præjudiciel afgørelse vedrørende beslutningens gyldighed, er betingelserne i henhold til EKSF-traktatens artikel 41 opfyldt.

2. Den fiskale kompetence, der ved artiklerne 49 og 50 i EKSF-traktaten er tillagt Kommissionen for at gøre det muligt for den på bedst mulig måde at udføre de opgaver, der er pålagt den ved traktaten, kan ikke frakendes betydning; imidlertid følger det ikke nødvendigvis af EKSF-afgifternes beskaffenhed og formål ifølge de nævnte artikler, at afgifterne i tilfælde af en virksomheds konkurs uden videre skal gives den samme fortrinsstilling som den, der ifølge medlemsstaternes lovgivning tilkendes tilsvarende interne skatter.

   I det omfang, der i konkurs ifølge national ret gives visse typer fordringer en fortrinsstilling, er denne nemlig, for så vidt som den bryder med det almindelige princip om fordringshaverens ligestilling, kun mulig på grundlag af specielle allerede gældende lovbestemmelser. Uden en særbestemmelse om privilegium for Kommissionens fordringer for afgifter i tilfælde af konkurs, kan en sådan fortrinsstilling ikke anerkendes.

3. Selv om det er korrekt, at en medlemsstat ikke kan gennemføre inddrivelse af fællesskabsafgifter hos skyldnerne på andre betingelser og efter andre regler end de regler, der gælder for inddrivelsen af lignende interne afgifter, indebærer princippet om ligebehandling ikke i og for sig, at medlemsstaterne i tilfælde af skyldnerens konkurs skal give EKSF-afgifter den samme fortrinsstilling som den, der anerkendes for tilsvarende fordringer i statens besiddelse, når der ikke findes en klar og præcis bestemmelse, der med hjemmel i EKSF-traktaten bl.a. fastslår den placering i konkursordenen, som afgiften og den statslige skat, som den svarer til, skal have.

I sag 168/82

angående en anmodning, som Tribunale di Milano i medfør af EKSF-traktatens artikel 41 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

DET EUROPÆISKE KUL- OG STÅLFÆLLESSKAB (EKSF)

mod

SPA FERRIERE SANT'ANNA'S KONKURSBO,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens beslutning af 10. december 1981 nr. C(81) 1887 def., for så vidt det i dennes

artikel 2 er bestemt, at de fordringer, som EKSF har på SpA Ferriere Sant'Anna (for EKSF-afgifter samt renter heraf) skal anses for »privilegerede fordringer med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse«,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due og K. Bahlmann,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Selskabet Ferriere Sant'Anna SpA, der er en virksomhed i den i artikel 80 i EKSF-traktaten forudsatte betydning, blev den 14. maj 1980 erklæret konkurs af Tribunale di Milano.

Ved skrivelse af 19. november 1980 anmeldte EKSF til boets kurator en fordring på 27 383 405 lire for afgifter af den i EKSF-traktatens artikler 49 og 50 omhandlede art, hvortil kom tillæg i anledning af forsinket betaling, og anmodede om, at denne fordring blev anerkendt i boet som privilegeret fordring.

Da den skifteret, ved hvilken boet blev behandlet, kun anerkendte fordringen som simpel fordring og altså afviste at give den stilling som privilegeret fordring, indklagede EKSF ved stævning forkyndt den 29. juni 1981 i henhold til artikel 98 i den italienske konkurslov denne afgørelse for Tribunale di Milano.

Mens sagen herom har verseret ved Tribunale, har EKSF vedtaget beslutning C(81) 1887 af 10. december 1981 til

selskabet Sant'Anna, i hvilken der efter en angivelse (i artikel 1) af det afgiftsbeløb og de tillæg i anledning af forsinket betaling, som det nævnte selskab skal betale, tages stilling endog til det omtvistede spørgsmål, idet det i beslutningens artikel 2, udtales, at »de i nærværende beslutning nævnte beløb er privilegerede fordringer med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse«.

I retsmødet ved Tribunale di Milano den 4. april 1982 har EKSF nedlagt påstand om, at dets fordring i kraft af nævnte beslutning anerkendes som privilegeret fordring samt subsidiært for det tilfælde, at den principale påstand ikke skulle blive taget til følge, at De europæiske Fællesskabers Domstol i medfør af EKSF-traktatens artikel 41 anmodes om en afgørelse vedrørende beslutningens gyldighed.

2. Tribunale di Milano har udtalt, at det, for så vidt angår italiensk ret, kun ved en analogisk anvendelse af artiklerne 2752 og 2759 i Codice Civile om fortrinsstilling for statens fordringer ifølge forskellige skattekrav vil være muligt også at give EKSF's fordringer den samme fortrinsstilling, der anerkendes for staten, men at det ifølge indledningsbestemmelserne i Codice Civile er forbudt at anvende lovreglerne analogt under tvister om konkursordenen, idet fortrinsstilling udgør en undtagelse fra hovedreglen i artikel 2741 i Codice Civile om, at samtlige fordringshavere skal fyldestgøres af skyldnerens formue på lige fod. Tribunale har endvidere anført, at der heller ikke, når bortses fra beslutningen af 10. december 1981, der er tilkommet under sagen, findes fællesskabsretlige bestemmelser om fortrinsstilling for EKSF's fordringer.

Ved kendelse af 22. april 1982 har Tribunale derfor anmodet Domstolen om en afgørelse af følgende spørgsmål:

»Er beslutningen af 10. december 1981 nr. C(81) 1887 def. fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber gyldig, for så vidt det deri (artikel 2) er bestemt, at de fordringer, som EKSF har på selskabet Ferriere Sant'Anna (for EKSF-afgifter samt renter heraf) skal anses for 'privilegerede fordringer med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse«.

3. Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens justitskontor den 14. juni 1982.

I medfør af artikel 103, ptk. 3, i procesreglementet er der afgivet skriftlige indlæg af Ferriere Sant'Anna's konkursbo, ved boets kurator, repræsenteret af advokat Riccardo Luzzatto, Milano, af Den italienske Republiks regering, ved Arnaldo Squillante, afdelingschef i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, repræsenteret af avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza, af Det forenede Kongeriges regering, ved R. N. Ricks fra Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Armando Toledano-Laredo, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Giovanni Maria Ubertazzi og Fausto Capelli, Milano.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog opfordret Kommissionen til at fremlægge supplerende oplysninger vedrørende visse af sagens spørgsmål.

II — Skriftlige indlæg i medfør af artikel 103, stk. 3, i procesreglementet

Selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo har indledningsvis gjort gældende, at det med henblik på konstateringen af EKSF's fordringer for afgifter har været aldeles unødvendigt at udstede beslutningen af 10. december 1981. De anmeldte fordringer var nemlig allerede efter anmodning fra EKSF blevet anerkendt af bobestyrelsen og forskriftsmæssigt medtaget i opgørelsen af boets passiver.

Det egentlige formål med beslutningen har derfor alene været at hævde EKSF-fordringernes privilegerede beskaffenhed, men hermed foreligger der ikke andet end en meningstilkendegivelse fra Kommissionens side.

Selv om det altså — fejlagtigt — antages, at Kommissionen selv kan bestemme sine fordringers placeringer ved at stifte dem ved en beslutning, har noget sådant ikke kunnet gælde i det foreliggende tilfælde, idet fordringen her er opstået i henhold til en række almengyldige akter, der allerede fandtes på tidspunktet for udstedelsen af beslutningen.

Den omhandlede beslutning er desuden afgjort en individuel beslutning og som sådan kun i stand til at forpligte adressaten, det vil sige selskabet Ferriere Sant'Anna. Selv når der bortses fra, at adressaten allerede på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen var under konkurs, er det ikke på nogen måde muligt at forestille sig, at denne retsakt har retsvirkninger, der rækker ud over forholdet mellem Kommissionen og selskabet Ferriere Santa'Anna. Men at en fordring har fortrinsstilling har betydning for et stort og ubestemt antal forhold, der inddrager andre retssubjekter (i det foreliggende tilfælde de øvrige kreditorer), og det på en sådan måde, at deres stilling forringes, og den omhandlede placering kan derfor kun følge af en almengyldig akt, det vil sige en generel beslutning eller en forordning.

I selve beslutningen anses i øvrigt fordringens privilegerede beskaffenhed som et resultat, ikke af beslutningens vedtagelse, men af den måde, hvorpå fællesskabsretten er opbygget. Det er herved tilstrækkeligt at citere den ottende betragtning i beslutningen, der næsten fra ord til andet er gentaget i beslutningens artikel 2, hvori det hedder, at »fordringer på afgift er efter deres beskaffenhed og formål at sidestille med statens fordringer af lignende art, navnlig for så vidt angår fordringernes stilling i tilfælde af skyldnerselskabets konkurs«.

Selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo har i øvrigt fremhævet, at det med hensyn til fortrinsstilling er meget uklart, hvad et krav om ligestilling med statens fordringer af lignende art betyder. I realiteten er det kun visse af statens afgiftskrav, der har fortrinsstilling, og der findes i øvrigt ikke i national ret nogen fordring ifølge »afgift«. Også på grund af denne ubestemthed, må det fastslås, at beslutningen ikke er en akt, der kan medføre, at nogen bliver forpligtet.

Tribunale di Milano kunne derfor lige så godt have fastslået, at der ikke var tale om ikke at anvende en retsakt fra Kommissionen, men alene om ikke at tilslutte sig et uforbindende synspunkt fra Kommissionens side. Med en prisværdig omhu har Tribunale dog foretrukket at anmode Domstolen om en afgørelse, selv om det ifølge selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo er tvivlsomt, om

betingelserne for anvendelse af EKSF-traktatens artikel 41 virkelig er opfyldt.

Selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo har under gennemgangen af den problemstilling, forelæggelseskendelsen drejer sig om, gjort gældende, at der i forbindelse med beslutningen af 10. december 1981 overhovedet ikke opstår spørgsmål om gyldighed i teknisk forstand. Spørgsmålet om gyldighed kan faktisk kun opstå i forbindelse med en retsakt, der abstrakt kan skabe forpligtelser, hvilket — af de tidligere fremstillede grunde — ikke er tilfældet med den beslutning, Domstolen skal tage stilling til.

Anderledes ville det have forholdt sig, hvis beslutningen havde været rettet til den italienske stat og ikke til selskabet Ferriere Sant'Anna, idet beslutningen i så fald havde kunnet fortolkes således, at den skabte en forpligtelse for staten til på grundlag af national ret at give fordringen den ønskede stilling, og altså ikke til at anvende nationale regler, der strider mod fællesskabsrettens bestemmelser.

Men selv om det antages, at beslutningen fortolkes på den anførte måde, må man uundgåeligt nå til det resultat, at den er ugyldig. Det vil herved være tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionens beføjelser i EKSF-traktaten og i de øvrige traktater er beføjelser, der er tillagt den, og at Kommissionen ikke ifølge nogen bestemmelse er beføjet til at bestemme, hvilken beskaffenhed dens fordringer skal have i medlemsstaternes nationale retsorden.

Selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo er imidlertid af den opfattelse, at Kommissionen med beslutningen af 10. december 1981 ikke så meget har villet indføre nye regler om den stilling, dens fordringer for afgifter skal have i den nationale retsorden, som den har villet fastslå det resultat, der efter dens opfattelse følger af gældende fællesskabsret. Hvis det skulle forholde sig således, ville der imidlertid ikke længere blive tale om en efterprøvelse af beslutningens gyldighed.

Derimod må det spørges, om den nationale ret met forelæggelsen for Domstolen af det præjudicielle spørgsmål, som retsforhandlingerne drejer sig om, har ønsket at få også en afgørelse om de bestemmelser og principper i fællesskabsretten, der handler om ordningen for EKSF-fordringer på produktionsafgifter for kul og stål.

Dette spørgsmål bør besvares benægtende. Tribunale har nemlig udelukkende koncentreret opmærksomheden om beslutningen af 10. december 1981, der efter dens opfattelse har skabt nye retsvirkninger, der tidligere ikke var hjemlet ved nogen regel.

Enhver præjudiciel afgørelse på dette punkt vil, uanset hvordan det end forholder sig, hermed være udelukket i medfør af artikel 41 i EKSF-traktaten, hvorefter Domstolens kompetence er begrænset til spørgsmål vedrørende retsakters gyldighed.

Selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo har for fuldstændighedens skyld knyttet en række bemærkninger også til denne side af sagen.

Det har først gjort gældende, at der, selv om det ganske vist er ønskeligt, at Fællesskabet opnår den størst mulige garanti for konkret at få sine fordringer opfyldt, navnlig i tilfælde af skyldners insolvens, dog ikke desto mindre hermed er tale om et de jure condendo-postulat. Det kan ikke, som hævdet af EKSF, fast-

slås, at den manglende anerkendelse af fællesskabsfordringernes fortrinlige beskaffenhed indebærer en efter almindelige teoretiske synspunkter uantagelig situation, og at anerkendelse som nævnt derfor allerede er en del af den positive ret.

Det argument, at Domstolens praksis indeholder en bekræftelse af Kommissionens opfattelse, bestrides af selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo, der har anført, at den herved påberåbte dom, nemlig dom af 27. marts 1980 i de forenede sager 66, 127 og 128/79 (Sml. 1980, s. 1237) udtrykkeligt drejer sig alene om de økonomiske bestemmelser i EØF-retten, der efter deres beskaffenhed kun meget vanskeligt vil kunne udvides til at omfatte et forskelligt regelsæt som reglerne om EKSF. Det er kun inden for rammerne af disse bestemmelser (der ikke synes egnet til analogisk anvendelse), at Domstolen har angivet visse i øvrigt meget vage grænser for anvendelsen og den fulde anvendelighed af retsregler, der hører hjemme i den nationale retsorden.

Selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo har sluttelig anført, at EKSF's fordringer for afgift ikke i medfør af de fællesskabsbestemmelser, der finder anvendelse, kan være privilegerede, idet beslutningen af 10. december 1981 ikke kan medføre, at de efter de nationale bestemmelser, der finder anvendelse som sådanne, får en fortrinsstilling.

Den italienske Republiks regering har anført, at det spørgsmål, der melder sig i det foreliggende tilfælde, synes at være, om beslutningen i sammenhæng med indholdet af de tidligere gældende fællesskabsregler har generel eller individuel karakter.

Dersom man antager, at der er tale om en generel beslutning, så må den — i almindelighed og helt uden hensyn til forhold beroende på dens konkrete, præcise indhold — anses for gyldig som en almengyldig retsakt.

Hvis derimod beslutningen — som tilfældet synes at være i det foreliggende tilfælde — er individuel, kommer dens gyldighed til at bero på de eksisterende fællesskabsregler og altså på muligheder for i den omhandlede retsorden at finde en regel, der giver EKSF's fordringer fortrin.

Den italienske regering anser det for usikkert, om der findes en sådan regel i den gældende regulering, men den har forbeholdt sig at gøre mere udførligt rede for sine overvejelser i retsmødet.

Det forenede Kongeriges regering har anført, at de afgifter, der er indført i medfør af EKSF-traktatens artikel 49, ikke som hævdet af Kommissionen ved den nationale ret kan ligestilles med skatter, der er indført af en medlemsstat i den nationale lovgivning. De beslutninger, der fastsætter EKSF-afgifterne giver ikke og kan ikke give sådanne afgifter samme beskaffenhed som nationale skatter, lige så lidt som fastsættelsen af en sådan afgift ikke uden videre medfører anvendelse af de internretlige bestemmelser vedrørende afgiftsopkrævning.

Det fremgår af EKSF-traktatens egne bestemmelser, at det forholder sig således. Artikel 50, stk. 2, der fastlægger procedurer og kriterier for fastsættelsen af betingelserne for påligning og opkrævning af afgifterne, og artikel 92, der indeholder regler om proceduren for tvangsfuldbyrdelse af de af Den Høje Myndigheds beslutninger, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse, ville være overflødige, såfremt det var korrekt, at Kommissionens fastsættelse af afgifter i medfør af traktatens artikel 49 uden videre medfører, at

nationale bestemmelser vedrørende opkrævning af statens skatter og tvangsfuldbyrdelse af statens krav på skat finder anvendelse.

Det er reglerne i vedkommende nationale lovgivning, der er afgørende for, om der kan gives fordringer på afgifter fortrinsstilling i konkurs. Hvis fordringer på EKSF-afgifter i hver enkelt medlemsstat skal anses for at svare til skatter, må hver enkelt stats nationale lovgivning indeholde en bestemmelse herom.

Medlemsstaten kan vedtage en sådan bestemmelse af egen drift eller ved pligtmæssig gennemførelse af en fællesskabsretlig bestemmelse af denne art.

Det forenede Kongeriges regering har fremhævet, at en medlemsstat ved udformningen af de nationale regler er forpligtet til at foretage en afvejning af statens og private kreditorers interesser, således at hverken den ene eller den anden af disse to typer interesser tilføjes uberettiget skade. I Det forenede Kongerige er det således kun visse af statens fordringer, der nyder fortrinsstilling, mens i andre tilfælde staten behandles på samme måde som alle andre kreditorer. I Det forenede Kongerige anses hverken fordringer på EKSF-afgifter eller mere almindeligt fordringer i øvrigt, der er opstået i henhold til bestemmelserne i traktaterne om De europæiske Fællesskaber, for privilegerede fordringer. Hvis medlemsstaterne forpligtes til at give sådanne fordringer fortrinsstilling, trues den balance, som hver stat nationalretligt har søgt at tilvejebringe mellem den enkeltstående kreditors interesser og hele befolkningens interesser.

Det vil endvidere på fællesskabsniveau være aldeles uhensigtsmæssigt at forpligte medlemsstaterne til at give EKSF-fordringer samme fortrinsstilling, som anerkendes for statens afgiftskrav, medmindre de omhandlede krav i vidt omfang er af samme beskaffenhed i hele Fællesskabet, hvilket ikke er tilfældet.

Ifølge Det forenede Kongeriges regering findes der ikke noget fællesskabsretligt princip om, at sådanne fordringer skal behandles som privilegerede fordringer. Dette resultat kan ikke anerkendes som en følge af beslutningen af 10. december 1981, der er en individuel beslutning, eller af beslutningerne nr. 2/52 og nr. 3/52 af 23. december 1952 om betingelserne for påligning og opkrævning af afgifterne, jfr. traktatens artikel 50, stk. 2. De sidstnævnte beslutninger har ikke på nogen måde til formål at give EKSF's fordringer fortrinsstilling og kan i øvrigt ikke gøre det, eftersom beslutninger i medfør af artikel 50, stk. 2, nødvendigvis må holde sig inden for de af denne bestemmelse fastlagte grænser.

Det forenede Kongerige anfører, at det ikke er bekendt med nogen anden bestemmelse i EKSF-traktaten eller den afledede ret, der kan have til følge eller har til følge, at EKSF-fordringer får fortrinsstilling eller, at medlemsstaterne forpligtes til at give dem sådan stilling.

Den har derfor afslutningsvis foreslået, at Domstolen afviser, at en fordring på

afgifter i medfør af EKSF-traktatens artikel 49 er en privilegeret fordring med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har gjort gældende, at såfremt man som Tribunale di Milano afviser, at der findes en hjemmel for beslutningen af 10. december 1981, må gyldigheden af denne beslutning (naturligvis for så vidt angår spørgsmålet om fortrinsstilling) selvfølgelig efterprøves på baggrund af traktatens bestemmelser og de gennemførelsesbestemmelser i fællesskabsretten, der ligger til grund for Kommissionens beføjelser på området. Ved en afgørelse med hensyn til den omhandlede beslutnings gyldighed, må Domstolen således nødvendigvis fastlægge de omtalte bestemmelsers retlige rækkevidde.

Artikel 41 i EKSF-traktaten angiver ikke udtrykkeligt Domstolen som kompetent til at fortolke EKSF-traktatens bestemmelser, og Kommissionen finder det derfor hensigtsmæssigt at redegøre for de overvejelser, ud fra hvilke den er nået til det resultat, at spørgsmålet om fortrinsstilling må besvares bekræftende.

Den har herved i første række fremhævet, at det allerede efter en rent logisk betragtning ikke synes muligt at tage stilling til en beslutnings gyldighed uden samtidig at fortolke de bestemmelser i traktaten, hvorefter Kommissionen er kompetent til at vedtage denne beslutning. Den tilføjer, at den samme løsning kan nås på grundlag af en teoretisk argumentation. Kommissionen gør faktisk med støtte i citater fra forskellige kilder (forslag til afgørelse fra generaladvokaterne, rapporter fra Europa-Parlamentets retsudvalg, kommentarer til EKSF-traktaten) gældende, at artikel 31 i EKSF-traktaten, hvorefter »Domstolen skal værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af denne traktat og af gennemførelsesbestemmelserne«, kun kan forstås således, at Domstolen er fuldt ud kompetent til at fortolke EKSF-traktatens bestemmelser, også under præjudicielle sager i henhold til nævnte traktats artikel 41.

Kommissionen er efter disse betragtninger gået over til at behandle spørgsmålet om beslutningens gyldighed og har her nærmere taget stilling til spørgsmålet om dennes hjemmel.

Den har fremhævet den afgørende betydning, EKSF-afgifterne har for finansieringen af Fællesskabet, og den betydning, det har, at Fællesskabet konkret bliver fyldestgjort for disse afgifter. Da der er tale om den allervigtigste indtægtskilde for EKSF, må naturligvis de retsregler, der regulerer den på fællesskabsplan, være således indrettet, at afgifterne effektivt betales, og betalingen må i det mindste være sikret på samme måde som betalingen på nationalt plan af tilsvarende fordringer (af samme eller lignende art), der er omfattet af medlemsstaternes kompetence.

Kommissionen har herved anført, at EKSF-afgiften er beskaffen som en skat, fordi den grundes på et offentligretligt retsforhold, er proportional med de afgiftspligtiges skattebetalingsevne, skal tjene til finansiering af offentlige og almennyttige goder og er umiddelbart og øjeblikkeligt eksigibel for de virksomheder, den er pålagt. Ved en nærmere undersøgelse af EKSF-afgiftens beskaffenhed når man dernæst til det resultat, at den kan ligestilles med en direkte skat.

Ikke blot teorien, men også de italienske domstole selv har tidligere i visse afgørelser anerkendt, at EKSF-afgiften har karakter af en skat og mere nøjagtigt, at den kan ligestilles med en direkte skat.

Det tilkommer Domstolen på grundlag af en konstatering af, at EKSF-afgifternes retlige beskaffenhed er fuldstændigt sammenfaldende med beskaffenheden af direkte af staten opkrævede skatter, at efterprøve, om det på grundlag af de principper, der ligger til grund for EKSF-traktaten og de øvrige europæiske traktater, er muligt at nå til det resultat, at opkrævningen af EKSF-afgifter i medlemsstaterne skal sikres på samme måde som inddrivningen på nationalt plan af staternes fordringer for identiske eller i al fald lignende afgifter.

At medlemsstaternes er forpligtet til at give EKSF-afgifter samme behandling som nationale skatter kan udledes af forbudet mod forskelsbehandling, der er et af fællesskabsrettens hovedprincipper, jfr. herved blandt andet artikel 4, litra b), samt artiklerne 60 og 63 i EKSF-traktaten.

Kommissionen har undersøgt, hvorledes dette princip anvendes ved inddrivelse af fordringer støttet på fællesskabsretten i medlemsstaterne. Den har anført, at Fællesskabet inden for EØF-traktatens område har truffet foranstaltninger for at regulere opkrævningen af de egne indtægter på ensartet måde gennem vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 1697/79 om opkrævning af import- og eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter. Medlemsstaterne, der opkræver de egne indtægter på Fællesskabets vegne, er ifølge denne forordning forpligtet til at give inddrivelsen af Fællesskabets fordringer en ensartet behandling.

Kommissionen erkender, at forpligtelsen til at give tilbagesøgningskrav vedrørende fællesskabsfordringer en ensartet behandling, ikke nødvendigvis teoretisk er ensbetydende med, at der består en forpligtelse til at give fællesskabsfordringer og tilsvarende nationale fordringer en lige behandling i én og samme medlemsstat.

Den har anført, at spørgsmålet f.eks. for Italiens vedkommende ikke melder sig i praksis, idet den italienske toldlov (lov nr. 43 af 23. 1. 1973) allerede fuldstændig sidestiller de af forordning (EØF) nr. 1697/79 omfattede afgifter med den told, der tilfalder den italienske stat. Hvis der nu ikke havde været tale om en sådan ligestilling, måtte det kunne spørges, om den italienske stat kunne afvise at give fortrinsstilling for Fællesskabets landbrugsafgifter. Dette spørgsmål kan efter dens opfattelse kun besvares benægtende, når det en gang står fast, at afgifterne er af samme beskaffenhed som statens afgifter, og forpligtelsen for staten til at give inddrivelse af sine afgifter og Fællesskabets afgifter samme behandling er en selvfølgelighed, selv om det ikke udtrykkeligt er sagt.

Den samme argumentation har også gyldighed for EKSF-afgifterne, der kun adskiller sig fra EKSF-fordringerne derved, at de opkræves umiddelbart af EKSF og ikke gennem den italienske stat. En forskel i behandlingen vil kun kunne begrundes med, at den person, der materielt gennemfører inddrivelsen, ikke er den samme i de to tilfælde.

Kommissionen gør med støtte i en dom afsagt den 4. marts 1982 af Tribunale di Milano i en sag vedrørende beskatning af obligationer udbudt i Italien af Den europæiske Investeringsbank gældende, at de italienske domstole har anerkendt Fællesskabets ret til i skattespørgsmål, der absolut henhører under statens kompetence, at blive behandlet på samme måde, som staten behandler sig selv.

For så vidt angår Domstolens praksis, har Kommissionen fremhævet, at Domstolen ved adskillige lejligheder har udtalt, at der principielt ved behandlingen ved medlemsstaternes retter af krav på fællesskabsafgifter må herske fuldstændig ligestilling mellem sådanne krav og krav på nationale afgifter. Medlemsstaterne skal herefter ikke blot respektere grundsætningen om ligebehandling, for så vidt angår den procedure, hvori fællesskabsafgifterne og de rent nationale afgifter inddrives, men de må desuden sørge for, at De europæiske Fællesskaber ikke bliver udsat for forskelsbehandling, når de selv varetager inddrivelsen af de af deres kompetence omfattede beløb ved de nationale retter.

Kommissionen bestrider endelig den argumentation, hvorefter der ved en ligestilling af EKSF-fordringerne og statslige fordringer må ske en analog anvendelse af undtagelsesbestemmelser, nemlig bestemmelserne om fortrinsstilling, og hermed en tilsidesættelse af artikel 14 i de indledende bestemmelser i Italiens Codice civile, hvorefter de love, »der fraviger almengyldige regler eller love, kun finder anvendelse i de af disse love omhandlede tilfælde og inden for de deri fastlagte tidsmæssige grænser«.

Efter Kommissionens opfattelse bliver der ikke i det foreliggende tilfælde tale om en analog anvendelse, men derimod om en udvidende fortolkning af de artikler i den italienske Codice civile, der handler om fortrinsstilling. En udvidende fortolkning defineres af nogle forfattere som en fortolkning, der udvider den betydning, en bestemmelse efter ordlyden har, på en sådan måde at den netop kommer til at udtrykke, hvad lovgiveren har villet. I det foreliggende tilfælde at anse også EKSF for privilegeret kreditor, naturligvis alene med hensyn til de fordringer, der svarer til statens fordringer og med samme placering som disse sidste, er ensbetydende med, at lovgiverens vilje til at ligestille EKSF med staten, for så vidt angår inddrivelse af fordringer, anerkendes, på samme måde som lovgiveren har fundet det hensigtsmæssigt inden for beskatningen ved lov nr. 1231 af 31. oktober 1961 og lov nr. 1333 af 16. august 1962, som Tribunale di Milano også har fortolket udvidende i førnævnte dom af 4. marts 1982.

Kommissionen gør desuden gældende, at der kan hentes støtte for dens opfattelse i Wiener-konventionen om traktatretten, der blev ratificeret af Italien i 1974 og finder anvendelse dér fra den 27. januar 1980. Af denne konventions bestemmelser kan det nemlig udledes, at der består en forpligtelse for den nationale ret til at fortolke internretlige regler i overensstemmelse med en traktats bestemmelser, såfremt de nationale reglers anvendelse ellers ville give anledning til uforenelighed med vedkommende traktat.

Af de anførte grunde foreslår Kommissionen, at spørgsmålet fra Tribunale di Milano besvares med, at Kommissionens beslutning af 10. december 1981 er gyldig.

III — Mundtlig forhandling

Selskabet Ferriere Sant'Anna, ved advokat R. Luzzatto, Milano, EKSF, ved A. Toledano Laredo som befuldmægtiget, bistået af advokaterne G. M. Ubertazzi og F. Capelli, Milano, samt Det forenede Kongeriges regering, ved P. Goldsmith, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. januar 1983.

Kommissionens befuldmægtigede har i retsmødet bekræftet Kommissionens udtalelse i det svar, den den 3. december 1982 gav på forskellige spørgsmål fra Domstolen, nemlig at »betegnelsen af fordringen som privilegeret fordring har karakter af en konstatering og er ikke retsstiftende, idet fortrinsstillingen følger af de fællesskabsretlige grundsætninger og regler, der er omtalt i Kommissionens svarskrift«.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. marts 1983.

Præmisser

1 Ved kendelse af 22. april 1982, indgået til Domstolens justitskontor den 14. juni 1982, har Tribunale di Milano i medfør af EKSF-traktatens artikel 41 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens beslutning nr. 1887 af 10. december 1981, hvori det i artikel 2 er bestemt, at EKSF's fordringer på selskabet Ferriere Sant'Anna udgør privilegerede fordringer med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse.

2 Det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er blevet rejst under en tvist vedrørende passivopgørelsen i boet efter selskabet Ferriere Sant'Anna, der blev erklæret konkurs af Tribunale di Milano den 14. maj 1980, idet der under boets behandling er rejst krav om, at et beløb på 27 383 405 lire, som nævnte selskab skylder EKSF i afgifter for stålproduktion og for tillæg i anledning af forsinket betaling, anerkendes som privilegeret fordring.

3 Efter at nævnte selskab var blevet erklæret konkurs, meddelte Kommissionen ved skrivelse af 19. november 1980 boets kurator fordringens beløb og anmodede om, at fordringen anerkendtes som privilegeret fordring.

4 Ved skifterettens afgørelse af 20. maj 1981 blev EKSF's fordring anerkendt alene som simpel fordring og indført i opgørelsen af boets passiver.

5 Den 29. juni 1981 rejste Kommissionen i henhold til artikel 98 i den italienske konkurslov indsigelse mod denne afgørelse for Tribunale di Milano med påstand om, at fordringen blev anerkendt som privilegeret fordring eller subsidiært, at det omtvistede spørgsmål blev forelagt De europæiske Fællesskabers Domstol til afgørelse.

6 Kommissionen har under behandlingen af den i henhold til førnævnte artikel 98 rejste indsigelse i medfør af EKSF-traktatens artikler 49 og 50 vedtaget en individuel beslutning, rettet til selskabet Ferriere Sant'Anna. I beslutningens artikel 2 bestemmes, at de omhandlede fordringer »er privilegerede fordringer med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse«. Denne beslutning er efter anmodning fra Kommissionen af den kompetente italienske minister blevet forsynet med fuldbyrdelsespåtegning.

7 Kommissionen har i retsmødet ved Tribunale di Milano den 4. april 1982 under henvisning til førnævnte beslutning nedlagt påstand om, at dens fordring anerkendes som privilegeret fordring, og subsidiært, for det tilfælde at denne principale påstand ikke tages til følge, at Domstolen i henhold til EKSF-traktatens artikel 41 anmodes om en afgørelse vedrørende den omhandlede beslutnings gyldighed.

8 Tribunale di Milano har i medfør af førnævnte artikel anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Er beslutningen af 10. december 1981 nr. C(81) 1887 def. fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber gyldig, for så vidt det deri (artikel 2) er bestemt, at de fordringer, som EKSF har på selskabet Ferriere Sant'Anna (for EKSF-afgifter samt renter heraf) skal anses for 'privilegerede fordringer med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse«.

9 Domstolen har anmodet Kommissionen om før retsmødet nærmere at oplyse, »hvilket formål og hvilken rækkevidde beslutningen af 10. december 1981, navnlig artikel 2, har i forhold til hovedsagen«, og Kommissionen har

herefter svaret, at »udtalelsen om, at fordringen er en privilegeret fordring, er konstaterende og ikke konstitutiv, idet fordringens privilegerede beskaffenhed følger af de i Kommissionens svarskrift omtalte fællesskabsretlige grundsætninger og bestemmelser«.

10 Det forenede Kongeriges regering og selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo har på baggrund af dette svar samt de forhold, hvorunder Kommissionen har truffet den omtvistede beslutning, bestrid, at betingelserne for at anvende EKSF-traktatens artikel 41 overhovedet er opfyldt. De har blandt andet gjort gældende, at såfremt den omtvistede retsakts eneste formål, som anført af Kommissionen, har været at fastslå retsstillingen efter gældende fællesskabsret, er retsakten blot at anse for en udtalelse fra Kommissionen og ikke som en egentlig beslutning, således at Domstolen er inkompetent til at træffe en præjudiciel afgørelse i medfør af traktatens artikel 41.

11 Denne opfattelse kan ikke tiltrædes. I EKSF-traktatens artikel 41 bestemmes nemlig, at »alene Domstolen har kompetence til præjudicielt at træffe bestemmelse om gyldigheden af Den Høje Myndigheds og Rådets afgørelser, såfremt der ved en tvist for national domstol opstår spørgsmål herom«. Selv om det er ubestridt, at den omtvistede beslutnings gyldighed, for så vidt angår størrelsen af de økonomiske forpligtelser, den indebærer, ikke længere i medfør af EKSF-traktatens artikel 92 kan anfægtes, står det dog fast, at beslutningens artikel 2 har til formål over for tredjemand, og det vil navnlig sige over for vedkommende virksomheds øvrige kreditorer, at afføde retsvirkninger i forbindelse med den bobehandling, der foregår ved den nationale ret. Da denne ret med henblik på afgørelsen af den sag, den har fået forelagt, har fundet det påkrævet at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 2 i beslutningen, er betingelserne i henhold til EKSF-traktatens artikel 41 opfyldt.

12 Kommissionen har gjort gældende, at den omtvistede beslutning må anses for gyldig efter fællesskabsrettens almindelige grundsætninger og bestemmelser, der forpligter enhver medlemsstat til at give EKSF's afgifter samme fortrinsstilling som den, der tilkendes tilsvarende fordringer i statens besiddelse.

13 Den har herved først fremhævet, at Den Høje Myndighed ifølge EKSF-traktatens artikler 49 og 50 besidder en vis fiskal kompetence, herunder en adgang til at pålægge virksomhederne en skat, som den i et vist omfang selv bestemmer størrelsen af, og som opkræves direkte af virksomhederne, og fordringer på denne skat kan endog tvangsfuldbyrdes i henhold til traktatens artikel 92. Heraf følger, at reglerne om EKSF-afgifter må være således indrettet, at der altid haves sikkerhed for effektiv betaling af dem, hvorfor de må gives samme fortrinsstilling som tilsvarende skatter, der opkræves af staterne.

14 Den fiskale kompetence, der ved artiklerne 49 og 50 i EKSF-traktaten er tillagt Den Høje Myndighed (i dag Kommissionen) for at gøre det muligt for denne på bedst mulig måde at udføre de opgaver, der er pålagt den ved traktaten, kan vel ikke frakendes betydning. Men af EKSF-afgifternes beskaffenhed og formål, således som disse bestemmes af de nævnte artikler, følger ikke, at afgifterne i tilfælde af en virksomheds konkurs uden videre skal gives den samme fortrinsstilling som den, der ifølge medlemsstaternes lovgivning tilkendes tilsvarende interne skatter.

15 Af en sammenlignende undersøgelse af de nationale retsordener fremgår det faktisk, at i det omfang, der i konkurs gives visse typer fordringer en fortrinsstilling, er denne, for så vidt som den bryder med det almindelige princip om fordringshavernes ligestilling, kun mulig på grundlag af specielle forud eksisterende lovbestemmelser. Da der ikke ses at foreligge en særbestemmelse om privilegium for Kommissionens fordringer for afgifter i tilfælde af konkurs, kan en sådan fortrinsstilling ikke anerkendes.

16 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at det af den almindelige lighedsgrundsætning følger, at EKSF, når det gælder inddrivelse af fordringer, ikke bør stilles ringere end medlemsstaterne, der giver deres egne fordringer på tilsvarende skatter stilling som privilegerede fordringer.

17 Kommissionen har til støtte for denne opfattelse henvist til Domstolens praksis, blandt andet i dommen af 27. marts 1980 (Meridionale Industria Salumi, forenede sager 66, 127 og 128/79, Sml., s. 1237), hvori det fastslås,

at medlemsstaterne ikke må gøre opkrævningen af fællesskabsafgifter og -gebyrer mindre effektiv end opkrævningen af tilsvarende nationale afgifter og gebyrer.

18 Selv om det er korrekt, at en medlemsstat ikke kan gennemføre inddrivelse af fællesskabsafgifter hos skyldnerne på andre betingelser og efter andre regler end de regler, der gælder for inddrivelsen af lignende interne afgifter, indebærer princippet om ligebehandling ikke i og for sig, at medlemsstaterne i tilfælde af skyldnerens konkurs skal give EKSF-afgifter den samme fortrinsstilling som den, der anerkendes for tilsvarende fordringer i statens besiddelse, når der ikke findes en klar og præcis fællesskabsbestemmelse, der blandt andet fastslår den placering i konkursordenen, som afgiften og den statslige skat, som den svarer til, skal have.

19 Det må herefter fastslås, at Domstolen ikke uden en bestemmelse, som den nævnte, der er vedtaget af fællesskabslovgiveren inden for rammerne af traktatens bestemmelser, gennem sin praksis kan danne en regel, ved hvilken der indføres en sådan bestemmelse om privilegium, som Kommissionen vil påberåbe sig. Det er, som fastslået af Domstolen i dom af 5. marts 1980 (Ferwerda, sag 265/78, Sml., s. 617), ikke muligt ved en retslig fortolkning at råde bod på det forhold, at der ikke findes en retlig regulering, der nødvendigvis må være af teknisk og detaljeret karakter.

20 Det forelagte spørgsmål må herefter besvares således, at Kommissionens beslutning af 10. december 1981 er ugyldig, for så vidt det i beslutningens artikel 2 bestemmes, at EKSF's afgiftskrav på det konkursramte selskab er privilegerede fordringer med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse.

Sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af Den italienske Republiks regering, Det forenede Kongeriges regering samt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Tribunale di Milano ved kendelse af 22. april 1982, for ret:

Kommissionens beslutning af 10. december 1981 er ugyldig, for så vidt det i beslutningens artikel 2 bestemmes, at EKSF's afgiftskrav på det konkursramte selskab er privilegerede fordringer med samme placering som tilsvarende fordringer i statens besiddelse.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. maj 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 2. MARTS 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Det præjudicielle spørgsmål

Under behandlingen af selskabet Ferriere Sant'Anna's konkursbo har Tribunale di Milano i opgørelsen over boets passiver anerkendt en fordring, der indehaves af EKSF i henhold til traktatens artikler 49 og 50, men kun som simpel fordring. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har i den anledning under bobehanlingen, hvor den har fremsat krav om, at fordringen anerkendes som

1 — Oversat fra nederlandsk.