

DOMSTOLENS DOM
av den 22 februari 1990*

I mål C-221/88

har Tribunale di Brescia (avdelningen för konkursmål) till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 41 i EKSG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG)

och

Acciaierie e ferriere Busseni SpA i konkurs.

Begäran avser tolkningen av kommissionens rekommendation 86/198/EKSG av den 13 maj 1986 om införandet av en företrädesrätt för fordringar på grund av avgifter på produktion av kol och stål (EGT nr L 144, s. 40, fransk version; svensk specialutgåva, del 01, volym 02).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena C.N. Kakouris, F.A. Schockweiler och M. Zuleeg samt domarna T. Koopmans, G.F. Mancini, R. Joliet, T.F. O'Higgins, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias och F. Grévisse,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

som beaktat yttrandena från

* Rättegångsspråk: italienska.

- sökanden i målet vid den nationella domstolen, genom Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Enrico Traversa, rättstjänsten, i egenskap av ombud,
- svaranden i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten vid den italienska kassationsdomstolen Sandro Conti,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de vid sammanträde den 25 oktober 1989 framförda muntliga yttrandena från den italienska regeringen, företrädd av chefen för utrikesministeriets rättsavdelning, professorn Luigi Ferrari Bravo, i egenskap av ombud, biträdd av Ivo Braguglia, avvocato dello Stato, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 28 november 1989,

meddelar följande

dom

- 1 Genom beslut av den 28 april 1988, som inkom till domstolen den 4 augusti 1988, har Tribunale di Brescia i enlighet med artikel 41 i EKSG-fördraget ställt ett antal frågor om tolkningen av kommissionens rekommendation 86/198/EKSG av den 13 maj 1986 om införandet av en företrädesrätt för fordringar på grund av avgifter på produktion av kol och stål (EGT 1986 nr L 144, s. 40, nedan kallad "rekommendationen").
- 2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist mellan EKSG och Acciaierie e ferriere Busseni SpA i konkurs (nedan kallat "Busseni") om fastställande med företrädesrätt av vissa konkursfordringar för EKSG.
- 3 Sedan Busseni försatts i konkurs den 3 februari 1987 bevakade EKSG i konkursen en fordran med företrädesrätt på 246 652 086 italienska lire avseende obetalda avgifter och dröjsmålsavgifter samt en oprioriterad fordran på 4 480 192 938 italienska lire avseende böter och dröjsmålsavgifter.

4 EKSG:s begäran om företrädesrätt för en del av fordringarna i enlighet med rekommendationen avslogs av konkursdomaren. EKSG överklagade därefter till Tribunale di Brescia.

5 Sistnämnda domstol fastslog att medlemsstaterna i enlighet med rekommendationen senast den 1 januari 1988 skulle tillerkänna avgiftskrav enligt artiklarna 49 och 50 i EKSG-fördraget samma företrädesrätt som tillerkänns statens skattefordringar och, i händelse av olika företrädesrätt beroende på den berörda skatten, en företrädesrätt på samma nivå som tillkommer statens fordringar på mervärdesskatt. Eftersom Italien inte vidtagit några åtgärder för genomförande av rekommendationen, var Tribunale di Brescia osäker om EKSG:s fordringar, i avsaknad av sådana åtgärder, kunde tillerkännas företrädesrätt inom den italienska rättsordningen direkt genom rekommendationen.

6 Tribunale di Brescia har därför ställt följande frågor till domstolen:

"1) Har rekommendation 86/198/EKSG av den 13 maj 1986 en direkt och omedelbar effekt i en medlemsstat så att den kan tillämpas av de nationella domstolarna oberoende av någon genomförandeåtgärd av den stat som den är riktad till, i den mån som rekommendationen (i de fall där det föreligger konkurrerande fordringar, artiklarna 1 och 2) ålägger de medlemsstater som tillerkänner statens skattefordringar en företrädesrätt i alla eller en del av den avgiftspliktiges tillgångar, dels en skyldighet att tillerkänna avgiftskrav enligt artiklarna 49 och 50 i fördraget samma företrädesrätt, dels, i de fall där dessa stater tillerkänt skattefordringarna allmän eller särskild företrädesrätt på olika nivåer beroende på den berörda skatten, en skyldighet att ge EKSG-avgifterna företrädesrätt på samma nivå som tillkommer fordringar på mervärdesskatt; eller har denna rekommendation (artikel 15 i EKSG-fördraget) kvar sin karaktär av normativ akt som är bindande med avseende på målen, men som till de medlemsstater till vilka den är riktad överlåter att bestämma tillvägagångssätt för genomförandet?

2) Är rekommendationen – om man antar att den har direkt och omedelbar effekt – tillämplig enbart på avgiftskrav som har uppkommit efter det att den antogs (den 13 maj 1986) eller gäller den även för tidigare uppkomna fordringar?

- 3) Om man i stället antar att den nämnda rekommendationen har kvar sin karaktär av normativ akt som är bindande med avseende på målen, men som till de medlemsstater till vilka den är riktad överlåter att bestämma tillvägagångssätt för genomförandet, är då den tidsfrist fram till den 1 januari 1988 som föreskrivs i artikel 4 för medlemsstaternas anpassning till rekommendationen tvingande, så att en underlåtenhet att iakttä tidsfristen i enlighet med de i författningsdomstolens praxis uppställda principerna medför en presumtion för grundlagsstridighet (på grund av åsidosättande av artikel 11 i grundlagen) hos de nationella bestämmelserna om företrädesrätter i den mån som dessa bestämmelser inte utsträcker företrädesrätten för skattefordringar till avgiftskrav enligt artiklarna 49 och 50 i fördraget?"
- 7 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Domstolens behörighet

- 8 Det skall genast anmärkas att, tvärt emot vad Busseni har hävdad, den rättsakt som tolkningsbegäran avser inte är ett yttrande utan en rekommendation av kommissionen som beslutats på grundval av artikel 14 i EKSG-fördraget, dvs. en rättsakt som enligt denna bestämmelse är bindande med avseende på det mål den avser, men överlåter åt den som den riktas till att bestämma lämpligt tillvägagångssätt för att uppnå detta mål. Vad Busseni anfört i detta sammanhang saknar således under alla förhållanden relevans.
- 9 Frågan kvarstår dock om domstolen är behörig att ta upp till prövning en begäran om förhandsavgörande som avser tolkningen av EKSG-fördraget eller rättsakter som beslutats med stöd av detta fördrag.
- 10 Artikel 31 i EKSG-fördraget, artikel 164 i EEG-fördraget och artikel 136 i Euratomfördraget innehåller – trots rent formella redaktionella skillnader mellan det första och de två andra fördragen – bestämmelser med identiskt lika innehåll, enligt vilka domstolen skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av dessa fördrag.

- 11 Medan EEG-fördraget och Euratomfördraget, i artikel 177 respektive artikel 150, i samma ordalag anger förutsättningarna för domstolens behörighet att tolka gemenskapsrätten efter en begäran om förhandsavgörande från de nationella domstolarna, innehåller emellertid EKSG-fördraget inte någon uttrycklig bestämmelse om en sådan tolkningsbehörighet för domstolen.
- 12 Däremot föreskrivs uttryckligen i artikel 41 i EKSG-fördraget att "domstolen skall ensam vara behörig att genom förhandsavgöranden med bindande verkan avgöra frågor om giltigheten av Höga myndighetens och rådets beslut, om giltigheten skulle ifrågasättas i en tvist vid en nationell domstol."
- 13 Trots att ordalydelsen är olika, uttrycker ändå bestämmelserna i artikel 41 i EKSG-fördraget, artikel 177 i EEG-fördraget och artikel 150 i Euratomfördraget - vilka fördrag ingicks efter varandra, EKSG-fördraget 1951 och de två övriga 1957 - nödvändigheten av att så långt det är möjligt säkerställa en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten och av att samtidigt för detta ändamål skapa ett effektivt samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna.
- 14 I samband härmed skall det för övrigt anmärkas att det finns ett samband mellan tolkning och bedömning av giltigheten. Även om artikel 41 i EKSG-fördraget endast avser domstolens behörighet att genom förhandsavgöranden med bindande verkan avgöra frågor om giltigheten av kommissionens och rådets beslut, förutsätter dock bedömningen av en rättsakts giltighet med nödvändighet en föregående tolkning av rättsakten. Domstolen har å andra sidan i fråga om tillämpningen av artikel 177 i EEG-fördraget, som inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse härom, slagit fast att domstolen är ensam behörig att fastslå att en rättsakt från gemenskapens institutioner är ogiltig (dom av den 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. 1987, s. 4199) och har således i allt väsentligt anslutit sig till den uttryckliga bestämmelsen i artikel 41 i EKSG-fördraget.
- 15 På grund av karaktären hos den behörighet som genom EKSG-fördraget tilldelats gemenskapens institutioner och då särskilt kommissionen, behöver visserligen de nationella domstolarna inte så ofta tillämpa EKSG-fördraget och de med stöd av detta beslutade rättsakterna och behöver därför inte heller så ofta ta ställning till tolkningen av detta fördrag och dessa rättsakter. Samarbetet på detta område mellan de nationella domstolarna och EG-domstolen är emellertid lika nödvändigt inom ramen för EKSG-fördraget som inom ramen för EEG-fördraget och Euratomfördraget, eftersom målet att

säkerställa en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten gör sig lika starkt och påtagligt gällande.

- 16 Det skulle således strida mot syftet med och sammanhanget mellan fördragen om domstolen i fråga om bestämmelser som härrör från EEG-fördraget och Euratomfördraget är behörig att i sista instans fastställa bestämmelsernas innebörd och räckvidd, såsom framgår av de likalydande föreskrifterna i artikel 177 i EEG-fördraget respektive artikel 150 i Euratomfördraget och varigenom en enhetlig tillämpning av bestämmelserna säkerställs, medan däremot sådan behörighet i fråga om bestämmelser som härrör från EKSG-fördraget uteslutande skulle tillkomma de talrika nationella domstolarna, vars tolkningar skulle kunna skilja sig åt samtidigt som EG-domstolen inte skulle vara behörig att säkerställa en enhetlig tolkning av dessa bestämmelser.
- 17 Av vad ovan anförts följer att domstolen är behörig att avgöra de frågor som hänskjutits till den av Tribunale di Brescia.

Den första frågan

- 18 Genom sin första fråga önskar den nationella domstolen få veta om EKSG, i avsaknad av nationella genomförandeåtgärder, kan åberopa bestämmelserna i artiklarna 1 och 2 i rekommendationen så att vissa av dess avgiftskrav enligt artiklarna 49 och 50 i EKSG-fördraget, i fall där det enligt nationell lagstiftning anses föreligga konkurrerande fordringar, kan tillerkännas allmän eller särskild företrädesrätt på samma nivå som den berörda statens lagstiftning ger fordringar på mervärdesskatt.
- 19 Enligt kommissionens uppfattning är de förutsättningar uppfyllda som enligt domstolens praxis uppställs för att bestämmelserna i ett direktiv, som inte införlivats av en medlemsstat med dess interna rättsordning, skall kunna åberopas vid en nationell domstol.
- 20 Busseni har däremot gjort gällande att EKSG, i avsaknad av nationella föreskrifter om införlivande av rekommendationen, inte kan åberopa rekommendationens bestämmelser vid den nationella domstolen.
- 21 Inledningsvis skall det anmärkas att de regler som domstolen har klarlagt för att bestämma verkningarna av ett direktiv som inte har införlivats med nationell rätt även är tillämpliga på rekommendationer enligt EKSG-fördraget,

vilka har samma rättsliga karaktär eftersom de är bindande med avseende på det avsedda målet för den som de är riktade till och överlåter åt den senare att bestämma lämpligt tillvägagångssätt för att uppnå detta mål.

- 22 När gemenskapernas institutioner genom ett direktiv har ålagt medlemsstaterna att iakta ett visst handlingssätt, skulle enligt domstolens praxis den ändamålsenliga verkan av en sådan rättsakt försvagas om de enskilda och de nationella domstolarna var förhindrade att beakta denna som en del av gemenskapsrätten. En medlemsstat, som underlåtit att inom föreskriven tid vidta de i direktivet föreskrivna genomförandeåtgärderna, kan därför inte gentemot de enskilda åberopa sin egen underlåtenhet att fullgöra de skyldigheter som direktivet medför. Följaktligen kan de enskilda, i brist på inom fristerna vidtagna genomförandeåtgärder, gentemot alla nationella föreskrifter som är oförenliga med ett direktiv åberopa sådana bestämmelser i direktivet som vad innehållet beträffar framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa. De enskilda kan också åberopa dessa bestämmelser om bestämmelserna fastställer rättigheter som de enskilda kan göra gällande gentemot staten (se särskilt dom av den 19 januari 1982, Ursula Becker, 8/81, Rec. 1982, s. 53).
- 23 Denna möjlighet gäller dock endast gentemot den berörda medlemsstaten och övriga offentliga myndigheter. Härav följer att ett direktiv inte i sig kan ge upphov till skyldigheter för en enskild och att en bestämmelse i ett direktiv som sådan alltså inte kan åberopas gentemot denne (dom av den 26 februari 1986, Marshall, 152/84, Rec. 1986, s. 723).
- 24 När som i förevarande fall EKSG kan komma att konkurrera inte bara med den berörda medlemsstaten utan även med andra borgenärer till företaget, skulle en tillämpning av rekommendationen, långt ifrån att ha verkan endast gentemot den medlemsstat till vilken den är riktad, även kunna minska möjligheterna för vissa av dessa andra borgenärer att få betalt.
- 25 Ett godtagande av EKSG:s begäran hos de behöriga nationella myndigheterna att vissa av EKSG:s fordringar på grundval av rekommendationen skulle klassificeras som fordringar med företrädesrätt, skulle nämligen inte endast inverka på den berörda statens ställning utan skulle även med nödvändighet förändra de olika borgenärernas inbördes ställning i konkursförfarandet. Om EKSG tillerkändes företrädesrätt för vissa av sina fordringar på samma nivå som gäller för fordringar på mervärdesskatt, skulle detta alltså direkt inkräkta på rättigheterna för företagets alla övriga borgenärer, vars fordringar inte tillerkänns någon företrädesrätt eller endast tillerkänns företrädesrätt på

samma nivå som eller lägre nivå än den som gäller för den berörda statens fordringar på mervärdesskatt.

- 26 Av det anförda följer att EKSG – om den ifrågavarande rekommendationen har de kännetecken som krävs för att ett icke införlivat direktiv skall kunna göras gällande vid de nationella domstolarna – kan åberopa denna rekommendation gentemot en stat med den begränsningen att erkännandet av företrädesrätten för EKSG:s fordringar bara gäller i förhållande till denna stat, varvid EKSG:s fordringar kan få samma ställning som statens fordringar. Däremot kan den EKSG tillerkända företrädesrätten inte för andra borgenärer än staten förminska de rättigheter som utan hänsynstagande till rekommendationen skulle följa av tillämpningen av den nationella lagstiftningen om borgenärs rättigheter.
- 27 Det återstår därför att undersöka om rekommendationen har de kännetecken som krävs för att den skall kunna göras gällande vid den nationella domstolen, dvs. att pröva om dess bestämmelser är ovillkorliga och tillräckligt precisa.
- 28 För det första är den skyldighet som artiklarna 1 och 2 i rekommendationen ålägger medlemsstaterna att tillerkänna EKSG:s avgiftskrav enligt artiklarna 49 och 50 i EKSG-fördraget företrädesrätt, tillräckligt precis.
- 29 Även om artikel 4 andra stycket i rekommendationen, som fastställer att rekommendationens bestämmelser skall tillämpas på de förfaranden som pågår den dag då rekommendationen genomförs, kräver av medlemsstaterna att dessa skall ”genom lämpliga övergångsbestämmelser säkerställa ett tillräckligt rättsskydd för det avgiftsskyldiga företags andra fordringsägare” och således uppställer ett villkor för genomförandet av rekommendationen, så framgår det för det andra av dess egna ordalydelse att denna bestämmelse endast avser skyddet av rättigheter för andra borgenärer än EKSG och den berörda staten.
- 30 Svaret på den första frågan blir därför följande. Rekommendationen skall tolkas på så sätt att EKSG, i avsaknad av nationella genomförandeåtgärder, efter utgången av den för genomförandet av rekommendationen föreskrivna fristen kan åberopa rekommendationen gentemot en medlemsstat som inte har genomfört denna. Erkännandet av företrädesrätten för EKSG:s fordringar gäller dock bara i förhållande till denna stat – varvid dessa fordringar kan få samma ställning som statens fordringar – men förminskar inte för andra borgenärer än staten de rättigheter som utan hänsynstagande till rekommendationen skulle följa av tillämpningen av den nationella lagstiftningen om borgenärs rättigheter.

mendationen skulle följa av tillämpningen av den nationella lagstiftningen om borgenärers rättigheter.

Den andra frågan

- 31 Genom den andra frågan vill den nationella domstolen veta om rekommendationen, för den händelse att EKSG kan kräva att denna tillämpas inom en medlemsstats nationella rättsordning, tillerkänner gemenskapen en företrädesrätt för samtliga fordringar som gemenskapen har gentemot företagen på grund av avgifter enligt artiklarna 49 och 50 i EKSG-fördraget, oavsett tidpunkten för fordringarnas uppkomst, eller endast tillerkänner gemenskapen en företrädesrätt för de fordringar som uppkommit efter antagandet av rekommendationen.
- 32 Enligt artikel 4 första stycket i rekommendationen skulle medlemsstaterna "senast den 1 januari 1988" vidta de åtgärder som var nödvändiga för att införliva rekommendationen med sin rättsordning. Härav följer, såsom ovan angivits, att rekommendationens bestämmelser i avsaknad av genomförandeåtgärder kunde åberopas vid de nationella domstolarna från och med den 2 januari 1988.
- 33 Enligt andra stycket i samma artikel skall medlemsstaterna "föreskriva att dessa lagar och andra författningar skall tillämpas på de förfaranden som pågår den dag då denna rekommendation genomförs". Det följer av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att rekommendationen kunde åberopas vid de nationella domstolarna i alla konkursförfaranden som inte var avslutade den 2 januari 1988.
- 34 Beträffande det egentliga problemet i den ställda frågan, nämligen om rekommendationen kan ge företrädesrätt för sådana EKSG-fordringar som uppkommit innan rekommendationen antogs, skall det konstateras att kommissionen, såsom framgår av det sjunde övervägandet i ingressen, med denna bestämmelse avsåg att den genom rekommendationen tillerkända företrädesrätten skulle kunna utövas "vid förfaranden med konkurrens mellan fordringsägare som fortfarande pågår den dag" då rekommendationen genomförs, "för att säkerställa att krav på EKSG-avgifter som uppstått under åren innan rekommendationen antas kan drivas in i så stor utsträckning som möjligt".

35 I motsats till vad Busseni har hävdad hindrar inte principen om skydd för berättigade förväntningar att företrädesrätt tillerkänns fordringar som uppkommit före ikraftträdandet av den bestämmelse varigenom företrädesrätten infördes, eftersom, såsom domstolen tidigare funnit, denna princip inte får utsträckas så långt att den allmänt hindrar att en ny reglering tillämpas på de framtida verkningarna av sakförhållanden som uppkommit då den tidigare regleringen gällde (dom av den 14 januari 1987, Förbundsrepubliken Tyskland mot kommissionen, 278/84, Rec. 1987, s. 1).

36 Svaret på den andra frågan blir således följande. Artikel 4 andra stycket i rekommendationen skall tolkas på så sätt att EKSG, på de villkor och med de begränsningar som angivits ovan, kan göra gällande sin företrädesrätt för samtliga fordringar som EKSG har mot företagen på grund av avgifter enligt artiklarna 49 och 50 i EKSG-fördraget, oberoende av tidpunkten för fordringarnas uppkomst, om fordringarna fortfarande kan fastställas i konkursen enligt bestämmelserna i den nationella lagstiftning som reglerar borgenärernas rättigheter.

Den tredje frågan

37 Genom sin tredje fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få veta om tidpunkten den 1 januari 1988, som i rekommendationen föreskrivits för medlemsstaterna för genomförandet av rekommendationen, har tvingande karaktär.

38 Såsom domstolen tidigare funnit (ovan angivna dom av den 19 januari 1982, Ursula Becker) framgår det av ordalydelsen av artikel 189 tredje stycket i EEG-fördraget att de medlemsstater till vilka direktivet är riktat är skyldiga att uppnå ett resultat, vilken skyldighet måste vara uppfylld vid utgången av den frist som fastställs i själva direktivet.

39 Det följer av denna princip, som är tillämplig på rekommendationer som antas i enlighet med artikel 14 i EKSG-fördraget, att tidsgränsen den 1 januari 1988, som i artikel 4 första stycket i rekommendationen föreskrivits för medlemsstaterna för genomförandet av rekommendationen, har tvingande karaktär.

40 En medlemsstats underlåtenhet att införliva rekommendationen inom den på så sätt fastställda tiden utgör därför ett åsidosättande av gemenskapsrätten.

- 41 Svaret på den tredje frågan måste därför bli att artikel 4 första stycket i rekommendationen skall tolkas på så sätt att tidsgränsen den 1 januari 1988 har tvingande karaktär och att dess överskridande utgör ett åsidosättande av gemenskapsrätten.

Rättegångskostnader

- 42 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål; ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 28 april 1988 förts vidare av Tribunale di Brescia – följande dom:

- 1) Kommissionens rekommendation 86/198/EKSG av den 13 maj 1986 om införandet av en företrädesrätt för fordringar på grund av avgifter på produktion av kol och stål skall tolkas på så sätt att EKSG, i avsaknad av nationella genomförandeåtgärder, efter utgången av den för genomförandet av rekommendationen föreskrivna fristen kan åberopa rekommendationen gentemot en medlemsstat som inte har genomfört denna. Erkännandet av företrädesrätten för EKSG:s fordringar gäller dock bara i förhållande till denna stat – varvid dessa fordringar kan få samma ställning som statens fordringar – men förminskar inte för andra borgenärer än staten de rättigheter som utan hänsynstagande till rekommendationen skulle följa av tillämpningen av den nationella lagstiftningen om borgenärers rättigheter.
- 2) Artikel 4 andra stycket i rekommendationen skall tolkas på så sätt att EKSG, på de villkor och med de begränsningar som angivits ovan, kan göra gällande sin företrädesrätt för samtliga fordringar som EKSG har mot företagen på grund av avgifter enligt artiklarna 49 och 50 i EKSG-fördraget, oberoende av tidpunkten för fordringarnas uppkomst, om

fordringarna fortfarande kan fastställas i konkursen enligt bestämmelserna i den nationella lagstiftning som reglerar borgenärernas rättigheter.

- 3) Artikel 4 första stycket i rekommendationen skall tolkas på så sätt att tidsgränsen den 1 januari 1988 har tvingande karaktär och att dess överskridande utgör ett åsidosättande av gemenskapsrätten.

Due	Kakouris	Schockweiler	Zuleeg	Koopmans
	Mancini	Joliet	O'Higgins	
Moitinho de Almeida		Rodríguez Iglesias		Grévisse

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 februari 1990.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande