gemaakte geding noodzakelijk heeft geacht, een prejudiciële vraag te stellen over de geldigheid van de beschikking, is aan de voorwaarden van voornoemd artikel 41 voldaan.

2. Het belang van de fiscale bevoegdheid die door de artikelen 49 en 50 EGKS-Verdrag aan de Commissie is toegekend om haar in staat te stellen de haar door het Verdrag opgedragen taak zo goed mogelijk te vervullen, kan stellig niet worden ontkend. Uit het door de voornoemde artikelen aan de EGKS-heffingen toebedeelde karakter en doel volgt evenwel niet, dat deze heffingen ingeval van faillissement van de onderneming die deze heffingen verschuldigd is, automatisch dezelfde voorrechten moeten genieten als de wetgevingen van de Lid-Staten aan gelijkaardige nationale belastingen toekennen.

   Immers, voor zover in de nationale rechtsstelsels bij de liquidatie van faillissementen aan bepaalde schuldvorderingen voorrechten worden toegekend, kunnen deze voorrechten, waar zij afbreuk doen aan het algemene beginsel van de gelijkheid der schuldeisers, slechts voortspruiten uit specifieke, vooraf vastgestelde wetsbepalingen. Bij gebreke van bijzondere bepalingen betreffende het privilege van de schuldvorderingen van de Commissie uit hoofde van heffingen bij liquidatie van faillissementen kan een dergelijk voorrecht niet worden erkend.

3. Weliswaar mag een Lid-Staat voor de invordering van communautaire lasten van de contribuabelen geen andere voorwaarden en modaliteiten stellen dan voor overeenkomstig nationale lasten gelden, doch het beginsel van gelijke behandeling impliceert niet zonder meer, dat — bij gebreke van een door de communautaire wetgever in het kader van de bepalingen van het EGKS-Verdrag vastgestelde duidelijke en nauwkeurige gemeenschapsregeling die onder meer bepaalt welke rang de heffing heeft en met welke nationale belasting zij zou moeten worden gelijkgesteld — de Lid-Staten bij faillissement van de contribuabele gehouden zijn, aan de EGKS-heffingen dezelfde voorrechten toe te kennen als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat genieten.

In zaak 168/82,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 41 EGKS-Verdrag van het Tribunale te Milaan, in het aldaar aanhangige geding tussen

EUROPESE GEMEENSCHAPPEN VOOR KOLEN EN STAAL (EGKS)

en

DE GEFAILLEERDE FERRIERE SANT'ANNA SPA

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van beschikking nr. C (81) 1887 def. van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 10 de-

cember 1981, in zoverre artikel 2 daarvan bepaalt, dat de schuldvorderingen van de EGKS op de vennootschap Ferriere Sant'Anna (voor EGKS-heffingen en daarover verschuldigde interessen) moeten worden beschouwd als „bevoorrechte schuldvorderingen van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat",

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore, A. O'Keeffe en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

I — De feiten en het procesverloop

1. De vennootschap Ferriere Sant'Anna, een staalonderneming in de zin van artikel 80 EGKS-Verdrag, werd op 14 mei 1980 door het Tribunale te Milaan in staat van faillissement verklaard.

Bij brief van 19 november 1980 deelde de EGKS de curator van het faillissement mee, dat zij een schuldvordering van LIT 27 383 405 deed gelden — voor EGKS-heffingen in de zin van de artikelen 49 en 50 EGKS-Verdrag, die de vennootschap Sant'Anna niet tijdig had betaald, en voor moratoire interessen —, en verzocht zij, deze schuldvordering als bevoorrechte schuldvordering op het passief van het faillissement in te schrijven.

Toen de rechter-commissaris deze schuldvordering slechts als chirographaire schuldvordering toeliet en zodoende weigerde haar als bevoorrecht te erkennen, deed de EGKS bij op 29 juni 1981 betekende akte overeenkomstig artikel 98 van de Italiaanse faillissementswet bij het Tribunale te Milaan verzet tegen deze beslissing.

Hangende de procedure voor het Tribunale stelde de EGKS de tot de vennootschap Sant'Anna gerichte beschikking nr. C (81) 1887 van 10 december 1981 vast,

waarin zij het bedrag van de door voornoemde vennootschap verschuldigde heffingen en moratoire interessen vermeldde (artikel 1) en vervolgens een standpunt bepaalde ten aanzien van de litigieuze vraag zelf door in artikel 2 te verklaren: „de in de onderhavige beschikking vermelde bedragen zijn bevoorrechte schuldvorderingen van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat."

Ter terechtzitting van 4 april 1982 verzocht de EGKS het Tribunale te Milaan, haar schuldvordering op grond van deze beschikking als bevoorrecht toe te laten en, subsidiair — voor het geval dat haar primaire vordering niet mocht worden toegewezen —, krachtens artikel 41 EGKS-Verdrag het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te vragen om een uitspraak te doen over de geldigheid van de beschikking.

2. Volgens het Tribunale te Milaan zou naar Italiaans recht het aan schuldvorderingen van de Staat toekomende privilege enkel door een analogische toepassing van de artikelen 2752 en 2759 Codice civile betreffende het aan de schuldvorderingen van de Staat uit hoofde van bepaalde belastingen toegekende privilege ook aan de schuldvorderingen van de EGKS kunnen worden toegekend, doch was een dergelijke analogische toepassing in strijd met artikel 14 van de algemene bepalingen van de Codice civile, aangezien de voorrechten een uitzondering vormen op de algemene regel van artikel 2741 Codice civile, volgens welke alle schuldeisers gelijkelijk gerechtigd zijn, hun vorderingen op de goederen van de schuldenaar te verhalen. Voorts overwoog het, dat indien men de — hangende de procedure vastgestelde — beschikking van 10 december 1981 buiten beschouwing laat, ook in het gemeenschapsrecht geen bepalingen zijn te vinden die aan de schuldvorderingen van de EGKS een privilege toekennen.

Bijgevolg heeft het bij beschikking van 22 april 1982 het Hof van Justitie de volgende vraag gesteld:

„Is beschikking nr. C (81) 1887 def. van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 10 december 1981 geldig, in zoverre daarin (artikel 2) wordt bepaald, dat de schuldvorderingen van de EGKS op de vennootschap Ferriere Sant'Anna SpA (voor EGKS-heffingen en daarover verschuldigde interessen) moeten worden beschouwd als, bevoorrechte schuldvorderingen van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat'?"

3. De verwijzingsbeschikking is op 14 juni 1982 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 103, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de gefailleerde vennootschap Ferriere Sant'Anna, in de persoon van de curator, vertegenwoordigd door R. Luzzatto, advocaat te Milaan; de regering van de Italiaanse Republiek, in de persoon van haar gemachtigde A. Squillante, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen van het ministerie van Buitenlandse zaken, vertegenwoordigd door I. F. Caramazza, avvocato dello Stato; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. N. Ricks van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Toledano-Laredo als gemachtigde, bijgestaan door G. M. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel de Commissie om nadere toelichtingen betreffende bepaalde aspecten van de zaak verzocht.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 103, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering

De *gefailleerde vennootschap Ferriere Sant'Anna* merkt in de eerste plaats op, dat de beschikking van 10 december 1981 geenszins noodzakelijk was om de schuldvorderingen van de EGKS uit hoofde van heffingen te doen ontstaan. Immers, op verzoek van de EGKS waren de betrokken schuldvorderingen reeds door de met de faillissementsprocedure belaste instanties erkend en naar behoren tot het passief van de failliete boedel toegelaten.

Het werkelijke doel van de beschikking is dus enkel, te verklaren dat de EGKS-schuldvorderingen bevoorrecht zijn, doch deze verklaring geeft slechts een opvatting van de Commissie weer.

Gesteld al dat de Commissie de rang van de uit haar eigen beschikkingen voortvloeiende schuldvorderingen zelf kan bepalen — quod non — dan gaat dit in casu niet op, aangezien de onderhavige schuldvordering haar oorsprong vindt in verscheidene normatieve handelingen die aan de beschikking zijn voorafgaan.

Bovendien is de onderhavige beschikking ontegenzeglijk een individuele beschikking, zodat zij enkel verbindend kan zijn voor de geadresseerde, dat wil zeggen de vennootschap Ferriere Sant'Anna. Nog daargelaten dat de geadresseerde ten tijde van de vaststelling van de beschikking reeds in staat van faillissement verkeerde, kunnen aan deze handeling in geen geval gevolgen buiten de rechtsverhoudingen tussen de Commissie en de vennootschap Ferriere Sant'Anna worden toegeschreven. Bevoorrechting is een eigenschap die invloed heeft op een onbeperkt en onbepaald aantal situaties die van belang zijn voor andere rechtssubjecten (in casu de andere schuldeisers), daar zij voor hen een nadeliger behandeling betekenen; derhalve moet zij noodzakelijkerwijs berusten op een normatieve handeling: een zogenoemde algemene beschikking of een verordening.

Overigens is volgens de beschikking zelf het bevoorrechte karakter van de schuldvordering blijkbaar niet een gevolg van de vaststelling van deze beschikking, doch vloeit zij veeleer voort uit de aard en de opzet van het gemeenschapsrecht. In dit verband zij slechts gewezen op de achtste overweging — vrijwel letterlijk overgenomen in artikel 2 van de beschikking —, volgens welke „... de schuldvorderingen uit hoofde van heffingen wegens hun aard en doel zijn gelijk te stellen met gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat, met name wat betreft hun rang ingeval van faillissement van de vennootschap die deze verschuldigd is."

Voor het overige wijst de gefailleerde Ferriere Sant'Anna op de vaagheid van de vereiste „gelijkstelling met gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat" voor wat het privilege betreft. In werkelijkheid is slechts op sommige fiscale schuldvorderingen van de Staat een voorrecht gevestigd, en het nationale recht kent trouwens geen schuldvorderingen uit hoofde van een „heffing". Alleen al wegens dit gebrek aan duidelijkheid moet men tot de slotsom komen, dat de beschikking geen handeling is die voor wie dan ook verbindend kan zijn.

Het Tribunale te Milaan had dan ook stellig kunnen beslissen dat in casu niet een handeling van de Commissie terzijde moest worden gesteld, doch enkel een door de Commissie tot uiting gebrachte en als zodanig niet verbindende opvatting niet moest worden gevolgd. Ingegeven door een lofwaardige nauwgezetheid heeft het Tribunale er echter de voorkeur aan gegeven, zich tot het Hof van Justitie te wenden, ofschoon volgens de gefailleerde Ferriere Sant'Anna mag worden betwijfeld, of daadwerkelijk aan

de voorwaarden voor toepassing van artikel 41 EGKS-Verdrag is voldaan.

Met betrekking tot de in de verwijzingsbeschikking opgeworpen vraag voert de gefailleerde Ferriere Sant'Anna aan, dat de geldigheid in technische zin van de beschikking van 10 december 1981 volstrekt niet aan de orde is. Een geldigheidsvraag kan immers enkel rijzen ten aanzien van een handeling die in abstracto geëigend is, verplichtingen in het leven te roepen, hetgeen — om bovengenoemde redenen — niet het geval is bij de aan het Hof voorgelegde beschikking.

Het zou anders zijn, indien de beschikking niet tot de vennootschap Ferriere Sant'Anna doch tot de Italiaanse Staat was gericht, aangezien zij in dat laatste geval aldus zou kunnen worden uitgelegd, dat zij de Staat verplichtte om de schuldvordering op de gewenste wijze te behandelen op basis van zijn nationale recht, en dus om de met het gemeenschapsrecht strijdige regels van intern recht buiten toepassing te laten.

Doch zelfs gesteld dat de beschikking aldus kon worden uitgelegd, zou men toch niet aan de conclusie kunnen ontkomen dat zij ongeldig is. Daartoe volstaat het vast te stellen, dat zowel in het EGKS-Verdrag als in de andere Verdragen de Commissie in beginsel slechts beschikt over de bepaling de Commissie de bevoegdheid verleent om vast te stellen, hoe haar schuldvorderingen in de nationale rechtsorde van de Lid-Staat moeten worden gekwalificeerd.

De gefailleerde Ferriere Sant'Anna betoogt evenwel, dat de Commissie met haar beschikking van 10 december 1981 geen nieuwe regeling betreffende de in het nationale recht aan haar schuldvorderingen uit hoofde van heffingen toekomende rang heeft willen invoeren, doch veeleer bevestigen wat volgens haar uit het geldende gemeenschapsrecht in zijn huidige stand voortvloeit. Is dit laatste echter het geval, dan behoeft de beschikking niet meer op haar geldigheid te worden getoetst.

Wel moet worden nagegaan of de nationale rechter door de prejudiciële vraag die tot de onderhavige procedure heeft geleid, naar het Hof van Justitie te verwijzen, van het Hof ook een uitspraak heeft willen verkrijgen over de bepalingen en beginselen van gemeenschapsrecht betreffende de positie van de EGKS-schuldvorderingen uit hoofde van heffingen op de kolen- en staalproduktie.

Het antwoord moet ontkennend luiden. Het Tribunale heeft immers uitsluitend aandacht besteed aan de beschikking van 10 december 1981, die zijns inziens nieuwe, uit geen enkele eerdere bepaling voortvloeiende rechtsgevolgen in het leven heeft geroepen.

In ieder geval lijkt elke prejudiciële beslissing op dit punt uitgesloten door artikel 41 EGKS-Verdrag, dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie beperkt tot vragen betreffende de geldigheid van handelingen.

Ter wille van de volledigheid en om niets aan het toeval over te laten, wijdt de gefailleerde Ferriere Sant'Anna ook enige opmerkingen aan dit aspect.

Vooreerst merkt zij op, dat ofschoon het stellig wenselijk is dat de daadwerkelijke inning van de schuldvorderingen van de Gemeenschappen — met name in geval van faillissement van de debiteur — in de ruimst mogelijke mate wordt gewaarborgd, het hier om een postulaat de jure condendo gaat. Er kan niet uit worden afgeleid — zoals de EGKS doet —, dat

de niet-erkenning van het bevoorrechte karakter van communautaire schuldvorderingen zou leiden tot een „uit algemeen theoretisch oogpunt onaanvaardbare" situatie, en dat deze erkenning bijgevolg reeds deel uitmaakt van het positieve recht.

Het argument dat het standpunt van de Commissie door de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt bevestigd, wordt betwist door de gefailleerde Ferriere Sant'Anna; zij wijst erop dat het tot staving van deze stelling aangehaalde arrest, te weten het arrest van 27 maart 1980 in de gevoegde zaken 66, 127 en 128/79 (Jurispr. 1980, blz. 1237), uitdrukkelijk enkel betrekking heeft op de financiële bepalingen van het EEG-recht, die moeilijk zonder meer kunnen worden uitgebreid tot een ander normenstelsel, zoals dat van de EGKS.

Alleen ten aanzien van eerstgenoemde bepalingen (die niet vatbaar lijken voor analogische toepassing) heeft het Hof de toepassing en de volledige gelding van het nationale recht enigszins (zij het vaag) beperkt.

Tot besluit voert de gefailleerde Ferriere Sant'Anna aan, dat de EGKS-schuldvorderingen uit hoofde van heffingen geen bevoorrecht karakter hebben op grond van de geldende gemeenschapsrechtelijke bepalingen en dat de beschikking van 10 december 1981 niet een zodanige werking heeft dat zij hun binnen het geldende nationale recht dit karakter verleent.

De *regering van de Italiaanse Republiek* betoogt, dat het in casu blijkbaar gaat om de vraag, of de beschikking voor wat de inhoud van de reeds bestaande regels van gemeenschapsrecht betreft als een algemene dan wel als een individuele beschikking moet worden aangemerkt. Is het een algemene beschikking, dan moet zij — in het algemeen en los van elke vraag omtrent haar concrete en preciese inhoud — als een geldige normatieve handeling worden beschouwd.

Is het daarentegen een individuele beschikking — hetgeen in casu het geval lijkt te zijn —, dan lijkt haar geldigheid af te hangen van haar verenigbaarheid met de geldende regels van gemeenschapsrecht en bijgevolg van de vraag, of in de betrokken rechtsorde een bepaling is te vinden die de EGKS-schuldvorderingen een bevoorrecht karakter verleent.

De Italiaanse regering acht het bestaan van een dergelijke bepaling in de huidige stand van het recht twijfelachtig, doch zij behoudt zich het recht voor, ter terechtzitting daarop nader in te gaan.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* meent dat, anders dan de Commissie voor de nationale rechter heeft betoogd, de op grond van artikel 49 EGKS-Verdrag opgelegde heffingen niet kunnen worden gelijkgesteld met de door een Lid-Staat in het kader van zijn eigen nationale wetgeving geheven belastingen. De beschikkingen tot instelling van EGKS-heffingen verlenen deze laatste niet het karakter van nationale belastingen en kunnen zulks ook niet doen, en de instelling van een dergelijke heffing leidt ook niet automatisch tot toepassing van de nationale bepalingen betreffende de inning van belastingen.

Het hiervoor gestelde wordt bevestigd door de bepalingen van het EGKS-Verdrag zelf. Artikel 50, lid 2, dat bepaalt volgens welke procedure en criteria de wijze van vaststelling en inning van de heffingen wordt vastgesteld, en artikel 92, dat de procedure van de gedwongen tenuitvoerlegging van de beschikkingen van de Hoge Autoriteit die geldelijke verplichtingen inhouden, vaststelt, zouden immers overbodig zijn, indien de instelling van heffingen door de Commissie op grond van artikel 49, automatisch zou

leiden tot toepassing van de nationale bepalingen betreffende de inning en gedwongen tenuitvoerlegging van de belastingen van de Staat.

Het is de betrokken nationale wetgeving die bepaalt welk voorrecht aan fiscale schuldvorderingen moet worden toegekend in geval van faillissement van de belastingplichtige. De schuldvorderingen uit hoofde van EGKS-heffingen kunnen dus enkel in elke Lid-Staat als belastingen worden beschouwd, indien de nationale wetgeving van de betrokken Lid-Staat een daartoe strekkende bepaling bevat.

Bedoelde Lid-Staat kan een dergelijke bepaling vaststellen hetzij op eigen initiatief, hetzij op grond van een bepaling van gemeenschapsrecht, die hem daartoe verplicht.

De regering van het Verenigd Koninkrijk merkt op, dat een Lid-Staat bij de vaststelling van zijn nationale wetgeving de belangen van de Staat en die van de individuele schuldeisers moet afwegen, zodat noch de een noch de ander ongerechtvaardigde schade lijdt. Zo is in het Verenigd Koninkrijk slechts voor bepaalde schuldvorderingen van de Kroon een privilege toegekend, terwijl op andere gebieden de Kroon op gelijke voet staat als om het even welke andere schuldeiser. In het Vereinigd Koninkrijk worden noch de schuldvorderingen uit hoofde van EGKS-heffingen noch — in het algemeen — de overige uit de Verdragen van de Europese Gemeenschappen voortvloeiende schuldvorderingen als bevoorrecht beschouwd. Door de Lid-Staten te verplichten deze schuldvorderingen als bevoorrechte schuldvorderingen te behandelen, wordt het door elke Lid-Staat in zijn nationale recht tot stand gebrachte evenwicht tussen de belangen van de individuele schuldeiser en die van de gehele bevolking aangetast.

Voorts is het geenszins wenselijk, de Lid-Staten op communautair vlak te verplichten, aan de EGKS-schuldvorderingen hetzelfde privilege toe te kennen dat de fiscale schuldvorderingen van de Staat genieten, behalve wanneer de betrokken fiscale schuldvorderingen in de gehele Gemeenschap in ruime mate vergelijkbaar zouden zijn, hetgeen echter niet het geval is.

Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk kent het gemeenschapsrecht geen beginsel volgens hetwelk deze schuldvorderingen als bevoorrechte schuldvorderingen moeten worden behandeld. Een dergelijk gevolg kan niet worden toegekend aan de beschikking van 10 december 1981, die een individuele beschikking is, noch aan de beschikkingen nrs. 2/52 en 3/52, betreffende de wijze van vaststelling en inning van de heffingen bedoeld in artikel 50, lid 2, EGKS-Verdrag. Laatstgenoemde beschikkingen hebben geenszins het doel, aan de EGKS-schuldvorderingen een voorrecht toe te kennen, en kunnen dit trouwens niet doen, aangezien de op grond van artikel 50, lid 2, vastgestelde beschikkingen noodzakelijkerwijs binnen de door deze bepaling gestelde grenzen moeten blijven.

Het Verenigd Koninkrijk verklaart geen enkele andere bepaling van het EGKS-Verdrag of van het afgeleide gemeenschapsrecht terzake te kennen, die tot gevolg heeft of kan hebben, dat aan EGKS-schuldvorderingen een voorrecht wordt toegekend of dat de Lid-Staten worden verplicht, daaraan een dergelijk voorrecht toe te kennen.

Het concludeert dan ook, dat de vraag of de schuldvorderingen uit hoofde van de krachtens artikel 49 EGKS-Verdrag

ingestelde heffingen een gelijkaardig voorrecht genieten als de fiscale schuldvorderingen van de Staat, ontkennend moet worden beantwoord.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* merkt op, dat wanneer men — zoals het Tribunale te Milaan heeft gedaan — de beschikking van 10 december 1981 elke rechtsgrondslag ontzegt, het voor de hand ligt dat de geldigheid van deze beschikking (in zoverre zij de schuldvordering als bevoorrecht kwalificeert) moet worden getoetst aan de bepalingen van het Verdrag en aan de communautaire uitvoeringsbepalingen, waaraan de Commissie haar bevoegdheden op dit gebied ontleent. Om de geldigheid van de betrokken beschikking te beoordelen, moet het Hof van Justitie dus noodzakelijkerwijs de juridische draagwijdte van voornoemde bepalingen onderzoeken.

Nu in artikel 41 EGKS-Verdrag niet uitdrukkelijk wordt gezegd dat het Hof bevoegd is om de bepalingen van het EGKS-Verdrag uit te leggen, acht de Commissie het wenselijk uiteen te zetten, om welke redenen dit vraagstuk volgens haar in positieve zin moet worden opgelost.

In de eerste plaats merkt zij op, dat het alleen al uit zuiver logisch oogpunt niet mogelijk lijkt om de geldigheid van een beschikking te beoordelen zonder tegelijkertijd de verdragsbepalingen uit te leggen waarop de bevoegdheid van de Commissie tot vaststelling van deze beschikking berust. Zij voegt eraan toe, dat een theoretische redenering tot dezelfde conclusie leidt. Steunende op citaten uit verschillende bronnen (conclusies van de advocaten-generaal, verslagen van de juridische commissie van het Europese Parlement, commentaren op het EGKS-Verdrag) stelt de Commissie, dat artikel 31 EGKS-Verdrag, bepalende dat „het Hof ... de eerbiediging van het recht bij de uitleg en toepassing van dit Verdrag en deszelfs uitvoeringsvoorschriften (verzekert)", alleen in die zin kan worden verstaan, dat het Hof van Justitie beschikt over de meest ruime bevoegdheid om de bepalingen van het EGKS-Verdrag uit te leggen, ook in het kader van de krachtens artikel 41 van dit Verdrag ingeleide prejudiciële procedures.

Dit vooropgesteld, komt de Commissie tot de vraag van de geldigheid van de beschikking en onderzoekt zij de rechtsgrondslag van de beschikking.

Zij wijst op de fundamentale rol van de EGKS-heffingen als bron van inkomsten van de Gemeenschap en op het belang van deze laatste bij de daadwerkelijke inning van voornoemde heffingen. Aangezien het hier om de voor de EGKS verreweg belangrijkste geldelijke bijdrage gaat, is het evident dat de normatieve rechtsregeling die op deze bijdrage betrekking heeft en deze in communautair verband beheerst, de daadwerkelijke invordering ervan moet kunnen verzekeren, met een waarborg die tenminste gelijkwaardig is aan die welke binnen de nationale sfeer geldt voor de invordering van vergelijkbare (dat wil zeggen gelijke of overeenkomstige) schuldvorderingen van de Lid-Staten.

In dit verband is de Commissie van oordeel, dat de EGKS-heffing hetzelfde karakter heeft als een belasting, omdat zij haar grondslag heeft in een publiekrechtelijke verhouding, evenredig is aan de draagkracht van de contribuabele, bestemd is voor de financiering van openbare behoeften en doeleinden van algemeen belang en direct en onmiddellijk uitvoerbaar is ten aanzien van de contribuabelen. Na een nauwkeuriger onderzoek van de kenmerken van de EGKS-heffing zal zij worden gelijkgesteld met een directe belasting.

Naast de doctrine heeft ook de Italiaanse rechtspraak zelf in verschillende uitspraken erkend, dat de EGKS-heffing een fiscaal karakter heeft en inzonderheid dat zij met een directe belasting kan worden gelijkgesteld.

Gaat men uit van de vaststelling dat het rechtskarakter van de EGKS-heffingen volledig vergelijkbaar is met dat van de door de Staat geïnde directe belastingen, dan staat het aan het Hof van Justitie, te onderzoeken of het op grond van de aan het EGKS-Verdrag en de andere Europese Verdragen ten grondslag liggende beginselen mogelijk is te concluderen dat aan de inning van de EGKS-heffingen in de Lid-Staten dezelfde waarborgen moeten worden verbonden als die welke nationaal gelden ten aanzien van de inning van de schuldvorderingen van deze Lid-Staten uit hoofde van gelijke of althans vergelijkbare heffingen.

De verplichting van de Lid-Staten om de EGKS-heffingen op dezelfde wijze te behandelen als nationale belastingen, vloeit voort uit het discriminatieverbod, een van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht, dat onder meer is neergelegd in artikel 4, sub b, en in de artikelen 60 en 63 EGKS-Verdrag.

De Commissie onderzoekt de toepassing van dit beginsel op de inning van schuldvorderingen van communautaire oorsprong in de Lid-Staten. Zij merkt op, dat de Gemeenschap binnen het kader van het EEG-Verdrag een aanvang heeft gemaakt met een eenvormige regeling van de criteria voor de inning van haar eigen middelen door vaststelling van verordening (EEG) nr. 1697/79 betreffende de navordering van douanerechten, landbouwheffingen en andere bij in- of uitvoer opgelegde communautaire lasten, die niet zijn betaald voor bij de douane aangegeven goederen waarvoor deze betaling verplicht was. Ingevolge deze verordening zijn de Lid-Staten, die de eigen middelen voor rekening van de EEG innen, voortaan gehouden, ten aanzien van de inning van communautaire schuldvorderingen een uniforme behandeling toe te passen.

De Commissie geeft toe, dat de verplichting tot uniforme behandeling van de acties tot invordering van communautaire schuldvorderingen in theorie niet noodzakelijkerwijs synoniem is met de verplichting om in een bepaalde Lid-Staat communautaire schuldvorderingen op dezelfde wijze te behandelen als vergelijkbare nationale schuldvorderingen.

Zij merkt op, dat bijvoorbeeld in Italië dit probleem zich in de praktijk niet kan voordoen, waar de Italiaanse douanewet (wet nr. 43 van 23 januari 1973) de in verordening (EEG) nr. 1697/79 bedoelde rechten reeds volledig gelijkstelt met de aan de Italiaanse Staat toekomende douanerechten. Voor haar betoog gaat de Commissie evenwel ook in op het geval dat deze gelijkstelling niet tot stand zou zijn gebracht, en vraagt zij zich af of de Italiaaanse Staat in dat geval de communautaire landbouwheffingen het privilege zou kunnen ontzeggen. Haar inziens kan het antwoord slechts ontkennend zijn, zodra vaststaat dat de heffingen vergelijkbaar zijn met de heffingen van de Staat, aangezien de Staat uiteraard verplicht is, de invordering van nationale lasten en van communautaire lasten gelijk te behandelen.

Dezelfde redenering geldt voor de EGKS-heffingen, die alleen hierin van de EEG-schuldvorderingen verschillen, dat zij rechtstreeks door de EGKS en niet via de Italiaanse Staat worden geïnd. Een verschillende behandeling kan evenwel niet worden gerechtvaardigd op grond van het feit dat in beide gevallen de invordering niet daadwerkelijk door hetzelfde subject geschiedt.

Onder verwijzing naar een vonnis van het Tribunale te Milaan van 4 maart 1982, gewezen in een zaak betreffende de fiscale behandeling van door de Europese Investeringsbank op de Italiaanse markt uitgegeven obligaties, merkt de Commissie op, dat de Italiaanse rechters erkennen, dat de Europese Gemeenschap in fiscale aangelegenheden, die tot de uitsluitende bevoegdheid van de Staat behoren, aanspraak kan maken op dezelfde behandeling als die welke de Staat zelf geniet.

Met betrekking tot de rechtspraak van het Hof van Justitie wijst de Commissie erop, dat het Hof meermaals uitdrukkelijk het beginsel heeft bevestigd, dat de invordering van communautaire lasten en van nationale lasten voor de rechterlijke instanties van de Lid-Staten gelijk moet worden behandeld. Bijgevolg dienen de Lid-Staten niet alleen ten aanzien van, enerzijds, de procedures tot invordering van communautaire lasten en, anderzijds, de inning van louter nationale lasten het gelijkbehandelingsbeginsel na te leven, doch moeten zij er bovendien op toezien, dat de Europese Gemeenschappen niet worden gediscrimineerd wanneer deze zelf voor de nationale rechterlijke instanties de hun toekomende bedragen invorderen.

De Commissie betwist tenslotte de gegrondheid van het argument, dat de EGKS-schuldvorderingen alleen met schuldvorderingen van de Staat zouden kunnen worden gelijkgesteld op grond van een analogische toepassing van een uitzonderingsregeling — namelijk die betreffende de voorrechten —, hetgeen in strijd zou zijn met artikel 14 van de algemene bepalingen van de Codice civile, volgens hetwelk wetten „waarbij van algemene regels of van andere wetten wordt afgeweken, uitsluitend van toepassing zijn in de gevallen en op de tijdstippen als daarin bepaald.".

Volgens de Commissie gaat het in het onderhavige geval niet om een analogische toepassing maar om een extensieve uitlegging van de artikelen van de Codice civile betreffende voorrechten. Een extensieve uitlegging wordt door sommige auteurs omschreven als een uitlegging waarbij de letterlijke inhoud van de bewoordingen van een bepaling juist wordt verruimd om daaraan de betekenis te geven die de wetgever voor ogen had. Wordt in casu ook de EGKS als bevoorrecht schuldeiser beschouwd — uiteraard alleen ten aanzien van schuldvorderingen die met die van de Staat kunnen worden gelijkgesteld en met toekenning van dezelfde rang —, dan ware dat een erkenning van de wil van de wetgever om de EGKS ten aanzien van de invordering van schuldvorderingen op gelijke voet te stellen als de Staat, zoals diezelfde wetgever op fiscaal gebied heeft gemeend te moeten doen met de wetten nr. 1231 van 31 oktober 1961 en nr. 1333 van 16 augustus 1962, die door het Tribunale te Milaan in voornoemd vonnis van 4 maart 1982 eveneens op extensieve wijze zijn uitgelegd.

De Commissie voert tot staving van haar stelling nog een ander argument aan, ontleend aan het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, dat Italië in 1974 heeft geratificeerd en aldaar van toepassing is sinds 27 januari 1980. Uit de bepalingen van voornoemd verdrag kan worden afgeleid, dat de nationale rechterlijke macht gehouden is, aan de nationale bepalingen een uitlegging te geven die in overeenstemming is met de bepalingen van een verdrag, wanneer de toepassing ervan zonder een dergelijke uitlegging tot onverenigbaarheid met bedoeld verdrag zou leiden.

Om bovengenoemde redenen stelt de Commissie voor, de door het Tribunale te Milaan gestelde vraag in die zin te beantwoorden, dat de beschikking van de Commissie van 10 december 1981 geldig is.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 19 januari 1983 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de vennootschap Ferriere Sant'Anna SpA, vertegenwoordigd door R. Luzzatto, advocaat te Milaan, de EGKS, vertegenwoordigd door A. Toledano Laredo als gemachtigde, bijgestaan door G. M. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan, en de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door P. Goldsmith als gemachtigde.

Ter terechtzitting heeft de Commissie bevestigd wat zij reeds op 3 december 1982 in antwoord op bepaalde vragen van het Hof had verklaard, te weten dat „de kwalificatie van de schuldvordering als bevoorrecht van declaratoire en niet van constitutieve aard is, in zoverre het bevoorrechte karakter voortvloeit uit de in de memorie van de Commissie vermelde beginselen en bepalingen van gemeenschapsrecht".

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 2 maart 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 22 april 1982, ingekomen ten Hove op 14 juni daaropvolgende, heeft het Tribunale te Milaan krachtens artikel 41 EGKS-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van beschikking nr. 1887 van de Commissie van 10 december 1981, in zoverre artikel 2 daarvan bepaalt, dat de schuldvorderingen van de EGKS op de vennootschap Ferriere Sant'Anna SpA bevoorrechte schuldvorderingen zijn van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat.

2 Deze vraag is gerezen in een geschil betreffende de toelating, als bevoorrechte schuldvordering, tot het passief van het — op 14 mei 1980 door het Tribunale te Milaan uitgesproken — faillissement van de vennootschap Ferriere Sant'Anna SpA van een bedrag van LIT 27 383 405, dat voornoemde vennootschap aan de EGKS is verschuldigd uit hoofde van heffingen op de staalproduktie, alsmede vermeerderingen wegens te late betaling.

3 Na de faillietverklaring van de vennootschap, stelde de Commissie bij brief van 19 november 1980 de curator in kennis van het bedrag van haar schuldvordering en verzocht zij hem, deze als een bevoorrechte schuldvordering te beschouwen.

4 Bij beschikking van de rechter-commissaris (giudice delegato) van 20 mei 1981 werd de schuldvordering van de EGKS slechts als chirographaire schuldvordering tot het passief van het faillissement toegelaten.

5 Op 29 juni 1981 deed de Commissie op grond van artikel 98 van de Italiaanse faillissementswet verzet tegen de beschikking van de rechter-commissaris en verzocht zij het Tribunale, het bevoorrechte karakter van haar schuldvordering te erkennen of, subsidiair, het probleem voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

6 Hangende de op grond van voornoemd artikel 98 ingestelde procedure, stelde de Commissie krachtens de artikelen 49 en 50 EGKS-Verdrag een tot de vennootschap Ferriere Sant'Anna SpA gerichte individuele beschikking vast. Artikel 2 van deze beschikking bepaalt, dat de betrokken schuldvorderingen „bevoorrechte schuldvorderingen zijn van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat". Op verzoek van de Commissie werd de beschikking door het bevoegde Italiaanse ministerie voorzien van het verlof tot tenuitvoerlegging.

7 Ter terechtzitting van 4 april 1982 voor het Tribunale te Milaan concludeerde de Commissie op grond van voornoemde beschikking, dat haar schuldvordering als bevoorrecht zou worden toegelaten en, subsidiair — voor het geval dat haar primair verzoek mocht worden afgewezen —, dat de zaak naar het Hof zou worden verwezen, opdat dit laatste overeenkomstig artikel 41 EGKS-Verdrag uitspraak zou doen over de geldigheid van de beschikking.

8 Het Tribunale te Milaan heeft krachtens voornoemd artikel het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is beschikking nr. C (81) 1887 def. van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 10 december 1981 geldig, in zoverre daarin (artikel 2) wordt bepaald, dat de schuldvorderingen van de EGKS op de vennootschap Ferriere Sant'Anna SpA (voor EGKS-heffingen en daarover verschuldigde interessen) moeten worden beschouwd als ‚bevoorrechte schuldvorderingen van dezelfde rang als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat'?"

9 In antwoord op het vóór de terechtzitting door het Hof aan de Commissie gedane verzoek om „het doel en de draagwijdte van haar beschikking van 10 december 1981, en met name van artikel 2 daarvan, ten aanzien van het

hoofdgeding" te preciseren, verklaart de Commissie dat „de kwalificatie van de schuldvordering als bevoorrecht van declaratoire en niet van constitutieve aard is, in zoverre het bevoorrechte karakter voortvloeit uit de in de memorie van de Commissie vermelde beginselen en bepalingen van gemeenschapsrecht."

10 Gelet op dit antwoord en op de omstandigheden waaronder de onderhavige beschikking door de Commissie is vastgesteld, betwijfelen de regering van het Verenigd Koninkrijk en de gefailleerde vennootschap Ferriere Sant'Anna SpA of wel aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 41 EGKS-Verdrag is voldaan. Inzonderheid merken zij op dat indien de betrokken handeling — zoals de Commissie betoogt — enkel ten doel heeft te verklaren welk het geldende gemeenschapsrecht is, deze handeling louter als een advies van de Commissie en niet als een echte beschikking moet worden beschouwd; als gevolg daarvan zou het Hof onbevoegd zijn in het kader van de prejudiciële procedure van artikel 41 EGKS-Verdrag.

11 Deze stelling kan niet worden aanvaard. Immers, artikel 41 EGKS-Verdrag bepaalt dat „alleen het Hof ... bevoegd (is), bij wege van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen over de geldigheid van besluiten van de Hoge Autoriteit en van de Raad, indien een geschil dat aan een nationale rechter is voorgelegd, deze geldigheid in het geding brengt." Weliswaar wordt niet betwist dat ingevolge artikel 92 EGKS-Verdrag niet meer kan worden getwijfeld aan de geldigheid van de onderhavige beschikking voor wat de omvang van de daarbij opgelegde geldelijke verplichtingen betreft, doch dit doet niet af aan het feit dat deze beschikking in artikel 2 in het kader van de faillissementsprocedure voor de nationale rechter rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen ten aanzien van derden en met name ten aanzien van de overige schuldeisers van de vennootschap. Nu voornoemde rechter het voor de beslissing van het geding noodzakelijk heeft geacht, het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de geldigheid van artikel 2 van de beschikking, is aan de voorwaarden van artikel 41 EGKS-Verdrag voldaan.

12 De Commissie voert aan, dat de onderhavige beschikking als geldig moet worden beschouwd naar de bepalingen en algemene beginselen van het gemeenschapsrecht op grond waarvan elke Lid-Staat gehouden zou zijn, aan de EGKS-heffingen dezelfde voorrechten toe te kennen als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat genieten.

13 Zij beklemtoont, dat de artikelen 49 en 50 EGKS-Verdrag de Hoge Autoriteit machtigen om fiscale bevoegdheden uit te oefenen; hierin ligt de mogelijkheid besloten tot instelling, vaststelling — binnen bepaalde grenzen — en rechtstreekse inning bij de ondernemingen van een belasting waarvan overeenkomstig artikel 92 de betaling zelfs door gedwongen tenuitvoerlegging kan worden verkregen. Daaruit zou volgen, dat voor de EGKS-heffingen een regeling moet gelden die de daadwerkelijke invordering ervan in om het even welke omstandigheden waarborgt, en dat zij bijgevolg dezelfde voorrechten moeten genieten als gelijkaardige belastingen van de Staat.

14 Het belang van de fiscale bevoegdheden die door de artikelen 49 en 50 EGKS-Verdrag aan de Hoge Autoriteit (thans de Commissie) zijn toegekend om haar in staat te stellen de haar door het Verdrag opgedragen taak zo goed mogelijk te vervullen, kan stellig niet worden ontkend. Uit het door de voornoemde artikelen aan de heffingen toebedeelde karakter en doel volgt evenwel niet dat deze heffingen ingeval van faillissement van de onderneming die deze heffingen verschuldigd is, automatisch dezelfde voorrechten moeten genieten als de wetgevingen van de Lid-Staten aan gelijkaardige nationale belastingen toekennen.

15 Uit een vergelijkende studie van de nationale rechtsstelsels blijkt immers, dat voor zover bij de liquidatie van faillissementen aan bepaalde schuldvorderingen voorrechten worden toegekend, deze voorrechten, waar zij afbreuk doen aan het algemene beginsel van de gelijkheid der schuldeisers, slechts kunnen voortspruiten uit specifieke, vooraf vastgestelde wetsbepalingen. Bij gebreke van bijzondere bepalingen betreffende het privilege van de schuldvorderingen van de Commissie uit hoofde van heffingen bij liquidatie van faillissementen kan een dergelijk voorrecht niet worden erkend.

16 De Commissie voert voorts aan, dat uit het algemene gelijkheidsbeginsel volgt, dat de EGKS ten aanzien van de invordering van heffingen niet mag worden benadeeld ten opzichte van gelijkaardige fiscale schuldvorderingen waaraan de Lid-Staten een bevoorrechte rang toekennen.

17 Tot staving van haar stelling beroept de Commissie zich op de rechtspraak van het Hof, met name op het arrest van 27 maart 1980 (gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, Meridionale Industria Salumi, Jurispr. 1980, blz. 1237), volgens hetwelk de Lid-Staten de regeling voor de inning van de communau-

taire heffingen en rechten niet minder doeltreffend mogen maken dan die voor de inning van gelijksoortige nationale heffingen en rechten.

18 Weliswaar mag een Lid-Staat voor de invordering van communautaire lasten van de contribuabelen geen andere voorwaarden en modaliteiten stellen dan voor overeenkomstige nationale lasten gelden, doch het beginsel van gelijke behandeling impliceert niet zonder meer, dat — bij gebreke van een duidelijke en nauwkeurige gemeenschapsregeling die onder meer vaststelt welke rang de heffing heeft en met welke nationale belasting zij zou moeten worden gelijkgesteld — de Lid-Staten bij faillissement van de contribuabele gehouden zijn, aan de EGKS-heffingen dezelfde voorrechten toe te kennen als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat genieten.

19 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat bij gebreke van een door de communautaire wetgever in het kader van de verdragsbepalingen vastgestelde regeling als hiervoor bedoeld, het Hof niet door middel van zijn rechtspraak een regel kan invoeren waarbij een voorrecht in het leven wordt geroepen als waarom de Commissie verzoekt. Gelijk het Hof in zijn arrest van 5 maart 1980 (zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. 1980, blz. 617) heeft overwogen, kan het ontbreken van een noodgedwongen technische en gedetailleerde regeling niet door rechterlijke interpretatie worden goedgemaakt.

20 Gelet op het voorgaande, moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat de beschikking van de Commissie van 10 december 1981 ongeldig is, 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.

Kosten

21 De kosten door de regering van de Italiaanse Republiek, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

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