

Zaak C-305/23 [Bacigán]¹

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

Datum van indiening:

15 mei 2023

Verwijzende rechter:

Juzgado de lo Mercantil n.º 10 de Barcelona (handelsrechter Barcelona, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 mei 2023

Verzoekende partij:

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

Verwerende partij:

S.E.I.

Voorwerp van het hoofdgeding

Faillissementsprocedure – Verzoek van de gefailleerde schuldenaar (verweerder in deze zaak) tot verlening van volledige kwijtschelding van niet-betaald boedelpassief – Verzet van een van de schuldeisers (verzoekster in deze zaak) tegen de verlening van die kwijtschelding – Gronden van het verzet: oplegging aan de schuldenaar, voorafgaand aan het verzoek om kwijtschelding, van een administratieve sanctie voor een bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Prejudiciële verwijzing tot uitlegging – Artikel 267 VWEU – Verenigbaarheid van nationale bepalingen met richtlijn (EU) 2019/1023 – Artikel 1, lid 4, en artikel 23,

¹ De benaming van deze zaak is fictief en komt nergens in de procedure overeen met de echte naam van de verwerende partij.

leden 1 en 2, van richtlijn 2019/1023 – Facultatieve uitbreiding door de lidstaten van de procedures voor kwijtschelding van schuld tot insolvente natuurlijke personen die geen ondernemers zijn – Reikwijdte en afwijkingen van het recht op kwijtschelding – Begrip „oneerlijke gedraging”

Prejudiciële vragen

Eerste vraag: Indien de nationale wetgever ervoor kiest om de toepassing van de procedures voor de kwijtschelding van schuld van insolvente ondernemers uit te breiden tot insolvente natuurlijke personen die geen ondernemers zijn, zoals voorzien in artikel 1, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019, moet hij dan noodzakelijkerwijs zijn regelgeving in overeenstemming brengen met de bepalingen van titel III van de richtlijn?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Tweede vraag: Omvat het begrip „oneerlijk gedrag” zoals bedoeld in artikel 23, lid 1, van richtlijn 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 nalatig of onvoorzichtig gedrag van de schuldenaar waardoor een schuld is ontstaan?

Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

Derde vraag: Vormen de gevallen die worden opgesomd in artikel 23, lid 2, onder a) tot en met f), van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 een uitputtende lijst van welomschreven en gerechtvaardigde omstandigheden, of kunnen de lidstaten andere welomschreven en gerechtvaardigde omstandigheden invoeren?

Indien het antwoord op de derde vraag luidt dat lidstaten andere welomschreven en gerechtvaardigde omstandigheden kunnen invoeren die verschillen van de gevallen die worden opgesomd in artikel 23, lid 2, onder a) tot en met f), van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019:

Vierde vraag: Moeten de nieuwe welomschreven omstandigheden die de lidstaat invoert in ieder geval hun rechtvaardiging vinden in oneerlijk gedrag of gedrag te kwader trouw?

Indien het antwoord op de [derde en vierde] vraag luidt dat lidstaten geen andere omstandigheden kunnen invoeren dan die welke worden opgesomd in artikel 23, lid 2, onder a) tot en met f), van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 of dat, als zij ander welomschreven omstandigheden invoeren, deze hun rechtvaardiging moeten vinden in oneerlijk gedrag of gedrag te kwader trouw van de schuldenaar:

Vijfde vraag: Impliceert een uitlegging in overeenstemming met artikel 23 van de richtlijn dat een bepaling als artikel 487, lid 1, punt 2, van de geconsolideerde tekst van de Ley Concursal (Spaanse insolventiewet) buiten toepassing moet worden gelaten indien wordt vastgesteld dat de bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving het gevolg is van een gedraging van de schuldenaar die noch als oneerlijk gedrag noch als gedrag te kwader trouw kan worden aangemerkt?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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

Artikel 1, lid 1, lid 2, onder h), en lid 4

Artikel 23

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, en su versión modificada por la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023, de 20 de junio de 2019 (koninklijk wetgevend besluit 1/2020 van 5 mei 2020 tot vaststelling van de geconsolideerde tekst van de insolventiewet, zoals gewijzigd bij wet 16/2022 van 5 september 2022 tot herziening van de geconsolideerde tekst van de insolventiewet; hierna: „wet 16/2022 van 5 september 2022”), waarbij richtlijn (EU) 2019/1023 is omgezet:

Artikel 486

Artikel 487, lid 1, punt 2

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (algemene belastingwet 58/2003 van 17 december 2003):

Artikel 191, leden 1 en 4

Korte beschrijving van de feiten en van het hoofdgeding

- 1 In juli 2016 heeft S.E.I. – verweerder in het hoofdgeding en gefailleerde schuldenaar in de faillissementsprocedure – als individuele ondernemer een bedrijf gestart dat zich bezighield met de detailhandel in brood, broodproducten en banketbakkerswaren. Het eerste jaar kon hij de kosten van zijn bedrijfsactiviteit

dekken. Vanaf het tweede jaar begon de activiteit echter af te nemen, waardoor hij zijn toevlucht moest nemen tot kleine kredieten om alle bedrijfskosten te kunnen betalen, tot de situatie onhoudbaar werd en hij zich gedwongen zag het bedrijf in oktober 2018 te sluiten, met verschillende nog openstaande schulden. Na het staken van zijn ondernemersactiviteit werkte S.E.I. als werknemer in twee ondernemingen, waarna hij werkloos werd.

- 2 Gezien de situatie van insolventie waarin S.E.I. zich bevond, probeerde hij met hulp van een insolventiebemiddelaar overeenstemming over een buitengerechtelijke betalingsregeling te bereiken. Een dergelijke overeenkomst kon niet worden bereikt, met als gevolg dat de insolventiebemiddelaar op 19 juni 2020 een vordering tot faillietverklaring van schuldenaar S.E.I. instelde. De schuldvorderingen op S.E.I. beliepen een bedrag van in totaal 143 021,35 EUR.
- 3 Bij beschikking van 8 juli 2020 heeft de verwijzende rechter de gefailleerde failliet verklaard.
- 4 Op 13 juli 2022 heeft de curator (de handelsvennootschap RCD CONCURSAL, S.L.P.) een eindverslag over de liquidatie en de eindafrekening ingediend, waarin hij verzocht om afsluiting van de faillissementsprocedure. Dat verslag is op 21 september 2022 aan de andere partijen toegezonden.
- 5 Op 18 oktober 2022 heeft de gefailleerde verzocht om voorlopige kwijtschelding van de schulden die niet konden worden voldaan door de liquidatie van zijn activa, ten aanzien van de volgende schuldvorderingen:

[SCHULDEISER]	SCHULD	NIET-KWIJTGESCHOLDEN BEDRAG
FOGASA	6 701,99 EUR	850,00 EUR
N.C.P.	4 597,77 EUR	0,00 EUR
A.E.A.T.	9 254,65 EUR	2 127,32 EUR
DIPUTACIÓN DE BARCELONA	374,35 EUR	0,00 EUR
T.G.S.S.	21 802,60 EUR	10 901,30 EUR
AGM ABOGADOS	3 750,00 EUR	0,00 EUR
AIGÜES DE MANRESA	189,95 EUR	0,00 EUR
CAIXABANK S.A.,	5 135,37 EUR	0,00 EUR
CCPP C/ COLL BAIX 34	350,00 EUR	0,00 EUR

DIR MARAGALL	85,00 EUR	0,00 EUR
ENDESA ENERGIA S.A.,	3 184,14 EUR	0,00 EUR
FECSA ENDESA (COMERCIALIZADORA GAS POWER)	159,75 EUR	0,00 EUR
GRUPO ORANGE ESPAÑA	423,38 EUR	0,00 EUR
NATURGY ENERGY GROUP	252,49 EUR	0,00 EUR
PRA IBERIA S.L., (VOORHEEN WIZINK BANK)	1 365,55 EUR	0,00 EUR
	57 626,99 EUR	13 878,62 EUR

Ook deed hij een voorstel voor een terugbetalingsplan met betrekking tot de schuldvorderingen op de boedel en de preferente schuldvorderingen die volgens hem niet in aanmerking voor kwijtschelding kwamen.

- 6 Op 18 november 2022 heeft de Agencia Estatal de Administración Tributaria nationale belastingdienst; hierna: „A.E.A.T.”) – op grond van artikel 487, lid 1, punt 2, van koninklijk wetgevend besluit 1/2020 van 5 mei 2020 tot vaststelling van de geconsolideerde tekst van de faillissementswet, zoals gewijzigd bij wet 16/2022 van 5 september 2022 – bezwaar aangetekend tegen het verlenen van kwijtschelding van het niet-betaalde boedelpassief. De feitelijke omstandigheid die het verzet van de A.E.A.T. verklaart is de volgende: enige tijd daarvóór, te weten op 20 april 2020, had de A.E.A.T. aan S.E.I. een boete van 504,99 EUR opgelegd wegens het niet tijdig aan haar afdragen, in 2018, van een inhouding die S.E.I. verplicht was te verrichten op de huurprijs die hij betaalde voor de huur van het bedrijfspand. Volgens de A.E.A.T., die de gedraging van S.E.I. karakteriseerde als het niet in acht nemen van de zorgvuldigheid die van belastingplichtigen moet worden verlangd bij het nakomen van hun fiscale verplichtingen, vormde de niet-nakoming van die inhoudingsverplichting een bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving op grond van artikel 191, lid 4, van de algemene belastingwet 58/2003.
- 7 Nadat de A.E.A.T. verzet had aangetekend, heeft de verwijzende rechter bij beschikking van 24 november 2022 een incidentele procedure ingeleid en ontvankelijk verklaard en de gefailleerde en de curator daarvan kennisgegeven opdat zij opmerkingen konden indienen.
- 8 Op 16 december 2022 hebben de gefailleerde en de curator hun respectieve geschriften ingediend, waarin zij het bezwaar van de A.E.A.T. tegen het verzoek om kwijtschelding aanvechten.

- 9 Aangezien geen van de partijen ander bewijs heeft overgelegd dan de schriftelijke bewijsmiddelen die reeds in de faillissementsprocedure waren aangedragen, is de incidentele procedure bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 9 januari 2023 afgesloten en is de zaak voor uitspraak gezet.
- 10 Bij beschikking van 16 maart 2023 heeft de verwijzende rechter partijen in kennis gesteld van de mogelijkheid van het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie van de Europese Unie om het Hof twee vragen over de verenigbaarheid van de kwijtscheldingsregeling van de nationale regeling met de regels van richtlijn (EU) 2019/1023 voor te leggen.
- 11 Naar aanleiding van de argumenten van verzoekster inzake de wenselijkheid van een prejudiciële verwijzing, met name die inzake de uitlegging van de term „oneerlijk” in artikel 23 van richtlijn (EU) 2019/1023, heeft de verwijzende rechter de prejudiciële vragen geherformuleerd en uitgebreid.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdeding

- 12 De A.E.A.T. verzet zich tegen het verlenen van kwijtschelding van niet-betaald boedelpassief op grond van de hierboven uiteengezette argumenten. De gefailleerde en de curator kunnen zich niet vinden in het verzet van de A.E.A.T. tegen het verzoek om kwijtschelding.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 13 Artikel 1, lid 2, van richtlijn (EU) 2019/1023 bakent de subjectieve werkingssfeer van de regel af, in die zin dat de richtlijn niet van toepassing is op de in lid 1 van dat artikel bedoelde procedures die betrekking hebben op schuldenaren die natuurlijke personen, maar geen ondernemers zijn (zie artikel 1, lid 2, onder h), van de richtlijn). In artikel 1, lid 4, van de richtlijn wordt echter bepaald dat de lidstaten de toepassing van de procedures voor de kwijtschelding van schuld van insolvente ondernemers kunnen uitbreiden tot insolvente natuurlijke personen die geen ondernemers zijn.
- 14 In casu heeft de gefailleerde, zowel in het verzoek om een buitengerechtelijke betalingsregeling als in de faillissementsaanvraag, verklaard dat hij geen ondernemer is.
- 15 Het eerste wat de verwijzende rechter zich afvraagt, is dan ook of de nationale wetgever, wanneer hij ervoor kiest om de subjectieve werkingssfeer van de kwijtscheldingsregeling uit te breiden tot natuurlijke personen die geen ondernemers zijn, de regeling daarvan ook in overeenstemming moet zijn met de bepalingen van de richtlijn inzake de kwijtschelding van schuld van insolvente ondernemers.

- 16 In dat verband rijst de vraag of de in artikel 1, lid 4, van de richtlijn gehanteerde wetgevingstechniek moet worden uitgelegd als een minimumharmonisatie, in de zin dat de Europese wetgever de mechanismen voor kwijtschelding van schuld van ondernemers vaststelt en de lidstaten andere, meer restrictieve voorwaarden kunnen invoeren in die mechanismen, dan wel of de gehanteerde wetgevingstechniek een facultatieve uitbreiding van de harmonisatie van de regeling behelst, dat wil zeggen dat aan de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om het geharmoniseerde kwijtscheldingsmechanisme uit te breiden tot niet-ondernemers.
- 17 Anders gezegd: aangezien met de richtlijn wordt beoogd de nationale wetgevingen inzake de kwijtschelding van schuld van ondernemers te harmoniseren en de richtlijn ook voorziet in de mogelijkheid dat de lidstaten de werkingssfeer van de kwijtscheldingsmechanismen facultatief uitbreiden tot niet-ondernemers, moeten de lidstaten dan, indien zij besluiten tot uitbreiding van de kwijtscheldingsmechanismen tot niet-ondernemers, een omzettingsregel vaststellen die de bepalingen van titel III van de richtlijn (artikelen 20 tot en met 24) respecteert, zodat ook de facultatieve uitbreiding van de richtlijn wordt geharmoniseerd?
- 18 Indien die eerste vraag bevestigend zou worden beantwoord, wordt vervolgens gevraagd naar de uitlegging en reikwijdte van het begrip oneerlijk gedrag zoals bedoeld in de artikel 23 van de richtlijn en naar de overeenstemming van de nationale regeling inzake de kwijtschelding met de bepalingen van de richtlijn.
- 19 In artikel 23 van de richtlijn wordt met betrekking tot de omstandigheden die kunnen leiden tot weigering van de toegang tot de kwijtschelding onderscheid gemaakt tussen twee soorten situaties:
1. De situatie dat de insolvente ondernemer, onverminderd de nationale regels betreffende de bewijslast, bij het aangaan van de schulden, tijdens de insolventieprocedure of bij het terugbetalen van de schuld oneerlijk of te kwader trouw – in de zin van het nationale recht – heeft gehandeld jegens schuldeisers.
 2. Bepaalde welomschreven situaties, mits de afwijkingen die deze vormen naar behoren worden gerechtvaardigd, met vermelding van de communautaire regel „bijvoorbeeld indien” gevolgd door de zes in de punten a) tot en met f) omschreven omstandigheden.
- 20 Artikel 191, lid 4, van algemene belastingwet 58/2003 voorziet in twee soorten gedragingen die kwalificeren als een bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving. In die bepaling wordt in twee verschillende alinea's het volgende onderscheid gemaakt:
1. De inbreuk is bijzonder ernstig wanneer frauduleuze middelen zijn gebruikt.

2. De inbreuk is eveneens bijzonder ernstig, ook als er geen frauduleuze middelen zijn gebruikt, wanneer ingehouden bedragen, of bedragen die hadden moeten worden ingehouden, of voorheffingen, niet zijn afgedragen, mits de ingehouden en niet-afgedragen bedragen of de niet-afgedragen voorheffingen meer dan 50 % procent van het bedrag van de boetegrondslag vertegenwoordigen.
- 21 In het sanctiebesluit rekent de A.E.A.T. de gefailleerde het begaan van een bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving aan, waarbij zij de gedraging van de gefailleerde karakteriseert als *„het niet in acht nemen van de zorgvuldigheid die van belastingplichtigen moet worden verlangd bij het nakomen van hun fiscale verplichtingen, [welke zorgvuldigheid], indien deze in acht was genomen, hem ertoe zou hebben gebracht zijn belastingschuld binnen de termijn te erkennen middels de ter zake passende afdracht”*.
 - 22 In casu heeft de gefailleerde nagelaten om ingehouden bedragen af te dragen door het niet in acht nemen van de zorgvuldigheid die van de belastingplichtige moest worden verlangd bij het nakomen van zijn fiscale verplichtingen, zonder dat het gebruik van frauduleuze middelen is vastgesteld.
 - 23 In deze omstandigheden is bij de verwijzende rechter de volgende vraag gerezen: omvat het begrip „oneerlijke gedraging” zoals bedoeld in artikel 23 van de richtlijn nalatige of roekeloze gedragingen van de schuldenaar die een schuld hebben doen ontstaan?
 - 24 Indien die tweede vraag ontkennend zou worden beantwoord, ziet de volgende vraag die de verwijzende rechter opwerpt op de reikwijdte van de zinsnede in artikel 23, lid 2, van de richtlijn die luidt: *„[in] welomschreven omstandigheden en indien deze afwijkingen naar behoren gerechtvaardigd zijn”*.
 - 25 Vormen de in artikel 23, lid 2, onder a) tot en met f), van de richtlijn opgenomen voorwaarden een restrictieve lijst van welomschreven en naar behoren gerechtvaardigde omstandigheden, of kunnen lidstaten andere welomschreven en naar behoren gerechtvaardigde omstandigheden invoeren?
 - 26 Indien op die [derde] vraag zou worden geantwoord dat de lidstaten andere welomschreven en naar behoren gerechtvaardigde omstandigheden kunnen invoeren die ertoe strekken dat de toegang tot de kwijtschelding van schuld wordt geweigerd of beperkt, moet de rechtvaardiging voor de invoering van de omstandigheden die door de lidstaat worden omschreven dan in ieder geval worden gebaseerd op oneerlijke gedragingen of gedragingen te kwader trouw?
 - 27 De mogelijkheid om al dan niet andere omstandigheden in te voeren dan die welke in artikel 23, lid 2, onder a) tot en met f), van de richtlijn worden opgesomd, zou rechtvaardigen dat de nationale regeling kan voorzien in sancties voor bijzonder ernstige inbreuken op de belastingwetgeving.

- 28 Indien op de [derde en vierde] vraag zou worden geantwoord dat de lidstaten geen andere omstandigheden kunnen invoeren dan die welke in artikel 23, lid 2, onder a) tot en met f), van de richtlijn worden genoemd, of dat als zij andere welomschreven gedragingen invoeren, deze moeten worden gerechtvaardigd op basis van oneerlijke gedragingen of gedragingen te kwader trouw van de schuldenaar, rijst bij de verwijzende rechter de vijfde vraag over de geschiktheid van artikel 487, lid 1, punt 2, van de geconsolideerde tekst van de faillissementswet zoals gewijzigd bij wet 16/2022 van 5 september 2022. Volgens die bepaling *komt [een schuldenaar] niet in aanmerking voor kwijtschelding van niet-voldane schulden [...] wanneer [hem] in de tien jaar voorafgaand aan de kwijtscheldingsaanvraag bij definitief administratief besluit een sanctie is opgelegd voor een bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving, de socialezekerheidswetgeving of de sociale orde, of wanneer binnen diezelfde termijn een definitief besluit tot uitbreiding van aansprakelijkheid is vastgesteld, tenzij hij op de datum van indiening van de kwijtscheldingsaanvraag zijn schulden volledig heeft voldaan.*
- 29 Aangezien die bepaling geen onderscheid maakt naar het type bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving, vormt zij hoe dan ook een automatisch beletsel voor de toegang tot de kwijtschelding, ongeacht of de bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving al dan niet voortkomt uit een oneerlijke gedraging of een gedraging te kwader trouw van de schuldenaar. Dit geen onderscheid maken tussen gedragingen roept de volgende vraag op: impliceert een conforme uitlegging van artikel 23 van de richtlijn dat een bepaling als artikel 487, lid 1, punt 2, van de geconsolideerde tekst van de Ley Concursal (Spaanse faillissementswet) buiten toepassing moet worden gelaten indien wordt geconstateerd dat de bijzonder ernstige inbreuk op de belastingwetgeving het gevolg is van een gedraging van de schuldenaar die noch als oneerlijk, noch als te kwader trouw kan worden gekwalificeerd?