrpnost seznama iz člena 23(4) Direktive 2019/1023, ker določa, da se iz odpusta dolgov lahko izključijo določene kategorije terjatev, zlasti kar zadeva šest kategorij terjatev, naštetih v nadaljevanju tega odstavka.

32. Pomisleke je lahko vzbudila prvotna ubeseditve tega člena v španskem jeziku, v skladu s katero lahko države članice „določene kategorije terjatev izključijo iz odpusta dolgov [...] v primeru<sup>15</sup>“. Vendar je bilo to besedilo nadomeščeno z „kot v primeru<sup>16</sup>“ v popravku te direktive<sup>17</sup>, s katerim je bila španska različica usklajena z drugimi jezikovnimi različicami.

33. Zato oklevanje ni več mogoče: uporaba izrazov „[d]ržave članice lahko [...] izključijo iz odpusta dolgov“ in veznika „kot“ pomeni, da je seznam v členu 23(4) Direktive 2019/1023 res neizčrpen seznam kategorij terjatev, ki se lahko izključijo iz odpusta dolgov, ki ga države članice

<sup>11</sup> C-212/04, EU:C:2006:443.

<sup>12</sup> Glej sodbo z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točki 114 in 115).

<sup>13</sup> Glej sodbo z dne 5. maja 2022, BPC Lux 2 in drugi (C-83/20, EU:C:2022:346, točka 65 in navedena sodna praksa).

<sup>14</sup> Glej sodbo z dne 5. maja 2022, BPC Lux 2 in drugi (C-83/20, EU:C:2022:346, točka 66 in navedena sodna praksa).

<sup>15</sup> „en los siguientes casos“.

<sup>16</sup> „como en los siguientes casos“.

<sup>17</sup> UL 2022, L 43, str. 94.

lahko dopolnijo. Ta analiza je podkrepjena z uvodno izjavo 81 te direktive v povezavi z razpravo v Svetu Evropske unije<sup>18</sup>, iz katere izhaja, da bi države članice morale imeti možnost izključiti druge kategorije terjatev v ustrezno utemeljenih primerih.

## 2. Polje proste presoje držav članic pri prenosu

34. Predložitveno sodišče se s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje tudi o polju proste presoje, ki ga imajo države članice pri izključitvi določenih kategorij terjatev iz možnosti odpusta dolgov. Da bi odgovorili na to vprašanje, je treba razlikovati med načelom izključitve določene kategorije terjatev in pogoji za to izključitev.

35. V zvezi z načelno izključitvijo javnopравnih terjatev je treba poudariti, da je v členu 23(4) Direktive 2019/1023 naštetih šest kategorij terjatev, ki jih države članice lahko izključijo iz odpusta dolgov ali za katere je dostop do odpusta dolgov lahko omejen ali je zanje določena daljša preizkusna doba za odpust. Te kategorije so: zavarovani dolgovi, dolgovi, ki izhajajo iz kazenskih sankcij ali so z njimi povezani, dolgovi, ki izhajajo iz odškodninske odgovornosti, preživninski dolgovi, dolgovi, ki nastanejo po predložitvi prošnje za postopek odpusta dolgov ali po uvedbi takega postopka, in dolgovi v zvezi s stroški tega postopka.

36. Komisija je v svojem stališču povzela trditev predložitvenega sodišča, da obstaja povezava med temi različnimi kategorijami terjatev, ki upravičuje, da se ne pusti celotno polje proste presoje državam članicam, ki želijo določiti izjeme od načela popolnega odpusta dolgov, zaradi narave zadevnega dolga.

37. Ta povezava naj bi torej obstajala v skrbi za materialno pravičnost: prvič, dolžnik ne bi smel imeti možnosti, da se izogne denarnim posledicam dejanj, ki niso povezana z običajnim poslovnim življenjem (družinski dolgovi, kazenski dolgovi ali dolgovi iz naslova civilne odgovornosti). Drugič, dolgovi, ki nastanejo v okviru postopka odpisa dolgov ali pozneje, lahko niso predmet odpusta dolgov, da bi se zagotovila učinkovitost tega postopka. Tretjič, izključeni so lahko tudi zavarovani dolgovi, saj so bili zavarovani posebej za izognitev posledicam insolventnosti.

38. Vendar več elementov govori proti tej utemeljitvi.

39. Najprej, sama ubeseditev člena 23 Direktive 2019/1023 predvideva prilagoditev oblik možnosti glede možnih izjem od načela popolnega odpusta dolgov. Odstavek 1 določa, da morajo vse države članice določiti izključitev za dolžnika, ki je ravnal nepošteno ali v slabi veri.<sup>19</sup> Nasprotno pa odstavka 3 in 5 določata, da lahko države članice določijo daljše preizkusne dobe za odpust dolgov oziroma daljše obdobje prepovedi opravljanja dejavnosti v nekaterih strogo naštetih primerih. Odstavek 4, za katerega razlago je Sodišče zaproseno, tako kot odstavki 2 določa, da države članice lahko izberejo izjeme od načela popolnega odpusta dolgov, če so ustrezno

<sup>18</sup> Glej dopis Predsedstva z dne 16. maja 2018 Odboru stalnih predstavnikov v zvezi s predlogom direktive Evropskega parlamenta in Sveta o okvirih preventivnega prestrukturiranja, drugi priložnosti ter ukrepah za povečanje učinkovitosti postopkov prestrukturiranja, postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za odpust dolgov ter spremembi Direktive 2012/30/EU – delni splošni pristop (dokument 8830/18 ADD 1), zlasti opombo 14, v kateri je navedeno, da bo v uvodnih izjavah pojasnjeno, da člen 22(1) in (3) (postal člen 23(2) in (4) sprejete direktive) ni izčrpen.

<sup>19</sup> Drugače od angleške, nemške, francoske, italijanske, poljske in portugalske različice te določbe, španska različica odpira možnost za države članice, da ohranijo ali sprejmejo ukrep izključitve za dolžnika, ki je ravnal nepošteno ali v slabi veri. Opozarjam, da v skladu z ustaljeno sodno prakso formulacija, uporabljena v eni od jezikovnih različic določbe prava Unije, ne more biti edina podlaga za razlago te določbe oziroma ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami (sodba z dne 17. januarja 2023, Španija/Komisija (C-632/20 P, EU:C:2023:28, točka 40)). Zato moje analize ni mogoče izpodbiti le na podlagi te španske različice.



utemeljene, pri čemer je ta možnost ponazorjena z neizčrpnim seznamom primerov. Zato se bosta lahko delovanje in področje uporabe postopka popolnega odpusta dolgov zelo razlikovala glede na to, kar bo izbrala vsaka od držav članic. Posledično se zdi težko trditi, da cilj harmonizacije tega postopka odpusta dolgov upravičuje, da se načeloma ne dovoli izključitev nekaterih določenih kategorij terjatev iz tega odpusta dolgov.

40. Dalje, na podlagi ničesar, kar je bilo izrečeno med razpravami pred sprejetjem Direktive 2019/1023, ni mogoče trditi, da javnopravne terjatve ne bi mogle biti izključene iz odpusta dolgov. V predlogu direktive je bilo namreč v zvezi s členom 22 (postal člen 23 sprejete direktive) jasno navedeno, da imajo države članice „široko polje diskrecijske presoje pri določitvi omejitev določb o dostopu do odpusta in preizkusnih dobah za odpust dolgov, če so take omejitve jasno opredeljene in nujne za zaščito splošnega interesa“.<sup>20</sup>

41. Ta želja, da se državam članicam pusti zadosten manevrski prostor, je bila potrjena na razpravi v Svetu.<sup>21</sup> Med pogajanj v tej instituciji so bile izključitve iz odpusta dolgov dejansko dodane brez posebnih pripomb<sup>22</sup> in pojasnjeno je bilo, da lahko države članice nekatere vrste terjatev izključijo tudi na podlagi nacionalne zakonodaje, ne da bi bila navedena narava teh terjatev.<sup>23</sup> Na koncu pogajanj v Svetu je Portugalska podala izjavo, v kateri je v bistvu navedla, prvič, da je v besedilu dovolj prožnosti, da lahko države članice obdržijo ali uvedejo določbe, s katerimi izključijo ali omejijo dostop do odpusta davčnih dolgov, ker bi takšni ukrepi morali biti popolnoma utemeljeni zaradi posebne narave davčnih dolgov, ter, drugič, da ne želi izraziti svojega stališča o urejanju dostopa do odpusta davčnih dolgov pri prenosu te direktive.<sup>24</sup>

42. Odbor Evropskega parlamenta za ekonomske zadeve, ki je bil zaprosen za mnenje, je Odboru za pravne zadeve kot pristojnemu odboru predlagal spremembo uvodne izjave in odstavka v korist izrecne možnosti izključitve javnopravnih terjatev, pri kateri bi države članice morale upoštevati potrebno ravnovesje med splošnim javnim interesom in spodbujanjem podjetništva.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Glej predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o okvirih preventivnega prestrukturiranja, drugi priložnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov prestrukturiranja, postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za odpust dolgov ter spremembi Direktive 2012/30/EU (COM(2016) 723 final), str. 22.

<sup>21</sup> Glej točko 5 dopisa Predsedstva z dne 19. maja 2017 Coreperju/Svetu v zvezi s predlogom direktive Evropskega parlamenta in Sveta o okvirih preventivnega prestrukturiranja, drugi priložnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov prestrukturiranja, postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za odpust dolgov ter spremembi Direktive 2012/30/EU – orientacijska razprava (dokument 9316/17): „Na seji Sveta za pravosodje in notranje zadeve 27. januarja 2017 so cilji predloga načeloma dobili široko podporo ministrov. V razpravah na tej seji so poudarili, da je pomembno vzpostaviti pravo ravnotežje med interesi dolžnikov in upnikov ter omogočiti določeno mero fleksibilnosti, da ne bi posegali v že dovolj učinkovite nacionalne sisteme. Med razpravami v okviru Delovne skupine za civilnopravne zadeve (insolventnost) se je izkazalo, da večina podpira cilje predloga. Vendar pa so delegacije poudarile tudi kompleksnost predlagane direktive zaradi njene povezanosti z drugimi področji nacionalnega prava, zato morajo imeti države članice po njihovem mnenju dovolj fleksibilnosti, da lahko ukrepe na ravni EU prilagodijo lokalnim gospodarskim razmeram in pravnim strukturam.“

<sup>22</sup> Glej dopis bolgarskega predsedstva in prihodnjega avstrijskega predsedstva z dne 16. marca 2018 delovni skupini za civilnopravne zadeve (Insolventnost) v zvezi s predlogom direktive o okvirih preventivnega prestrukturiranja, drugi priložnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov prestrukturiranja, postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za odpust dolgov ter spremembi Direktive 2012/30/EU – revidirano besedilo členov 19, 20 in 22 naslova III in povezane opredelitve pojmov (dokument 7150/18), str. 6.

<sup>23</sup> Glej dopis Predsedstva z dne 24. maja 2018 Svetu v zvezi s predlogom direktive o okvirih preventivnega prestrukturiranja, drugi priložnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov prestrukturiranja, postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za odpust dolgov ter spremembi Direktive 2012/30/EU – delni splošni pristop (dokument 9236/18 ADD 1), str. 9.

<sup>24</sup> Glej dopis Generalnega sekretariata Sveta z dne 21. maja 2019 Odboru stalnih predstavnikov/Svetu v zvezi z osnutkom Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o okvirih preventivnega prestrukturiranja, odpustu dolgov in prepovedih opravljanja dejavnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov glede prestrukturiranja, insolventnosti in odpusta dolgov ter o spremembi Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o prestrukturiranju in insolventnosti) (prva obravnava) – sprejetje zakonodajnega akta – izjava (dokument 9170/2/19 REV 2 ADD 1), str. 1 in 2.

<sup>25</sup> Glej mnenje Odbora za ekonomske in monetarne zadeve z dne 7. decembra 2017 za Odbor za pravne zadeve o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o okvirih preventivnega prestrukturiranja, drugi priložnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov prestrukturiranja, postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za odpust dolgov ter spremembi Direktive 2012/30/EU, Pripravljačev mnenja: Enriquet Calvet Chambon, predlog sprememb 22 in 94.

43. Nazadnje, očitno je, da je Direktiva 2019/1023 direktiva o minimalni harmonizaciji v zvezi s popolnim odpustom dolgov, katere cilj je oblikovanje te vrste postopka v vsaki od držav članic, in ne oblikovanje harmoniziranega postopka odpusta dolgov. Pogajanja so bila namreč za države članice priložnost, da opozorijo, da mora biti ta postopek – ki je v nekaterih državah članicah nov, v drugih ne – mogoče dovolj prilagoditi, da ne posega v učinkovito delujoče nacionalne sisteme, ker je tak postopek povezan z drugimi področji nacionalnega prava, ter da se gospodarski položaj in pravne strukture med državami članicami razlikujejo.<sup>26</sup>

44. Nasprotno pa v zvezi s pogoji za izključitev neke kategorije terjatev člen 23(4) Direktive 2019/1023 določa, da so „izključitve, omejitve ali daljše dobe ustrezno utemeljene“. Posledično, čeprav polje proste presoje, ki ga imajo države članice v zvezi z naravo določenih kategorij terjatev, ki se lahko izključijo, ni opredeljeno, pa je omejeno z utemeljitvijo, ki jo morajo navesti v podporo tej izključitvi.

45. Poleg tega so države članice to polje proste presoje uporabile za izključitev določenih kategorij terjatev, ki niso navedene na seznamu v členu 23(4) Direktive 2019/1023. V Franciji so iz odpusta dolgov izključene med drugim terjatve delavcev in terjatve, ki izhajajo iz tožb v zvezi s premoženjem, pridobljenim v zapuščinskem postopku, začetem med postopkom.<sup>27</sup> Na Nizozemskem so med drugim izključene terjatve, povezane s študentskimi posojili.<sup>28</sup> V Španiji so med drugim izključene tudi terjatve iz plač.<sup>29</sup> Na Portugalskem so med drugim izključene davčne terjatve in terjatve iz naslova socialne varnosti.<sup>30</sup>

46. Nazadnje menim, da je Direktiva 2019/1023 direktiva o minimalni harmonizaciji, katere cilj je v vsaki državi članici uvesti postopek odpusta dolgov, katerega obseg v zvezi z naravo terjatev, ki so lahko izključene iz tega odpusta, je v precejšnjem obsegu prepuščen presoji držav članic, pod pogojem, da so izključitve ustrezno utemeljene.

47. Predlagam torej, naj se na tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člen 23(4) Direktive 2019/1023 razlagati tako, da seznam v tem členu ni izčrpen in da so druge določene kategorije terjatev, ki niso navedene na tem seznamu, lahko predmet odpusta dolgov, omejenega odpusta dolgov ali daljše preizkusne dobe za odpust pod pogojem, da je to ustrezno utemeljeno.

### ***C. Učinki neobstoja utemeljitve izključitve javnopravnih terjatev iz odpusta dolgov v zakonodaji, sprejeti med rokom za prenos Direktive 2019/1023***

48. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali je TRLC, ki je po njegovi presoji zakon, ki se uporablja za spor, in ki je bil med rokom za prenos Direktive 2019/1023 spremenjen tako, da brez utemeljitve iz takojšnjega ali odloženega odpusta dolgov izključuje javnopravne terjatve, ogrožal – v smislu zgoraj navedene sodne prakse<sup>31</sup> – uresničevanje ciljev te direktive.

<sup>26</sup> Glej opombo 20 teh sklepnih predlogov.

<sup>27</sup> Glej člen L. 645-11 code de commerce (trgovinski zakonik).

<sup>28</sup> Glej člen 299a Faillissementswet (zakon o stečajih).

<sup>29</sup> Glej člen 489(1), točka 4, zakona o stečajih.

<sup>30</sup> Glej člen 245 Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (zakonik o insolventnosti in sanaciji podjetij).

<sup>31</sup> Glej točko 28 teh sklepnih predlogov.

49. Kot je bilo navedeno v točki 28 teh sklepnih predlogov, države članice, na katere je direktiva naslovljena, med rokom za njen prenos ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bila lahko resno ogrožena uresničitev cilja, določenega v tej direktivi, nacionalna sodišča pa morajo nacionalno pravo razlagati tako, da to po izteku roka za prenos ne more resno ogroziti uresnitve cilja te direktive.

50. Spomniti je treba tudi, da mora nacionalno sodišče presoditi, ali so nacionalne določbe, katerih zakonitost se izpodbija, take, da lahko resno ogrozijo cilj, določen z direktivo, pri čemer mora tako preverjanje nujno temeljiti na splošni presoji, ob upoštevanju vseh politik in ukrepov, ki so bili sprejeti na zadevnem nacionalnem ozemlju.<sup>32</sup>

51. Vendar mora Sodišče razlagati cilj, ki ga uresničuje zadevna direktiva. Cilj Direktive 2019/1023 v zvezi s postopkom popolnega odpusta dolgov pa je, da se na podlagi minimalne harmonizacije v vsaki državi članici uvede vsaj en tak postopek.<sup>33</sup>

52. Po mojem mnenju zgolj neobstoj utemeljitve izključitve javnopравnih terjatev iz odpusta dolgov ne more sam po sebi pred iztekom roka za prenos resno ogroziti uresnitve cilja, ki mu sledi Direktiva 2019/1023, ker imajo države članice možnost, da iz odpusta dolgov izključijo javnopravne terjatve, kot sem navedel zgoraj.

53. Zato predlagam ta odgovor na drugo vprašanje: zgolj dejstvo, da izključitev javnopравnih terjatev iz postopka odpusta dolgov z nacionalno določbo, sprejeto med datumom začetka veljavnosti Direktive 2019/1023 in datumom izteka roka za njen prenos, ni ustrezno utemeljena, po izteku roka za prenos ne ogroža resno uresnitve cilja te direktive.

## V. Predlog

54. Glede na vse zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Audiencia Provincial de Alicante (sodišče pokrajine Alicante, Španija), odgovori:

1. Med datumom začetka veljavnosti Direktive (EU) 2019/1023 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o okvirih preventivnega prestrukturiranja, odpustu dolgov in prepovedih opravljanja dejavnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov glede prestrukturiranja, insolventnosti in odpusta dolgov ter o spremembi Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o prestrukturiranju in insolventnosti) in datumom izteka roka, določenega za njen prenos, nacionalnim sodiščem nacionalnega prava ni treba razlagati v skladu s členom 23(4) Direktive 2019/1023.

2. Člen 23(4) Direktive 2019/1023

je treba razlagati tako, da

seznam v tem členu ni izčrpen in da so druge določene kategorije terjatev, ki niso navedene na tem seznamu, lahko predmet odpusta dolgov, omejenega odpusta dolgov ali daljše preizkusne dobe za odpust pod pogojem, da je to ustrezno utemeljeno.

<sup>32</sup> Glej sodbo z dne 5. maja 2022, BPC Lux 2 in drugi (C-83/20, EU:C:2022:346, točka 68 in navedena sodna praksa).

<sup>33</sup> Glej člen 20(1) Direktive 2019/1023.

3. Zgolj dejstvo, da izključitev javnopravnih terjatev iz postopka odpusta dolgov z nacionalno določbo, sprejeto med datumom začetka veljavnosti Direktive 2019/1023 in datumom izteka roka za njen prenos, ni ustrezno utemeljena, po izteku roka za prenos ne ogroža resno uresničitve cilja te direktive.