



PERSCOMMUNIQUÉ nr. 112/26

Luxemburg, 16 juli 2026

Arresten van het Hof in de zaken C-523/24 | Sociedad Civil Catalana en C-666/24 | Associació Catalana de Víctimes de Organitzacions Terroristes (ACVOT)

Het Unierecht verzet zich niet tegen de Spaanse amnestiewet voor de normalisering van de situatie in Catalonië

De bevoegdheid om een amnestiewet aan te nemen en toe te passen berust bij de lidstaten, zodat toetsing door het Hof beperkt is tot het nagaan of er sprake is van structurele problemen op het gebied van rechterlijke bescherming en of de doeltreffendheid van de daadwerkelijk getroffen Unierechtelijke regelingen, zoals de richtlijn terrorismebestrijding en de prejudiciële procedure, gewaarborgd blijft

De Spaanse rekenkamer en de Spaanse centrale rechtbank hebben het Hof van Justitie gevraagd of de in juni 2024 aangenomen Spaanse amnestiewet, die betrekking heeft op handelingen in het kader van het Catalaanse onafhankelijkheidsproces, verenigbaar is met het Unierecht. In zijn arresten heeft de Grote kamer van het Hof geoordeeld dat het Unierecht zich niet tegen deze amnestiewet verzet. Die wet beoogt namelijk de institutionele en politieke spanningen te verminderen alsmede reconciliatie te vergemakkelijken

- door de nationale rechters te verplichten om binnen maximaal twee maanden een beslissing te nemen waarbij de aansprakelijkheid vervalt, zonder de bewijsmiddelen en het ontlastend bewijs te beoordelen en zonder alle partijen in de procedure te horen
- door strafvervolgung uit te sluiten voor terroristische misdrijven die uitsluitend zijn gepleegd in de specifieke context van de Catalaanse onafhankelijkheidsbeweging, behalve wanneer die opzettelijk hebben geleid tot ernstige schendingen van de mensenrechten.

Wat betreft de procedureregels waarin die amnestiewet voorziet op een gebied dat onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, preciseert het Hof dat zijn toetsing beperkt is tot structurele problemen die de goede werking van het nationale rechtsstelsel in gevaar kunnen brengen. Volgens het Hof kunnen de procedureregels van de Spaanse amnestiewet dergelijke problemen echter niet veroorzaken.

Deze wet eerbiedigt ook de nuttige werking van de richtlijn inzake terrorismebestrijding. In overeenstemming met haar eigen doelstellingen bepaalt de amnestiewet immers uitsluitend met terugwerkende kracht dat geen strafvervolgung wordt ingesteld voor terroristische misdrijven die alleen zijn gepleegd in de specifieke context van de Catalaanse onafhankelijkheidsbeweging.

Het Hof benadrukt echter dat die amnestiewet de prejudiciële procedure niet van haar nuttige werking mag beroven. Dit zou het geval zijn indien de maximumtermijn van twee maanden waarbinnen de nationale rechters een beslissing tot het vervallen van de aansprakelijkheid moeten nemen en de reeds genomen voorlopige maatregelen moeten opheffen, ook zou gelden wanneer het Hof om een prejudiciële beslissing is verzocht en de nationale rechters de uitspraak van het Hof niet mogen afwachten. Indien zou blijken dat de bepalingen van de betrokken amnestiewet een dergelijk effect hebben, moeten zij buiten toepassing worden gelaten.

Op 10 juni 2024 heeft het Spaanse parlement een amnestiewet aangenomen om de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië te normaliseren. Deze wet verleent amnestie voor de handelingen die aanleiding geven tot strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid en die zijn verricht in het kader van het illegale Catalaanse onafhankelijkheidsreferendum van 1 oktober 2017, alsook voor handelingen die zijn verricht in de context van het Catalaanse onafhankelijkheidsproces.

Het Spaanse grondwettelijk hof heeft deze wet bij arrest van 26 juni 2025 in overeenstemming verklaard met de Spaanse grondwet, met uitzondering van twee bepalingen.

De Spaanse rekenkamer en de Spaanse centrale rechtbank twijfelen daarentegen of de amnestiewet verenigbaar is met het Unierecht en hebben daarom prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie.

Zaak C-523/24 Sociedad Civil Catalana

De Spaanse rekenkamer moet uitspraak doen over aansprakelijkheidsvorderingen tegen verschillende personen die belast waren met het beheer van overheidsmiddelen en ervan worden beschuldigd schade te hebben toegebracht aan de publieke financiën van de autonome regio Catalonië. Deze schade houdt verband met de uitgaven die tussen 2011 en 2017 zijn gedaan voor de organisatie van het referendum en de internationale promotie van de Catalaanse onafhankelijkheid.

In de eerste plaats wenst de Spaanse rekenkamer te vernemen **of het vervallen van de aansprakelijkheid voor deze schade de financiële belangen van de Unie kan schaden. Volgens het Hof is dit niet het geval.** Schade aan de nationale begroting kan immers niet worden geacht de financiële belangen van de Unie aan te tasten enkel omdat zij gevolgen zou kunnen hebben voor de bijdrage van de betrokken lidstaat aan de begroting van de Unie. Een dergelijke aantasting kan evenmin worden vastgesteld louter op grond van het feit dat het bruto nationaal inkomen mogelijk zou dalen als gevolg van de afscheiding van een deel van het nationale grondgebied.

In de tweede plaats wenst de Spaanse rekenkamer te vernemen of **de amnestiewet verenigbaar is met de** in het VEU neergelegde **algemene verplichting voor de lidstaten** om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen **om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren** op de onder het Unierecht vallende gebieden ¹.

In zijn arrest **verduidelijkt het Hof dat, op een gebied dat onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, zijn toetsing beperkt is tot structurele problemen die de goede werking van het nationale rechtstelsel op de door het Unierecht bestreken gebieden in gevaar kunnen brengen.**

In dat verband verzet de verplichting om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren zich niet tegen procedureregels die, uitsluitend binnen de nauw omschreven werkingssfeer van de amnestiewet, de nationale rechters verplichten om binnen maximaal twee maanden een beslissing te nemen waarbij de aansprakelijkheid vervalt, zonder de bewijsmiddelen en het ontlastende bewijs te beoordelen en zonder alle partijen in de procedure te horen. **Volgens het Hof kunnen dergelijke regels geen problemen veroorzaken** die zo omvangrijk zijn dat zij **een structureel karakter hebben en de goede werking van het nationale rechtstelsel op de door het Unierecht bestreken gebieden in gevaar kunnen brengen.**

In de derde plaats twijfelt de Spaanse rekenkamer of de **amnestiewet verenigbaar is met de prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie.**

In zijn arrest merkt het Hof op dat **de Spaanse amnestiewet de prejudiciële procedure van haar nuttige werking zou kunnen beroven.** Dit zou het geval zijn **indien de nationale rechter verplicht zou zijn om binnen de maximumtermijn van twee maanden te beslissen dat de aansprakelijkheid vervalt en reeds genomen voorlopige maatregelen op te heffen, ook wanneer het Hof om een prejudiciële beslissing is verzocht en nog geen uitspraak heeft gedaan.**

De Spaanse regering heeft voor het Hof evenwel aangevoerd dat de amnestiewet overeenkomstig het Unierecht kan worden uitgelegd, in die zin dat de procedure kan worden geschorst en de voorlopige maatregelen kunnen worden gehandhaafd zolang dat nodig is om de nuttige werking van het antwoord van het Hof te waarborgen.

Zaak C-666/24 ACVOT

In antwoord op de door de Spaanse centrale rechtbank gestelde vragen herinnert het Hof er allereerst aan dat de richtlijn inzake terrorismebestrijding ² de lidstaten verplicht om ten eerste een reeks handelingen die met een terroristisch oogmerk worden gepleegd als terroristische misdrijven strafbaar te stellen; ten tweede misdrijven in verband met een terroristische groepering of terroristische activiteiten, de medeplichtigheid daaraan, alsook het aanzetten en de poging daartoe strafbaar te stellen; en ten derde te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties die strenger zijn dan de sancties waarin het nationale recht voorziet wanneer geen terroristisch oogmerk aanwezig is.

Het Hof merkt daarentegen op dat deze richtlijn geen enkele specifieke bepaling bevat over nationale mechanismen die leiden tot het vervallen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, zoals amnestie, en bijgevolg evenmin uitdrukkelijk de grenzen vastlegt waaraan dergelijke mechanismen zijn onderworpen. De toepassing van amnestie zoals die waarin de Spaanse amnestiewet voorziet, heeft evenwel tot gevolg dat handelingen die als terrorisme kunnen worden aangemerkt en binnen de werkingssfeer van die wet vallen, in Spanje niet langer kunnen worden vervolgd. Het betreft handelingen die tussen 1 november 2011 en 13 november 2023 zijn gepleegd in de specifieke context van de Catalaanse onafhankelijkheidsbeweging.

Volgens het Hof **doet de Spaanse amnestiewet echter geen afbreuk aan de nuttige werking van de richtlijn inzake terrorismebestrijding**. Deze wet sluit immers aan bij de doelstellingen van die richtlijn om de institutionele en politieke spanningen te verminderen en de verzoening te bevorderen. Zij beperkt zich ertoe om met terugwerkende kracht te bepalen dat geen vervolging wordt ingesteld voor terroristische misdrijven die uitsluitend zijn gepleegd in de specifieke context van de Catalaanse onafhankelijkheidsbeweging, met uitsluiting van handelingen die opzettelijk ernstige schendingen van de mensenrechten hebben veroorzaakt.

Het staat aan de bevoegde rechterlijke instanties om te bepalen welke specifieke handelingen van amnestie zijn uitgesloten.

In dit verband merkt het Hof op dat **de abstracte omschrijving van de handelingen die van amnestie zijn uitgesloten**, en met name het feit dat de amnestiewet noch de precieze aard van al deze handelingen specificeert, noch een daaraan verbonden drempel van ernst vaststelt, **geen afbreuk doet aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel**. Een wetgevingstechniek waarbij gebruik wordt gemaakt van abstracte formuleringen of algemene categorieën, in plaats van uitputtende lijsten, is immers verenigbaar met dit beginsel, mits de uitlegging van deze formuleringen en categorieën redelijkerwijs voorzienbaar is. De betrokken uitsluitingsbepaling verwijst echter naar juridische begrippen uit het strafrecht, zoals opzet, causaliteit en ernst van mensenrechtenschendingen. Deze begrippen kunnen voor de bevoegde rechterlijke instanties geen toepassingsmoeilijkheden opleveren wanneer zij in voorkomend geval moeten bepalen of een handeling van amnestie moet worden uitgesloten.

Vervolgens benadrukt het Hof dat **de Spaanse amnestiewet de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie eerbiedigt**. Gelet op het uitdrukkelijke doel van die wet om politieke verzoening te bevorderen in de specifieke context van één bepaalde politieke beweging, kunnen de omstandigheden waarin de betrokken strafbare feiten zijn gepleegd en die waarin andere strafbare feiten zijn gepleegd, immers niet als vergelijkbaar worden beschouwd.

Ten slotte komt het Hof, gelet op de vaststelling dat **de Spaanse amnestiewet** geen afbreuk doet aan de nuttige werking van de richtlijn, gelezen in het licht van de beginselen van rechtszekerheid, gelijke behandeling en non-discriminatie, tot de slotsom dat die wet **evenmin in strijd is met het voorrangsbeginsel**. Krachtens dat beginsel moeten alle instanties van de lidstaten de Unierechtelijke normen hun volle werking verlenen. Ook is deze wet **niet in strijd met het beginsel van loyale samenwerking**, dat de lidstaten met name verplicht zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere

nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De volledige tekst en, indien van toepassing, de samenvatting van de arresten ([C-523/24](#) en [C-666/24](#)) is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106.

Volg ons!



¹ Beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, geformuleerd in een algemene bepaling van primair Unierecht, namelijk artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

² [Richtlijn \(EU\) 2017/541](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad.