HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunale te Milaan bij beschikking van 22 april 1982 gestelde vraag, verklaart voor recht:

De beschikking van de Commissie van 10 december 1981 is ongeldig, in zoverre artikel 2 daarvan bepaalt, dat de uit EGKS-heffingen voortvloeiende schuldvorderingen op de failliete vennootschap bevoorrechte schuldvorderingen zijn van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 mei 1983.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 2 MAART 1983

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De gestelde vraag

De rechtbank van Milaan heeft in het faillissement van de vennootschap Ferriere Sant'Anna een vordering van de EGKS op grond van artikelen 49 en 50 van het EGKS-Verdrag aanvankelijk slechts als een normale concurrerende vordering toegelaten. Daarop heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen tijdens de procedure, waarin zij erkenning van het bevoorrechte karakter

van de vordering verzocht, op 10 december 1981 een beschikking vastgesteld, waarvan de tekst in de procedure voor Uw Hof is overgelegd. In deze beschikking werd, naast het verschuldigde bedrag ook een gelijke voorrang vastgesteld als gelijkaardige vorderingen van de Staat genieten. De rechtbank van Milaan heeft U daarop bij beschikking van 22 april de volgende vraag voorgelegd:

„Is beschikking nr. C (81) 1887 def. van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 10 december 1981 geldig, in zoverre daarbij wordt bepaald dat de schuldvorderingen van de EGKS op de vennootschap Ferriere Sant'Anna (voor EGKS-heffingen en de daarover verschuldigde interessen) moeten worden beschouwd als ‚bevoorrechte schuldvorderingen van dezelfde rang als de gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat'?"

Alleen reeds blijkens de in het rapport ter terechtzitting samengevatte schriftelijke opmerkingen werpt deze vraagstelling een 25-tal nadere vragen en subvragen op. Uit het antwoord van de Commissie op Uwerzijds schriftelijk gestelde vragen, alsmede tijdens de mondelinge behandeling zijn nog andere relevante rechtsvragen naar voren gekomen. Alvorens de overige rechtsvragen in de volgende vier paragrafen van mijn conclusie samenvattend maar wel volledig te behandelen, maak ik hier reeds enkele algemene opmerkingen over de ontvankelijkheid van de U voorgelegde vraag.

Op het eerste gezicht vestigt de beschikking van de Commissie stellig de indruk van een ietwat kunstmatige constructie die geen ander doel heeft dan het scheppen van de formele voorwaarden voor het kunnen voorleggen van een prejudiciële vraag aan Uw Hof op grond van artikel 41 van het EGKS-Verdrag. Het tijdens een procedure voor de nationale rechter bij beschikking van de Commissie vaststellen van haar eigen interpretatie van het gemeenschapsrecht lijkt bovendien op het eerste gezicht onelegant, zo niet in strijd met algemene beginselen van een behoorlijke of faire procedure, zoals onder meer de vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting heeft betoogd.

Uit de schriftelijke en mondelinge antwoorden van de Commissie op de eerste Uwerzijds gestelde vraag naar doel en draagwijdte van de litigieuze beschikking blijkt echter, dat deze beschikking de eerste en enige individuele beschikking vormt, die na het achterwege blijven van tijdige betaling door de vennootschap Ferriere Sant'Anna is vastgesteld. Ondanks haar — zoals ik nog nader zal toelichten — in al haar belangrijke onderdelen zuiver declaratoire karakter, wordt een dergelijke individuele beschikking door artikel 92, eerste alinea, van het EGKS-Verdrag uitdrukkelijk vereist voor het verkrijgen van een titel van gedwongen tenuitvoerlegging.

Voor zover het beginsel geldt, dat belastingschulden voortvloeien uit de wet, is een declaratoir karakter van individuele beschikkingen tot vaststelling van de belastingschuld in concreto als bekend ook in het nationale recht met name bij directe belastingen gebruikelijk. In het gemeenschapsrecht komen declaratoire beschikkingen behalve bij de oplegging van de EGKS-heffingen voorts ook regelmatig voor bij de toepassing van de artikelen 85, lid 1 en 86 van het EEG-Verdrag. Ook in zoverre blijkt een declaratoir karakter van een beschikking als zodanig geenszins een overbodige of kunstmatige constructie te impliceren.

In het gemeenschapsrecht, met inbegrip van Uw rechtspraak, heb ik ook geen beginselen kunnen vinden, die de Commis-

sie onbevoegd zouden maken dergelijke declaratoire beschikkingen tijdens een nationale procedure over de betrokken rechtsvragen uit te vaardigen. Integendeel is de in artikel 9, lid 3 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962 (PB van 1962, blz. 204) neergelegde bevoegdheid van de Commissie om tijdens een nationale procedure inzake artikel 85, lid 1, of artikel 86 van het EEG-Verdrag door een declaratoire beschikking in te grijpen in Uw rechtspraak uitdrukkelijk erkend (zaak 41/69, ACF Chemiefarma t. Commissie, Jurispr. 1970, blz. 686). Uit de onderhavige verwijzingsbeschikking kan ook geen twijfel van de nationale rechter op dit punt worden afgeleid en ik ben tenslotte met één van de vertegenwoordigers van de Commissie ter terechtzitting van oordeel, dat het een algemeen beginsel van constitutioneel recht in onze Lid-Staten is, dat een aanhangige rechterlijke procedure de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van de wetgevende of de uitvoerende macht niet zonder meer kan blokkeren.

Op het rechtskarakter en de rechtsgevolgen van de onderwerpelijke beschikking en op de verder tijdens de procedure opgeworpen rechtsvragen zal ik in de volgende paragrafen nog nader ingaan. Vooruitlopend op die onvermijdelijk betrekkelijk lange analyse kan ik thans echter reeds vaststellen, dat noch het door de Commissie erkende declaratoire karakter van artikel 2 van de beschikking als zodanig, noch het tijdstip waarop deze beschikking werd uitgevaardigd aan de ontvankelijkheid van de gestelde vraag in de weg staan. Daar declaratoire beschikkingen ten aanzien van EGKS-heffingen door het EGKS-Verdrag als opgemerkt uitdrukkelijk worden toegelaten, zal ook artikel 41 van het EGKS-Verdrag aan de beantwoording van de gestelde vraag niet in de weg kunnen staan. Integendeel zal slechts onder toepassing van dit artikel 41 kunnen worden beslist of de Commissie in haar beschikking terecht declaratoir heeft vastgesteld, dat het gemeenschapsrecht medebrengt dat de EGKS-heffingen en de daarover verschuldigde interessen moeten worden beschouwd als „bevoorrechte schuldvorderingen van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat".

2. Rechtsgrondslag, rechtskarakter, voorwerp en rechtsgevolgen van de Commissiebeschikking

Mede gelet op hetgeen de Commissie daarover op blz. 8 en 9 van haar memorie opmerkt, is de rechtsgrondslag van de onderwerpelijke beschikking gelegen in de artikelen 14 en 15, juncto artikelen 49 en 50 van het EGKS-Verdrag. De bevoegdheid een dergelijke individuele beschikking vast te stellen bij weigering tot betaling van een krachtens algemene beschikking ex artikel 50 verschuldigde heffing, wordt voorts als opgemerkt uitdrukkelijk voorondersteld in de eerste alinea van artikel 92 van het Verdrag, dus onafhankelijk van hetgeen de algemene uitvoeringsbeschikkingen van artikel 50 van het Verdrag daarover al dan niet bepalen. Behalve voor het verkrijgen van een titel van gedwongen tenuitvoerlegging lijkt een dergelijke individuele beschikking overigens ook nodig om de getroffen onderneming bij betwisting van de vordering in staat te stellen van haar beroepsrecht op grond van artikel 33, tweede alinea, eerste gedeelte van het Verdrag, gebruik te maken. In casu is een dergelijk beroep echter niet ingesteld.

Het belastingkarakter van de onderhavige heffing is niet omstreden. In eerdere Italiaanse rechtspraak is voorts reeds tot in hoogste instantie erkend, dat de hef-

fingen meer in het bijzonder het karakter van direkte belastingen dragen. De Commissie voert in haar memorie voor deze kwalificatie nog andere argumenten aan dan de Italiaanse rechtspraak, maar gezien de erkenning van genoemde kwalificatie in die rechtspraak lijkt het overbodig in deze zaak op deze kwalificatievraag uitvoerig in te gaan. In het vervolg van mijn betoog zal ik op deze kwalificatievraag derhalve nog slechts kort terugkomen. Wat het rechtskarakter van de beschikking zelf betreft, kan ter aanvulling van het in de eerste paragraaf van deze conclusie gestelde nog het volgende worden opgemerkt. De omvang van de vordering wordt op zich zelf volledig, dat wil zeggen ook wat betreft de verhogingen van de heffing wegens de opgetreden vertraging in haar betaling, bepaald door de in de considerans van de litigieuze beschikking geciteerde algemene uitvoeringsbeschikkingen van artikel 50 van het Verdrag. Artikel 1 van de individuele beschikking vormt derhalve slechts een authentieke declaratoire vaststelling door de Commissie van hetgeen Ferriere Sant'Anna verschuldigd is. Het omstreden artikel 2 van de beschikking vormt een eveneens declaratoire vaststelling van het bevoorrechte karakter van de vordering. Artikel 3 is hoogstens constitutief voor wat de betalingstermijn betreft. Artikel 4 stelt declaratoir vast, wat reeds uit artikel 92 van het Verdrag volgt, namelijk dat de beschikking een titel van gedwongen tenuitvoerlegging vormt. Artikel 5 tenslotte stelt vast, dat de beschikking gericht is tot de vennootschap Ferriere Sant'Anna. Op de beschikking hebben de bevoegde Italiaanse autoriteiten blijkens de in het dossier gevoegde kopie het gebruikelijke bevel tot tenuitvoerlegging geplaatst. Daar een dergelijk bevel ingevolge het in de tweede zin van artikel 92 bepaalde wordt gegeven zonder enige andere controle dan de verificatie van de authenticiteit van de betrokken beschikking, laat zij èn het beroepsrecht van betrokkene (op grond van artikel 33 van het EGKS-Verdrag) èn een controle van de geldigheid van de beschikking (in het kader van artikel 41 van het Verdrag) stellig onverlet. Onder voorbehoud van een dergelijke controle van haar geldigheid zou de beschikking (waartegen als gezegd geen beroep is aangetekend) naar mijn oordeel op grond van het in artikel 92 gestelde in volle omvang, dus met inbegrip van haar artikel 2 gedwongen ten uitvoer moeten worden gelegd. Ik verwijs hiervoor ook naar de tweede zin van artikel 14 van het Verdrag.

Op de kernvraag naar de wettigheid van artikel 2 zal ik in het laatste deel van mijn conclusie afzonderlijk ingaan. De vraag of uit het declaratoire karakter van de artikelen 1, 2 en 4 van de beschikking volgt, dat een of meer van deze artikelen door de rechter als zuivere meningsuiting van de Commissie buiten beschouwing kunnen worden gelaten, heb ik reeds ontkennend beantwoord. Voor de argumenten voor dit ontkennend antwoord verwijs ik derhalve naar het eerder door mij hierover gestelde.

Evenmin houdbaar lijkt mij het op blz. 5-7 van het rapport ter terechtzitting samengevatte standpunt van de gefailleerde, dat de beschikking geen derdenwerking kan hebben en dat de Commissie met name door een dergelijke beschikking niet de Italiaanse Staat zou kunnen binden. Dit standpunt lijkt mij in de eerste plaats onjuist, omdat een titel van gedwongen tenuitvoerlegging als zodanig reeds een zekere bevoorrechting ten opzichte van vorderingen van derden inhoudt, voor zover deze nog geen titel van tenuitvoerlegging hebben verkregen. Met name acht ik dit standpunt echter onhoudbaar, omdat artikel 92 van het Verdrag aan een dergelijke beschikking

van rechtswege voor de betrokken Lid-Staat en zijn rechterlijke en andere organen verplichtingen tot medewerking aan de tenuitvoerlegging verbindt. Op grond van de duidelijke tekst van artikel 92 kunnen die bindende rechtsgevolgen voor de Italiaanse Staat niet in twijfel worden getrokken, onder het uitsluitende voorbehoud, dat toetsing van de wettigheid van enig onderdeel van de beschikking door die binding niet wordt uitgesloten. De schriftelijke opmerkingen van de Italiaanse regering in de hypothese, dat de beschikking een individueel karakter draagt, lijken deze conclusie ook geenszins te weerspreken.

3. Analyse van de resterende rechtsvragen

Alle overblijvende rechtsargumenten die in de schriftelijke en mondelinge opmerkingen naar voren zijn gebracht, betreffen hetzij de centrale vraag naar de verenigbaarheid van het declaratoire artikel 2 van de beschikking met het gemeenschapsrecht, hetzij de interpretatie van het Italiaanse recht, waartoe Uw Hof uiteraard niet bevoegd is. De beantwoording van de vragen naar de verenigbaarheid van artikel 2 van de beschikking met het gemeenschapsrecht eist intussen een nadere prealabele behandeling van de tijdens de procedure opgeroepen vraag of artikel 41 van het Verdrag in casu wel toepassing kan vinden.

4. Toepasselijkheid van artikel 41 van het EGKS-Verdrag

Dat artikel 41 van het Verdrag in casu toepasselijk is, acht ik na mijn opmerkingen over het rechtskarakter van de beschikking niet twijfelachtig. Zoals bleek, gaat het in casu om een echte beschikking van de Commissie, als bedoeld in artikel 92, eerste alinea, van het Verdrag, uitgevaardigd ter verkrijging van de daar bedoelde titel van tenuitvoerlegging. Aangezien dergelijke beschikkingen terzake van de individuele vaststelling van een belastingschuld altijd een declaratoir karakter hebben, kan dit declaratoire karakter aan het beschikkingskarakter van de onderwerpelijke beschikking geen afbreuk doen. Reeds op grond van artikel 92, eerste alinea, heeft zij ook bindende rechtsgevolgen als in artikelen 14 en 15 van het Verdrag voor beschikkingen vereist. Ook in een dergelijk geval is derhalve het Hof op grond van artikel 41 bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de geldigheid van de betrokken beschikking, „indien een geschil dat aan een nationale rechter is voorgelegd, deze geldigheid in het geding brengt". Zoals de Commissie in haar memorie terecht opmerkt, brengt deze bevoegdheid logisch mede, dat het Hof ook bevoegd is de ingeroepen bepalingen of beginselen van gemeenschapsrecht uit te leggen, waaraan de in geding zijnde geldigheid moet worden getoetst. Voor het bereiken van deze conclusie in het onderhavige geval acht ik het voor Uw Hof dan ook geenszins noodzakelijk in te gaan op de vraag naar de algemene bevoegdheid van het Hof om in nationale rechterlijke procedures gerezen vragen over de interpretatie van het gemeenschapsrecht te beantwoorden. De Commissie verwijst voor die algemene — en in de memorie van de gefailleerde en door het Verenigd Koninkrijk tijdens de mondelinge behandeling ontkennend beantwoorde — vraag op blz. 7 en 8 van haar memorie naar de door een rapport van het Europees Parlement van 1969 ondersteunde conclusie van de advocaat-generaal Lagrange in de zaak 101/63 (Wagner t. Fohrmann, Jurispr. 1964, blz. 387 en in het bijzonder blz. 404).

Mijn conclusie, dat artikel 41 ook voor de toetsing van de geldigheid van de onderhavige beschikking toepasselijk is, geldt ook voor haar artikel 2, waarop de vraag van de verwijzingsrechter in het bijzonder betrekking heeft. Als eerder opgemerkt heeft dit artikel evenals artikel 1 en artikel 4 van de beschikking een declaratoir karakter, maar kan dit declaratoire karakter niet als zodanig tot de conclusie leiden, dat de beschikking geen rechtsgevolgen kan hebben. Gelet op de door artikel 92 beoogde gedwongen tenuitvoerlegging, acht ik het ook op zich zelf gezien volstrekt verantwoord, dat de declaratoire beschikking alle vragen van gemeenschapsrecht behandelt, die voor de vaststelling van het bedrag van de gedwongen executie van beslissend belang zijn. Tot die vragen behoort in het onderhavige geval ook de vaststelling van het al dan niet bestaan van een bevoorrechte positie van de vordering bij faillissement van de betrokken onderneming. De vraag van de verwijzingsrechter vergt derhalve thans een behandeling ten gronde van de gestelde vraag.

5. Conclusie ten aanzien van de vraag ten gronde

5.1. De naar voren gebrachte rechtsaspecten van deze vraag

Met betrekking tot de vraag ten gronde zijn tijdens de procedure schriftelijk en mondeling met name de volgende rechtsaspecten naar voren gebracht:

a) de vraag of het geldende primaire en secundaire gemeenschapsrecht terzake voorschriften of bindende beginselen bevat;

b) de vraag of uit Uw rechtspraak terzake van EEG-heffingen beginselen kunnen worden afgeleid, die ook voor de EGKS-heffingen gelden;

c) de vraag of de Commissie bevoegd zou zijn, bij algemene beschikking op grond van artikel 50 van het EGKS-Verdrag aan heffingsvorderingen een bevoorrecht karakter toe te kennen;

d) de vraag of, en zo ja, in hoeverre heffingen, geheven op grond van de artikelen 49 en 50 van het EGKS-Verdrag op het punt van fiscale privileges gelijk kunnen worden gesteld met nationale belastingen en in het bijzonder met nationale directe belastingen;

e) de parallelle vraag of het al dan niet bevoorrechte karakter van een gemeenschapsheffing niet uitsluitend naar nationaal recht moet worden beantwoord;

f) de vraag of een gemeenschapsrechtelijke verplichte gelijkstelling van gemeenschapsheffingen met nationale belastingen op het punt van fiscale privileges zonder voorafgaande harmonisatie van het nationale recht niet juist in strijd zou komen met het door de Commissie geponeerde discriminatieverbod;

g) de vraag naar de concrete betekenis van de in artikel 2 van de beschikking vervatte gelijkstelling van gemeenschapsheffingen met gelijkaardige nationale vorderingen.

In hun schriftelijke opmerkingen hebben vooral het Verenigd Koninkrijk en de Commissie uitvoerige beschouwingen aan deze vragen gewijd, maar vooral tijdens de mondelinge behandeling is ook de vertegenwoordiger van de gefailleerde op een aantal vragen vrij uitvoering ingegaan. Teneinde niet te veel tijd in beslag te nemen, zal ik op de verschillende naar voren gebrachte en in het rapport ter terechtzitting kort samengevatte argumenten slechts expliciet ingaan voorzover ik dat voor de beantwoording van de U gestelde vraag noodzakelijk acht.

5.2. Het geponeerde gelijkheidsbeginsel (rechtsaspecten a) en b))

Bij mijn standpuntbepaling ten aanzien van de gestelde vraag zou ik anders dan de Commissie willen uitgaan van artikel 92 van het EGKS-Verdrag. Op zichzelf ben ik, als eerder opgemerkt, met de Commissie van oordeel, dat dit artikel niet de eigenlijke rechtsgrondslag van de litigieuze beschikking vormt. Niettemin is deze beschikking blijkens de schriftelijke en mondelinge antwoorden van de Commissie op vragen van de zijde van het Hof juist met het oog op het verkrijgen van een titel van tenuitvoerlegging als in artikel 92 bedoeld, uitgevaardigd.

Door te bepalen, dat de beschikkingen van de Hoge Autoriteit (thans dus de Commissie) die geldelijke verplichtingen voor een onderneming inhouden, titel van tenuitvoerlegging vormen, impliceert de eerste alinea van artikel 92 naar mijn oordeel reeds een gelijkbehandelingsbeginsel ten aanzien van de onderhavige vorderingen. Ondanks hun verschil van bron en aard in vergelijking met nationale overheidshandelingen, die geldelijke verplichtingen voor een onderneming inhouden en tevens een titel van tenuitvoerlegging vormen, vormen de betrokken beschikkingen van de Hoge Autoriteit ingevolge genoemd voorschrift immers een gelijke titel van tenuitvoerlegging. In de tweede volzin van artikel 92 kan ik slechts een bevestiging van dit gelijkheidsbeginsel in de zijn van een beginsel van gelijke behandeling als vergelijkbare nationale titels van gedwongen tenuitvoerlegging lezen. In de laatste rechtsoverweging, met betrekking tot het eerste middel, van Uw arrest in de zaak Merlini (zaak 108/63, Jurispr. 1965, blz. 13) heeft Uw Hof reeds gesteld, dat artikel 92 ook geldt met betrekking tot „de *inning* van vorderingen in geval van faillissement" (cursivering toegevoegd) en in een eerdere rechtsoverweging dat „de vaststelling van het totale verschuldigde bedrag overeenkomstig artikel 92 van het Verdrag geenszins inhoudt dat de Hoge Autoriteit bij de tenuitvoerlegging niet gebonden zou zijn aan de grenzen en voorwaarden gesteld in een akkoord hetwelk overeenkomstig de wettelijke voorschriften van de betrokken Lid-Staat is gehomologeerd en waarbij de vordering van de Hoge Autoriteit wordt verminderd tot het in dat akkoord vastgestelde percentage". Het lijkt mij op grond van dit arrest dus niet twijfelachtig, dat de verwijzing naar de nationale rechtsgang in artikel 92 mede betrekking heeft op de vraag naar de al dan niet geprivilegieerde positie van de betrokken vorderingen. Het door mij in artikel 92 gelezen gelijkbehandelingsbeginsel in de aangegeven zin van „gelijke behandeling als vergelijkbaar nationale titels van gedwongen tenuitvoerlegging" geldt dan mede voor de in artikel 2 van de litigieuze beschikking geregelde materie van de bevoorrechting.

Met alle respect voor de uiteenzettingen van de Commissie ben ik van oordeel, dat zij zich in dit verband ten onrechte vooral beroept op het discriminatieverbod, neergelegd in artikel 4 onder b) en een daaraan ten grondslag liggend algemeen gelijkbehandelingsbeginsel, alsmede op rechtsoverweging 14 van Uw Salumi-arrest (zaken 66, 127 en 128/79, Jurispr. 1980, blz. 1237). In beide gevallen is naar mijn oordeel sprake van toepassing van een veel ruimer gelijkbehandelingsbeginsel, dat inhoudt, dat alle in artikel 4 onder b) EGKS, respectievelijk de betrokken EEG-voorschriften, genoemde marktburgers van de Gemeenschap in gelijke situaties, behoudens objectief gerechtvaardigde verschillen, (uniform) gelijk behandeld dienen te worden [1]. Een zo ruim geformuleerd gelijkbehandelingsbeginsel behoeft naar mijn oordeel — in het bijzonder op het ter-

1 — Met een dergelijk ruim discriminatieverbod zou, zoals de vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk ten opzichte van rechtsaspect f) terecht heeft opgemerkt, artikel 2 van de onderhavige beschikking inderdaad in strijd zijn.

rein der belastingen [1] — mede een specifieke rechtsbasis om op een bepaalde rechtsmaterie te kunnen worden toegepast. In het Salumi-arrest heeft Uw Hof deze specifieke rechtsbasis gevonden in het besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 94 van 1970, blz. 19). Het door Uw hof in rechtsoverweging 14 van genoemd arrest geformuleerde gelijkheidsbeginsel lijkt mij in dat arrest beperkt tot vergelijkbare stelsels van financiële bepalingen van de Gemeenschap en van de Lid-Staten en tot de in dit verband gerezen rechtsvragen met betrekking tot de mogelijkheden van beroep tegen de aan ondernemingen opgelegde en door de Lid-Staten geheven communautaire lasten. De in de Salumi-zaak gerezen vraag van terugbetaling van ten onrechte geheven bedragen was eveneens uniform geregeld in verordening nr. 1430/79 van 2 juli 1979 (PB L 175 van 1979, blz. 1). Bij gebreke van een dergelijke uniforme regeling door de Gemeenschap is ingevolge rechtsoverweging 17 van genoemd arrest (evenals in de onderhavige zaak ingevolge artikel 92 van het EGKS-Verdrag) het nationale recht beslissend.

In een dergelijk geval geldt echter ingevolge rechtsoverweging 18 van het Salumi-arrest wel een beperkter gelijkbehandelingsbeginsel als door mij ook in artikel 92 van het EGKS-Verdrag gelezen [2]. De Commissie had stellig beter deze rechtsoverweging kunnen citeren dan de geciteerde rechtsoverweging 14 van het Salumi-arrest. Vanwege het mijns inziens beslissende belang van genoemde rechtsoverweging voor de onderhavige zaak, citeer ik haar volledig:

„Het is derhalve een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om, voor zover dienaangaande in *het gemeenschapsrecht* niets is bepaald, de modaliteiten en de voorwaarden *voor de inning van de communautaire financiële lasten in het algemeen* en de landbouwheffingen in het bijzonder vast te stellen, alsmede de met de inning belaste autoriteiten en de voor de oplossing van de uit die inning voortvloeiende geschillen bevoegde rechter aan te wijzen, met dien verstande evenwel dat die modaliteiten en voorwaarden de regeling voor de inning van de communautaire heffingen en rechten niet minder doeltreffend mogen maken dan die voor de inning van gelijksoortige nationale heffingen en rechten." (cursiveringen toegevoegd)

Op een geheel ander terrein van nationale uitvoering van gemeenschapsrecht, namelijk ten aanzien van de terugvordering van onverschuldigde denatureringspremies, heeft Uw Hof overigens, onder verwijzing naar omvangrijke eerdere rechtspraak, een soortgelijk beginsel van gelijke behandeling in vergelijking met vergelijkbare nationale vorderingen vastgesteld. Als voorbeeld verwijs ik naar Uw arrest van 6 mei 1982 in de zaak Fromme (zaak 54/81, nog niet gepubliceerd), in het bijzonder naar het dictum en naar de rechtsoverwegingen 4 t/m 7. In die rechtsoverwegingen heeft Uw Hof door in rechtsoverweging 4 de afwezigheid van een uniforme regeling voor alle Lid-Staten te betreuren, tevens het verschil onderstreept tussen het gelijkheidsbeginsel in zijn ruime betekenis van uniformiteit en het gelijkheidsbeginsel in zijn beperktere betekenis van een beginsel van gelijke nationale behandeling.

1 — Ik verwijs hiervoor naar de derde volzin van rechtsoverweging 17 van Uw arrest in de zaak Gondrand (zaak 169/80, Jurispr. 1981, blz. 1931).

2 — Het belangrijkste toepassingsgeval van een dergelijk nationaal gelijkbehandelingsbeginsel in het EEG-Verdrag zelf vormt als bekend zijn artikel 52.

Het arrest is tenslotte van belang, omdat zich bij de toepassing daarvan niet minder gecompliceerde vragen van vergelijkbaarheid met nationale vorderingen voordeden als door het Verenigd Koninkrijk in de onderhavige procedure zijn gesteld. Op dit punt kom ik nog terug.

5.3. De mogelijkheid van een algemene regeling van de vraag ten gronde op basis van het EGKS-Verdrag (aspect c))

Alvorens op de verdere rechtsaspecten van de gestelde vraag in te gaan lijken mij enkele korte opmerkingen gewenst over de weliswaar niet door de verwijzingsrechter gestelde, maar wel tijdens de procedure voor Uw Hof opgeworpen vraag of het vraagstuk van de bevoorrechting van de onderhavige vorderingen niet beter geregeld had kunnen worden in een *algemene* dan in een individuele beschikking ex artikel 50 van het Verdrag.

Ten aanzien van deze vraag zou ik willen beginnen met de opmerking, dat reeds uit mijn voorgaande betoog blijkt, dat ik een dergelijke algemene beschikking met de Commissie niet noodzakelijk acht om aan het in artikel 2 van de litigieuze beschikking declaratoir voor het concrete geval vastgestelde beginsel van „nationale behandeling" bindende algemene werking te verlenen. De Commissie kon dit beginsel naar mijn oordeel inderdaad reeds uit het geldende gemeenschapsrecht en uit Uw rechtspraak afleiden, zij het uit andere bepalingen en andere rechtsoverwegingen in Uw rechtspraak dan zij ter ondersteuning van haar standpunt heeft ingeroepen.

De hier aan de orde zijnde en tijdens de procedure ook Uwerzijds gestelde vraag is dan ook naar mijn oordeel met name van belang voor eventuele toepassing van een ruimer gelijkheidsbeginsel dan uit artikel 92 in verbinding met Uw rechtspraak kan worden afgeleid. Met name is zij van belang voor de mogelijkheid een voor alle Lid-Staten *uniforme* regeling vast te stellen als door het Verenigd Koninkrijk in beginsel wenselijk, maar op grond van artikel 50 niet mogelijk wordt geacht.

In het door mij gecursiveerde citaat uit Uw Merlini-arrest wordt artikel 92 ook toepasselijk geacht met betrekking tot de *inning* van vorderingen in geval van faillissement. Artikel 50, tweede lid, tweede volzin verklaart de Hoge Autoriteit echter uitdrukkelijk mede bevoegd de wijze van inning bij algemene beschikking nader te regelen. Derhalve zou in het kader van deze bevoegdheid inderdaad op grond van genoemd arrest wellicht ook de vraag van de bevoorrechting uniform voor alle Lid-Staten kunnen worden beantwoord. Gelet op de als bekend sterk uiteenlopende nationale standpunten en regelingen inzake fiscale privileges en vooral gelet op de omstandigheid, dat de verwijzingsrechter Uw Hof op dit punt geen vraag heeft gesteld, acht ik het intussen uit een oogpunt van goede procedure onwenselijk op dit moment in mijn conclusie verder te gaan dan de vaststelling, dat een dergelijke mogelijkheid mij niet a priori uitgesloten lijkt. De vraag zal mijns inziens slechts definitief beantwoord kunnen worden in een procedure, waarin alle Lid-Staten ook over dit aspect hun schriftelijke opmerkingen naar voren kunnen brengen. Twijfel over het te geven antwoord is hier naar mijn oordeel met name mogelijk op grond van de uitdrukkelijke verwijzing in artikel 92 naar de (uiteenlopende) nationale rechtsgang. Daarnaast kan voor een definitief antwoord op deze vraag wellicht van belang zijn, dat niet in alle Lid-Staten eensluidend gedacht wordt over de vraag of

de regeling van de privileges bij faillissement een materie van materieel recht dan wel van procesrecht vormt. Zo blijkt uit de verwijzingsbeschikking in de onderhavige procedure, dat de Italiaanse rechter deze materie tot het procesrecht rekent, terwijl de vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk haar tijdens de mondelinge behandeling als een materieelrechtelijke regeling beschouwde.

5.4. De aard van de onderwerpelijke heffingen en hun vergelijkbaarheid met nationale belastingen (aspecten d), e) en g))

Ik heb al eerder opgemerkt, dat er ook naar mijn oordeel geen twijfel over kan bestaan, dat de EGKS-heffingen het karakter van belastingen en in het bijzonder het karakter van directe belastingen hebben. Blijkens de tijdens de procedure geciteerde Italiaanse rechtspraak en literatuur bestaat daarover zeker geen verschil van mening in Italië.

De vraag naar de nadere kwalificatie van de EGKS-heffingen met het oog op de in rechtsoverweging 18 van het Salumi-arrest gevorderde vergelijking met „gelijksoortige nationale heffingen en rechten" en de in artikel 2 van de litigieuze beschikking gevorderde vergelijking met „gelijkaardige vorderingen van de Staat" lijkt mij intussen een vraag die slechts door de nationale rechter kan worden beantwoord. Vragen van analoge of extensieve interpretatie van nationale voorschriften met betrekking tot fiscale privileges doen zich daarbij blijkens mijn analyse niet voor. De gelijkstelling van de gemeenschapsheffingen met gelijksoortige nationale heffingen als zodanig vloeit immers niet voort uit het nationale recht, maar uit het gemeenschapsrecht en in casu met name uit artikel 92 en uit Uw geciteerde rechtspraak over in dit opzicht gelijksoortige casusposities.

De vraag tenslotte naar de concrete betekenis van de in artikel 2 van de beschikking vervatte gelijkstelling met gelijkaardige nationale vorderingen kan als opgemerkt slechts beantwoord worden door de nationale rechter. De overgelegde Italiaanse rechtspraak laat terzake hoogstens bepaalde prognose toe, maar ik acht het niet mijn taak, noch die van Uw Hof, om dergelijke prognoses op te stellen. De vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk meent wellicht terecht, dat een dergelijke vergelijking in concreto de nationale rechter soms voor een moeilijke taak kan stellen. Ik meen echter, dat deze taak in casu zeker niet ingewikkelder is dan zij was bij de toepassing door de nationale rechter van Uw arrest in de eerder geciteerde zaak Fromme.

5.5. Samenvatting

Samenvattend meen ik, dat op de U gestelde vraag als volgt ware te antwoorden:

„De beschikking nr. C (81) 1887 def. van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 10 december 1981 is geldig en voor de nationale rechter ingevolge artikel 92 van het EGKS-Verdrag bindend, (ook) in zoverre daarbij wordt bepaald dat de schuldvorderingen van de EGKS op de vennootschap Ferriere Sant'Anna (voor EGKS-heffingen en de daarover verschuldigde interessen) moeten worden beschouwd als ‚bevoorrechte schuldvorderingen van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat'."