

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 16. juli 1998 \*

### Indledning

1. I denne sag rejses spørgsmålet, om en form for særlig administration og beskyttelse mod kreditorforfølgning, som i henhold til italiensk lovgivning ydes visse insolvente virksomheder, i dette tilfælde en jern- og stålvirksomhed, udgør en statsstøtte, der er forbudt i henhold til EKSF-traktatens artikel 4, litra c) <sup>1</sup>.

### Retlige og faktiske omstændigheder

2. Lov nr. 95/1979 af 3. april 1979 <sup>2</sup>, almindelig kendt som Prodi-loven efter den daværende industriminister, indfører en procedure med en særlig administration af insolvente virksomheder, der har mere end 300 beskæftigede, og hvis gæld er på mindst 80 444 mio. ITL <sup>3</sup> samt et beløb på fem gange den indbetalte kapital. Kreditorerne skal være kreditinstitutter, selskaber, socialforsikrings-

institutioner <sup>4</sup> eller selskaber, hvori staten er hovedaktionær <sup>5</sup>. Særlig administration er tilsyneladende kun åben for industrivirksomheder. Hvor et selskab er kvalificeret for særlig administration efter lov nr. 95/1979, kan andre insolvente selskaber i samme gruppe også blive sat under særlig administration, selv om de ikke opfylder kriterierne for så vidt angår antallet af ansatte og gældens størrelse.

3. For at et selskab skal kunne undergives særlig administration, skal det af retten være fastslået, at virksomheden er insolvent, enten ved anvendelse af konkursloven <sup>6</sup> eller fordi den ikke har udbetalt løn i mindst tre måneder. Hvis den kompetente ret finder, at selskabet opfylder kriterierne i lov nr. 95/1979, undlader den at iværksætte den almindelige konkursprocedure over for selskabet. Herefter udsteder industriministeren efter forhandling med finansministeren et dekret, hvorved selskabet undergives særlig administration. På dette stadium beslutter industriministeren efter forhandling med finansministeren tillige, om det kan tillades,

\* Originalsprog: engelsk.

1 — Traktat om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab.

2 — GURI nr. 94 af 4.4.1979, s. 3055.

3 — Gældsbyrden i lov nr. 95/1979 var oprindeligt fastsat til 20 mia. ITL. Beløbet revideres årligt. Det i teksten citerede beløb blev fastsat ved ministerielt dekret af 30.4.1996. Det beløb, der fandt anvendelse i 1992, er ikke blevet nævnt hverken i forelæggelseskendelsen eller under forhandlingerne. Beløbet, der blev fastsat ved ministerielt dekret af 30.4.1993, var på 71 832 mio. ITL.

4 — Artikel 1, første led, i lov nr. 95/1979.

5 — Lov nr. 452/1987 af 3.11.1987. Særlig administration er også mulig, hvor den insolvente virksomhed skal tilbagebetale et beløb på mindst 50 mia. ITL og svarende til mindst 51% af den frigjorte kapital, hvor dette beløb er blevet erklæret ulovlig statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, jf. artikel 1a i lov nr. 95/1979.

6 — Kongeligt dekret 267/1942.

at selskabet under særlig administration kan fortsætte driften i indtil to år, der maksimalt kan forlænges med yderligere to år<sup>7</sup>. Denne beslutning er skønsmæssig i modsætning til beslutningen om at sætte selskabet under særlig administration. Det er blevet gjort gældende, at disse to beslutninger uvægerligt træffes samtidig. Industriministeren skal ved afgørelsen af, om driften kan fortsættes, tage fuldt hensyn til kreditorernes interesser.

ner over sine aktiver, som i princippet skal tjene til fyldestgørelse af kreditorerne. Et dekret om særlig administration fører som i en almindelige konkursprocedure til, at individuel kreditorforfølgning ikke kan iværksættes eller fremmes<sup>9</sup>. I tilfælde af særlig administration gælder dette også skattegæld, bøder og renter; hvorimod dette ikke er tilfældet i en almindelig procedure<sup>10</sup>. Der påløber ikke renter af den eksisterende gæld i perioden med særlig administration som ved en normal konkursprocedure<sup>11</sup>.

4. Den almindelige konkursbehandling efter den italienske konkurslov gennemføres ved domstolene, hvor afgørelserne træffes i samråd med eller skal godkendes af et kreditorudvalg. Det omfatter muligheden for at give selskabet tilladelse til at fortsætte driften med henblik på at øge værdien af aktivmassen i kreditorernes interesse<sup>8</sup>. Det er ikke blevet meddelt Domstolen, hvilke begrænsninger, der er for en fortsat drift. Det kan formentlig ikke tillades, at selskabet fortsat drives med tab, da dette ville skade kreditorernes interesser yderligere.

6. Et selskab under særlig administration er fritaget for betaling af bøder for manglende indbetaling af obligatoriske socialbidrag<sup>12</sup>. Det synes, at størrelsen af disse bøder kan være indtil 50% af det skyldige beløb. Det er muligt at sælge alle anlæg tilhørende virksomheden under særlig administration, hvilket er pålagt en fast registreringsafgift på 1 mio. ITL (i stedet for den normale afgift på 3% af værdien af de overdragne genstande)<sup>13</sup>. Det fremgår ikke klart, i hvilken udstrækning disse særbestemmelser finder anvendelse på en virksomhed under særlig administration, der ikke har tilladelse til at fortsætte driften.

5. Selskaber under særlig administration er underlagt konkurslovens almindelige bestemmelser, da der ikke findes nogen udtrykkelig undtagelse i lov nr. 95/1979. I forbindelse med proceduren med særlig administration kan ejeren af den insolvente virksomhed ligesom i forbindelse med den almindelige konkursprocedure ikke dispo-

7. Når en virksomhed under særlig administration meddeles tilladelse til at videreføre sine aktiviteter, skal den udpegede admini-

7 — Artikel 2, første led, i lov nr. 95/1979.

8 — Artikel 90 i konkursloven.

9 — Konkurslovens artikel 51 og artikel 4 i lov nr. 544/1981.

10 — Artikel 4 i lov nr. 544/1981.

11 — Konkurslovens artikel 55.

12 — Artikel 3, stk. 2, i lov nr. 19/1987 af 6.2.1987.

13 — Artikel 5a i lov nr. 95/1979.

strator udfærdige den nødvendige handlingsplan, hvis forenelighed med hovedretningslinjerne i den nationale industripolitik undersøges af det tværministerielle udvalg til samordning af industripolitikken<sup>14</sup>, inden den godkendes af industriministeren. Administrator må ikke foretage en afvikling af virksomheden, medmindre det er umuligt at redde den. Afviklingen skal så vidt muligt ske ved frasalg af virksomhedens aktiver som en igangværende virksomhed. Kommissionen har foreslået, at administrator skal have mulighed for at sælge dele af virksomheden til negative priser, dvs. at andre virksomheder vil blive betalt for at overtage disse dele og opretholde deres aktiviteter<sup>15</sup>. Staten kan kautionere for hele eller en del af den gæld, som virksomheder under særlig administration måtte stifte til finansiering af den løbende drift i denne periode<sup>16</sup>. Udgifter afholdt i forbindelse med særlig administration, herunder stiftet gæld, er privilegerede i forhold til de fordringer, der bestod på tidspunktet for den særlige administrations påbegyndelse. Dette gælder tillige i det tilfælde, hvor en virksomhed fortsætter sine aktiviteter under den almindelige konkursprocedure<sup>17</sup>.

8. Proceduren med særlig administration er undergivet ministeriel kontrol: Beslutninger vedrørende spørgsmål om omstrukturering, salg af aktiver, opløsning eller ophør af perioden med særlig administration skal godkendes af industriministeren. Domstolen har modtaget modstridende indlæg vedrørende det forhold, om ministerens beslutninger kun er genstand for en begrænset prøvelse af

deres lovlighed ved forvaltningsdomstolene, eller om de kan underkastes et mere vidtgående søgsmål ved de civile retter med henblik på at fastslå, om de er i overensstemmelse med kreditorernes økonomiske interesser. Nogle kreditorer kan være repræsenteret i tilsynet, som har en ren rådgivende funktion i forbindelse med særlig administration.

9. Industriministeren skal ligeledes tiltræde, at den særlige administration ophører. Kreditorerne kan kun søge hel eller delvis fyldestgørelse for deres tilgodehavender ved afslutningen af denne periode gennem frasalg af virksomhedens aktiver eller gennem dennes nye indtjening.

10. Lov nr. 95/1979 har været genstand for en række kommissionsbeslutninger delvis som følge af klager fra sagsøgeren i hovedsagen, jern- og stålvirksomheden Ecotrade Srl (herefter »Ecotrade«). Som svar på en anmodning, hvori Kommissionen i medfør af EF-traktatens<sup>18</sup> artikel 93, stk. 1, udbad sig yderligere oplysninger vedrørende lov nr. 95/1979 med henblik på en undersøgelse af statsstøtte<sup>19</sup>, afslog Italien at anmelde loven med undtagelse af bestemmelserne i artikel 2a om garanti. Kommissionen besluttede herefter ved Meddelelse C 7/97 (ex E 13/1992)<sup>20</sup> at indlede proceduren i

14 — Artikel 2, andet led, i lov nr. 95/1979.

15 — Lov nr. 212/1984, der ændrer artikel 6a i lov nr. 95/1979.

16 — Artikel 2a i lov nr. 95/1979.

17 — Konkurslovens artikel 111 og 212.

18 — Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

19 — Skrivelse E 13/1992 af 30.7.1992 (EFT C 395, s. 4).

20 — EFT 1997, s. 4.

EF-traktatens artikel 93, stk. 2. Desuden besluttede Kommissionen, at statsgaranti i medfør af artikel 2a i lov nr. 95/1979 til en jern- og stålvirksomhed under særlig administration, Altiforni e Ferriere di Servola SpA (sagsøgte i hovedsagen, herefter »AFS«), var støtte, der var uforenelig med det fælles marked for kul og stål<sup>21</sup>. Kommissionen besluttede tillige, at udsættelsen af betaling af gæld til offentlige myndigheder, som blev bevilget en anden jern- og stålvirksomhed, Ferdofin Siderurgica Srl, var uforenelig med fællesmarkedet for kul og stål, og at den pågældende gæld skulle inddrives<sup>22</sup>.

Trieste den 2. juli 1992 havde konstateret, at virksomheden var insolvent. AFS anmodede om tilbagebetaling af det pågældende beløb med henvisning til, at fyldestgørelsen af fordringen efter udstedelsen af et sådant dekret var i strid med artikel 4 i lov nr. 544/81. Den 4. oktober 1992 anlagde Ecotrade sag ved Tribunale di Trieste med påstand om, at AFS' krav om tilbagebetaling kendes uberettiget, da det støttes på et ministerielt dekret, der er i strid med fællesskabsrettens bestemmelser om statsstøtte. Tribunale forkastede den 23. oktober 1993 Ecotrade's påstand og gav AFS medhold i dets påstand om tilbagebetaling. Dommen blev stadfæstet af Corte d'appello di Trieste. Herefter appellerede Ecotrade sagen til Corte Suprema di cassazione (herefter »den nationale ret«).

11. Denne sag vedrører en gæld på 149 108 190 ITL, som AFS skylder Ecotrade for leveringer af stål. Ved kendelse af 30. juli 1992 bestemte Pretura di Trieste, at AFS skulle overdrage en udestående fordring på en bank til Ecotrade til dækning af det skyldige beløb, idet AFS ikke havde betalt. Den 28. august 1992 meddelte AFS Ecotrade, at det var blevet sat under særlig administration ved ministerielt dekret af 23. juli 1992, jf. lov nr. 95/1979, med tilladelse til fortsættelse af virksomhedens drift, efter at Tribunale di

12. Den nationale ret forelagde i medfør af EF-traktatens artikel 177 Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Det giver anledning til vanskeligheder og uklarhed ved fortolkningen af

21 — Kommissionens beslutning 96/515/EKSF af 27.3.1996 om den støtte, Italien har ydet EKSF-virksomheden Altiforni e Ferriere di Servola, et selskab under særforvaltning, beliggende i Trieste, Italien (EFT L 216, s. 11).

22 — Kommissionens beslutning 97/754/EKSF af 30.4.1997 om anvendelse af den italienske lov nr. 95/1979 om tvangsadministration af større kriserammede virksomheder på stålvirksomheden Ferdofin Srl (EFT L 306, s. 25). Kommissionen besluttede tillige, at en udvidelse af ordningen med særlig administration til virksomheder, der er forpligtede til at tilbagebetale ulovlig statsstøtte, udgør en støtte, der er uforenelig med det fælles marked: Kommissionens beslutning 96/434/EF af 20.3.1996 om Italiens støtteforanstaltninger til fordel for virksomheder, hvis insolvens skyldes forpligtelsen til at tilbagebetale støtte ifølge de i henhold til traktatens artikel 92 og 93 vedtagne fællesskabsbeslutninger (EFT L 180, s. 31).

a) traktatens artikel 92, når det i denne bestemmelse fastlagte alternativ 'statsstøtte' eller 'støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler' påberåbes til støtte for det synspunkt, at også bestemmelser, der er udstedt af staten, og som, selv om de ikke omhandler udbetaling af statsmidler, dog ved fastlæggelsen af særlige procedurer gør det muligt at opnå det samme resultat som det, der ville fremkomme ved udbetaling af statsmidler, skal anses for støtte;

b) den nævnte meddelelse, når de slutninger, Kommissionen drager deri ... bygger på en forudsætning om, at de undersøgte bestemmelser (lov nr. 95/1979) '... i mange henseender [synes] at falde inden for anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 92 ff.'

**Indlæg**

13. Der er blevet afgivet skriftlige og mundtlige indlæg af Ecotrade, af AFS, af Den Italienske Republik og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

Det er derfor tvivlsomt, om der efter traktatbestemmelsen og den nævnte kommissionsmeddelelse foreligger støtte med en statslig bestemmelse, der er udstedt i henhold til nævnte lov nr. 95/1979, og som indeholder regler om

- 1) friholdelse uden videre af store virksomheder fra de almindelige konkursprocedurer
- 2) videreførelse samtidig med denne friholdelse af deres virksomhed,

14. Ecotrade og Kommissionen har gjort gældende, at anvendelsen af ordningen med særlig administration, som er blevet indført ved lov nr. 95/1979, på en jern- og stålvirksomhed udgør statsstøtte i henhold til EKSF-traktatens artikel 4, litra c), som skulle have været anmeldt i medfør af artikel 6 i Kommissionens beslutning nr. 3855/91/EKSF af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien<sup>23</sup>. De har gjort gældende, at lov nr. 95/1979 er en undtagelse fra den almindelige konkurslov, idet dens anvendelse er begrænset til industrivirksomheder af en vis størrelse og med en vis gæld til visse kreditorer, hovedsagelig offentlige, og desuden at beslutningen om at give en insolvent virksomhed under særlig administration tilladelse til at fortsætte driften alene er ministerens skøn<sup>24</sup>, idet kreditorerne ikke har nogen væsentlig indflydelse herpå. EKSF-traktatens artikel 4, litra c), omfatter støtte, der letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og som dermed er af samme art og

når henses til, at det (i artikel 4) i lovdekret nr. 414 af 31. juli 1981 (konverteret til lov nr. 544/81) er bestemt, at 'individuel kreditorforfølgning ... kan ikke indledes eller fremmes efter, at der er truffet afgørelse om, at en virksomhed sættes under særlig administration'.«

23 — EFT L 362, s. 57. Denne beslutning er nu blevet erstattet af Kommissionens beslutning nr. 2496/96/EKSF af 18.12.1996 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 338, s. 42).

24 — Jf. sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1996 I, s. 4551.

har tilsvarende virkning som støtte<sup>25</sup>. Udsættelsen af betaling af bøder til socialforsikringen, forbuddet mod inddrivelse af skattegæld og bøder<sup>26</sup>, muligheden for en statslig kaution for gæld, der er stiftet under særlig administration, samt den nærmest symbolske registreringsafgift på de genstande, som virksomheden frasælger, er i deres øjne en direkte støtte fra statsmidler og udgør en fordel, der ikke indrømmes under den almindelige konkursprocedure. Suspensionen af statslig kreditorforfølgning og renter er tillige en støtte til den fortsatte drift under særlig administration, hvis formål er at opretholde den pågældende virksomheds økonomiske aktiviteter, selv om de private kreditorer berøres heraf, og lignende suspensioner forekommer i den almindelige konkursprocedure. Ecotrade har gjort gældende, at den ved lov pålagte suspension af privates kreditorforfølgning er en form for støtte, selv om det ikke medfører en byrde for statens finanser<sup>27</sup>. Kommissionen har på den anden side gjort gældende, at en sådan suspension medfører en byrde for de offentlige midler, idet den normalt fører til en udslukelse af de pågældende gældsposter og dermed indirekte til lavere skatteindtægter til den italienske stat fra disse kreditorer.

15. AFS og Italien har gjort gældende, at særlig administration er en fuldstændig

normal reaktion på insolvens, at det er i overensstemmelse med UNICTRAL's (United Nations Commission on International Trade Law) arbejde, der søger at undgå en unødigt afvikling af selskaber, men som ikke desto mindre har det samme formål, nemlig endelig fyldestgørelse af kreditorernes tilgodehavender. Selv om de har anerkendt, at en statslig kaution for gæld skulle have været anmeldt som støtte, har de gjort gældende, at en virksomheds fortsatte drift under insolvensen, uden støtte af statsmidler, ikke i sig selv er uforeneligt med fri konkurrence. Særlig administration er en almindelig og automatisk procedure, der indtræder, når visse betingelser er opfyldt. Alene statslig kaution ydes på grundlag af et skøn. Der er ligheder mellem den særlige administration og den almindelige konkursprocedure: begge indtræder, når det konstateres, at en virksomhed er insolvent, begge indebærer en suspension af kreditorforfølgning og renter, og de tillader begge, at den insolvente virksomhed fortsætter driften under visse omstændigheder. Fortsat drift i medfør af konkurslovens artikel 90 godkendes alene af et kreditorudvalg, der er udpeget af retten, og hvis afgørelse ikke kan anfægtes, og driften kan i modsætning til ordningen under den særlige administration fortsætte på ubestemt tid. Særlig administration indebærer ikke yderligere omkostninger for staten, som ikke er indblandet i debitor-kreditorforholdet. Udgifter, der afholdes af private parter, udgør ikke støtte<sup>28</sup>. Suspensionen af betaling af gæld medfører ikke en ændring i statens indtægter på lang sigt, men kan føre til større indtægter, hvis virksomheden er i stand til at handle sig frem til en

25 — Sag 30/59, Steenkolenmijnen Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1961, s. 1, (herefter »Steenkolenmijnen«), præmis 19. Se tillige sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 709, præmis 15.

26 — Jf. bl.a. sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. 1994 I, s. 877.

27 — Sag 78/76, Steinike og Weinlig mod Tyskland, Sml. 1977, s. 595, herefter »Steinike og Weinlig«, præmis 21. Se tillige generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i de forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. 1993 I, s. 887, præmis 40.

28 — Sag 82/77, Den nederlandske anklagemyndighed mod van Tiggele, Sml. 1978, s. 25, herefter »van Tiggele«, og de forenede sager 213/81, 214/81 og 215/81, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor mod BALM, Sml. 1982, s. 3583, herefter »Fleischkontor«.

situation, hvor den kan indfri den samlede gæld. AFS bestrider, at den nationale rets forelæggelse er relevant, idet inddrivelsen af Ecotrade's gæld også ville være blevet suspenderet under en almindelig konkursprocedure. Bestemmelsen om fritagelse for betaling af gæld til socialforsikringen fandt kun anvendelse på gæld, der var opstået indtil 1986. Den manglende inddrivelse af skattegæld i perioden med særlig administration udgør ikke en byrde for det offentlige, fordi muligheden for at inddrive en sådan gæld under de almindelige konkursbestemmelser kun giver en processuel fordel. I medfør af princippet om kreditorernes lighed er staten stadig ansvarlig over for de øvrige kreditorer for ethvert beløb, der er inddrevet ud over dets andel af udbyttet ved en eventuel opløsning. Den særlig lave registreringsafgift er snarere en fordel for den købende virksomhed end for virksomheden, der sælger sine aktiver.

## Bemærkninger

16. AFS driver virksomhed med en produktion inden for jern- og stålindustrien og er en virksomhed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EKSF-traktatens artikel 80. Da bestemmelserne i EF-traktaten ikke ændrer bestemmelserne i EKSF-traktaten og reglerne i den nævnte traktat om, hvorledes fællesmarkedet for kul og stål skal fungere<sup>29</sup>, skal det af den nationale ret forelagte spørgsmål omformuleres således, at Domstolen i medfør af EKSF-traktatens artikel 41

anmodes om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4, litra c), og artikel 67 i denne traktat<sup>30</sup>. Det bestemmes i den relevante del af EKSF-traktatens artikel 4:

»I overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat ophæves og forbydes følgende inden for Fællesskabet som uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål:

...

c) tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker

...«.

Artikel 67 er den eneste bestemmelse i EKSF-traktatens afsnit III, kapitel VII »Indgreb i konkurrencevilkårene«. Det bestemmes i artikel 67, stk. 1, at »[e]nhver

30 — Selv om EKSF-traktatens artikel 41 tilsyneladende er mere restriktiv en EF-traktatens artikel 177, har Domstolen fortolket bestemmelsen således, at den åbner mulighed for at forelægge spørgsmål vedrørende fortolkningen af bestemmelser, der er afledt af EKSF-traktaten, samt vedrørende gyldigheden af institutioners retsakter efter denne traktat, jf. sag C-221/88, Busseni, Sml. 1990 I, s. 495, præmis 16. Det bemærkes, at spørgsmålet, om lov nr. 95/1979 udgør en statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 92, stk. 1, er blevet rejst i sag C-295/97, Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio mod International Factors Italia m.fl., hvori den skriftlige og mundtlige forhandling ikke er afsluttet ved fremsættelsen af dette forslag til afgørelse.

29 — EF-traktatens artikel 232.

handling fra en medlemsstats side, som kan have en mærkbar indvirkning på konkurrencevilkårene i kul- og stålindustrien, skal af vedkommende regering meddeles Den Høje Myndighed«. Artikel 67, stk. 2, giver Den Høje Myndighed (Kommissionen) bemyndigelse til at træffe visse forholdsregler, hvis en handling er af en sådan art, at den fremkalder en alvorlig uligevægt. Artikel 67, stk. 3, bemyndiger Den Høje Myndighed til at rette henstillinger til medlemsstater, hvis handlinger giver kul- og stålvirksomheder under deres jurisdiktion særlige fordele eller pålægger dem særlige byrder i sammenligning med de andre industrier i samme land.

er antydning af, at den påståede støtte har fremkaldt en alvorlig uligevægt, eller for artikel 67, stk. 3, da lov nr. 95/1979 ikke indrømmer jern- eller stålvirksomheder særlige fordele i forhold til andre industrier. Valget af virksomheder, der kan drage fordel af den særlige administrations påståede fordele, foretages efter ret forskellige kriterier. For så vidt angår artikel 67, stk. 1, er den heri fastsatte anmeldelsesforpligtelse på ingen måde i strid med den klare og betingelsesløse anvendelse af det ubetingede forbud mod statsstøtte i artikel 4, litra c). Jeg må derfor konkludere, at EKSF-traktatens artikel 4, litra c), under disse omstændigheder er umiddelbart anvendelig.

17. I Banks-sagen fastslog Domstolen, at »artikel 4 kun finder selvstændig anvendelse i mangel af mere specifikke regler. I tilfælde, hvor reglerne i artikel 4 er gentaget eller nærmere uddybet i andre af [EKSF-]traktatens bestemmelser, skal de regler, der angår én og samme bestemmelse, betragtes som en helhed og anvendes under ét«<sup>31</sup>. Det fremgår af bemærkningerne til denne sag og til Hopkins m.fl. mod National Power og PowerGen<sup>32</sup>, at EKSF-traktatens artikel 4, litra c), sammenholdt med artikel 67, stk. 2 og 3, ikke er direkte anvendelig på grund af det vide skøn, der er tillagt Kommissionen ved anvendelsen af sidstnævnte bestemmelser. Denne sag falder efter min mening ikke under anvendelsesområdet for artikel 67, stk. 2, da der ikke

18. Der er en række væsentlige forskelle mellem den ordning for statsstøtte, der er fastsat i EF-traktatens artikel 92 og 93, og de mere lakoniske, men tillige mere omfattende og betingelsesløse bestemmelser i EKSF-traktatens artikel 4, litra c). Det synes imidlertid klart af de nedenfor anførte grunde, at definitionen af statsstøtte, der er afgørende for denne sag, er det samme i begge traktater, selv om statsmidler ikke er direkte nævnt i artikel 4, litra c).

19. Det fremgår ligeledes, at Kommissionens skrivelse E 13/1992, som den nationale ret henviser til, ikke er en afgørelse, men alene en anmodning i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 3, om, at Italien anmelder alle sager om støtte, hvori bestemmelserne i lov nr. 95/1979 anvendes. Kommissionen beslut-

31 — Sag C-128/92, Sml. 1994 I, s. 1209, præmis 11. Sagen vedrørte fortolkningen af EKSF-traktatens artikel 4, litra d), artikel 65 og artikel 66, stk. 7.

32 — Sag C-18/94, Sml. 1996 I, s. 2281. Sagen vedrørte fortolkningen af EKSF-traktatens artikel 4, litra b), og artikel 63, stk. 1.



tede efterfølgende at indlede en procedure i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 2<sup>33</sup>, men der var ikke truffet en beslutning efter denne bestemmelse, da spørgsmålet i denne sag blev forelagt. Den eneste kommissionsbeslutning vedrørende bestemmelserne i lov nr. 95/1979, bortset fra dem, der vedrører tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte og indrømmelsen af en statslig kaution for gæld, som virksomheder under særlig administration har stiftet, hvilket ikke er genstand for denne sag, er Kommissionens beslutning nr. 97/754/EKSF, der vedrører én virksomhed, Ferdofin Srl. Selv om den individuelle kommissionsbeslutning er baseret på et ræsonnement, der er åbenbart relevant for nærværende sag, er den ikke i sig selv bindende over for parterne i hovedsagen, og forpligter ej heller den nationale ret ved afgørelsen af denne sag. Desuden følger det ikke af den omstændighed, at Italien ikke anlagde et annullationssøgsmaal i forbindelse med beslutning nr. 97/754/EKSF, at beslutningens slutninger og konklusion skal anvendes uden mulighed for at foretage ændringer i nationale sager, hvori hverken Italien eller Ferdofin er parter<sup>34</sup>. Skønt der under forhandlingerne og i analysen nedenfor henlydes til visse argumenter i de netop nævnte kommissionsforanstaltninger, er det bedst kun at henføre spørgsmålet, som den nationale ret har forelagt, til EKSF-traktatens artikel 4, litra c).

20. Det er muligt at læse første og andet led af det forelagte spørgsmål adskilt. Denne sag vedrører imidlertid faktiske omstændigheder, hvorunder den insolvente virksomhed, AFS,

ikke alene var blevet sat under særlig administration, men også havde fået tilladelse til at fortsætte driften under denne administration. Det er desuden ikke klart, hvilke konsekvenser den særlige administration har for den endelige likvidation af et insolvent selskab i det tilfælde, hvor fortsat drift ikke tillades. Jeg vil derfor koncentrere mig om indvirkningen på konkurrencen, som ordningen med særlig administration har, når selskabet fortsætter sine aktiviteter. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, i hvilket omfang Domstolens besvarelse af det forelagte spørgsmål finder anvendelse på et selskab, der ophører med at drive virksomhed, hvilket må ske i lyset af en sammenligning af bestemmelserne i den italienske lov, der finder anvendelse i denne sag, med bestemmelserne i den almindelige konkurslov.

21. Jeg fortolker derfor det forelagte spørgsmål således, at den nationale ret ønsker oplyst, om der er tale om statsstøtte, som er forbudt i henhold til EKSF-traktatens artikel 4, litra c), såfremt en virksomhed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EKSF-traktatens artikel 80, er insolvent og sættes under særlig administration efter lov nr. 95/1979, hvorved individuel kreditorfølgning suspenderes, visse bestemmelser i den almindelige konkurslov ikke finder anvendelse eller kun finder anvendelse på visse betingelser, og den pågældende virksomhed indrømmes tilladelse til at fortsætte driften, når henses til, at statslige foranstaltninger, der ikke indebærer udbetaling af statsmidler, men hvor det samme resultat, som en udbetaling ville føre til, kan nås med særlige procedurer, må anses for at udgøre en sådan støtte.

33 — Kommissionens meddelelse C 7/97 (ex E 13/92), a.st.

34 — Om forholdet mellem annullationssøgsmaal efter EF-traktatens artikel 173 og præjudicielle forelæggelser efter traktatens artikel 177 se sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. 1994 I, s. 833.

22. Den ledende dom vedrørende negative former for støtte, hvorved staten giver afkald på penge, som virksomhederne skylder den, er en EKSF-sag, Steenkolenmijnen, hvori Domstolen fastslog følgende<sup>35</sup>:

»Støttebegrebet er imidlertid mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger.«

23. Denne definition er også blevet antaget i EF-sammenhæng, f.eks. i Banco Exterior de España<sup>36</sup>, som vedrørte en selektiv skattefritagelse, der satte det pågældende selskab i en mere gunstig, økonomisk position i forhold til andre skatteydere<sup>37</sup>. Domstolen har fortolket begrebet »støtte« i EF-traktatens artikel 92, stk. 1, således, at det nødvendigvis må indebære direkte eller indirekte ydelse af fordele ved hjælp af statsmidler<sup>38</sup> eller en

supplerende byrde for staten<sup>39</sup>. Ordlyden af denne bestemmelse og de i EF-traktatens artikel 93 indeholdte procedurereglerne »viser nemlig, at fordele, der indrømmes ved hjælp af andre midler end statsmidler, ikke er omfattet af de pågældende bestemmelser anvendelsesområde. Sondringen mellem støtte ydet af staten og støtte ydet ved hjælp af statsmidler har til formål at sikre, at støttebegrebet ikke alene omfatter støtte ydet direkte af staten, men ligeledes støtte ydet af offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten«<sup>40</sup>. Grænsen for denne definition synes at være nået i sagen Kommissionen mod Frankrig<sup>41</sup>, hvor Domstolen anså et tilskud til visse landbrugere som støtte, idet det var blevet vedtaget og finansieret af et offentligt organ, Caisse National de Crédit Agricole, og kun kunne iværksættes med godkendelse fra det offentlige<sup>42</sup>, og desuden ydedes efter regler, der svarer til de regler, der gælder om tildeling af statsstøtte, skønt det driftsoverskud, som tilskuddene blev finansieret af, oprindelig hidrørte fra private bidrag<sup>43</sup>. Da EKSF-

35 — A.st., præmis 19.

36 — A.st., præmis 13.

37 — A.st., præmis 14.

38 — Van Tiggele, a.st., præmis 23, 24 og 25, Fleischkontor, a.st., præmis 22, Sloman Neptun, a.st., præmis 19, sag C-189/91, Kirsammer-Hack, Sml. 1993 I, s. 6185, præmis 16, forende sager C-52/97, C-53/97 og C-54/97, Viscido m.fl., Sml. 1998 I, s. 2629, præmis 14.

39 — Sloman Neptun, a.st., præmis 21.

40 — A.st., præmis 19.

41 — Sag 290/83, Sml. 1985, s. 439.

42 — A.st., præmis 15.

43 — A.st., præmis 5. Jf. bl.a. Steinike og Weinlig, a.st., præmis 21 og 22. I lyset af de senere domme i Slopman Neptun, a.st., og Kirsammer-Hack, a.st., skal udtalelsen i præmis 14 i sagen Kommissionen mod Frankrig, a.st., om, at »statsstøtte ikke nødvendigvis forudsætter, at der er tale om en støtte, der finansieres med statsmidler«, alene læses som en henvisning til den situation, hvor statsligt eller offentligt kontrollerede organer administrerer midler, der oprindeligt var private, eller hvor staten indfører en ordning, hvor et udpeget privat organ yder støtte til særlige virksomheder. Den definition, som Domstolen benyttede i Sloman Neptun, er så vidt, at den kan omfatte de særlige omstændigheder i Kommissionen mod Frankrig. Det skal i denne henseende bemærkes, at alle statsmidler, der finansieres med skatten, i sidste ende er af privat oprindelse. Det er værd at bemærke, at Domstolen implicit, men bevidst, afviste generaladvokat Darmon's argument i punkt 42 i forslag til afgørelse i Sloman Neptun om, at definitionen af støtte skulle udvides til situationer, hvor staten ikke fungerer som medlemmand mellem dem, der finansierer en foranstaltning, og dem, der har fordel heraf.

-traktatens artikel 4, litra c), henviser til »støtte ydet af staterne«, skal den samme definition af støtte med henvisning til statsmidler efter min opfattelse også anvendes i en EKSF-kontekst. Dette tjener tillige til at sondre mellem ordlyden i artikel 4, litra c), og ordlyden i artikel 67, stk. 3, der bemyndiger Kommissionen til at overvåge det potentielt bredere begreb »særlige fordele«, der kunne omfatte retlige fordele, der ikke umiddelbart har nogen betydning for den offentlige kasse.

24. Jeg kan i den forbindelse ikke godkende Kommissionens argument, hvorefter tab, som private kreditorer lider under ordningen med særlig administration, kan kvalificeres som støtte, fordi det fører til et tab af skatteindtægter for staten. Sammenhængen med statens råden over sine ressourcer er så fjern, at det ikke kan svare til støtte. I det omfang lov nr. 95/1979 forvrider forholdet mellem debitor og private kreditorer, skal ethvert tab af skatteindtægter anses for et forhold, som er uadskilleligt forbundet med ordningen, og skal ikke behandles som middel til at yde en særlig statsfinansieret fordel til de pågældende debitor-virksomheder<sup>44</sup>.

25. I modsætning til EF-traktatens artikel 92, stk. 1, henviser artikel 4, litra c), ikke til støtte som foranstaltninger, der fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene »ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«. Det

forekommer mig ikke desto mindre, at der i enhver fællesskabsordning om statsstøtte implicit ligger en sontring mellem selektiv støtte og statslige foranstaltninger, der finder almindelig anvendelse inden for områderne beskatning, social forsikring, økonomiske politik osv. Hovedsondringen mellem almindelige foranstaltninger og selektiv støtte foretages i EKSF-traktatens artikel 67, stk. 3, og finder efter min opfattelse også anvendelse for så vidt angår artikel 4, litra c). Alternativet ville indebære en generel gennemgang af al statslig regulering ikke bedømt ud fra de bestemmelser, der normalt finder anvendelse i denne stat (idet disse selv vil være genstand for undersøgelser), men, må det antages, ud fra reguleringerne i andre medlemsstater. Dette ville være kontraproduktivt, idet de stater, hvis generelle økonomiske organisation og regulering var den mest konkurrencedygtige, ville blive straffet. Selv foranstaltninger, der begunstiger den samlede kulindustri i den pågældende medlemsstat, kan udgøre støtte efter EKSF-traktatens artikel 4, litra c), hvis de ikke almindeligvis finder anvendelse på andre industrisektorer, der falder uden for traktatens anvendelsesområde, hvilket var tilfældet i Steenkolenmijnen-sagen. Domstolens henvisning i denne sag til »indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget«<sup>45</sup>, definerer implicit selektivtetsbetegnelsen således, at positive eller negative lettelser er selektive inden for særlige områder, hvor bestemmelser eller byrder ellers generelt er anvendelige.

26. I denne sag er spørgsmålene, om bestemmelserne i lov nr. 95/1979 er selektive, og om

44 — Sloman Neptun, a.st., præmis 21.

45 — A.st., præmis 19, min fremhævelse.

de udgør en støtte finansieret af statsmidler, ivid udstrækning forbundne. En beslutning vedrørende eventuel ydelse af en statsgaranti efter artikel 2a i lov nr. 95/1979 er klart skønsmæssig og dermed selektiv, men det er ikke relevant i denne sag. Dette er genstand for en særskilt kommissionsbeslutning i sagen AFS, og den nationale ret henviser ikke hertil. Bortset fra denne bestemmelse, anvendes loven imidlertid selektivt på to niveauer. For det første er kredsen af virksomheder, som ved insolvens kan blive sat under særlig administration, begrænset af antallet af ansatte, deres industrielle aktivitet, størrelsen af gælden i forhold til den indbetalte kapital og kreditorernes identitet. Særskilte konkursordninger for virksomheder, der er af forskellig størrelse og art, kan være godtgjort af forskellige hensyn, hvor disse forhold har betydning, forudsat at de forskellige ordningers nettoindvirkning på konkurrencevilkårene er den samme. F.eks. vil en medlemsstat måske fastsætte en lettere administrativ procedure for opløsning af små virksomheder, således at deres forholdsmæssigt små ressourcer bedre bevares med henblik på fyldestgørelse af kreditorerne. Udvælgelseskriterierne i lov nr. 95/1979 forekommer imidlertid at have andre formål og virkninger. Kombineret synes de at udskille store industrivirksomheder, der hovedsageligt har gæld til staten eller offentlige organer. Det er korrekt, at loven ikke formelt kræver, at staten er den insolvente virksomheds hovedkreditor, men den omstændighed, at de kategorier af kreditorer, der tages i betragtning, i vidt omfang har en offentlig karakter, sammenholdt med de relativt store beløb, der skal skyldes bestemte kategorier af kreditorer, gør det højst sandsynligt, at staten

næsten altid vil være en betydningsfuld kreditor.

27. Hvor bestemmelser om forholdet mellem kreditor og debitor anvendes selektivt til gunst for debitor i forhold til de almindelige bestemmelser, og staten sandsynligvis er største kreditor, vil resultatet af disse bestemmelser være en overførsel af offentlige midler til debitorselskabet, hvilket ikke ville være tilfældet med de almindelige bestemmelser, og dermed må den pågældende foranstaltning anses for støtte. Selv om en almindelig regulering af forholdet mellem kreditor og debitor, og ligeledes forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager<sup>46</sup> og forholdet mellem producent og forbruger<sup>47</sup>, normalt falder uden for fællesskabsrettens anvendelsesområde for så vidt angår statsstøtte, udgør særregler på alle disse områder, hvor disse bevirker en omfordeling af byrden til fordel for visse kategorier af virksomheder eller produktioner helt eller hovedsageligt for statens regning, efter min opfattelse en form for støtte. Under sådanne omstændigheder kan staten ikke hævde at være en udenforstående tredjemand i forhold til debitor-kreditorforholdet. For at undgå enhver tvivl må jeg derfor tilføje, at jeg tror, at særregler, der favoriserer visse insolvente debitorvirksomheder, kan udgøre støtte, selv om staten kun er en mindre kreditor, hvis der reelt gives afkald på inddrivelse af offentlige midler. Den omstændighed, at private kreditorer er tvungne til at acceptere tab på samme betingelser som staten under et selektivt regelsæt, har ikke til følge, at disse stats-

46 — Jf. Steenkolenmijnen, a.st., Sloman Neptun, a.st., Kirsammer-Hack, a.st., og Viscido m.fl., a.st.

47 — Jf. van Tiggele, a.st.

lige tab ikke må karakteriseres som støtte<sup>48</sup>. Jo stærkere årsagssammenhængen mellem statens rolle som kreditor og anvendelsen af særlige bestemmelser til fordel for debitorvirksomheden, desto større er de pågældende bestemmelses støttelignende virkning.

28. Det næste trin i selektiviteten ved anvendelsen af lov nr. 95/1979 opstår, når minister-skønnet udøves til at tillade, at en insolvent virksomhed under særlig administration fortsætter driften. Selv om dette skøn ikke blev udøvet, således som det faktisk udøves, i forhold til en begrænset gruppe af virksomheder, ville det give de pågældende ministre en vis frihed, der vil kunne stille visse virksomheder gunstigere end andre<sup>49</sup>. Selv om der ved denne beslutning skal tages hensyn til, hvorledes kreditorernes interesser bedst varetages, må den omstændighed, at virksomhedens fortsatte drift skal være i overensstemmelse med den nationale industripolitik, og at beslutningen pr. definition vedrører en betydelig virksomhed med et stort antal ansatte og er udformet således, at den bevarer virksomhedens økonomiske aktiviteter, forøge sandsynligheden for, at beslutningen vil være påvirket af andre faktorer end statens objektive, kommercielle interesse som kreditor. Denne konklusion berøres ikke af, at fortsat drift også er mulig efter den almindelige, italienske konkursprocedure med henblik på at maksimere værdien af den insolvente virksomheds aktiver.

29. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om lov nr. 95/1979, og navnlig virksomhedens fortsatte drift, virker til fordel for den begrænsede gruppe af insolvente virksomheder, som loven finder anvendelse på. Det er måske noget vildledende at tale om en fordel for debitorvirksomheden, eftersom virksomheden vil blive afviklet, bortset fra det tilfælde, hvor den vil være i stand til at handle sig ud af de finansielle problemer. Indtil da er det alene et nul for kreditorerne. Desuden fratages virksomhedens ejere rådigheden over den normale og den særlige konkursprocedure med henblik på at stille aktiverne til rådighed for kreditorerne, således at de ikke får nogen ekstra fordele af den særlige administration. Der er mere tale om en fordel for virksomhedens økonomiske aktiviteter. Formålet med den fortsatte drift er at opretholde virksomhedens økonomiske aktiviteter, selv om ejer kredsen er en anden, og selv om dette ikke »svarer til den mest rationelle fordeling af produktionen på det højeste produktivetsniveau«<sup>50</sup>. Af denne grund udgør den særlige registreringsafgift på salg af aktiver klart en støtte. Selv om det kan gøres gældende, at dette snarere er en fordel for køberen af de pågældende aktiver end for den insolvente virksomhed, virker det som støtte til opretholdelse af den økonomiske aktivitet i et sådan omfang, at aktiverne ikke kunne afhændes med den normale registreringsafgift.

30. Det er den særlige administrations orientering mod en fortsættelse af den økonomiske aktivitet under omstændigheder, som ikke kunne finde sted efter den almindelige

48 — Jf. bl.a. forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, van der Kooy mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 219, præmis 36 og 37, hvor de priser, som det statskontrollerede selskab Gasunic, blev anset for at kunne udgøre statsstøtte, selv om selskabet var 50% privatejet.

49 — Jf. Frankrig mod Kommissionen, a.st., præmis 22, 23 og 24.

50 — Steenkolenmijnen, a.st., præmis 19.

italienske konkurslov, der efter min opfattelse tilbageviser argumentet, om parallelisme mellem den almindelig og den særlig konkursbehandling, samt argumentet om, at statsstøtte-temaet er af manglende relevans for afgørelsen af sagen ved den nationale ret, hvilket blev gjort kraftigt gældende af AFS under den mundtlige forhandling. Fællesskabsretten om statsstøtte er bestemt af virkningerne af statslige foranstaltninger og ikke formålet hermed<sup>51</sup>. Ikke desto mindre synes det mere sandsynligt, at fortsat drift under særlig administration vil resultere i en understøttelse af økonomiske aktiviteter, der ikke ville kunne opretholdes på markedsvilkår, da formålet med lov nr. 95/1979, i henhold til hvilken beslutningerne træffes, er at sikre økonomisk aktivitet. Både den almindelige og den særlige konkursprocedure indebærer en suspendering af individuel kreditorfølgning og renter af gælden, og at begge procedurer giver mulighed for at fortsætte driften. Den større sandsynlighed for fortsat drift under særlig administration og den omstændighed, at beslutning herom fortsat træffes af forvaltningen i stedet for af kreditorerne eller en kompetent ret, samt at beslutningen i det mindste delvis er baseret på almindelige, økonomiske hensyn i stedet for en maksimering af værdien af virksomhedens aktiver, betyder imidlertid, at anvendelsen af disse bestemmelser kan have meget forskellige virkninger under de to procedurer. Navnlig er fortsat drift med tab tilbøjelig til at påvirke prioritetsrækkefølgen af eksisterende gældsposter, idet det kan føre til, at staten giver endeligt afkald på sine tilgodehavender. Det bemærkes i denne henseende, at handlingsplanen først skal udarbejdes efter den ministerielle beslutning om at tillade fortsat drift. På trods af den fastsatte maksimumsperiode for fortsat drift under særlig administration, der ikke har en ækvivalent i konkurslovens artikel 90, synes

perioden med fortsat drift og dermed suspensionen af kreditorfyldestgørelse og renter at være længere end perioden for aktiverens afvikling under den almindelige konkursbehandling med følgende tab til kreditorerne, herunder staten. Under alle omstændigheder vil den særlige administration koste staten mere i form af midler, der er givet afkald på, end anvendelsen af den almindelig konkurslov.

31. Det ligger i konkursprocedurers og erhvervslivets natur, at man ikke med absolut sikkerhed kan forudsige, hvilken af flere mulige procedurer uvægerligt vil føre til større eller mindre tab for kreditorerne, herunder staten. Efter min opfattelse vil det stride med formålet med forbuddet mod statsstøtte i EKSF-traktatens artikel 4, litra c), hvis den betydelige sandsynlighed for, at anvendelsen af en særlig procedure ville føre til større tab for staten som kreditor, ikke skulle være tilstrækkelig til at kvalificere denne foranstaltning som en støtteforanstaltning. I modsat fald ville nationale bestemmelser, der skal hjælpe særlige virksomheder eller økonomiske aktiviteter, men hvis støttelignende virkninger indeholder et element af tilfældighed, falde uden for forbuddet mod støtte. Jeg må derfor slutte, at de centrale bestemmelser i lov nr. 95/1979 vedrørende virksomheder, der begunstiges heraf, den ministerielle skønsudøvelse og de kriterier, hvorefter der gives tilladelse til fortsat drift,

51 — Italien mod Kommissionen, a.st., præmis 13.

sammenholdt med de almindelige bestemmelser om suspension af kreditorforfølgning og af renter, udgør statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EKSF-traktatens artikel 4, litra c). Denne konklusion, der er baseret på de mulige virkninger af ordningen med særlig administration, skal dog kunne gendrives i tilfælde, hvor den pågældende virksomhed kan overbevise den kompetente ret om, at fortsat drift under særlig administration ikke vil føre til større tab for staten som kreditor end anvendelsen af de almindelige bestemmelser i konkursloven. For at dette kan være tilfældet, vil det formentlig være nødvendigt at foretage visse ændringer i de processuelle regler om iværksættelse af særlig administration eller i det mindste i de bestemmelser, som regulerer meddelelse af tilladelse til fortsat drift under denne ordning.

32. Retsstillingen efter lov nr. 95/1979 kan sammenlignes med retsstillingen efter de almindelige konkursregler ikke kun i Italien, men i flere eller alle medlemsstater, hvorefter den insolvente virksomheds skæbne, herunder muligheden for fortsat drift, afgøres enten direkte i overensstemmelse med de ønsker, som kreditorerne eller et flertal heraf eller en bestemt klasse heraf har, eller efter en fastsat procedure eller efter den kompetente rets skøn efter samråd med kreditorerne. Hvor sådanne bestemmelser har til formål at maksimere kreditorernes betaling ved salg af den insolvente virksomheds aktiver, hvilket synes at være tilfældet over alt, opstår der ingen problemer. Selv en domstolsadministreret konkursordning kan give anledning til problemer, hvis der kræves et domstolsskøn i overensstemmelse med vage kriterier, der reelt tvinger den kompetente ret til kunstigt at opretholde den insolvente virksomheds

aktiviteter mod kreditorernes, herunder statens, interesser. Den samme analyse vil da finde anvendelse for så vidt angår statsstøtte, således som jeg har foreslået i denne sag. Desuden kan det — selv under en konkursordning, hvor der udelukkende tages hensyn til kreditorernes interesser — være nødvendigt at anvende kriteriet »erhvervsdrivende« for at vurdere den måde, hvorpå staten stemmer, især når staten er hovedkreditor og i stand til at diktere visse resultater, der måske ikke er i statens interesse som kreditor.

33. Den forskel, der eventuelt måtte være mellem de resultater, der følger af særlig administration, og dem, der følger af de almindelige konkursregler, godtgør på overbevisende måde relevansen af det af den nationale ret forelagte spørgsmål i den for retten verserende sag. Domstolen har udtalt, at »[det] tilkommer ... udelukkende den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen«<sup>52</sup>. Hvis AFS fra begyndelsen havde været underlagt den almindelige konkursprocedure, ville Ecotrade også have været afskåret fra fyldestgørelse, men formentlig i en kortere periode og med knap så negative følger for gældens prioritet. Det tilkommer ikke Domstolen, men den nationale ret at træffe afgørelse om, hvilken indvirk-

<sup>52</sup> — Sag C-415/93, Bosman m.fl., Sml. 1995 I, s. 4921, præmis 59.

ning det vil have på den nationale sag for den af Ecotrade iværksatte kreditorforfølgning, hvis det fastslås, at anvendelsen af lov nr. 95/1979 i denne sag udgør en statsstøtte, der er forbudt i henhold til EKSF-traktatens artikel 4, litra c). Det kan ikke gøres gældende, at den omtvistede anvendelse af ordningen med særlig administration er åbenbart uden betydning for denne sag<sup>53</sup>.

34. Endelig vil jeg rette min opmærksomhed mod to tilbageværende bestemmelser i lov nr. 95/1979 og den tilhørende lovgivning: Suspenderingen af inddrivelse af skattegæld

og afkaldet på alle bøder for forsinket indbetaling af socialbidrag. Det er blevet gjort gældende, at førstnævnte element af den særlige administration ikke medfører større tab for staten som skattekreditor end den almindelige ordning, i henhold til hvilken staten nyder visse proceduremæssige privilegier, og at sidstnævnte bestemmelse vedrørende socialforsikringsbøder ikke længere finder anvendelse. Det tilkommer den nationale ret at behandle disse argumenter i forhold til italiensk lov og at træffe afgørelse om, hvorvidt der består en statsstøtte, ved at sammenholde enhver fordel, som de pågældende bestemmelser indrømmer, såfremt de finder anvendelse, med situationen under den almindelige konkursprocedure.

## Forslag til afgørelse

35. Følgelig foreslår jeg Domstolen at besvare det af Corte Suprema di cassazione forelagte spørgsmål således:

Anvendelsen på en virksomhed i EKSF-traktatens artikel 80's forstand af særlige nationale konkursbestemmelser, der kun finder anvendelse på særlige kategorier af virksomheder, og som kan medføre større tab for staten i dennes egenskab af kreditor end almindelige konkursbestemmelser, udgør statsstøtte i henhold til EKSF-traktatens artikel 4, litra c).

53 — A.st., præmis 61. Jf. bl.a. sag 126/80, Salonia mod Poido-  
mani og Giglio, Sml. 1981, s. 1563, præmis 6, sag C-343/90,  
Lourenço Dias, Sml. 1992 I, s. 4673, præmis 18.