

Sag C-289/23 Corván ¹**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. april 2023

Forelæggende ret:

Juzgado de lo Mercantil n° 1 de Alicante (Spanien)

Afgørelse af:

25. april 2023

Sagsøger:

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

Sagsøgt:

A

Hovedsagens genstand

Konkursbehandling – begæring indgivet af en debitor, som er genstand for en konkursbehandling (sagsøgt i den foreliggende sag) med henblik på bevilling af gældssanering – indsigelse rejst af en kreditor (sagsøger i den foreliggende sag) mod bevilling af gældssanering – grundlag for indsigelsen: (i) ond tro hos debitoren ved at indgive en begæring om en sådan fordel og (ii) begrænset rækkevidde af en gældssanering i forbindelse med offentligretlige fordringer

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkning – artikel 267 TEUF – nationale bestemmelsers forenelighed med direktiv (EU) 2019/1023 – artikel 23, stk. 2 og 4, i direktiv 2019/1023 – adgang til retten til gældssanering – rækkevidden af retten til gældssanering

¹ – Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

Præjudicielle spørgsmål

1. Tvivl vedrørende fortolkningen af artikel 23, stk. 2, i direktiv (EU) 2019/1023.

1.1. Skal direktivets artikel 23, stk. 2, fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som forhindrer adgangen til gældssanering som omhandlet i TRLC's (den konsoliderede udgave af konkursloven, herefter »konkursloven«) 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 direktivets artikel 23, stk. 2?

1.2. Såfremt Domstolen besvarer ovenstående spørgsmål benægtende, skal artikel 23, stk. 2, i direktiv 2019/1023 da fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som forhindrer adgangen til gældssanering, *såfremt [debitor] 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 debitor], medmindre den pågældende på tidspunktet for indgivelsen af begæringen om gældssanering har opfyldt sin forpligtelse fuldt ud* (konkurslovens 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?

1.3. Såfremt Domstolen besvarer ovenstående spørgsmål benægtende, skal direktivets artikel 23, stk. 2, da fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som forhindrer adgangen til gældssanering, som omhandlet i konkurslovens artikel 487, stk. 1, nr. 2, *såfremt [...] der er truffet en endelig afgørelse vedrørende afledt ansvar [mod debitor], 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 debtors onde tro? Har det i denne forbindelse nogen betydning, at konkursen ikke beror på en culpøs adfærd?

- 1.4.** Såfremt Domstolen besvarer ovenstående spørgsmål benægtende, skal direktivets artikel 23, stk. 2, da fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som forhindrer adgangen til gældssanering som omhandlet i konkurslovens 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?
- 1.5.** Såfremt Domstolen besvarer de ovenstående spørgsmål benægtende, skal direktivets artikel 23, stk. 2, da fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som forhindrer adgangen til gældssanering som omhandlet i konkurslovens 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 artikel 23, stk. 4, i direktiv (EU) 2019/1023.
- 2.1.** Skal direktivets artikel 23, stk. 4, fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse som den, der er fastsat i konkurslovens 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?
- 2.2.** For så vidt som listen er numerus apertus, og den nationale lovgiver kan fastsætte andre undtagelser end dem, der er fastsat i direktivet, er direktivets artikel 23, stk. 4, da til hinder for en national bestemmelse, 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, Spanien) praksis, i et vist omfang tillod gældssanering i forbindelse med offentligretlige fordringer, og at gennemførelsesbestemmelsen har begrænset gældssaneringens rækkevidde?
- 2.3.** Såfremt Domstolen besvarer det ovenstående spørgsmål benægtende, skal direktivets artikel 23, stk. 4, da anses for at

være til hinder for en national bestemmelse som den, der er fastsat i konkurslovens 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?

- 2.4.** 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?
- 2.5.** Endelig ønskes det oplyst, om artikel 23, stk. 4, i direktiv (EU) 2019/1023 skal fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse som den, der er fastsat i konkurslovens artikel 489, stk. 1, nr. 5, for så vidt som den undtagelse fra gældssanering [, som denne bestemmelse omhandler,] 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?

Anførte EU-retlige forskrifter

1. Bestemmelser i den primære ret

- 1.1. Artikel 3.3, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union
- 1.2. Artikel 26 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
- 1.3. Artikel 15 (Erhvervsfrihed og ret til at arbejde), artikel 16 (Frihed til at oprette og drive egen virksomhed) og artikel 47 (Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol) i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

2. Bestemmelser i afledt ret

- 2.1. Artikel 21, stk. 1, og artikel 23, stk. 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, herefter »direktivet«)

3. Retspraksis

- 3.1. Domstolens dom (syvende afdeling) af 16. marts 2017, Agenzia delle Entrate mod Marco Identi, C-493/15 (EU:C:2017:219)

Anførte nationale forskrifter

4. Bestemmelser i national ret

- 4.1. Bemærkningerne til Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (lov nr. 16/2022 af 5.9.2022 om ændring af den konsoliderede tekst af konkursloven, som gennemfører direktivet i spansk ret).
- 4.2. Artikel 487, stk. 1, (nr. 1-6), og stk. 2, artikel 489, stk. 1 (nr. 1-8) og stk. 3, og artikel 493, stk. 1, (nr. 3), og stk. 2, i Real Decreto-Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (kongeligt lovdekret nr. 1/2020 af 5.5.2020 om godkendelse af den konsoliderede udgave af konkursloven), som ændret ved lov nr. 16/2022 af 5. september 2022.
- 4.3. Artikel 43, stk. 1, litra a), i Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (den almindelige spanske skattelov nr. 58/2003 af 17.12.2003).
- 4.4. Artikel 7, stk. 1, i Código Civil (den spanske civile lovbog)

5. National retspraksis

- 5.1. Dom afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), plenum for afdelingen for civile sager, afdeling 991, af 2. juli 2019 (ES:TS:2019:2253)
- 5.2. Dom afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), afdelingen for civile sager, afdeling 1, af 1. december 2022 (ES:TS:2022:4482).
- 5.3. Dom afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), afdelingen for civile sager, afdeling 1, af 10. december 2020 (ES:TS:2020:4069).

- 5.4. Dom afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), afdelingen for forvaltningsretlige sager, afdeling 2, af 10. juli 2019 (ES:TS:2019:2694).
- 5.5. Dom afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), afdelingen for forvaltningsretlige sager, afdeling 2, af 18. november 2015 (ES:TS:2015:4973), og dom afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), afdelingen for forvaltningsretlige sager, afdeling 2, af 9. april 2015 (ES:TS:2015:1491).
- 5.6. Domme afsagt på forskellige datoer af en række Audiencias Provinciales (regionale domstole).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 7. juli 2022 indgav debitoren A (sagsøgt i den foreliggende sag, herefter »debitoren«) en konkursbegæring. På forhånd havde debitoren forsøgt at indgå en udenretslig betalingsaftale. På tidspunktet for konkursbegæringen erklærede debitoren, at han havde en gæld på 537 787,69 EUR.
- 2 Den 26. juli 2022 afsagde den forelæggende ret en kendelse, hvorved der blev truffet afgørelse om konkurserklæring og om afslutning af behandlingen som følge af utilstrækkelige aktiver.
- 3 Den 28. september 2022 indgav debitoren en begæring om gældssanering med henblik på at opnå fuld gældssanering for den gæld, som vedkommende ikke kunne betale i forbindelse med konkursbehandlingen.
- 4 Den 14. oktober 2022 rejste Abogacía del Estado (statens advokat) på vegne af Agencia Estatal de la Administración Tributaria (skatte- og afgiftsmyndighed, herefter »skatte- og afgiftsmyndigheden«), sagsøger i den foreliggende sag, indsigelse mod gældssaneringen, idet der forelå flere offentligretlige fordringer. Skatte- og afgiftsmyndigheden har navnlig anført, at debitoren ud over den anmeldte gæld også har gæld i forbindelse med offentligretlige fordringer, der beløber sig til 127 170,56 EUR. Af de 127 170,56 EUR udgøres 36 108,97 EUR af privilegerede fordringer, 36 108,97 EUR udgøres af simple fordringer, og 75 952,50 EUR udgøres af efterstillede fordringer. Derudover har skatte- og afgiftsmyndigheden anført, at ud af de 127 170,56 EUR vedrører et samlet beløb på 114 408,09 EUR en endelig afgørelse vedrørende afledt ansvar af 13. januar 2017, som således blev vedtaget i løbet af de ti år, der gik forud for begæringen om gældssanering. Desuden har skatte- og afgiftsmyndigheden anført, at debitoren har anden offentligretlig gæld, som er undtaget fra gældssanering i henhold til den generelle regel om, at der ikke bevilges gældssanering, som er fastsat i konkurslovgivningen i den affattelse, som er gældende efter gennemførelsen af direktivet ved Ley 16/2022, de 5 de septiembre (lov nr. 16/2022 af 5.9.2022).

- 5 Den 19. oktober 2022 antog den forelæggende ret skatte- og afgiftsmyndighedens indsigelse til realitetsbehandling.
- 6 Den 3. november 2022 gjorde debitoren indsigelse mod skatte- og afgiftsmyndighedens påstande.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 7 Skatte- og afgiftsmyndigheden har nedlagt påstand om, at den forelæggende ret (første påstand) skal nægte debitoren adgang til den gældssanering, som den pågældende har begæret, for så vidt som der den 13. januar 2017 er truffet en endelig afgørelse vedrørende et afledt skatte- og afgiftsmæssigt ansvar mod ham, dvs. inden for de ti år, der går forud for begæringen om gældssanering, hvoraf det følger, at debitoren ikke har handlet i god tro ved at indgive en begæring om gældssanering. Den endelige afgørelse vedrørende afledt ansvar, der er truffet mod debitoren, er baseret på følgende faktiske omstændighed: Debitoren var tidligere direktør i et handelsselskab med navnet INVERSIONES MONIKAPITAL, S.L. I den periode, hvor debitoren var direktør for handelsselskabet, indgav selskabet ikke visse momsangivelser, som det var forpligtet til at indgive (nærmere bestemt i 2010). To år senere (i 2012) meddelte skatte- og afgiftsmyndigheden INVERSIONES MONIKAPITAL, S.L. en afgiftsansættelse, med henblik på, at selskabet skulle betale sin gæld til skatte- og afgiftsmyndigheden. Denne afgiftsansættelse blev ikke anfægtet. Fem år senere, dvs. den 13. januar 2017, afsagde skatte- og afgiftsmyndigheden i henhold til artikel 43, stk. 1, litra a), i Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (den almindelige spanske skattelov nr. 58/2003 af 17.12.2003), en afgørelse vedrørende et afledt skatte- og afgiftsmæssigt ansvar mod debitoren i dennes egenskab af subsidiært ansvarlig for skatte- og afgiftsmæssig gæld og sanktioner, som skulle betales af det selskab, som han havde været direktør for. Ansvar beløb sig til 114 408,09 EUR. Ifølge skatte- og afgiftsmyndigheden er afgørelsen vedrørende et afledt skatte- og afgiftsmæssigt ansvar endelig og forhindrer således en adgang til gældssanering.
- 8 Derudover (anden påstand) har skatte- og afgiftsmyndigheden nedlagt påstand om, at det erklæres, at andre offentligretlige fordringer, som påhviler debitoren (såsom trafikbøder), er undtaget fra gældssanering, undtagen inden for de begrænsninger, som er fastsat i konkurslovens artikel 489, stk. 1, nr. 5, som finder anvendelse.
- 9 Disse påstande er indgivet på grundlag af konkurslovens artikel 487, stk. 1, nr. 2, (begrænsninger vedrørende adgang til gældssanering som følge af manglende god tro hos debitor) og konkurslovens artikel 489, stk. 1, nr. 5 (begrænsninger vedrørende gældssaneringens rækkevidde), som ændret ved Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (lov nr. 16/2022 af 5.9.2022 om reform af den konsoliderede tekst af konkursloven), som er den lovgivning, hvorved Spanien har gennemført direktivet i national ret.

- 10 Debitoren har bestridt skatte- og afgiftsmyndighedens påstande. Debitoren har med henvisning til direktivet generelt gjort gældende, (i) at direktivet har til formål at sikre fuld gældssanering; (II) at direktivet ikke siger noget særligt om offentligretlige fordringer, men fastholder, at medlemsstaterne skal have ordninger, der fremmer fuld gældssanering uden at sondre mellem typer af kreditorer; (III) at selv om medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 23, stk. 2, har mulighed for at indføre begrænsninger i forhold til gældssanering for så vidt angår visse fordringer, reguleres denne begrænsningsbeføjelse detaljeret og som numerus clausus (og at offentligretlige fordringer ikke er opført på listen over mulige begrænsninger, selv om den f.eks. omfatter gæld vedrørende underhold) og endelig, iv) at den beskyttelse, som den spanske lovgivning giver offentligretlige fordringer, er i strid med det formål, der er fastsat i selve EU-lovgivningen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

FOR DET FØRSTE. Den generelle baggrund for anmodningen om præjudiciel afgørelse. Udviklingen i den spanske lovgivning vedrørende retten til fuld gældssanering. Ligheder og forskelle mellem de præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag og spørgsmålene i sag C-687/22 og C-111/23

- 11 Som en generel baggrund for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret fremhævet, at den foreliggende sag i lyset af direktivet rejser alvorlig tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning, hvorved direktivet er blevet gennemført i spansk ret, er forenelig med direktivet. Følgelig forelægges Den Europæiske Unions Domstol en række præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har opdelt i to grupper:
- a. Præjudicielle spørgsmål vedrørende adgangen til retten til fuld gældssanering i forbindelse med den korrekte fortolkning af direktivets artikel 23, stk. 2.
 - b. Præjudicielle spørgsmål vedrørende den fulde gældssanerings rækkevidde for så vidt angår den korrekte fortolkning af direktivets artikel 23, stk. 4.
- 12 I begge tilfælde er den røde tråd den samme, dvs. de bestemmelser om offentlige fordringer (eller offentligretlige fordringer), som den spanske lovgiver indførte i Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo (kongeligt lovdekret nr. 1/2020 af 5.5.2020) ved Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (lov nr. 16/2022 af 5.9.2022 om ændring af den konsoliderede tekst af konkursloven) til gennemførelse af direktivet.
- 13 Efter den forelæggende rets opfattelse har Ley 16/2022 (lov nr. 16/2022) i to forskellige tilfælde indrømmet offentligretlige fordringer en øget beskyttelse, som sandsynligvis ikke er forenelig med direktivet: (1) I forbindelse med

gennemførelsen af direktivets artikel 23, stk. 2, som er indeholdt i konkurslovens artikel 487, stk. 1, nr. 2, for så vidt som visse offentligretlige fordringer har til formål lovgivningsmæssigt at afgrænse det retlige begreb god tro. (2) I forbindelse med gennemførelsen af direktivets artikel 23, stk. 4, som er indeholdt i konkurslovens artikel 489, stk. 1, nr. 5, for så vidt som en offentlig fordring generelt ville være undtaget fra gældssanering.

- 14 Derefter gives der et kort sammendrag af udviklingen i den spanske retsorden for så vidt angår reguleringen af retten til fuld gældssanering i forhold til offentligretlige fordringer. Retten til fuld gældssanering (også kaldet »eftergivelse af ubetalt gæld«) blev indført i den spanske retsorden i 2013 ved ændring af artikel 178 i den dagældende Ley Concursal (LC 22/2003) (konkursloven, lov LC/2003). Gældssaneringsordningen blev yderligere ændret i 2015 ved en ny ændring af LC 22/2003 (lov LC 22/2003), hvor der blev tilføjet en artikel 178a. Bestemmelserne i denne nye artikel har været genstand for forskellige retslige fortolkninger. Diskussionen drejede sig i det væsentlige om rækkevidden af gældssaneringen i forhold til offentligretlige fordringer, hvilket førte til, at Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) i 2019 afsagde den vigtige plenumdom af 2. juli 2019, ROJ: STS 2253/2019 – ES:TS:2019:2253. I henhold til parametrene i spansk ret har denne dom »skabt retspraksis« i egentlig forstand og er således blevet en retskilde. I dommen fastslog Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), at såfremt gældssaneringen blev opnået ved en øjeblikkelig gældssanering (frem for via en betalingsplan), kunne der opnås gældssanering for en stor del af de offentlige fordringer. I 2020 indførte regeringen ved Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Concursal (kongeligt lovdekret nr. 1/2020 af 5.5.2020 om godkendelse af den konsoliderede udgave af konkursloven) en ny lovgivning vedrørende retten til gældssanering, idet den indførte en ordning, der var gunstigere for offentligretlige fordringer end den, der fulgte af den ovennævnte dom fra Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien). Flere dommere og domstole fandt, at det lovgivningsinstrument, som regeringen anvendte (et kongeligt lovdekret, som kun kan vedrøre omarbejdning af allerede eksisterende bestemmelser, men som ikke kan indføre nye bestemmelser), var i strid med ultra vires-princippet, og besluttede ikke at anvende den nye ordning, men i stedet holde sig til den ordning, der er fastlagt i Tribunal Supremos (øverste domstol, Spanien) retspraksis. Endelig blev direktivet i 2022 gennemført ved Ley 16/2022 (lov nr. 16/2022), og konkursloven blev ændret med henblik herpå. Den sidstnævnte ændring har generelt set medført en øget beskyttelse eller en superbeskyttelse af offentligretlige fordringer, som efter den forelæggende rets opfattelse muligvis ikke er forenelig med det gennemførte direktiv, navnlig med direktivets artikel 23, stk. 2 og 4.
- 15 Desuden er der ligheder og forskelle mellem de præjudicielle spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag, og de spørgsmål, der er rejst i sag C-687/22 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria) og C-111/23 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria), som er forelagt af Audiencia Provincial de Alicante (den regionale domstol i Alicante, Spanien). Nogle af de spørgsmål, der er rejst i

de to anmodninger om præjudiciel afgørelse, er sammenfaldende med de spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag. Besvarelsen af spørgsmålene rejst i disse sager kan således være afgørende for besvarelsen af spørgsmålene rejst i den foreliggende sag. Til forskel fra sag C-687/22 og C-111/23 vedrører tvivlen om fortolkningen af EU-retten i den foreliggende sag imidlertid direkte den lovgivning, der gennemfører direktivet, dvs. Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (lov nr. 16/2022 af 5.9.2022 om ændring af den konsoliderede tekst af konkursloven), som trådte i kraft den 26. september 2022. I sag C-687/22 og C-111/23 anmodes Den Europæiske Unions Domstol derimod om en fortolkning af EU-retten i forhold til den spanske lovgivning, der var gældende før gennemførelsen af direktivet, og som blev indført inden udløbet af gennemførelsesfristen. Selv om denne tidligere lovgivning ikke gennemfører direktivet, skal det fremhæves, at den kan være i strid med EU-retten, idet den i alvorlig grad skader det resultat, som er foreskrevet i direktivet (jf. bl.a. Domstolens dom i sag C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL mod Région wallonne* af 18.12.1997 EU:C:1997:628, præmis 50).

FOR DET ANDET. Tvivl vedrørende fortolkningen af direktivets artikel 23, stk. 2

- 16 Præjudicielt spørgsmål 1.1. Den forelæggende ret har fremhævet det paradoksale i, at den spanske lovgivers gennemførelse af direktivet (ved Ley 16/2022 (lov nr. 16/2022)) har medført, at der blev indført en mere restriktiv ordning for så vidt angår adgangen til gældssanering end den ordning, der var gældende før gennemførelsesbestemmelsen. Konkret indeholder den nuværende affattelse af konkurslovens artikel 487 begrænsninger eller undtagelser vedrørende adgangen til fuld gældssanering. En af disse undtagelser, som fremgår af denne artikels stk. 1, nr. 2, og er baseret på den omstændighed, at der i løbet af de ti år, der går forud for begæringen om gældssanering [...], er blevet truffet en endelig afgørelse vedrørende afledt ansvar mod debitoren, har i den foreliggende tvist dannet grundlag for, at skatte- og afgiftsmyndigheden har gjort indsigelse mod debitorens begæring om gældssanering.
- 17 Efter den forelæggende rets opfattelse er der tale om en undtagelse, som ikke er relateret til den blot eksemplificerende liste over undtagelser fra adgangen til gældssanering, som er indeholdt i direktivets artikel 23, stk. 2. Denne blot eksemplificerende karakter pålægger en særlig pligt til årvågenhed med henblik på at undgå, at medlemsstaterne gør retten til gældssanering indholdsløs ved en overdreven begrænsning af den gode tro. Desuden er den pågældende undtagelse blevet indført ex novo i den spanske lovgivning, eftersom den ikke var indeholdt i de versioner, som gik forud for gennemførelsen, og den indebærer indførelsen af et nyt begrænsende krav i forhold til, hvad der skal forstås ved »debitorens gode tro« (som er en nødvendig forudsætning for retten til gældssanering).

- 18 Efter den forelæggende rets opfattelse er retten til fuld gældssanering en rettighed af fællesskabsoprindelse, og en national lovgivning må ikke skade det væsentlige indhold af denne ret. Denne ret skal desuden fortolkes i forhold til artikel 15 (ret til at arbejde) og artikel 16 (frihed til at oprette og drive egen virksomhed) i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, eftersom svært gældstyngede iværksættere ikke har mulighed for at genoptage deres erhvervsmæssige aktiviteter, hvis de ikke har adgang til fuld gældssanering. I sidste ende er retten til fuld gældssanering afgørende for at sikre dynamiske og konkurrencedygtige markeder, hvilket er af særlig betydning for det indre marked.
- 19 Præjudicielt spørgsmål 1.2. Dette præjudicielle spørgsmål er begrundet for så vidt som den bestemmelse, som er indført i konkurslovens artikel 487, stk. 1, nr. 2 – og som fastsætter, at en debitor ikke kan opnå gældssanering, såfremt vedkommende 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 det samme tidsrum på ti år er truffet en endelig afgørelse vedrørende afledt ansvar mod den pågældende, medmindre den pågældende på tidspunktet for indgivelsen af begæringen om gældssanering har opfyldt sin forpligtelse fuldt ud – synes at ville fastsætte en beskyttelse af den offentlige fordring, der går ud over den beskyttelse, som denne fordring nyder inden for rammerne af konkursbehandlingen, hvorved prioritetsrækkefølgen af fordringer i forbindelse med konkurs ændres i det skjulte.
- 20 Denne affattelse skaber således et klart incitament: En svært gældstynget iværksætter, som har begået en alvorlig eller meget alvorlig overtrædelse af de skatte- og afgiftsmæssige bestemmelser eller (uanset grovheden) har begået en overtrædelse af de socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser, eller som har været genstand for en afgørelse vedrørende afledt ansvar, vil højst sandsynligt foretrække at opfylde sin forpligtelse herfor, før vedkommende indgiver en begæring om gældssanering, da den pågældende ellers vil være afskåret fra at få adgang til retten til gældssanering i forbindelse med enhver anden fordring. Denne virkning gælder også, selv om der allerede er afsagt en konkurserklæring. Sammenfattende er den forelæggende ret af den opfattelse, at konkurslovens artikel 487, stk. 1, nr. 2, i henhold til sin ordlyd ikke har til formål at identificere den uærlige debitor, men snarere at forpligte iværksætteren til at opfylde offentligretlige fordringer, som ville være vanskelige at opfylde i forbindelse med en konkursbehandling. Denne ordlyd skaber desuden negative eksterne virkninger i forhold til markedet, eftersom debitoren vil foretrække at opfylde offentligretlige fordringer frem for at betale andre privilegerede eller simple kreditorer, f.eks. deres leverandører.
- 21 Præjudicielt spørgsmål 1.3. Dette spørgsmål vedrører arten af og kendetegnene ved et afledt skatte- og afgiftsmæssigt ansvar. Den forelæggende ret har ikke anfægtet det stærke grundlag for denne ordning (som er reguleret af artikel 41, 42 og 43 i Ley General Tributaria (den almindelige spanske skattelov)), men har anført: (i) at et afledt skatte- og afgiftsmæssigt ansvar har et klart

opkrævningsmæssigt formål og ikke tager hensyn til den subsidiært forpligtedes økonomiske formåen, men til den økonomiske formåen hos en tredjemand, dvs. den hovedforpligtede (i det foreliggende tilfælde handelsselskabet INVERSIONES MONIKAPITAL, S.L.), hvorfor grundlaget for et afledt skatte- og afgiftsmæssigt ansvar ikke kan retfærdiggøres på grundlag af en generel »solidaritetsforpligtelse« for så vidt angår betaling af offentlige udgifter, (ii) at den subsidiært ansvarlige, som det afledte ansvar påhviler, fungerer som personlig garant for skatte- og afgiftsgælden, (iii) at den blotte uagtsomhed fra selskabets direktørs side er tilstrækkelig til at give anledning til et afledt ansvar, uden at det kræves, at der foreligger ond vilje eller svigagtig hensigt, (iv) at en blot uagtsom adfærd næppe kan anses for at svare til, at iværksætteren har handlet i ond tro, hvilket forhold ligger til grund for direktivets artikel 23, stk. 2, og (v) at adgangen til gældssanering i den spanske lovgivning forudsætter en forudgående konkurserklæring, og at det er ubestridt, at debitorens konkurs ikke beror på en culpøs adfærd.

- 22 Præjudicielt spørgsmål 1.4. Konkurslovens artikel 487, stk. 1, nr. 2, fastsætter en frist på ti år, inden for hvilken der ikke kan opnås gældssanering, idet denne frist løber fra det tidspunkt, hvor sanktionen pålægges (for overtrædelser af skatte- og afgiftsmæssige, socialsikringsmæssige eller sociale bestemmelser), eller fra det tidspunkt, hvor den endelige afgørelse vedrørende afledt ansvar blev truffet. Som det fremgår, tages der ved beregningen af denne frist ikke hensyn til tidspunktet for den sanktionsudløsende begivenhed (dvs. det tidspunkt, hvor overtrædelser blev begået), eller det tidspunkt, hvor den begivenhed, der giver anledning til afgørelsen vedrørende afledt ansvar, finder sted (dvs. det tidspunkt, hvor fordringen opstod eller blev anerkendt). Efter den forelæggende rets opfattelse er det ikke rimeligt, at den periode, inden for hvilken debtors onde tro kan vurderes, kan være så lang. Efter den forelæggende rets opfattelse er der tale om en absolut uforholdsmæssig frist. Desuden afhænger den periode, inden for hvilken debitoren ikke kan få adgang til fuld gældssanering, af en lang række faktorer (herunder myndighedens effektivitet for så vidt angår pålæggelsen af sanktioner eller vedtagelsen af afgørelser); faktorer, som ikke vedrører debitorens adfærd på markedet. Ligeledes vil debitoren ved, at der fastsættes så lange frister, inden for hvilke debitoren ikke kan få adgang til gældssanering, sandsynligvis se sig nødsaget til at udøve sine aktiviteter inden for undergrundsøkonomien. Desuden er resultatet af denne nationale lovgivning, at debtors incitament til hurtigst muligt at opfylde sin forpligtelse for så vidt angår disse forhold (sanktioner eller afgørelser vedrørende afledt ansvar) øges, da den pågældende ellers vil være afskåret fra at få adgang til retten til gældssanering i forbindelse med enhver anden fordring i en meget længere periode. Dette indebærer endnu engang, at offentligretlige fordringer får en langt bedre stilling end andre fordringer.
- 23 Præjudicielt spørgsmål 1.5. Direktivets artikel 23, stk. 2, fastsætter udtrykkeligt, at alle begrænsninger af eller undtagelser fra bestemmelserne i direktivets artikel 20-22 (vedrørende retten til adgang til fuld gældssanering) skal være »behørigt begrundede«. Efter den forelæggende rets opfattelse synes bemærkningerne til Ley 16/2022 (lov nr. 16/2022), som er den lov, der har givet konkurslovens

omtvistede artikler deres nuværende ordlyd, ikke at udgøre en tilstrækkelig begrundelse i forhold til at forklare de begrænsninger, der specifikt er fastsat i konkurslovens artikel 487, stk. 1, nr. 2. Som følge af anerkendelsen af retten til fuld gældssanering i henhold til direktivets artikel 20 pålægger direktivets artikel 23, stk. 2, en særlig forpligtelse til at begrunde de undtagelser, som den nationale lovgiver har fastsat, idet en sådan begrundelse skal retfærdiggøre enhver konkret undtagelse, hvorfor en rent generel begrundelse ikke er tilstrækkelig. Kun på denne måde kan det fastslås, at den nationale lovgiver har respekteret fællesskabsbegrebet god tro. En konkret begrundelse er langt mere nødvendig i ordninger som den spanske, der har valgt en retlig ordning (og ikke en vurderingsordning) for så vidt angår god tro, og som næsten fuldstændig begrænser enhver skønsmargen fra retsinstansernes side. Desuden er der med en retlig ordning for så vidt angår god tro en risiko for, at formål, der er forskellige fra og i strid med anerkendelsen af retten til fuld gældssanering, forstærkes. Dette fremstår tilmed som endnu mere indlysende, når adgangen til retten til gældssanering er betinget af, at der ikke foreligger en forudgående endelig afgørelse vedrørende afledt ansvar. Det er allerede blevet anført, at der er tale om et tilfælde *ex novo* i spansk ret, som heller ikke er omhandlet i den eksemplificerende liste i direktivets artikel 23, stk. 2, og hvor det ikke kræves, at der foreligger ond vilje eller hensigt, men blot at der er tale om »pligtforsømmelse«. Er dette ensbetydende med, at der foreligger ond tro, således som det kræves i henhold til direktivet?

FOR DET TREDJE. Tvivl vedrørende fortolkningen af direktivets artikel 23, stk. 4

- 24 Præjudicielt spørgsmål 2.1. Dette spørgsmål er meget tæt forbundet med de spørgsmål, der er rejst i sag C-687/22 og C-111/23. Som tidligere nævnt vedrører disse anmodninger om præjudiciel afgørelse den lovgivning, der var gældende før direktivets gennemførelse. Efter gennemførelsen og eftersom konkurslovens artikel 489, stk. 1, nr. 5, har udvidet de kategorier af fordringer, der er undtaget fra gældssanering, anses det for nødvendigt på ny at forelægge Den Europæiske Unions Domstol dette spørgsmål i den foreliggende sag.
- 25 Præjudicielt spørgsmål 2.2. Konkurslovens artikel 489, stk. 1, nr. 5, fastsætter en generel regel om, at offentligretlige fordringer er undtaget fra gældssanering. Det er korrekt, at der findes en begrænset liste over undtagelser, men de maksimumbeløb, for hvilke der kan opnås gældssanering i denne forbindelse, er meget små. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at offentlige fordringer i direktivet ikke anses som fordringer, der er undtaget fra gældssanering. Det har heller ikke været den generelle regel før gennemførelsen af direktivet i Spanien, at offentlige fordringer var undtaget fra gældssanering. Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), fandt med henvisning til Kommissionens henstilling af 12. marts 2014 om en ny tilgang til virksomheders konkurs og insolvens og til præambelen til Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y

otras medidas de orden social (kongeligt lovdekret nr. 1/2015 af 27.2.2015 om ordningen vedrørende en ny chance, reduktion af den finansielle byrde og andre sociale foranstaltninger), at den stillingtagen, der harmonerer med EU-retten, var, at der kan opnås gældssanering i forbindelse med offentlige fordringer, eller i det mindste at der ikke skal ydes absolut beskyttelse af offentlige fordringer. Som det er fremgået, er den efterfølgende udvikling i spansk ret på området (og navnlig efter direktivets gennemførelse) gået i den modsatte retning. Den forelæggende ret er i alvorlig tvivl med hensyn til, om en bestemmelse, der generelt undtager offentlige fordringer uden hensyn til fordringens konkrete art og heller ikke tager hensyn til den andel, som denne fordring udgør i forhold til den samlede gæld, er forenelig med EU-retten.

- 26 Præjudicielt spørgsmål 2.3. Tvivlen vedrørende den eventuelle uforenelighed med direktivet forstærkes yderligere, hvis man til de tidligere rejste spørgsmål (præjudicielt spørgsmål 2.2.) føjer den omstændighed, at undtagelsen for offentligretlige fordringer er fastsat i den spanske gennemførelseslovgivning for alle former for offentlige fordringer, uden at der tages hensyn til deres klassificering af konkursen. Efter den forelæggende rets opfattelse er konkurslovens artikel 489, stk. 1, nr. 5, med sin nuværende ordlyd ikke i overensstemmelse med den generelle insolvensordning, idet den medfører ubegrundet forskelsbehandling, og uden grund prioriterer simple og efterstillede fordringer i forhold til andre fordringer med samme eller højere rang. Dette bringer den økonomiske sektors konkurrenceevne i fare og fører til uacceptable konkurrencemæssige forskelle mellem medlemsstaterne. Efter den forelæggende rets opfattelse skal staten behandles på samme måde som de øvrige kreditorer med henblik på at understøtte ordningen vedrørende insolvensbehandlingen. Der er ingen tvingende grund til at antage, at staten ikke skal overholde de samme regler, når loven forpligter simple kreditorer til at give afkald på deres legitime fordringer. Denne konklusion berøres ikke af den omstændighed, at visse offentligretlige fordringer undtages fra gældssanering (i tilfælde af meget alvorlige administrative sanktioner, i forbindelse med hvilke der tages hensyn til gældens særlige art (sanktionerende) og dens karakter (meget alvorlig), hvilket kan afsløre debitorens dårlige adfærd). Hvad der imidlertid ikke synes at være rimeligt, er en generel regel om, at der ikke kan opnås gældssanering i forbindelse med offentlige fordringer.
- 27 Præjudicielt spørgsmål 2.4. Som det er fremgået (præjudicielt spørgsmål 2.2.), er der visse undtagelser fra den generelle regel om, at der ikke kan opnås gældssanering i forbindelse med offentlige fordringer, men kun for en begrænset liste over offentligretlige fordringer og for begrænsede beløb. Efter den forelæggende rets opfattelse forekommer disse begrænsede beløb at være vilkårlige. Der er tale om en begrænsning, som ikke står i forhold til den samlede gæld, og som ikke er begrundet i gennemførelsesbestemmelsen. Der er ikke overholdt nogen proportionalitetsregel. Disse beløb sikrer heller ikke, at debitoren kan opnå en ny chance. Efter den forelæggende rets opfattelse gør dette retten til fuld gældssanering indholdsløs.

- 28 Præjudicielt spørgsmål 2.5. For så vidt angår på ny spørgsmålet om begrundelse i forbindelse med begrænsninger af og undtagelser fra retten til fuld gældssanering har den forelæggende ret anført, at den eneste begrundelse findes i bemærkningerne til gennemførelsesbestemmelsen, dvs. Ley 16/2022 (lov nr. 16/2022). En sådan begrundelse vedrører imidlertid kun de undtagelser, der er fastsat i konkurslovens artikel 489, og ikke begrænsningerne i konkurslovens artikel 487. Den forelæggende ret har fremstillet hovedtrækkene i den begrundelse, der er indeholdt i bemærkningerne til gennemførelsesbestemmelsen:
- (a) Begrundelsen henviser til generelle principper (der er tale om den særlige betydning, som den omstændighed har for et retfærdigt og solidarisk samfund, som bygger på retsstatsprincippet, at visse fordringer opfyldes, f.eks. gæld vedrørende underhold, offentligretlige fordringer, gæld i forbindelse med lovovertrædelser, gæld som følge af erstatningsansvar uden for kontraktforhold).
 - (b) Undtagelserne fra gældssanering er opført på en blot eksemplificerende liste, som således begrunder alle tilfælde en bloc uden at tage hensyn til de enkelte undtagelsers forskellige art.
 - (c) Den offentlige fordring optræder sammen med gæld vedrørende underhold, gæld i forbindelse med lovovertrædelser og gæld som følge af erstatningsansvar uden for kontraktforhold. Disse tre kategorier er udtrykkeligt opført på listen, der er indeholdt i direktivets artikel 23, stk. 4. Offentligretlige forpligtelser eller fordringer er imidlertid ikke opført på listen i direktivets artikel 23, stk. 4.
- 29 På baggrund af det ovenstående har den forelæggende ret rejst følgende spørgsmål: (1) Hvorvidt det er muligt for en national lovgiver at begrunde de tilfælde, som er undtaget fra gældssanering, en bloc og ikke i hvert enkelt tilfælde. (2) Hvorvidt en type fordring, som ikke fremgår af direktivets artikel 23, stk. 4, som det er tilfældet med offentligretlige fordringer, ikke kræver nogen særlig begrundelse. (3) Hvorvidt henvisningen til den særlige betydning, som den omstændighed har for et retfærdigt og solidarisk samfund, som bygger på retsstatsprincippet, at visse fordringer opfyldes, er en tilstrækkelig begrundelse i henhold til direktivets artikel 23, stk. 4.