

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
NIAL FENNELLY

fremsat den 27. november 1997 *

I — Indledning

1. Denne sag drejer sig om, hvorvidt medlemsstaterne ved udbetaling af støttebeløb i henhold til fællesskabsretten kan anvende nationale regler om modregning med støttemodtagernes gæld til det offentlige. Ifølge den gældende fællesskabslovgivning, som er en del af McSharry-landbrugsreformerne, skal visse former for landbrugsstøtte »udbetales ... fuldt ud« til støttemodtagerne på en bestemt angiven dato.

II — Sagens retlige og faktiske omstændigheder

i) *Fællesskabslovgivning*

2. De pågældende landbrugsreformer afløste indirekte støtte i form af prisstøtte med en ordning, der skulle tilnærme fællesskabspriserne til priserne på verdensmarkedet, og med betaling af godtgørelser direkte til producenterne. Reformerne blev påbegyndt med Rådets forordning (EØF) nr. 3766/91 af 12.

december 1991 om indførelse af en støtteordning for producenter af sojabønner, raps-, rybs- og solsikkefrø¹ og Kommissionens forordning (EØF) nr. 615/92 af 10. marts 1992 om gennemførelsesbestemmelser til en støtteordning for producenter af sojabønner, raps-, rybs- og solsikkefrø², og forlænget ved Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder³ (herefter »forordningen«). Det anføres i forordningens anden betragtning, at »for at skabe større ligevægt på markedet må der indføres en ny støtteordning ... og at kompensere for det indkomstab, der følger af nedsættelsen af de institutionelle priser på visse markafgrøder, ved at yde en godtgørelse til producenter, der sår disse produkter«. Det tilføjes i betragtningen, at »det støt-teberettigede område bør begrænses til arealer med markafgrøder eller tidligere offentligt støttede udtagne arealer«.

3. Godtgørelserne ydes for det areal, der enten dyrkes eller braklægges⁴. Producenter, der ansøger om støtte, pålægges en forpligtelse til at udtage en del af arealet på deres bedrift af produktionen, og får en godtgø-

1 — EFT L 356, s. 17.

2 — EFT L 67, s. 11.

3 — EFT L 181, s. 12.

4 — Forordningens artikel 2, stk. 2, og artikel 7.

* Originalsprog: engelsk.

relse for denne forpligtelse⁵. Godtgørelsen pr. hektar beregnes regionalt ved, at et bestemt grundbeløb pr. ton multipliceres med det gennemsnitlige kornudbytte fra 1986/87 til 1989/91, fastslået for den pågældende region⁶. Denne godtgørelse og godtgørelsen for jordudtagningsforpligtelsen kan ændres på baggrund af produktions-, produktivitets- og markedsudviklingen⁷. Når summen af de individuelle arealer, for hvilke der ansøges om støtte, overstiger det regionale basisareal, hvor der blev dyrket markafgrøder, eller som var braklagt i henhold til en offentligt finansieret ordning i referenceperioden 1989-1991, nedsættes det støtteberettigede areal proportionalt, eller der skal i de følgende år uden godtgørelse foretages ekstraordinær udtagning⁸. I stedet for en ordning med regionale basisarealer kan medlemsstaterne anvende en ordning med individuelle basisarealer på hele sit område; i så fald fastlægges basisarealet for en bedrift som det gennemsnitlige antal hektarer, hvor der blev dyrket markafgrøder, eller som var braklagt i referenceperioden⁹. I dette tilfælde kan producenterne kun ansøge om støtte for det område, som er tildelt dem.

4. Det bestemmes i forordningens artikel 13, at de omhandlede foranstaltninger skal betragtes som interventioner til regulering af

landbrugsmarkedene i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik¹⁰. Det bestemmes i artikel 10, stk. 1, at godtgørelserne udbetales efter høst i perioden 16. oktober — 31. december. Det bestemmes i artikel 15, stk. 3, som er af central betydning for den foreliggende sag, at »de i denne forordning omhandlede beløb skal udbetales til støttemodtagerne fuldt ud«. Det bestemtes tilsvarende i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 615/92, at »medmindre andet er fastsat i denne forordning, sker de i denne forordning omhandlede betalinger til producenterne uden fradrag af nogen art«.

5. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen¹¹ foreskrev artikel 4 i forordning nr. 729/70, at medlemsstaterne skulle udpege de kontorer og organer, der er godkendt til at betale de omhandlede udgifter, og som Kommissionen skulle stille de nødvendige midler til rådighed for. Det bestemtes i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, at »medlemsstaterne sørger for, at disse midler uden forsinkelse udelukkende anvendes til de fastsatte formål«. Efter udgangen af regnskabsåret 1987 skulle medlemsstaterne stille de fornødne finansielle midler, der skulle dække de omhandlede udgifter, til rådighed for deres udbetalende organer, mens Kommissionen skulle foretage udbetalinger til dækning af udgifter, som medlemsstaterne allerede havde afholdt¹².

10 — EFT 1970 I, s. 196.

11 — Artikel 4, 5 og 8 i forordning nr. 729/70 blev ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995, EFT L 125, s. 1, med virkning fra den 16.10.1995.

12 — Artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, og artikel 5, stk. 2, litra a), tredje afsnit, i forordning nr. 729/70, som indsat og ændret henholdsvis ved Rådets forordning (EØF) nr. 3183/87 af 19.10.1987 om særlige bestemmelser for finansieringen af den fælles landbrugspolitik, EFT L 304, s. 1, og yderligere ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2048/88 af 24.6.1988, EFT L 185, s. 1. Det bestemtes tidligere i artikel 5, stk. 2, litra a), at Kommissionen skulle yde forskud til medlemsstaterne, inden udgifterne blev afholdt.

5 — Forordningens artikel 2, stk. 5, og artikel 7, stk. 1. Det bestemmes i artikel 8, stk. 1, at mindre producenter kan ansøge om godtgørelse under en forenklet ordning, som ikke indebærer en jordudtagningsforpligtelse.

6 — Forordningens artikel 4, stk. 1 og 2.

7 — Forordningens artikel 15, stk. 1.

8 — Forordningens artikel 2, stk. 6.

9 — Forordningens artikel 2, stk. 3.

Artikel 8 i forordning nr. 729/70 bestemte på det pågældende tidspunkt følgende:

De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem; disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af Fonden.«

»1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Fonden (Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget) finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

6. Artikel 14 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger¹³ vedrører tilbagebetaling af støtte, der er udbetalt med urette. Artikel 14, stk. 2, bestemmer følgende:

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser

»Dog kan medlemsstaterne bestemme, at det nævnte beløb (såfremt der er foretaget uberettiget udbetaling til en landbruger) ikke tilbagebetales, men trækkes fra det første forskud eller den første udbetaling, som anvises den pågældende landbruger efter datoen for beslutningen om tilbagebetaling. Der anvendes ingen rente, efter at modtageren er blevet underrettet om den uberettigede udbetaling.«

...

2. Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

13 — EFT L 391, s. 36. Kommissionens forordning nr. 3887/92 anvendes fra den 1.2.1993 og blev udstedt i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27.11.1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT L 355, s. 1, som bl.a. finder anvendelse på den ved forordningen indførte støtteordning.

ii) *Dansk lovgivning*

7. Efter dansk rets almindelige retsgrundsætninger er de nationale myndigheder berettiget til at inddrive støttemodtageres gæld til staten på tre måder. For det første kan en offentlig myndighed ligesom enhver kreditor foretage udlæg i støtte, som tilkommer dens debitor; såfremt debitor fremsætter indsigelser over for udlæggets foretagelse, skal der ske forelæggelse for en retsinstans. Der gælder de almindelige regler om, at udlægene opstilles i en prioriteret rækkefølge. Støtten udbetales direkte til rekvirenten.

8. For det andet kan debitor give sine kreditorer, herunder offentlige myndigheder, transport i beløb, som en offentlig myndighed skylder ham eller forventes at komme til at skyldes ham. Såfremt der gives transport til flere kreditorer, opstilles kreditorerne i en prioriteret rækkefølge. Ved transport til en privat kreditor opnår transporthaver ret til at kræve den pågældende støtte direkte udbetalt af vedkommende offentlige myndighed.

9. Endelig vedrører den i denne sag omhandlede metode udbetaling af støttebeløb ved modregning med en støttemodtageres gæld. Der skal være gensidighed mellem kravene, dvs. at debitor efter den ene fordring skal være kreditor efter den anden fordring. Det antages, at staten skal betragtes

som en enhed¹⁴. Således kan skattegæld til skattemyndighederne f.eks. normalt modregnes i beløb, som skal udbetales til samme person af andre ministerier.

10. Modregning er i visse tilfælde afskåret af almene og sociale hensyn¹⁵. I praksis undlader den danske stat over for borgerne at modregne statslige krav uden for formuerettens område, f.eks. skatterestancer, i formueretlige krav mod staten (f.eks. krav på vederlag for leverancer, entrepriser og arbejds- og tjenesteydelser)¹⁶. Desuden synes praksis med hensyn til statslig modregning i erhvervstilskud at have varieret. På en række områder har der ikke tidligere været foretaget modregning i statslige tilskud til gennemførelse af konkrete projekter ud fra den betragtning, at projektet i så fald ikke ville kunne gennemføres i fuldt omfang. Lov nr. 284 af 27. april 1994 foreskriver modregning på op til 20% af en række tilskud fra den danske stat inden for visse områder, men dette synes ikke at berøre statens generelle beføjelse til at modregne det fulde beløb. Inden for Landbrugsministeriets ressortområde anvendes denne begrænsede form for modregning med hensyn til tilskud til produktudvikling af jordbrugs- og fiskeriprodukter, der ydes til gennemførelse af udvik-

14 — Denne udtalelse i forelæggelsesbeslutningen anfægtes af Bent Jensen på grundlag af en sondring mellem staten, amtskommuner, kommuner og forskellige institutioner. Det tilkommer den nationale ret at afgøre enhver bestående tvivl med hensyn til fortolkningen af de nationale retsforskrifter.

15 — Modregning er således ikke mulig i udbetalinger, der skal opfylde grundlæggende behov, såsom løn, pensioner og sociale ydelser.

16 — Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 186 af 22.11.1983.

lingsprojekter i det primære jordbrug og vedrørende forarbejdning af jordbrugs- og fiskeriprodukter. Modregning foretages overhovedet ikke med hensyn til tilskud, som falder uden for anvendelsesområdet for lov nr. 284.

11. Transport af et krav vil normalt ikke berøre retten til at foretage modregning. Når en kreditor overdrager et krav til en tredjepart, kan en debitor i det overdragne krav modregne en fordring, som debitor har på den oprindelige kreditor, medmindre han har erhvervet fordringen efter det tidspunkt, da han fik kundskab eller formodning om overdragelsen. Var debitorens fordring uforfalden på dette tidspunkt, kan debitor kun bruge den til modregning, hvis den forfalder senest samtidig med det overdragne krav ¹⁷.

iii) Faktiske omstændigheder

12. Den danske stat har tidligere i vidt omfang modregnet landbrugerens og andre personers skattegæld i udbetalinger af landbrugsstøtte. Landbrugsministeriet —

EF-Direktoratet, som er den nationale myndighed med ansvar for udbetaling af støttebeløb, anmodede i juli 1992 Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug om at tage stilling til denne praksis i lyset af forordning nr. 615/92. Generaldirektoratet anførte i en skrivelse af 12. november 1992, at for så vidt den nationale lovgivning giver mulighed for en sådan modregning, havde Kommissionen ingen indvendinger at fremsætte i henhold til fællesskabsretten, under forudsætning af, at den nationale lovgivning er neutral, hvad enten udbetaling sker i henhold til EF-ret eller national lovgivning, og at udbetalinger hidrørende fra handlinger under EF-ret ikke måtte blive umuliggjort af den nationale lovgivning. Det anførtes, at artikel 2, stk. 2, og artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 615/92 kun krævede, at der ikke kunne foretages fradrag i udbetalinger til producenterne i form af gebyrer for behandlingen af ansøgninger eller af andre grunde. Den 7. oktober 1994 meddelte Generaldirektoratet Landbrugsministeriet — under henvisning til den seneste vurdering fra Kommissionens Juridiske Tjeneste — at det ændrede sin tidligere »midlertidige stillingtagen«. Kommissionens Juridiske Tjeneste var nået til den konklusion, at det var udelukket at foretage modregning af anden gæld i beløb, som skulle udbetales i henhold til forordningen, eftersom det bestemmes i artikel 15, stk. 3, at støtte skal udbetales fuldt ud. Desuden vil modregning gribe ind i støtteordningens funktion, eftersom medlemsstaterne ville blive givet mulighed for at modregne eventuelle skattekrav mod producenterne uden at skulle følge de normale inddrivelsesprocedurer, hvilket ikke var muligt i henhold til den tidligere prisstøtteordning ¹⁸. Den danske stat ophørte derfor med at foretage modregning uden dog at acceptere rigtigheden af Kommissionens opfattelse.

17 — § 28 i lov nr. 669 af 23.9.1986.

18 — Kommissionens Juridiske Tjenestes note af 27.4.1994 til Kommissionens generaldirektor for landbrug.

13. Den foreliggende tvist vedrører et tilfælde af simpel modregning og et tilfælde af modregning efter transport, som begge blev foretaget i 1993, inden Kommissionen og den danske stat ændrede politik. Det støttebeløb, som tilkom Bent Jensen i slutningen af 1993 (33 563 DKK), blev modregnet i forfalden moms-gæld, som oversteg støttebeløbet. Støtten ville i modsat fald være blevet anvendt til delvis betaling af hele Bent Jensens gæld, herunder til skattemyndighederne, inden for rammerne af en akkordordning med kreditorerne, og modregningen medførte en væsentlig reduktion af betalingen til de øvrige kreditorer.

14. Korn- og Foderstofkompagniet A/S (herefter »KFK«) havde i foråret 1993 modtaget transport fra gårdejer Jens Anker Stenholt i det årlige støttebeløb, som han var berettiget til at modtage (45 574 DKK) med henblik på betaling for visse leverancer. Den danske stat var imidlertid i stand til at modregne dette beløb i Jens Anker Stenholts gæld til den danske stat i henhold til et såkaldt gældssaneringslån, der var blevet bevilget ham i 1984, hvor hans samlede gæld til såvel offentlige som private kreditorer blev reduceret i en konkursliggende procedure.

15. Både Bent Jensen og KFK anlagde sag ved Østre Landsret med påstand om, at Landbrugsministeriet — EF-Direktoratet, tilpligtedes at udbetale den omhandlede støtte. Østre Landsret har udsat sagen og

forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse i henhold til EF-traktatens artikel 177:

»1. Er fællesskabsretten generelt til hinder for, at en medlemsstat foretager modregning i et beløb, der tilkommer en støttemodtager i henhold til en EF-retsakt, med tilgodehavender, der tilkommer en medlemsstat?

2 a. Er det ved besvarelsen af spørgsmål 1 af betydning, om støttebeløbet i medfør af fællesskabsretten udlægges forskudsvis af medlemsstaten, som kun har krav på refusion af den udbetalte støtte, såfremt fællesskabsrettens regler om udbetaling er opfyldt, og som selv må afholde de udgifter, der er forbundet med støtteordningens administration?

2 b. Er det ved besvarelsen af spørgsmål 1 af betydning, at det i henhold til medlemsstatens regler om modregning er en betingelse for foretagelse af modregning, at der er gensidighed imellem debitor i henhold til hovedkravet og kreditor i henhold til modkravet?

2 c. Er det ved besvarelsen af spørgsmål 1 af betydning, at medlemsstatens praksis ved visse erhvervs- og miljøtilskud er fastlagt således, at der kan ske modregning på op til 20 pct. af disse statslige tilskud?

2 d. Er det ved besvarelsen af spørgsmål 1 af betydning, hvilket retsgrundlag der er for det statslige tilgodehavende, der modregnes med?

Specielt ønskes det besvaret, om medlemsstaterne har en videre adgang til at foretage modregning, hvis det beløb, der modregnes med, eller er en del deraf, udgør en del af Fællesskabets egne indtægter.

3. Hvis spørgsmålene 1 og 2a-2d besvares således, at modregning generelt er mulig, eller mulig under visse betingelser, skal artikel 15, stk. 3, i Rådets forordning nr. 1765/92 da fortolkes således, at en medlemsstat er afskåret fra at pålægge et nationalt interventionsorgan at foretage modregning hos en støttemodtager med statslige tilgodehavender, som ellers ville kunne benyttes til modregning?

4. Skal artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1765/92 fortolkes således, at de omhandlede godtgørelser skal udbetales straks, når interventionsorganet har afsluttet sagsbehandlingen af støttemodtagerens ansøgning, eller kan udbetalingen afvente en undersøgelse af, om staten har tilgodehavender hos støttemodtageren, som den ønsker at modregne, blot udbetalingen sker senest den 31. december i det pågældende støtteår?»

III — Indlæg

16. Der er blevet indgivet skriftlige indlæg af Bent Jensen, Landbrugsministeriet — EF-Direktoratet, Kommissionen, Kongeriget Danmark, Republikken Finland, Irland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland. Der er blevet indgivet mundtlige indlæg af Bent Jensen, KFK, Landbrugsministeriet, Kommissionen, Kongeriget Danmark, Republikken Finland, Den Franske Republik, Den Helleniske Republik og Irland.

17. Alle de medlemsstater, der har afgivet indlæg, og Landbrugsministeriet støtter generelt af stort set ensartede grunde muligheden for at modregne skattegæld i udbetalinger i henhold til forordningen, selv om de ikke alle har fremført bemærkninger vedrørende alle de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt. Jeg skal derfor ikke forsøge

at sondre mellem de argumenter, som de hver har fremført vedrørende det første og det tredje spørgsmål. Jeg skal blot betegne dem som medlemsstaterne. Selv om Kommissionen ikke under alle omstændigheder ønsker at udelukke, at medlemsstaternes offentlige myndigheder kan modregne national skattegæld i fællesskabsstøtte, har den, ligesom Bent Jensen og KFK, anført, at dette ikke er tilladt med hensyn til støtte ydet i henhold til forordningen. Det er derfor hensigtsmæssigt at sammenfatte de argumenter, som er blevet fremført med hensyn til hvert af den nationale rets spørgsmål, under disse to vide opfattelser. Eftersom de fremførte indlæg rejser beslægtede argumenter vedrørende det mere generelle problem om modregning i spørgsmål 1 og det mere specifikke problem om lovgivningsfortolkning i spørgsmål 3, skal jeg gennemgå disse to spørgsmål i fællesskab.

Spørgsmål 1 og 3

18. Bent Jensen, KFK og Kommissionen har anført, at forordningens artikel 15, stk. 3, indeholder et klart forbud mod modregning. Modregning og således opfyldelse af et modkrav kan ikke anses for at svare til betaling, såfremt beløbet ikke er udbetalt kontant. Kommissionen har anført, at landbrugeren skal opnå rådighed over den ydede støtte på samme måde, som hvis han modtog betaling for solgte produkter. Landbrugeren bør have et valg med hensyn til anvendelsen af beløbet snarere end ensidigt at blive pålagt en

bestemt anvendelse heraf. Både Bent Jensen og Kommissionen har til støtte for denne fortolkning af artikel 15, stk. 3, henvist til formålene med forordningen, som er sammenfattet ovenfor. Kommissionen har anført, at forordningens artikel 15, stk. 3, hverken indeholder et forbud mod udlæg eller udskrivning og inddrivelse af skatter, for så vidt som den ikke indebærer forskelsbehandling og ikke griber ind i de fælles markedsordningers funktion. Kommissionen har i besvarelse af et spørgsmål under den mundtlige forhandling anført, at forordningens artikel 15, stk. 3, ikke udelukker, at beløb, som en landbruger skylder i henhold til EF-retten, modregnes i støttebeløb, hvilket er blevet bekræftet i Domstolens praksis.

19. Bent Jensen har anført, at uanset om fællesskabsretten, eller kun dansk ret, kræver gensidighed mellem kravene, er denne betingelse ikke opfyldt i den foreliggende sag. Den ved forordningen indførte støtteordning er reguleret, finansieret og overvåget af Fællesskabet. Bent Jensen og KFK har anført, at støtteordningen blot forvaltes af medlemsstaterne, som loyalt skal formidle støttebeløbene til de støttemodtagere, som EU ønsker at støtte¹⁹. Det er derfor uden betydning, om medlemsstatens rolle beskrives som en fuldmægtigs eller som en mellemmands, eftersom støtten ejes af en tredjemand, nemlig Fællesskabet. Bent Jensen og KFK har anført, at det under alle omstændigheder må være forbudt for staten at foretage mod-

¹⁹ — Sag C-186/93, Unaprol, Sml. 1994 I, s. 3615.

regning, eftersom det ikke kan være tilladt, at en medlemsstat ensidigt udnytter sin stilling som udbetaler af støtten uden nogen som helst retslig kontrol²⁰. I modsat fald ville medlemsstaternes myndigheder være privilegerede i forhold til andre kreditorer, hvilken opfattelse Kommissionen har støttet under den mundtlige forhandling. Bent Jensen har anført, at landbrugsreformerne ikke havde til formål at forsyne medlemsstaterne med et nemt nyt skatteinddrivelsesmiddel. KFK har endvidere anført, at udbetaling af støtte gennem et af statens organer, snarere end gennem et uafhængigt udpeget organ, ikke var foreskrevet ved forordning nr. 729/70, men henhørte under medlemsstaternes skøn.

20. Kommissionen har anført, at fællesskabsretten ikke generelt er til hinder for udskrivning eller inddrivelse af nationale skatter inden for landbrugssektoren, under hensyn til, at den er snævert forbundet med økonomien som helhed²¹, så længe markedets struktur eller funktionen af de markedsmechanismer, der er indført ved de fælles markedsordninger, ikke derved undergraves. Fællesskabsretten indeholder ingen regler om modregning af national skattegæld i fællesskabsstøtte, selv om artikel 14 i forordning nr. 3887/92 og Domstolens domme i sagerne DEKA mod EØF²² og Continental Irish Meat²³ tillader modregning i tilfælde, hvor de gensidige fordringer er opstået i henhold til fællesskabsretten. Kommissionen har

anført, at neutrale nationale bestemmelser om modregning derfor normalt ville kunne anvendes, når der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser. Selv om Bent Jensen har anført, at den udtrykkelige lovbestemmelse om modregning i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 udelukker modregning under alle andre omstændigheder, mener Kommissionen ikke, at nævnte bestemmelse er relevant for andre situationer.

21. Bent Jensen, KFK og Kommissionen har alle anført, at anvendelsen af nationale modregningsregler i den foreliggende sag ville skade opnåelsen af forordningens formål, som er at skabe en direkte støtte til landbrugernes indkomster og kompensere for indkomsttab som følge af nedsættelsen af de garanterede priser og eksportrestitutioner. Støtten er en integrerende del af kreditgrundlaget for landbrugsbedrifter. Denne situation ville blive bragt i fare, såfremt deres løbende indtægter blev afskåret, hvorimod det tidligere — indirekte — interventionssystem ikke kunne anvendes af staten til modregning. KFK har anført, at et høstpantebrev ikke i sig selv giver tilstrækkelig sikkerhed på grund af nedsættelsen af priserne i forbindelse med landbrugsreformerne, og gør gældende, at landbrugerne skulle være i stand til at vælge de kreditorer, som de indrømmer sikkerhed. Bent Jensen og Kommissionen har også anført, at det fortsat ville være muligt at foretage udlæg i fordringer, og har anført, at dette er en mere gennemskuelig procedure, som står åben for alle kreditorer.

22. Medlemsstaterne har anført, at forordningens artikel 15, stk. 3, ikke er tilstrækkelig

20 — Sag C-34/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1990 I, s. 3603.

21 — Traktatens artikel 39, stk. 2, litra c).

22 — Sag 250/78, Sml. 1983, s. 421.

23 — Sag 125/84, Sml. 1985, s. 3441.

præcis til at afføde et forbud mod modregning af skattegæld i støtte. Der er intet i forordningens præambel, der giver grundlag for en sådan hensigt fra lovgivers side. Variesende affattelser af den formel, der er anvendt i artikel 15, stk. 3, er indeholdt i andre retsakter, såsom artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 615/92 og artikel 7, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 84/93 af 19. januar 1993 om særstøtten til producentsammenslutninger i tobakssektoren²⁴. Kommissionens »sproglige« fortolkning af artiklen vil føre til retslig usikkerhed, eftersom det aldrig i nogen sag ville være klart, om modregningen kunne skade støtteordningens videre formål.

23. Medlemsstaterne har anført, at modregning indebærer, at støtten udbetales fuldt ud til den berørte landbruger; han opnår en berigelse herved, for så vidt som hans gæld nedsættes med hele støttebeløbet. Betaling kan finde sted på anden måde end ved udstedelse af en check eller ved en anden banktransaktion. Modregningen er således neutral i sine virkninger. Forordningens artikel 15, stk. 3, har nemlig til formål at forbyde, at medlemsstaterne i støttebeløb fradrager administrative gebyrer, som ikke finansieres af Fællesskabet, eller særlige afgifter, i modsætning til dem, som finder generel anvendelse. Medlemsstaterne har til støtte for denne opfattelse henvist til Kommissionens

meddelelse, som ledsagede forslaget til forordningen²⁵.

24. Medlemsstaterne har anført, at da der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser, kan de nationale regler fortsat anvendes, for så vidt som de ikke indebærer forskelsbehandling og ikke undergraver den fælles markedsordning²⁶. Domstolens retspraksis anerkender muligheden for modregning²⁷, og anvendelsen heraf under den foreliggende sags omstændigheder adskiller sig i princippet ikke fra modregning med urigtigt udbetalt fællesskabsstøtte i henhold til artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 3887/92. Den nævnte bestemmelses regel om modregning finder både anvendelse på ordninger, som fuldt ud finansieres af Fællesskabet, og på ordninger som finansieres i fællesskab af Fællesskabet og medlemsstaterne. Den i medlemsstaternes retsordener hjemlede almindelige ret til at anvende modregning eller lignende inddrivelsesprocedurer må antages at begrunde et generelt fællesskabsretligt princip herom. Under hensyn til subsidaritetsprincippet skal udelukkelsen af gældende nationale bestemmelser være fastsat udtrykkeligt.

25. Landbrugsreformernes konsekvenser for gældsinddrivelse blev ikke diskuteret af

25 — KOM(91) 379 endelig udg., 18.10.1991, Reform af den fælles landbrugspolitik.

26 — Sag 33/76, Rewe, Sml. 1976, s. 1989, sag 45/76, Comet, Sml. 1976, s. 2043, sag 199/82, San Giorgio, Sml. 1983, s. 3595.

27 — DEKA mod EØF, anført i fodnote 22.

fællesskabslovgiver, hvorfor formålet med disse reformer ikke kan påberåbes som begrundelse for at udelukke modregning. Reformerne vedrørte tilnærmelse til verdensmarkedspriserne snarere end sikring af en specifik udbetaling til individuelle landbrugere eller deres beskyttelse mod kreditorer. Landbrugerne er ikke unddraget medlemsstaternes generelle retsforskrifter²⁸, og den snævre forbindelse mellem landbrugssektoren og resten af økonomien kan berøre den fælles landbrugspolitik's virkning afhængig af lokale økonomiske forhold, herunder beskatningsniveauer²⁹.

punktligt betaler deres skatter. Desuden vil private kreditorer såsom KFK, som end ikke er de tilsigtede støttemodtagere, drage fordel af dette privilegium. Det ville være særligt ubilligt, eftersom staten, til forskel fra en privat kreditor, ikke selv kan vælge sine debitorer. Inddrivelse af skatter er en central statslig funktion, og det tvingende krav om skattekontrol anerkendes af fællesskabsretten³⁰. Der består en fællesskabsinteresse i medlemsstaternes økonomier og skattemæssige tilstand. Det er desuden urimeligt at tvinge en solvent kreditor til at udbetale penge til hans insolvente debitor.

26. Forud for reformerne var der intet, som forhindrede, at erhvervsdrivende som KFK foretog modregning med krav mod producenter i henhold til den tidligere ordning med indirekte landbrugsstøtte, og der synes heller ikke at være noget til hinder for, at private erhvervsdrivende såsom banker foretager modregning under den nye ordning. Desuden var modregning mulig mellem de offentlige myndigheder og de erhvervsdrivende under prisstøtteordningen. Under alle omstændigheder kan en ny ordning have nye følger for støttemodtagerne, når den forvaltes inden for rammerne af en national retsorden. Såfremt medlemsstaternes skattemyndigheder afskæres fra at foretage modregning, vil det indebære en uberettiget forskelsbehandling til fordel for og give de landbrugere, som ikke betaler deres skatter, en konkurrencefordel, til skade for statskassen, andre kategorier af skatteydere, såsom lønmodtagere, og landbrugere som

27. Medlemsstaterne har understreget denne sags potentielle betydning for andre gældsinddrivelsesformer, såsom udlæg. De er af den opfattelse, at logikken i Kommissionens argumenter ville udelukke alle former for udlæg i støtte, endog foretaget af privatpersoner, og ville udelukke modregning til fordel for Fællesskabet, som Domstolen allerede udtrykkeligt har godkendt. Udelukkelse af enhver form for udlæg i støtte med henblik på gældsinddrivelse vil gøre det vanskeligere for landbrugerne at opnå kredit. Fortsat accept af andre gældsinddrivelsesformer, såsom udlæg, vil desuden godtgøre fordelene ved modregning, som er hurtigere og ikke indebærer supplerende omkostninger for de berørte landbrugere. De af Kommissionen foretrukne retslige inddrivelsesproce-

28 — Sag 297/82, Samvirkende Danske Landboforeninger, Sml. 1983, s. 3299.

29 — Traktatens artikel 39, stk. 2, litra c); forenede sager 36/80 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl., Sml. 1981, s. 735.

30 — Sag 120/78, Rewe-Zentral («Cassis de Dijon»), Sml. 1979, s. 649.

durer ville påvirke den afvejning mellem debitorernes og kreditorernes rettigheder, der er udviklet i de forskellige medlemsstaters retsordener.

Spørgsmål 2

28. Med hensyn til spørgsmål 2a. har Bent Jensen anført, at det er irrelevant, at medlemsstaterne udlægger de nødvendige støttebeløb forskudsvis af egne midler, eftersom de kan kræve fuld refusion fra Fællesskabet. Ændringen af betalingsproceduren i 1988 (der afløste den tidligere ordning med forskudsbetaling fra Fællesskabet til medlemsstaterne)³¹, kan ikke have ændret arten af fuldmagtsforholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabet. Den omstændighed, at medlemsstaterne kun kan kræve refusion, såfremt støtten er blevet udbetalt i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, er på ingen måde uforenelig med et sådant fuldmagtsforhold. Kommissionen anførte under den mundtlige forhandling, at gensidighedsprincippet ikke i sig selv var en hindring for modregning, eftersom medlemsstaten handlede for egen regning, da den tildelte støtte³².

29. Landbrugsministeriet, Kongeriget Danmark og Republikken Finland har anført, at

den omhandlede gæld gensidigt påhviler og tilkommer den danske stat. Betalingsmekanismen, medlemsstatens afholdelse af administrative omkostninger og den omstændighed, at medlemsstaten er encansvarlig over for Fællesskabet for denne udgift, indicerer, at ministeriet er landbrugerens debitor med hensyn til støtten. Forpligtelsen til at udbetale støtten er direkte pålagt medlemsstaterne, med det resultat, at den støtteberettigede ikke kan kræve støtte direkte fra Fællesskabet³³.

30. I besvarelse af spørgsmål 2b. har Bent Jensen anført, at den almindelige lighedsgrundsætning kræver, at gensidighed mellem kravene er en betingelse for fællesskabsrettens accept af muligheden for modregning. Selv om Domstolen ikke kan fortolke de danske bestemmelser herom, bør den udtale sig om den egenskab, i hvilken Landbrugsministeriet handler, når det forvalter Fællesskabets støtteordninger. Modregning ville føre til en uacceptabel ulighed mellem medlemsstaterne på grund af afvigende former for praksis.

31. Landbrugsministeriet er enig i, at Domstolen kun bør tage stilling til, om medlemsstaten skylder støttebeløb til landbrugeren, når den handler af egen drift (og Landbrugsministeriet foretrækker herved et bekræftende svar), og at de heraf følgende spørgsmål vedrørende national ret, f.eks. vedrørende problemet, om staten udgør en retlig enhed, skal overlades til den nationale

31 — Jf. fodnote 12.

32 — Sag 109/83, Eurico mod Kommissionen, Sml. 1984, s. 3581.

33 — Dommen i sagen Unaprol, anført i fodnote 19, Eurico mod Kommissionen, a.st.

domstols afgørelse. Det Forenede Kongerige har derimod anført, at gensidighed er en almindeligt gældende betingelse for modregning ifølge fællesskabsrettens bestemmelser, men at der foreligger gensidighed i den foreliggende sammenhæng, eftersom de nationale myndigheder ikke virker på Fællesskabets vegne ³⁴, samt at der bør indrømmes national ret et vidt skøn ³⁵.

32. Bent Jensen og Kommissionen har med hensyn til spørgsmål 2c. anført, at modregning med hensyn til direkte landbrugsstøtte er diskriminerende og derfor ulovlig ³⁶, fordi ens nationale former for støtte enten overhovedet ikke gøres til genstand for modregning, eller fordi de gøres til genstand for en modregning, som er begrænset til 20% af det samlede beløb. Kommissionen har tilføjet, at den højst diskriminerende måde, hvorpå modregningen foretages, under alle omstændigheder ville skabe en permanent risiko for forskelsbehandling. Bent Jensen har endvidere anført, at udbetaling af støtte bør anses for at henhøre under ejendomsrettens område, og at der derfor ikke kan modregnes skattegæld i støtten.

33. Landbrugsministeriet har anført, at selv om det tilkommer den nationale ret at foretage en sammenligning af Fællesskabets landbrugsstøtte med nationale former for støtte,

er de ikke ens, således at der ikke eksisterer nogen ulovlig forskelsbehandling i dansk ret.

34. Bent Jensen har foreslået, at Domstolen i besvarelse af spørgsmål 2d. bør fastslå, at der ikke er noget grundlag i fællesskabsretten for at antage, at medlemsstaterne bør anvende i øvrigt ulovlige inddrivelsesmetoder med hensyn til skattegæld, som bidrager til Fællesskabets egne indtægter. Under alle omstændigheder udgør kun ca. 1,4% af momsindtægterne en del af Fællesskabets egne indtægter.

35. Landbrugsministeriet har anført, at selv om modregning med skattegæld i Fællesskabets landbrugsstøtte ikke generelt er tilladt, bør det i det mindste være muligt med hensyn til beløb, der udgør en del af Fællesskabets egne indtægter. Det har anført, at Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter ³⁷ kræver, at medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at opkræve de pågældende beløb.

34 — Jf. dommen i sagen Eurico mod Kommissionen, anført i fodnote 32, samt dommen i sagen Continental Irish Meat, anført i fodnote 23.

35 — Dommen i sagen Unaprol, anført i fodnote 19.

36 — Forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa, Sml. 1982, s. 1503.

37 — EFT L 155, s. 1.

Spørgsmål 4

36. Bent Jensen har anført, at når sagsbehandlingen af støtteansøgningen er afsluttet, er det i strid med forordningens artikel 10, stk. 1, at udsætte betalingen, endog inden den endelige frist, som er fastsat i nævnte bestemmelse, for at gøre det muligt at foretage yderligere undersøgelse om eventuel skattegæld. Denne forsinkelse tjener medlemsstaternes ensidige interesser og er i strid med kravet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 729/70 om, at medlemsstaterne skal sørge for, at midlerne uden forsinkelse udelukkende anvendes til de fastsatte formål. Desuden fører sådanne frister til forskellig behandling, eftersom de vil variere fra medlemsstat til medlemsstat³⁸. Bent Jensen har nedlagt påstand om, at Landbrugsministeriet tilpligtes at betale renter fra det tidspunkt, hvor sagsbehandlingen af hans støtteansøgning blev afsluttet. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at forordningens artikel 10, stk. 1, ikke har nogen selvstændig betydning for den foreliggende sag i forhold til artikel 15, stk. 3.

37. Landbrugsministeriet har anført, at forordningen ikke indeholder særlige regler om behandling af ansøgninger, og at medlemsstaterne har et vidt skøn med hensyn til den måde, hvorpå de vil forvalte udbetalingen af støtte³⁹, forudsat at fristen overholdes. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om der er foretaget en hurtig sagsbehandling af

ansøgningen. Både Irland og Det Forenede Kongerige har anført, at udbetaling skal finde sted inden for en rimelig periode, efter at sagsbehandlingen af støtteansøgningen er afsluttet, under overholdelse af den endelige frist, som er fastsat ved artikel 10, stk. 1.

IV — Gennemgang

38. Den nationale rets tre første spørgsmål vedrører alle problemet om, hvorvidt der er noget til hinder for anvendelsen af de danske regler om modregning under omstændigheder som de i nærværende sag foreliggende, enten for det første på grund af dens uforenelighed med fællesskabsretten i almindelighed, når der tages hensyn til faktorer såsom den egenskab, hvori Landbrugsministeriet handler, når det tildeler fællesskabsstøtte, og for det andet navnlig på grund af den danske regel om gensidighed, den påståede forskelsbehandling i forbindelse med gennemførelse af modregning og retsgrundlaget for den skattegæld, som betales gennem modregning, eller for det tredje på grund af dens uforenelighed med forordningens artikel 15, stk. 3. Jeg skal derfor behandle disse tre spørgsmål under ét, selv om det vil være hensigtsmæssigt først at gennemgå spørgsmål 3 vedrørende artikel 15, stk. 3, eftersom det hævdes, at denne bestemmelse udgør et udtrykkeligt forbud mod modregning, efterfulgt af det mere generelle spørgsmål 1 og derefter de mere specifikke underspørgsmål i spørgsmål 2. Jeg skal derefter særskilt gennemgå spørgsmål 4, som

38 — Forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., SmI. 1983, s. 2633.

39 — Dommen i sagen Unaprol, anført i fodnote 19.

vedrører den måde, hvorpå modregning gennemføres, og som kun skal besvares, såfremt det er tilladt at foretage modregning.

Spørgsmål 1, 2 og 3

39. Forordningens artikel 15, stk. 3, som Kommissionen navnlig har citeret, nævner ikke udtrykkeligt modregning. Støttens kreditering til støttemodtageren i form af modregning med og, *pro tanto*, betaling af eksisterende skattegæld til den stat, som er ansvarlig for ydelse af støtten, adskiller sig klart fra fradrag i støtten af særlige administrative gebyrer eller afgifter, som er de eneste former for fradrag, der er nævnt i Kommissionens meddelelse i forbindelse med dens forslag til forordning. Imidlertid vil opkrævning af særlige gebyrer til dækning af nationale administrative omkostninger ikke tilvejebringe nogen fordel af tilsvarende værdi for støttemodtageren og vil derfor klart være forbudt i henhold til artikel 15, stk. 3. Ved modregning modtager støttemodtageren støttens fulde pengemæssige værdi, også selv om han ikke har fuld adgang til at råde over den. Det samme ville være tilfældet med hensyn til udlæg i støtte til opfyldelse af et krav eller enhver anden inddrivelsesprocedure anvendt mod støttemodtageren eller hans formue, enten i forventning af eller efter faktisk betaling. Dette er alle konsekvenser af den omstændighed, at — som generaladvokat Mancini anførte i sagen DEKA mod EØF — »den, der skylder penge, yder som bekendt sine kreditorer en slags generel sikkerhed i

sin formue ... skyldneren hæfter med hele sin formue«⁴⁰. Der vil ikke være tale om, at støtten ikke blev anset for at være betalt fuldt ud, såfremt den blev overdraget til støttemodtageren, udgjorde (måske kun forbigående) en del af hans formue og derefter blev gjort til genstand for udlæg, mod hans vilje, til fordel for en kreditor. Tvangsfuldbyrdelse inden den faktiske udbetaling af et beløb adskiller sig — under synsvinklen graden af støttemodtagerens frie rådighed over sin formue — kun lidt fra enhver form for inddrivelse på et tidspunkt, som ligger efter udbetalingen⁴¹. Desuden er der ikke nogen holdepunkter for at antage, at fællesskabslovgiver med vedtagelsen af den temmelig lakonisk affattede artikel 15, stk. 3, tilsigtede at begrænse de meget varierende gældsinddrivelsesformer, der eksisterer i national ret. Jeg konkluderer derfor, at forordningens artikel 15, stk. 3, ikke forbyder, at der i støtte udbetalt i henhold til forordningen ifølge national ret foretages modregning med tidligere opstået gæld til staten, hvor dette er foreskrevet i national ret, og hvor støttemodtageren krediteres støttens fulde værdi.

40. Jeg kommer nu til det mere grundlæggende problem, som er rejst ved spørgsmål 1, nemlig om fællesskabsretten er til hinder for anvendelsen af nationale regler om modregning i forbindelse med anvendelsen af forordningen.

40 — Anført i fodnote 22, Sml. s. 439.

41 — Med hensyn til virkningen for kreditorerne henvises til dette forslags punkt 47-54.

41. Det er et af de grundlæggende karakteristika ved en fælles markedsordning, at medlemsstaterne fratages deres kompetence til ensidigt at fastsætte regler for den pågældende sektor. Domstolen udtalte vedrørende medlemsstaterne i dommen i sag 48/85, Kommissionen mod Tyskland ⁴², at »deres lovgivningskompetence kan alene betragtes som residual og begrænset til forhold, der ikke er omfattet af fællesskabsbestemmelserne, samt til forhold, der i henhold til en udtrykkelig fællesskabsbestemmelse er undergivet deres kompetence«. Den sidstnævnte situation illustreres af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, der foreskriver, at medlemsstaterne skal udstede retsforskrifter til overvågning af anvendelsen af Fællesskabets politikker samt forhindring og forfølgning af uregelmæssigheder ⁴³. I den ovennævnte situation, hvor fællesskabsretten tier, suppleres den af materielle og formelle betingelser, fastsat i national ret med henblik på at give rettigheder i henhold til fællesskabsretten virkninger ⁴⁴. På den anden side er der intet i de fælles markedsordninger, som fratager medlemsstaterne deres ret til generelt at lovgive om uafhængige aspekter af national politik. Domstolen har f.eks. fastslået, at opkrævning af en midlertidig afgift af landbrugsprodukter eller en midlertidig forøgelse af beskatningen af landbrugsejendomme værdi i henhold til en national indkomspolitik, som har til formål at fordele skattebyrden, i princippet ikke er uforenelig med fællesskabsretten. Den fælles landbrugspolitik har ikke til formål at undtage støttemodtagere fra virkningerne af særlige natio-

nale generelle politikker ⁴⁵. Domstolens anerkendelse af medlemsstaternes kompetence til at forfølge og beskytte deres egne fiskale interesser ⁴⁶ kan nemlig suppleres af anerkendelsen af, at Fællesskabet har en særskilt interesse i medlemsstaternes fiskale effektivitet, ikke kun fordi moms og told bidrager til Fællesskabets egne indtægter, eller fordi koordineringen af medlemsstaternes økonomiske politikker, herunder størrelsen af den offentlige gæld, er af fælles betydning for en økonomisk og monetær union, som er under udvikling ⁴⁷, men i sidste ende fordi Fællesskabets rette funktion afhænger af hensigtsmæssigheden af det administrative, retslige eller anden form for system, som medlemsstaterne anvender og finansierer. Efter min opfattelse er nationale regler om betaling og opkrævning af skattegæld og alt, som er forbundet hermed, herunder procedurer for inddrivelse eller udlæg, prioritetsrækkefølge mellem kreditorer, og følgelig ret til modregning, omfattet af dette princip, forudsat de i øvrigt er forenelige med fællesskabsretten.

42. I alle sådanne tilfælde er anvendelsen af nationale regler undergivet betingelser, som generelt er udformet med henblik på at sikre fællesskabsrettens effektivitet. I dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl. angav Domstolen f.eks. betingelserne for nationale

42 — Sml. 1986, s. 2549, præmis 12.

43 — Sag 118/76, Balkan Import-Export, Sml. 1977, s. 1177, præmis 5, Deutsche Milchkontor m.fl., anført i fodnote 38, præmis 2, sag C-34/89, Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 20, præmis 9, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa, anført i fodnote 36, præmis 29.

44 — Rewe, Comet og San Giorgio, præmis 12, alle anført i fodnote 26.

45 — Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl., anført i fodnote 29, præmis 13, Samvirkende Danske Landboforeninger, anført i fodnote 28, præmis 8.

46 — Jf. også dommen i sagen Cassis de Dijon, anført i fodnote 30, præmis 8, sag C-250/95, Futura Participations og Singer, Sml. 1997 I, s. 2471, præmis 31, og i en anden sammenhæng mit forslag til afgørelse af 20.3.1997 i de forenede sager C-286/94, C-340/95, C-401/95 og C-47/95, Garage Molenheide m.fl., Sml. 1997 I, s. 7281, på s. 7283, punkt 43.

47 — Jf. traktatens artikel 3 A, stk. 3, og artikel 104 C.

bestemmelser om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb, idet den herved udtrykkeligt henviste til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70:

»For det første må anvendelsen af national ret ikke begrænse fællesskabsrettens rækkevidde og virkning. Dette ville navnlig være tilfældet, såfremt anvendelsen af national ret i praksis ville umuliggøre tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb ... For det andet må anvendelsen af national ret ikke føre til forskelsbehandling sammenholdt med behandlingen af sager angående rent nationale, men i øvrigt lignende tvister«⁴⁸.

I de tilfælde, hvor fællesskabsretten forudsætningsvis gør brug af det supplerende system af nationale materielle og formelle regler til at sikre udøvelsen af rettigheder i henhold til fællesskabsretten, er disse regler også undergivet de betingelser, som jeg skal benævne som San Giorgio-reglerne, nemlig at de »ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og at de ikke må udformes således, at de i praksis umuliggør hævding af rettigheder, som hjemles ved Fællesskabets retsorden«⁴⁹.

43. Selvstændige nationale regler er undergivet særlige betingelser under hensyn til den omstændighed, at de ikke er umiddelbart eller direkte nødvendige for gennemførelsen af fællesskabsretten på det pågældende område. På området for de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter ville sådanne regler være uforenelige med traktaten, såfremt de »hindrede de mekanismer i at fungere, som anvendes til opnåelse af de pågældende markedsordningers formål«⁵⁰. En sådan hindring kunne med hensyn til en national afgift komme til udtryk i en påvirkning af prisniveauerne, leveringerne til markedet, landbrugsproduktionens eller landbrugsbedrifternes struktur⁵¹.

44. Modregning i henhold til nationale regler af disse landbrugeres skattegæld til en medlemsstat i støtte, som tilkommer landbrugerne i henhold til forordningen, er til dels omfattet af begge situationer. Modregning er en procedure i henhold til dansk ret, der, samtidig med at den sikrer den fulde udbetaling af fællesskabsstøtte, gør det på en særlig måde med henblik på at sikre det selvstændige nationale formål bestående i inddrivelse af skatter. Jeg skal henvise til betingelserne vedrørende begge typer regler i min følgende

⁴⁸ — Anført i fodnote 38, præmis 22 og 23. Jf. endvidere dommen i sagen Balkan Import-Export, anført i fodnote 43, præmis 5, dommen i sagen BayWa, anført i fodnote 36, præmis 24, og dommen i sag C-34/89, Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 20, præmis 9.

⁴⁹ — San Giorgio-dommen, a.st., præmis 12.

⁵⁰ — Dommen i sagen Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl., anført i fodnote 29, præmis 15. Jf. også dommen i sagen Samvirkende Danske Landboforeninger, anført i fodnote 28, præmis 11. Domstolen har ikke fastslået, at forpligtelsen for landbrugere til at betale nationale afgifter som modydelse for fællesskabsstøtte er i strid med kravet i den gældende version af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 729/70 om, at medlemsstaten skal anvende de kreditter, der er stillet til rådighed af Kommissionen, »udelukkende ... til de fastsatte formål«.

⁵¹ — Dommen i sagen Irish Creamery Milk Suppliers Association mod Irland, anført i fodnote 29, præmis 22, dommen i sagen Samvirkende Danske Landboforeninger mod Ministeriet for Skatter og Afgifter, anført i fodnote 28, præmis 14, 15 og 16.

gennemgang. Jeg mener imidlertid ikke, at de forskelligt formulerede betingelser, som jeg har anført ovenfor i punkt 42 og 43, i et blandet tilfælde som det foreliggende kan føre til materielt forskellige krav. Hovedproblemerne er, om gennemførelse af modregning gør det aktuelt eller faktisk umuligt at nyde rettigheder i henhold til forordningen eller på anden måde påvirker den herved oprettede ordningsfunktion, og om modregning fører til forskelsbehandling med hensyn til udøvelsen af tilsvarende rettigheder i henhold til national ret.

45. Domstolen har allerede i dommen i sagen DEKA mod EØF udtalt, at over for en erhvervsdrivende, som er blevet insolvent, kan modregning af gensidige eller endog konnekse fordringer være myndighedernes eneste reelle mulighed for at sikre sig tilbagebetaling til Fællesskabet af beløb, der udbetalt med urette⁵². Generaladvokat Mancini anførte i forslaget til afgørelse, at for at sikre ensartet retsanvendelse inden for Fællesskabet bør en sådan ret til modregning anses for at være baseret på et almindeligt princip, som er fælles for medlemsstaternes retssystem, hvorfor den også må gælde for fordringer med hjemmel i EF-retten⁵³. Den samme argumentation ligger klart til grund for dommen⁵⁴. Domstolen udtalte, at EF-rettens bestemmelser vedrørende produktions- eller eksportrestitutioner ikke blot kan give de erhvervsdrivende fordringer på de myndigheder, som administrerer ordningen, men også give myndighederne en fordring på tilbagebetaling af beløb, som de erhvervsdrivende har oppebåret med urette,

og at bestemmelserne kan give hjemmel for gensidige, endog konnekse fordringer, i forholdet mellem myndighederne og de erhvervsdrivende, og sådanne fordringer er egnet til modregning⁵⁵.

46. I dommen i sagen Continental Irish Meat⁵⁶ accepterede Domstolen uden videre anvendelsen af nationale modregningsregler med hensyn til monetære udligningsbeløb, der påhvilede, henholdsvis tilkom den pågældende medlemsstats interventionsorgan. Der kan hertil fremsættes to bemærkninger. For det første er gennemførelse af modregning tilladt med hensyn til bestemte ordninger i henhold til artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 3887/92. Uretmæssigt udbetalt støtte kan fradrages endnu ikke udbetalt støtte. Artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 udelukker efter min opfattelse ikke — gennem en modsætnings slutning — modregning i andre sammenhænge. Så meget er klart, naturligvis ud fra den fortsatte anvendelighed af Domstolens egen retspraksis på området, men også ud fra bestemmelsens kontekst. Artikel 14 i forordning nr. 3887/92 vedrører generelt tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb, og modregning er tilladt som et alternativ til andre inddrivelsesformer. Den bør derfor ikke forstås således, at den foregriber problemet med hensyn til krav, som opstår uden for den særlige sammenhæng, som den vedrører. For det andet, såfremt fællesskabsretten tillader modregning, enten direkte til fordel for selve Fællesskabet, eller foretaget af medlemsstaterne i sammenhænge, hvor både kravet og modkravet er opstået i henhold til en fællesskabsordning, så dikterer Fællesskabets interesse i effektiviteten af medlemsstatens fiskale kontrol, at

52 — Anført i fodnote 22, præmis 13 og 14.

53 — Sml. 1983, s. 439.

54 — Jf. dommens præmis 13, 14 og 15. Præmis 15 henviser udtrykkeligt til retshandler til skade for kreditorerne.

55 — Dommens præmis 13.

56 — Anført i fodnote 23.

modregning i skattegæld til en medlemsstat med støtte i henhold til forordningen bør være tilladt i henhold til nationale bestemmelser, medmindre der foreligger tungtvæjende beviser for en skadelig påvirkning af fællesskabsrettens rækkevidde og effektivitet, herunder forordningens rækkevidde og effektivitet. Jeg mener imidlertid ikke, at der i mangel af et klart holdepunkt for det modsatte bør foretages nogen principiel sontring mellem gæld til en medlemsstats myndighed, som det påhviler at opkræve Fællesskabets indtægter, og gæld til en myndighed, som det påhviler at opkræve skatter, så længe dette ville gøre det muligt for den første, men ikke for den anden myndighed at tilbageholde betaling gennem modregning af et krav, der er erkendt at være forfaldent. Den modsatte opfattelse ville vende San Giorgio-reglerne på hovedet ved at kræve, at national ret skal give krav i henhold til fællesskabsretten fortrinsbehandling.

af markedsudviklingen⁵⁸, idet et overtal af ansøgninger vedrørende det område, der udgør grundlaget for beregningen af godtgørelsen, vil føre til forholdsmæssige nedsættelser af støtten til alle, og eventuelt til forøget udtagning uden godtgørelse⁵⁹. I modsætning til Bent Jensens og KFK's argumenter har forordningen således ikke til formål at beskytte den enkelte landbruger mod ethvert fald i disponibel indkomst. Desuden består der ikke generelt en sådan ret-tighed i henhold til fællesskabsretten⁶⁰. Jeg kan tiltræde medlemsstaternes argumenter om, at landbrugerne både direkte og indirekte var undergivet modregningsprocedurerne i henhold til den tidligere ordning⁶¹. Erhvervsdrivende kunne modregne deres krav mod producenter i de støttesubsidierte priser, der tilkom producenterne. Desuden kunne hver medlemsstats interventionsorgan modregne erhvervsdrivendes gæld i prisstøtten. Såfremt der forelå insolvens, ville dette uundgåeligt have indebåret tab for den erhvervsdrivendes andre kreditorer, herunder eventuelt landbrugere, som havde krav på betaling for produkter⁶².

47. Forordningens formål vedrører klart landbrugsmarkedernes generelle funktion. Dette fremgår ikke alene af de ovenfor citerede bemærkninger og af det i artikel 13 anførte om, at udbetalinger i henhold til forordningen har til formål at regulere landbrugsmarkedene, men også af arten af den ordning, der er indført ved forordningen. Selv om det således tilsigtes at godtgøre landbrugerne faldet i priserne, beregnes godtgørelsen ikke på grundlag af enkelte landbrugeres krav i henhold til den tidligere ordning, men snarere på grundlag af den regionale produktivitet, som kan føre til, at visse landbrugere opnår en for stor eller for lille godtgørelse⁵⁷. Den kan også ændres på baggrund

48. Efter min opfattelse indebærer den simple omstændighed, at direkte statslig modregning i støtte til landbrugerne ikke

58 — Forordningens artikel 15, stk. 1.

59 — Forordningens artikel 2, stk. 6.

60 — Jf. sag 230/78, Eridania, Sml. 1979, s. 2749.

61 — Jf. punkt 25 ovenfor.

62 — Dette kunne f.eks. være sket under de omstændigheder, der gjorde sig gældende i sagen Continental Irish Meat, anført i fodnote 23.

57 — Forordningens artikel 4, stk. 1 og 2.

tidligere er blevet praktiseret, ikke, at den kan finde anvendelse nu. Det egentlige problem er, om den nye ordning i henhold til forordningen vil blive berørt så meget af modregningen, at det vil undergrave den effektive funktion.

imidlertid ikke graden af beskyttelsen for den landbruger, hvis støtte under alle omstændigheder kan omledes, men beskyttelsen af andre kreditorer, som ikke er direkte omtalt i forordningen. Der er ingen umiddelbar fællesskabsinteresse i at forstyrre den afvejning, som national ret foretager mellem de forskellige grupper af kreditorer.

49. Som jeg allerede har anført, medfører modregning, at landbrugeren krediteres det pågældende fulde støttebeløb, selv om hans adgang til at råde over det, som han ønsker, er begrænset. Han har herved allerede en fordel i forhold til andre former for fradrag, der i princippet er tilladt i henhold til fællesskabsretten, såsom opkrævning af skatter, som faktisk reducerer værdien af støtten til landbrugeren⁶³. Fradrag af støtte ved kilden til betaling af eksisterende skattegæld på en måde, som sikrer, at støttens fulde værdi ikke desto mindre tilfalder landbrugeren, under hensyn til hans forpligtelser og disponible indkomst, synes heller ikke i højere grad at kunne berøre formålene med den fælles markedsordning end en sådan direkte beskatning.

50. Desuden er det ikke overraskende, at ingen har bestridt kreditorernes ret til i almindelighed at anvende udlæg eller andre former for fuldbyrdelse imod debitorlandbrugers vilje. Det afgørende kendetegn er

51. Graden af beskyttelse af en landbrugers private kreditorer er blevet sammenknyttet med forordningens funktion, dog under påberåbelse af behovet for likviditet. Bankers eller leveringsfirmaers interesse i at yde landbrugere kredit siges at være nedsat, såfremt enten deres forventning om at være i stand til at gøre udlæg i støtten, eller deres formelle adkomst til støtten i henhold til en transport, bliver bragt i fare gennem statens modregning, hvilket i sidste ende er til skade for landbrugerne. Der er intet holdepunkt for at antage, at forordningen vedrører landbrugers likviditet som sådan. Denne afhænger af mange strukturelle faktorer samt prisniveauet og størrelsen af den støtte, som de modtager — faktorer som sæsonudsving, rentesatser, ejendomsværdier osv. Sagt uden omsvøb kan Fællesskabet næppe tilsigte at bidrage til landbrugers likviditet ved at gøre det muligt for dem at forhale eller hindre lovlige skattekrav mod dem.

63 — Jf. dommen i sagen *Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl.*, anført i fodnote 29, og dommen i sagen *Samvirkende Danske Landboforeninger*, anført i fodnote 28.

52. Under alle omstændigheder kan et forbud mod statslig modregning af national

skattegæld i støtte af grunde, som både gjaldt for andre personers modregning og for transport, i sidste ende have en langt skadeligere virkning for landbrugers kreditværdighed og likviditet end statens fortsatte anvendelse af en blandt flere inddrivelsesformer i henhold til national ret.

53. Modregning er kun af betydning i situationer med aktuel eller forestående insolvens. Dens anvendelse på gensidigt løbende mellemværender mellem handlende sker rutinemæssigt og indebærer ikke nogen kontroverser, eftersom den er hensigtsmæssig for begge parter. Det er ifølge sagens natur usandsynligt, at en insolvent landbruger eller en landbruger, som har finansielle vanskeligheder, personligt frit ville kunne råde over støttebeløbene. De forskellige former for modregning og inddrivelse, som eksisterer i medlemsstaternes retsordener, vedrører alle håndtering af de risici, som kreditorer er udsat for i forbindelse med insolvens⁶⁴. Muligheden for modregning giver en fordel til den kreditor, hvis debtors gæld til ham helt eller delvis svarer til et beløb, som han skylder sin debitor, og som han kan drage fordel af med henblik på at afbøde denne risiko. Det er blevet anført, at det ikke bør være tilladt for staten at udnytte sin privilegerede adgang til støttebeløb gennem modregning. Modregning indebærer imidlertid —

og Domstolen har ikke i andre sammenhænge udtalt, at der kan gøres indsigelse mod modregning som sådan — at en kreditor er så heldig at befinde sig i en sådan privilegeret stilling i forhold til andre. Det er vigtigt ikke at betragte dette privilegium isoleret fra andre eventuelle privilegier. Alle former for sikkerhed er betinget af en eller anden form for privilegeret adgang til midlerne til inddrivelse af det pågældende krav. Andre kreditorer kan have tilrettelagt deres forhold med henblik på ligeledes at have privilegeret adgang til andre dele af landbrugers formue. Disse kan omfatte en sikring af, at de skylder ham beløb for produkter, der svarer til den ydede kredit, opretholdelse af ejendomsret til leveret udstyr eller opnåelse af pantebreve i landbrugers ejendom, høst eller anden formue. Argumentet mod en sådan privilegeret adgang for staten eller en hvilken som helst anden kreditor er i det væsentlige et argument, som er baseret på retfærdighed i forhold til andre kreditorer, snarere end et argument, som vedrører selv forordningens funktion. Jeg kan kun gentage, at der ikke er noget åbenbart behov for, at fællesskabsretten forstyrrer den afvejning, der er foretaget ved de forskellige nationale retsordener mellem de rettigheder, som tilkommer de forskellige typer af kreditorer, uanset om deres krav er sikret eller ej. Det samme gælder den relative status i national ret med hensyn til retten til at foretage modregning og rettighederne i henhold til akkordordninger med kreditorerne såsom den, der åbenbart blev indgået af Bent Jensen.

54. Det er også blevet anført, at landbrugers evne til at opnå privat kredit vil blive formindsket, såfremt staten gør brug af modregning, til skade for hans private kreditorer; landbrugeren kan i så fald ikke gøre brug af

⁶⁴ — Jf. atter præmis 14 i dommen i sagen DEKA mod EØF, anført i fodnote 22, samt generaladvokat Mancini's forslag til afgørelse, Sml. s. 439. Jf. endvidere generaladvokat Mancini's forslag til afgørelse i sagen Continental Irish Meat, Sml. s. 3447, anført i fodnote 23, og henvisningen til »likviditetsmangel« i punkt 41 i mit forslag til afgørelse i sagen Garage Molenheide m.fl., anført i fodnote 46.

støtten til at give sikkerhed til en kreditor efter hans valg. En landbruger ville imidlertid aldrig kunne bruge en fremtidig støttebetaling til at sikre kredit fra skattemyndighederne, der, således som det er blevet anført, ikke kan undgå at være hans kreditor, og som derfor ikke behøver at forledes til at yde kredit. Ligesom offentlige myndigheder er de eneste organer, som i almenhedens interesse kan blive forpligtet til at være kreditorer i forhold til en hvilken som helst økonomisk aktør (med hensyn til skatter, told eller andre afgifter), er de organer, som i almenhedens interesse er ansvarlige for betaling og fordeling af forskellige typer af støtte og ydelser (økonomisk, social sikring, osv.) til vide kredse af befolkningen. Den omstændighed, at staten måtte have en privilegeret adgang til forskellige former for offentlig støtte, herunder fællesskabsfinansieret støtte, kan derfor ikke undersøges særskilt fra den omstændighed, at den bærer byrden med at opkræve skatter og andre afgifter, som i sidste ende anvendes til at finansiere sådanne former for støtte, samt systemet til at forvalte den. Mens de har meget forskellige funktioner, er der ikke blevet fremført noget overbevisende argument for, hvorfor fordelene ved risikostyring i henhold til de almindelige nationale regler om gældsinddrivelse skulle nægtes staten, hvis rolle indebærer, at den både er kreditor og debitor, mens de fortsat skal indrømmes kreditorer, som accepterer risikoen for at yde kredit til frit kontraherende økonomiske aktører, såsom landbrugere.

at såfremt der ikke kan foretages modregning, vil landbrugere, som er i skattemæssige vanskeligheder, være i stand til at drage fordel af denne ufrivillige kredit, idet de samtidig kan optage lån med sikkerhed i deres ret til støtte i henhold til forordningen. En sådan optagelse af lån vil uundgåelig føre til indtægtstab for staten. Domstolen har allerede i sagen DEKA mod EØF⁶⁵ haft lejlighed til at fordømme overdragelser af krav, når de udgør svig i forhold til kreditorerne (i nævnte tilfælde Fællesskabet selv).

56. Endelig er mit svar til argumentet om, at hvis man tillader modregning i denne sag, vil det føre til omfattende forskelle i behandlingen efter de forskellige nationale retsordener, hvilket vil føre til en forstyrrelse af de fælles markedsordningers funktion, at såfremt det viser sig, at forskellene kan medføre hindringer for ligebehandling af de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater eller fremkalde fordrejninger eller skade det fælles markeds funktion, tilkommer det ikke Domstolen at udelukke anvendelsen af alle sådanne nationale regler om gældsinddrivelse, men det tilkommer fællesskabslovgiver at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at fjerne disse forskelle⁶⁶.

57. Jeg kommer nu til spørgsmål 2a.-d., hvor den nationale ret henleder opmærksomheden

55. Det følger også af statens nødvendige rolle som kreditor i skattemæssig henseende,

65 — Anført i fodnote 22, præmis 15 til 18.

66 — Deutsche Milchkontor m.fl., anført i fodnote 38, præmis 24.

på visse særlige aspekter af de nationale regler.

Spørgsmål 2a. og b.

58. Spørgsmål 2a. og 2b. vedrører begge problemet om gensidighed mellem kravene i forbindelse med modregning. Med spørgsmål 2a. spørges i det væsentlige, om den egenskab, hvori staten handler, når den yder støtte i henhold til forordningen, ifølge fællesskabsretten berører dens ret i henhold til national ret til at foretage modregning med skattegæld. Med spørgsmål 2b. spørges der, om det er af betydning, at det i henhold til de nationale regler om modregning er en betingelse, at der er gensidighed. Domstolen er ikke blevet anmodet om at definere den egenskab, hvori medlemsstatens udpegede myndighed handler, når den udbetaler fællesskabsmidler i form af støtte.

59. Domstolen udtalte i dommen DEKA mod EØF, at »gensidige, endog konnekse fordringer ... er egnet til modregning« i fællesskabsretten⁶⁷. Som anført i retspraksis eksisterer der krav om gensidighed i de forskellige nationale retsordener, der tillader modregning, selv om de varierer meget med

hensyn til deres nærmere udformning. I nogle medlemsstater udgør staten og dens organer ikke en enhed i denne henseende. I Irland f.eks. er hver minister i regeringen en særskilt juridisk person, således at en minister ikke kan modregne et krav, som tilkommer ham, med et beløb, som tilkommer en anden. Det er en åbenlys forhåndsbetingelse for anvendelse af modregning i den foreliggende sag, at Landbrugsministeriet og den skatteopkrævende myndighed ifølge dansk ret er én enhed i denne henseende; det tilkommer den nationale ret at tage stilling hertil. Fællesskabsretten fastlægger ikke betydningen af eller rækkevidden af anvendelsen af den gensidighed, som kræves for anvendelsen af de nationale regler om modregning⁶⁸. I fællesskabsretten anvendes der den mere generelle test om, hvorvidt den nationale regel påvirker fællesskabsrettens, herunder forordningens, rækkevidde og effektivitet.

60. I dommen i sagen Unaprol⁶⁹ f.eks. udtalte Domstolen, at fællesskabsretten ikke regulerer spørgsmålet om, hvem de bankrenter tilfalder, som tilskrives de beløb, som det nationale interventionsorgan ligger inde med, indtil de udbetales til støttemodtageren i form af støtte. Eksistensen af en sådan ret

68 — Situationen er selvfølgelig en anden, når Fællesskabet direkte selv foretager modregning, således som det var tilfældet i sagen DEKA mod EØF, i hvilket tilfælde der i mangel af særlige regler må fastlægges en fællesskabsstandard på grundlag af medlemsstaternes fælles almindelige retsgrundsætninger.

69 — Sag C-186/93, anført i fodnote 19.

67 — Anført i fodnote 22, præmis 13.

skulle derfor fastsættes ved national ret, forudsat at de pågældende regler ikke var til hinder for, at fællesskabsretten anvendes ensartet og får den tilsigtede virkning⁷⁰. Domstolen behøvede derfor ikke at fastslå, om det nationale interventionsorgan retligt havde status som mellemmand eller som ejer af de pågældende beløb⁷¹.

61. Jeg har allerede anført, at støttemodtagernes interesser ikke skades af modregning på en måde, som undergraver forordningens effektive funktion og opnåelsen af dens mål, eller som er i strid med bestemmelserne i forordning nr. 729/70. Af disse grunde kan det ikke siges, at Fællesskabet lider nogen skade herved.

62. Det kan ikke desto mindre være nyttigt, at jeg fremfører min opfattelse vedrørende den egenskab, hvori de af medlemsstaterne udpegede myndigheder handler i henhold til fællesskabsretten, når de udbetaler beløb i henhold til forordningen, såfremt Domstolen skulle fastslå, at den egenskab, hvori disse myndigheder handler, når de udbetaler støttebeløb, har selvstændig betydning, eller såfremt det kunne være nyttigt for den nationale ret ved anvendelsen af de nationale regler. Efter min opfattelse adskiller medlemsstaternes og deres myndigheders forhold til Fællesskabet⁷² i denne sammenhæng sig kun lidt fra det forhold, der opstår, når de

træffer foranstaltninger til at opfylde en forpligtelse i henhold til fællesskabsretten, uanset om det drejer sig om opkrævning af moms, håndhævelse af direkte anvendelige fællesskabsregler, eller gennemførelse af direktiver. De handler af egen drift og udøver deres egne kompetencer, idet de er undergivet både national ret og fællesskabsret. De handler ikke som Fællesskabets fuldmægtig eller mellemmand, eller på dets vegne, i andet end i den forstand, der anvendes i daglig tale. De kan »kan anvende fællesskabsretten på eget ansvar«⁷³. Domstolen har således i en række sager vedrørende tab lidt af borgerne som følge af gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik udtalt, at uanset den rolle, som Kommissionen spiller, er det interventionsorganerne, som er ansvarlige, som følge af deres uafhængighed af Fællesskabets myndigheder⁷⁴. Denne konklusion berøres på ingen måde af den omstændighed, at Fællesskabet finansierer de nødvendige udgifter i henhold til forordningen (naturligvis med forbehold af den finansielt betydningsfulde undtagelse med hensyn til administrative omkostninger). Den omstændighed, at Fællesskabet stiller de nødvendige midler til rådighed forud for eller efter den tilsvarende udbetaling af støtte, er derfor uden nogen som helst relevans.

63. Domstolen har ofte fastslået, at den fælles landbrugspolitik fungerer på grundlag

70 — Dommens præmis 24, 25 og 28.

71 — Dommens præmis 12.

72 — Som jeg allerede har anført, fastslås forholdet mellem statens forskellige tjenestegrene som sådan ved nationale regler om gensidighed.

73 — Sag 217/81, Interagra mod Kommissionen, Sml. 1982, s. 2233, præmis 7, sag 133/79, Sucrimex mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 1299.

74 — Dommen i sagen Eurico mod Kommissionen, anført i fodnote 32, præmis 18, sag 60/75, Russo, Sml. 1976, s. 45, sag 101/78, Granaria, Sml. 1979, s. 623, dommen i sagen Sucrimex, a.s.t., dommen i sagen Interagra, a.s.t.

af en kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne⁷⁵. Denne kompetencefordeling er inden for landbrugssektoren bl.a. kommet til udtryk i artikel 4 og 8 i forordning nr. 729/70. I sag C-34/89, Italien mod Kommissionen, sondrede Domstolen således mellem forholdet i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70 mellem interventionsorganerne og de erhvervsdrivende, som er underlagt national ret, og forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, som »vedrører ikke selve ydelsen af støtten eller tilbagesøgning af for meget udbetalte beløb, men derimod spørgsmålet om, hvorvidt det er den berørte medlemsstat eller Fællesskabet, som skal bære de hermed forbundne økonomiske byrder«⁷⁶.

Spørgsmål 2c.

64. Den nationale domstol rejser hermed problemet om forskelsbehandling og navnlig problemet om betydningen af en begrænsning i praksis af modregning af visse nationale erhvervs- og miljøtilskud i støttemodtagernes skattegæld til staten. Ethvert spørgsmål om forskelsbehandling kan kun

afgøres ved, at den nationale ret sammenligner de regler, der gælder for de forskellige former for krav, og de særlige kendetegn ved disse krav, skønt Domstolen har kompetence til at give den vejledning med hensyn til denne sammenligningsproces. Det altovervejende hensyn er, at nationale regler ikke må tillade, at modregning anvendes mere frit mod krav i henhold til fællesskabsretten end mod krav i henhold til national ret.

65. Det første mulige aspekt af forskelsbehandling i forbindelse med anvendelsen af de danske regler vedrører eksistensen af, hvad der i forelæggelsesbeslutningen betegnes som en undtagelse begrundet i almene og sociale hensyn. Skønt denne undtagelses præcise natur er uklar, vil der eksistere ulovlig forskelsbehandling, såfremt den ikke også, for så vidt som den finder anvendelse, skulle anvendes på modregning af skattegæld i Fællesskabets landbrugsstøtte. Hvis undtagelsen f.eks. tillader eller kræver, at der skal tages hensyn til debtors personlige forhold, vil det være i strid med fællesskabsretten, såfremt en landbruger fratages det fulde støttebeløb på grund af hans skattegæld, mens en anden person, som befinder sig i en tilsvarende situation, eller endog samme person, kunne kræve en undtagelse med hensyn til hele eller en del af en gæld, der skyldes til staten i henhold til national ret. Hvis derimod på den anden side hele kategorier af udbetalinger fra staten, såsom f.eks. løn, pensioner eller sociale ydelser, eller fastsatte minimumsbeløb af sådanne udbetalinger, af sociale eller almene hensyn ikke er omfattet af anvendelsesområdet for nationale regler om modregning, må den nationale ret undersøge, om

75 — Dommen i sagen Unaprol, anført i fodnote 19, præmis 27, dommen i sagen Balkan Import-Export, anført i fodnote 43, præmis 5. Jf. også generaladvokat van Gerven's diskussion i punkt 14 og 15 i hans forslag til afgørelse i sagen Unaprol.

76 — Anført i fodnote 20, dommens præmis 10. Denne kompetencefordeling godtgøres også af den overvågningsordning, der er indført ved artikel 9 i forordning nr. 729/70. Jf. sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1990 I, s. 3571, præmis 20-23.

sådanne former for gæld kan sammenlignes med støtte i henhold til forordningen. Den nationale ret bør med henblik herpå tage hensyn til, at selv om forordningen er en strukturmæssig foranstaltning, vedrører den stadig, således som det anføres i præambelens anden betragtning, landbrugernes indkomster, og det bestemmes i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), at et af den fælles landbrugs-politikens formål er at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard. Bortset fra godtgørelser for jordudtagning, udgør udbetalinger i henhold til forordningen blot et supplement til den pris, som landbrugeren modtager for sin høst, men dette ville kun være af afgørende betydning, såfremt de nationale reglers begrænsninger om modregning i løn mv. ophæves i lyset af supplerende indkomstkilder.

66. For det andet må der foretages en gennemgang af den særlige behandling af visse nationale former for økonomisk støtte. På det tidspunkt, hvor de i den foreliggende sag omhandlede modregninger blev gennemført, synes det i det mindste sikkert, at sådanne former for støtte ikke i praksis blev gjort til genstand for modregning overhovedet, af frygt for at hindre gennemførelsen af de pågældende projekter. Visse af de fritagne former for støtte vedrørte projekter i landbrugssektoren, både vedrørende den primære produktion og den sekundære forarbejdning. Efter min mening er det ikke nødvendigt, at de undtagne nationale former for støtte i alle henseender og detaljer skal være sammenlignelige med støtte ydet i henhold til forordningen for at kunne fastslå, at der sker forskelsbehandling. Som generaladvokat

Mancini anførte i sit forslag til afgørelse i San Giorgio-sagen i forbindelse med et nationalt afgiftssystem, vil en opdeling af nationale afgiftssystemer (eller i den foreliggende sag nationale former for støtte) i flere sektorer, for derefter at begrænse princippet om forbud mod forskelsbehandling inden for hver af disse sektorer, ikke kun indebære en afsvækning af princippet, men det vil nærme sig sin ophævelse⁷⁷. Domstolen udtalte således i dommen i sagen Finsider mod Kommissionen, at en forskellig behandling kan være berettiget, såfremt den er begrundet i »objektive og vægtige forskelle«⁷⁸. Enhver form for støtte til en økonomisk aktivitet, som ikke på anden måde ville være mulig under hensyn til markedets struktur, bør anses for sammenlignelig. Med henblik på et sådant resultat er det end ikke nødvendigt, at undtagelsen finder anvendelse på støtte inden for landbrugssektoren, eftersom der ikke nødvendigvis er tale om forskelsbehandling af forskellige former for støtte modtaget af samme støttemodtager. Såfremt udbetaling af godtgørelser i henhold til forordningen findes at være sammenlignelig med nogen af de forskellige former for national støtte, vil der foreligge ulovlig forskelsbehandling, selv om den nationale støtte i teorien er undergivet fuld modregning, hvis den i praksis ikke er det.

67. Eksistensen af de danske myndigheders skøn med hensyn til anvendelsen af modreg-

77 — Anført i fodnote 26, Sml. s. 3634. Jf. også dommen i de forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschl m.fl., Sml. 1977, s. 1753, præmis 7.

78 — Sag 250/83, Sml. 1985, s. 131, præmis 8 (min fremhævelse).

ningsreglerne er efter min opfattelse ikke nødvendigvis ulovlig i kraft af det, som Kommissionen beskriver som en permanent risiko for forskelsbehandling. Beslutningen om at benytte modregning er sandsynligvis altid skønmæssig i den forstand, at det er en valgmulighed for kreditor, hvis anvendelse heraf vil afhænge af hans bedømmelse af debtors solvens. Undtagelser i lyset af skattedebitors personlige forhold eller sandsynligheden af deres evne til fortsat at drive virksomhed må også efter deres natur være skønmæssige. På den ene side har Domstolen udelukket, at der kan anvendes nationale regler, som indebærer udøvelse af et skøn med hensyn til hensigtsmæssigheden af at kræve tilbagebetaling af fællesskabsmidler, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder ⁷⁹, navnlig i overensstemmelse med økonomiske kriterier ⁸⁰. På den anden side har Domstolen tilladt, at man af personlige billighedsgrunde kan undlade at opkræve sådanne beløb i henhold til nationale regler, der ikke indebærer forskelsbehandling, og som ikke strider mod formålene med den pågældende fælles markedsordning ⁸¹. Domstolen har også anerkendt anvendelse uden forskelsbehandling af nationale regler, der af billighedsgrunde efter udløbet af den normale nationale tidsfrist tillader godtgørelse af for meget betalt told, hvor dette ikke ændrer virkningen af de relevante fællesskabsretlige bestemmelser ⁸². Den omstændighed, at en landbruger skønmæssigt tildeles godtgørelser i henhold til forordningen ud fra sociale eller billighedshensyn, i stedet for at de indeholdes gennem modreg-

ning, skader klart ikke forordningens funktion. Det kan efter min opfattelse ikke sammenlignes med undladelse af at tilbagesøge midler, der uretmæssigt er blevet udbetalt af fællesskabsmidler. Det ligger meget snævrere op ad omstændighederne i Reichelt-sagen, som var ganske anderledes, og hvor udøvelsen af et skøn i overensstemmelse med nationale billighedsregler var tilladt for at modvirke en national regel om begrænsning af perioder, der begrænsede en importørs mulighed for at tilbagesøge for meget betalt told, som han i princippet var berettiget til i henhold til fællesskabsretten. Jeg mener derfor, at udøvelsen af et skøn med hensyn til gennemførelse af modregning af vide økonomiske hensyn også ville være tilladt. Dette er imidlertid underkastet reglen om, at der ikke må ske forskelsbehandling. Såfremt sammenlignelige nationale former for godtgørelse i praksis allerede blev gjort til genstand for modregning, vil den blotte mulighed for en skønmæssig undladelse af at foretage modregning med hensyn til udbetalinger i henhold til forordningen ikke opfylde kravet om ligebehandling af udbetalinger i henhold til fællesskabsretten og national ret.

Spørgsmål 2d.

68. I lyset af den ovennævnte diskussion mener jeg ikke, at det er nødvendigt for anvendelsen af nationale regler om modregning, som ikke indebærer forskelsbehand-

79 — Dommen i sagen BayWa, anført i fodnote 36, præmis 30, Deutsche Milchkontor m.fl., anført i fodnote 38, præmis 22.

80 — Dommen i sagen Balkan Import-Export, anført i fodnote 43, præmis 5.

81 — Sag C-290/91, Peter, Sml. 1993 I, s. 2981, præmis 11. Generaladvokat Jacobs sonderer i punkt 22 i sit forslag til afgørelse mellem et billighedsskøn og et skøn vedrørende hensigtsmæssigheden af at undlade at gennemføre tilbagesøgning.

82 — Sag 113/81, Reichelt, Sml. 1982, s. 1957, præmis 16.

ling, på støtte i henhold til forordningen, at modkravet har hjemmel i fællesskabsretten, eller at en del af det beløb, der modregnes med, udgør en del af Fællesskabets egne indtægter. Såfremt Domstolen imidlertid ikke deler denne opfattelse, vil den omstændighed, at medlemsstaterne i henhold til fællesskabsretten skal gennemføre et system med merværdiafgift, hvilken afgift Bent Jensen har undladt at betale, være af betydning. Medlemsstaterne udfører i det væsentlige samme funktion, når de opkræver moms, som når de udbetaler Fællesskabets landbrugsstøtte, dvs. som selvstændige retssubjekter i henhold til fællesskabsretten, som overholder deres forpligtelser i henhold hertil⁸³. Den omstændighed, at de i førstnævnte tilfælde tildeler beløb, som fuldt ud tilvejebringes af Fællesskabet, mens de selv afholder de administrative omkostninger, og i sidstnævnte tilfælde beholder hovedparten af de opkrævede afgifter, og kun overdrager en lille del heraf til Fællesskabet, er irrelevant. I så fald kunne kravene siges at være gensidige på samme måde som kravene i sagen DEKA mod EØF, hvor de, selv om begge de omhandlede krav var opstået i henhold til den fælles landbrugspolitik, ikke vedrørte samme ordning — den ene vedrørte produktionsrestitutioner, og den anden vedrørte uretmæssigt udbetalte eksportrestitutioner. Såfremt fællesskabsretten tillader, at Fællesskabet foretager modregning mellem krav i henhold til to forskellige ordninger, bør den også tillade medlemsstaterne i henhold til national regler, som ikke indebærer forskelsbehandling, at modregne skattegæld,

som de i henhold til fællesskabsretten er forpligtet til at opkræve, i landbrugsstøtte, som de i henhold til fællesskabsretten er forpligtet til at udbetale til skattedebitor.

Spørgsmål 4

69. Forordningens artikel 10, stk. 1, fastsætter en periode på 11 uger, inden for hvilken støtten skal udbetales, men kræver ikke udtrykkeligt, at støtten skal udbetales, så snart den af medlemsstaten udpegede myndighed har fastslået, at den landbruger, som har indgivet ansøgningen, har ret til at modtage en sådan godtgørelse. Det vil imidlertid efter min opfattelse undergrave forordningens effektive virkning, såfremt en betaling udsættes, når det først er fastslået, at ansøgeren har ret hertil, også selv om den fastsatte tidsfrist overholdes. Selv om det i princippet ikke er i strid med fællesskabsretten, at medlemsstaternes myndigheder foretager modregning med udbetaling af godtgørelser, betyder dette ikke, at deres undersøgelser af, om en landbruger også er skattedebitor, kan tillades at forstyrre forordningens normale funktion. Det må antages, at sådanne forsinkelser vil berøre alle landbrugere, og ikke blot dem, som efter en undersøgelse viser sig at have gæld til skattemyndighederne. Enhver forsinkelse med udbetalingen kan være bekostelig for landbrugerne, navnlig for dem, som ønsker at anvende støtten til at tilbagebetale gæld til tredjeparter, hvis krav er forfaldet. Forordningens artikel 13 henviser til forordning nr. 729/70, og det bestemmes i den for sagen gældende version af artikel 4, stk. 2, at medlemsstaterne skal sikre, at beløb, som stilles til rådighed af Fællesskabet, udbetales uden

83 — Med hensyn til den grundlæggende forpligtelse til at indføre et system med merværdiafgift henvises til artikel 1 i Rådets andet direktiv (67/228/EØF) af 11.4.1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftsystems struktur og de nærmere regler for dets anvendelse (EFT 1967, s. 14).

forsinkelse. Selv om denne bestemmelse er blevet berøvet meget af sin virkning på grund af den omstændighed, at medlemsstaterne siden 1988 kun har modtaget forskud med hensyn til udgifter, der allerede er

afholdt af nationale midler, vidner den om Fællesskabets interesse i hurtig udbetaling af bl.a. beløb, som skal stabilisere landbrugsmarkederne. Desuden er den pågældende frist sandsynligvis objektivt unødvendig.

V — Forslag til afgørelse

70. I lyset af det foregående foreslår jeg Domstolen at besvare Østre Landsrets spørgsmål således:

- 1) Artikel 15, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder er ikke til hinder for, at en medlemsstat i henhold til nationale regler, uden supplerende omkostninger, foretager modregning i godtgørelser, som en landbruger har ret til i henhold til forordningen, med skattegæld, som landbrugeren skylder medlemsstaten.
- 2) Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at en medlemsstat i henhold til nationale regler foretager modregning i et beløb, der tilkommer en støttemodtager i henhold til en EF-retsakt, med tilgodehavender, der tilkommer en medlemsstat, forudsat at de nationale regler ikke gør det umuligt at udøve den pågældende ret i henhold til fællesskabsretten eller hindrer den ved EF-retsakten indførte ordning i at fungere, og ikke anvendes på en måde, der indebærer forskelsbehandling.
- 3) En medlemsstats modregning i henhold til nationale regler i godtgørelser i henhold til forordning nr. 1765/92 med skattegæld til medlemsstaten, udelukker ikke udøvelsen af rettigheder i henhold til forordningen og hindrer ikke den herved indførte ordning i at fungere.

- 4) Besvarelsen under punkt 3) berøres ikke af den omstændighed, at støttebeløbet udlægges forskudsvis af medlemsstaten, som kun har krav på at opnå refusion af den udbetalte støtte, såfremt fællesskabsrettens regler om udbetaling er opfyldt, og som selv må afholde de udgifter, der er forbundet med administrationen af den ved forordning nr. 1765/92 indførte ordning.
- 5) Besvarelsen under punkt 3) berøres ikke af eksistensen af nationale regler, hvorefter det er en betingelse for foretagelse af modregning, at der er gensidighed imellem debitor i henhold til hovedkravet og kreditor i henhold til modkravet.
- 6) Besvarelsen under punkt 3) berøres ikke af, hvilket retsgrundlag der er for det statslige tilgodehavende, der modregnes med, og navnlig heller ikke af den omstændighed, at en del af det beløb, der modregnes med, udgør en del af Fællesskabets egne indtægter.
- 7) Det tilkommer den nationale ret at fastslå, om nationale tilskud, som i praksis underkastes modregning på op til 20% af det omhandlede beløb, kan sammenlignes med godtgørelser i henhold til forordning nr. 1765/92 med henblik på at fastslå, om de nationale regler om modregning anvendes på en måde, der indebærer forskelsbehandling. Det tilkommer ligeledes den nationale ret i samme øjemed at fastslå, om godtgørelser i henhold til forordningen kan sammenlignes med visse andre former for udbetaling, med hensyn til hvilke modregning er begrænset ud fra sociale hensyn.
- 8) Det er i strid med fællesskabsretten, at udbetaling af godtgørelser i henhold til forordning nr. 1765/92 udsættes for at muliggøre en undersøgelse af, om staten har tilgodehavender hos støttemodtageren, som den ønsker at modregne.