

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 27 november 1997 *

I — Inledning

1. Detta mål rör frågan huruvida medlemsstater kan tillämpa nationella regler om avräkning av skatteskulder enligt nationell rätt från belopp som skall utbetalas till de skuldsatta personerna med stöd av gemenskapsrätten. Enligt tillämplig gemenskapslagstiftning, som är en del av McSharry-reformerna av jordbruket, skall vissa jordbruksstöd utbetalas till de tilltänkta mottagarna "fullt ut" vid ett särskilt angivet datum.

II — Tillämpliga bestämmelser och faktiska omständigheter

i) *Gemenskapsrätten*

2. Genom de ifrågavarande jordbruksreformerna ersattes indirekta bidrag i form av prisstöd med ett system som skulle närma gemenskapens priser till priserna på världsmarknaden och med kompensationsbetalningar som skulle utbetalas direkt till producenterna. Reformerna inleddes med rådets

förordning (EEG) nr 3766/91 av den 12 december 1991 om införande av ett stödssystem för producenter av sojabönor, raps-, rybs- och solrosfrö¹ och kommissionens förordning (EEG) nr 615/92 av den 10 mars 1992 om tillämpningsföreskrifter till stödssystemet för producenter av sojabönor, raps-, rybs- och solrosfrö² och utvidgades genom rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödssystem för producenter av vissa jordbruksgrödor³ (nedan kallad förordningen). I andra övervägandet i förordningen anges följande: "[f]ör att säkerställa en bättre balans på marknaden är det nödvändigt att ett nytt stödssystem införs ... och att kompensera för det inkomstbortfall som följer av sänkningen av de institutionella priserna, genom att bevilja kompensationsbetalning till de producenter som odlar sådana produkter". Det tillfogas att "[d]e arealer som berättigar till detta stöd bör därför begränsas till arealer med jordbruksgrödor eller tidigare offentligt finansierade uttag av arealer".

3. Kompensationsbetalning beviljas för den areal där jordbruksgrödor odlas eller tas ur bruk.⁴ Producenter som ansöker om kompensationsbetalning är skyldiga att ta en del av den areal som deras jordbruksföretag

1 — EGT L 356, 1991, s. 17.

2 — EGT L 67, 1992, s. 11.

3 — EGT L 181, 1992, s. 12, svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20.

4 — Artiklarna 2.2 och 7 i förordningen.

* Originalspråk: engelska.

omfattar ur produktion och skall få ersättning för detta åtagande.⁵ Kompensationsbetalningen per hektar skall beräknas regionalt genom att ett bestämt grundbelopp per ton multipliceras med den genomsnittsavkastning för spannmål som fastställs i den berörda regionen för åren mellan 1986/1987 och 1990/1991.⁶ Storleken på kompensationsbetalningen och på ersättningen för åtagandet om uttag av mark får ändras mot bakgrund av produktions-, produktivitets- och marknadsutvecklingen.⁷ Om summan av de individuella arealer för vilka stöd söks överstiger den regionala basareal där jordbruksgrödor odlas eller som låg i träda enligt ett offentligt finansierat program under referensperioden 1989 — 1991, skall antingen den stödberättigade arealen minskas i motsvarande grad eller uttaget av mark ökas, utan ersättning, i motsvarande grad under påföljande år.⁸ I stället för ett system med regionala basarealer, får en medlemsstat tillämpa ett individuellt basarealsystem för hela sitt territorium. En basareal fastställs på basis av det genomsnittliga antalet hektar där jordbruksgrödor odlas eller som låg i träda under referensperioden.⁹ I sådana fall kan de enskilda producenterna endast ansöka om stöd för det område som de har tilldelats.

4. I artikel 13 i förordningen anges att de föreskrivna åtgärderna skall betraktas som interventioner för stabilisering av jordbruksmarknaderna enligt artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma

jordbrukspolitik. I artikel 10.1 föreskrivs att kompensationsbetalningarna skall utbetalas efter skörd under perioden den 16 oktober — den 31 december. I artikel 15.3, som är av central betydelse i detta mål, anges att "[d]e betalningar som anges i denna förordning skall utbetalas till stödmottagaren fullt ut". På motsvarande sätt föreskrevs i artikel 2.2 i förordning nr 615/92 att "om inte något annat föreskrivs i denna förordning, skall de betalningar som anges i denna förordning utbetalas till producenterna utan några avdrag".

5. Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen¹¹ föreskrevs det i artikel 4 i förordning nr 729/70 att medlemsstaterna skulle utse de myndigheter och organ som skulle ges befogenhet att utföra de föreskrivna betalningarna och till vilkas förfogande kommissionen skulle kunna ställa nödvändiga medel. I artikel 4.2 andra strecksatsen angavs att "[m]edlemsstaterna skall säkerställa att dessa medel används utan dröjsmål och enbart för de syften som fastställts". Efter räkenskapsåret 1987 skulle medlemsstaterna tillhandahålla de finansiella medel som reserverats till täckande av nödvändiga utgifter i enlighet med de behov som deras utbetalande myndigheter hade, medan kommissionen gjorde utbetalningar för att täcka utgifter som medlemsstaterna redan hade haft.¹²

5 — Artiklarna 2.5 och 7.1 i förordningen. I artikel 8.1 anges att mindre producenter får ansöka om ersättning enligt ett förenklat program, som inte innefattar något krav på uttag av mark.

6 — Artikel 4.1 och 4.2 i förordningen.

7 — Artikel 15.1 i förordningen.

8 — Artikel 2.6 i förordningen.

9 — Artikel 2.3 i förordningen.

10 — EGT L 94, s. 13, svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23.

11 — Artiklarna 4, 5 och 8 i förordning nr 729/70 ändrades genom rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995, EGT L 125, s. 1, med verkan från den 16 oktober 1995.

12 — Artikel 4.2 tredje stycket och artikel 5.2 a i förordning nr 729/70, i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3183/87 av den 19 oktober 1987 om särskilda regler för finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitik. (EGT L 304, s. 1, svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 172) respektive rådets förordning (EEG) nr 2048/88 av den 24 juni 1988 (EGT L 185, s. 1, svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 247). I artikel 5.2 a föreskrevs tidigare att kommissionen skulle göra utbetalningar i förskott till medlemsstaterna, innan utgifterna hade uppkommit.

Vid den relevanta tidpunkten hade artikel 8 i förordning nr 729/70 följande lydelse:

De indrivna summorna skall betalas till de myndigheter och organ som handhar utbetalningarna och dessa myndigheter och organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som fonden finansierar.”

”1. Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

— försäkra sig om att transaktioner som finansieras av [Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket] verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,

— förhindra och beivra oegentligheter,

— indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

...

2. Om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

6. Artikel 14 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödssystem¹³ behandlar återbetalning av ooberättigade utbetalningar. Artikel 14.2 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får dock besluta att det nämnda skuldbeloppet [vid ooberättigad utbetalning till en jordbrukare] inte återbetalas utan dras av från det första förskott eller den första utbetalning som den berörda jordbrukaren är berättigad till efter tidpunkten då beslutet om återbetalning fattades. Ingen ränta skall löpa från det att mottagaren underrättats om den felaktiga utbetalningen.”

13 — EGT L 391, 1992, s. 36, svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107. Kommissionens förordning nr 3887/92 är tillämplig från den 1 februari 1993 och antogs med stöd av rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödssystem inom gemenskapen (EGT L 355, 1992, s. 1, svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78), vilken bland annat är tillämplig på det stödssystem som införts genom förordningen.

ii) *Dansk lagstiftning*

7. Enligt allmänna danska rättsprinciper finns det tre sätt för myndigheterna att driva in stödmottagares skatteskulder. För det första kan de, i likhet med varje borgenär, ansöka om utmätning av det stöd som skall utbetalas till gäldenären, vilket fordrar ett avgörande från behörig domstol om gäldenären motsätter sig utmätningen. De allmänna reglerna om förmånsrätt skall tillämpas. Stödet utbetalas direkt till den som har erhållit ett sådant utslag om utmätning.

8. För det andra kan gäldenären frivilligt överlåta belopp som en myndighet är skyldig honom eller förväntas bli skyldig honom till sina borgenärer, däribland myndigheter. Vid överlåtelse till flera borgenärer skall reglerna om förmånsrätt tillämpas. Vid överlåtelse till en privat borgenär har denne rätt att kräva det ifrågavarande stödet direkt av den ansvariga myndigheten.

9. Slutligen består den metod som är aktuell i detta fall i att skulder avräknas från en betalning. Skulden och fordringen skall vara ömsesidiga på så sätt, att gäldenären med avseende på den ena skall vara borgenär med avseende på den andra. De olika danska statliga organen skall i detta avseende betraktas

som en enhet.¹⁴ Således kan exempelvis skatteskulder till skattemyndigheterna normalt avräknas från belopp som andra ministerier skall utbetala till samma person.

10. Avräkning är i vissa fall inte möjligt på grund av allmänna och sociala hänsynstagen. ¹⁵ Det är inte praxis att från sakrättsliga skulder (exempelvis för leveranser av varor och tillhandahållande av tjänster eller till följd av avtal) till enskilda avräkna andra fordringar, såsom skatteskulder. ¹⁶ Dessutom förefaller det som om statens praxis i fråga om ekonomiska bidrag har skiftat. Inom vissa områden har det inte tidigare förekommit någon avräkning vid bidrag till bestämda projekt, eftersom projektet annars kanske inte skulle kunna fullföljas. I lag nr 284 av den 27 april 1994 föreskrivs att avräkningen i vissa fall inte får överstiga 20 procent av sådana bidrag, men detta förefaller inte påverka statens generella rätt att avräkna hela beloppet. Inom jordbruksministeriets sakområden används denna begränsade avräkning för bidrag till produktutveckling av jordbruks- och fiskeriprodukter, som

14 — Denna uppgift i begäran om förhandsavgörande har bestridits av Bent Jensen, på grundval av en åtskillnad mellan staten och regionala och lokala myndigheter. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra återstående tvister om tolkningen av de nationella rättsreglerna.

15 — Avräkning är således inte möjligt vid utbetalningar som skall uppfylla grundläggande behov, såsom lön, pensioner och sociala bidrag.

16 — Justitieministeriets cirkulär nr 186 av den 22 november 1983.

utbetalas för att genomföra utvecklingsprojekt inom det primära jordbruket och beträffande tillverkning av jordbruks- och fiskeriprodukter. Avräkning sker över huvud taget inte från bidrag som faller utanför tillämpningsområdet för lag nr 284.

11. Överlåtelse av en fordran påverkar normalt inte rätten till avräkning. Om en borgenär överlåter en fordran till en tredje part, kan gäldenären fortfarande göra anspråk på avräkning av skulden från en fordran som gäldenären har på den ursprungliga borgenären, såvida han inte förvärvade fordringen efter det att han fått kännedom eller borde ha fått kännedom om överlåtelsen. Om den överlåtna fordringen inte var förfallen när gäldenären fick kännedom eller borde ha fått kännedom om överlåtelsen, kan gäldenären fortfarande få den avräknad från den ursprungliga borgenärens skuld till honom om den sistnämnda fordringen förfaller till betalning senast samma dag som den överlåtna fordringen.¹⁷

iii) *Faktiska omständigheter*

12. Det förefaller som om den danska staten tidigare i stor omfattning har avräknat

jordbrukares och andra personers skatteskulder från jordbruksstöd. Jordbruksministeriets EG-direktorat, som är den nationella myndighet som ansvarar för utbetalningen av kompensationsbetalningarna, rådfrågade i juli 1992 kommissionens generaldirektorat för jordbruk om denna praxis, mot bakgrund av förordning nr 615/92. I skrivelse av den 12 november 1992 svarade kommissionen att i den mån en sådan avräkning var möjlig enligt nationell lagstiftning fanns det inga gemenskapsrättsliga hinder för den, förutsatt att den nationella lagstiftningen var neutral och inte diskriminerade mellan gemenskapsrättsliga fordringar och fordringar enligt nationell rätt, och på så sätt omöjliggjorde gemenskapens utbetalningar. Den menade att artikel 2.2 i förordning nr 615/92 och artikel 15.3 i förordningen endast innebar att det inte fick göras några avdrag för administrativa avgifter eller av andra skäl från de belopp som skulle utbetalas till producenterna. Den 7 oktober 1994 underrättade emellertid generaldirektoratet, sedan kommissionens rättstjänst övervägt frågan ytterligare, det danska jordbruksministeriet om att den ändrat sitt tidigare "preliminära ställningstagande". Kommissionens rättstjänst hade funnit att kravet i artikel 15.3 på att stöd skall utbetalas fullt ut hindrade att andra skulder avräknades från belopp som skulle utbetalas med stöd av förordningen. Dessutom skulle avräkning undergräva stödsystemets verkan, eftersom en medlemsstat kunde driva in skattefordringar från jordbrukare utan att den behövde följa de normala förfarandena för detta, vilket inte var möjligt enligt den tidigare ordningen med stödpriser.¹⁸ Den danska staten upphörde därför med avräkningen, även om den inte godtog att kommissionens uppfattning var riktig.

17 — 28 § i lag nr 669 av den 23 september 1986.

18 — Skrivelse av den 27 april 1994 från kommissionens rättstjänst till kommissionens generaldirektör för jordbruk.

13. Den föreliggande tvisten rör ett fall av endast avräkning och ett fall av avräkning efter överlåtelse, vilka båda ägde rum år 1993, innan kommissionen och den danska staten hade ändrat sin praxis. Från det stödbelopp som skulle utbetalas till Bent Jensen vid slutet av år 1993 (33 563 DKR) avräknades förfallna mervärdesskatteskulder som översteg stödbeloppet. Stödet skulle i annat fall ha använts för delbetalningar av Bent Jensens samtliga skulder, bland annat till skattemyndigheterna, inom ramen för en överenskommelse med hans borgenärer, och avräkningen medförde väsentligt minskade betalningar till övriga borgenärer.

stöden till dem. Den nationella domstolen har vilandeförklarat målet för att med stöd av artikel 177 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ställa EG-domstolen följande frågor:

”1) Hindrar gemenskapsrätten generellt sett att en medlemsstat avräknar sina förfallna fordringar från ett belopp som skall utbetalas till en stödmottagare enligt en gemenskapsrättsakt?

14. Korn-og Foderstofkompagniet A/S (nedan kallat KFK), som levererar varor till jordbruk, hade för sin del erhållit en överlåtelse under våren 1993 från jordbrukare Jens Anker Stenholt av det stödbelopp som han skulle ha rätt till vid slutet av perioden (45 574 DKR), som betalning för vissa leveranser. Den danska staten kunde emellertid avräkna detta belopp från Jens Anker Stenholts skulder till staten till följd av ett skuldsaneringslån från år 1984, då hans totala skulder till både offentliga och privata borgenärer sattes ned i ett konkursliknande förfarande.

2) a) Är det av betydelse för svaret på den första frågan om det stödbelopp som skall utbetalas med stöd av gemenskapsrätten utbetalas förskottvis av medlemsstaten, som endast kan göra anspråk på ersättning för det utbetalade stödet om gemenskapsrättens bestämmelser om utbetalning har följts och som själv får betala de utgifter som är förenade med stödsystemets administration?

15. Både Bent Jensen och KFK väckte talan vid Østre Landsret (nedan kallad den nationella domstolen) och yrkade att jordbruksministeriets EG-direktorat (nedan kallat ministeriet) skulle utbetala de ifrågavarande

b) Är det av betydelse för svaret på den första frågan att ett villkor för avräkning, enligt medlemsstatens bestämmelser om avräkning, är att det finns en ömsesidig fordran mellan gäldenären (huvudfordran) och borgenären (motfordran)?

- c) Är det av betydelse för svaret på den första frågan att medlemsstatens praxis i fråga om vissa närings- och miljöbidrag innebär att högst 20 procent får avräknas från dessa statliga bidrag?
- 4) Skall artikel 10.1 i rådets förordning nr 1765/92 tolkas så att de ifrågavarande kompensationsbetalningarna skall utbetalas så snart som interventionsorganet har avslutat behandlingen av stödmottagarens ansökan, eller kan utbetalningen innehållas tills det har undersökts om staten har fordringar på stödmottagaren som den önskar avräkna, förutsatt att utbetalningen sker senast den 31 december det ifrågavarande året?"

III — Yttranden

- d) Är det av betydelse för svaret på den första frågan vilken den rättsliga grunden är för den statliga fordran som skall avräknas? Det önskas särskilt ett svar på om medlemsstaterna har ett större utrymme för avräkning om det belopp från vilket avräkning skall ske, eller en del av detta belopp, ingår i gemenskapens egna medel.

16. Skriftliga yttranden har ingivits av Bent Jensen, danska jordbruksministeriets EG-direktorat, kommissionen, Konungariket Danmark, Republiken Finland, Irland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. Muntliga yttranden har avgivits av Bent Jensen, KFK, ministeriet, kommissionen, Konungariket Danmark, Republiken Finland, Republiken Frankrike, Republiken Grekland och Irland.

- 3) Om frågorna 1 och 2 a—2 d besvaras på så sätt att avräkning generellt är möjlig, eller är möjlig under vissa omständigheter, skall artikel 15.3 i rådets förordning nr 1765/92 då tolkas så att en medlemsstat är förhindrad att förplikta ett nationellt interventionsorgan att gentemot en stödmottagare avräkna statliga fordringar som normalt skulle kunna utnyttjas till avräkning?

17. Samtliga medlemsstater som har yttrat sig samt ministeriet stöder generellt, på i stort sett likartade grunder, möjligheten att avräkna skatteskulder från kompensationsbetalningar enligt förordningen, även om alla inte har yttrat sig över samtliga frågor som den nationella domstolen har ställt. Jag gör

därför inte någon åtskillnad mellan de argument som de har framfört med avseende på den första och den tredje frågan. Jag betecknar dem bara som medlemsstaterna. Även om kommissionen inte under alla omständigheter vill utesluta att medlemsstaterna kan avräkna nationella skatteskulder från gemenskapsstöd, har den, liksom Bent Jensen och KFK, anfört att detta inte är tillåtet med avseende på stöd som utbetalas i enlighet med förordningen. Det är därför lämpligt att sammanfatta de argument som har framförts med avseende på varje fråga som den nationella domstolen har ställt på grundval av dessa två uppfattningar. Eftersom yttrandena ger upphov till närbesläktade argument beträffande det mer generella problemet om avräkning i den första frågan och det mer specifika problemet om lagtolkning i den tredje frågan, skall jag behandla dessa två frågor gemensamt.

Den första och den tredje frågan

18. Bent Jensen, KFK och kommissionen har gjort gällande att artikel 15.3 i förordningen innehåller ett klart förbud mot avräkning. Tillgodosående av en motfordran genom avräkning kan inte anses motsvara betalning när beloppet i fråga inte har erhållits. Kommissionen menar att jordbrukaren skall erhålla pengarna på samma sätt som om han hade sålt sin produktion. Jordbrukaren skall kunna välja hur pengarna skall användas, i stället för att ensidigt åläggas att de skall användas på ett bestämt sätt. Både Bent Jensen och kommissionen har till stöd för denna tolkning av artikel 15.3 hänvisat till

syftena med förordningen, som sammanfattas nedan. Kommissionen har förklarat att artikel 15.3 i förordningen varken påverkar förfarandet för utmätning eller uttag och indrivning av skatter, förutsatt att detta inte sker på ett diskriminerande sätt och inte heller undergräver den gemensamma organisationen av marknaderna. Till svar på en fråga som ställdes under den muntliga förhandlingen har kommissionen förklarat att artikel 15.3 i förordningen inte utesluter att belopp som en jordbrukare skall utbetala enligt gemenskapsrätten avräknas från stöd, vilket bekräftas av domstolens rättspraxis.

19. Bent Jensen har gjort gällande att oavsett om gemenskapsrätten eller enbart dansk rätt kräver att fordringarna skall vara ömsesidiga, är detta villkor inte uppfyllt i detta fall. Det stödsystem som har införts genom förordningen regleras, finansieras och övervakas av gemenskapen. Bent Jensen och KFK har anfört att stödsystemet bara administreras av medlemsstaterna som lojalt skall vidarebefordra stöd till de tilltänkta stödmottagarna.¹⁹ Det saknar därför betydelse om medlemsstatens roll beskrivs som ett ombuds eller som en mellanhands, eftersom stödet utbetalas av en tredje part, nämligen gemenskapen. Bent Jensen och KFK har gjort gällande att det under alla omständigheter måste vara förbjudet för staten att företa avräkning, eftersom det inte kan vara tillåtet att en

19 — Dom av den 14 juli 1994 i mål C-186/93, UNAPROL mot AIMA (REG 1994, s. 1-3615).

medlemsstat ensidigt utnyttjar sin ställning som utbetalare av stöd, utan någon som helst rättslig kontroll.²⁰ I annat fall skulle medlemsstaternas myndigheter vara privilegierade i förhållande till andra borgenärer, vilket är den uppfattning som kommissionen har förespråkade under den muntliga förhandlingen. Bent Jensen har anfört att syftet med jordbruksreformerna inte var att förse medlemsstaterna med ett nytt och smidigt medel för att driva in skatter. Vidare har KFK anfört att utbetalning av stöd genom ett statligt organ, i stället för genom ett utsett oberoende organ, inte föreskrivs i förordning nr 729/70, utan är något som medlemsstaterna själva kan välja.

20. Kommissionen har anfört att gemenskapsrätten inte generellt hindrar uttag eller indrivning av nationella skatter inom jordbrukssektorn, mot bakgrund av att denna sektor är nära förbunden med ekonomin i dess helhet²¹, så länge som marknadens struktur eller funktionen av de marknadsmekanismer som har införts genom den gemensamma organisationen av marknaderna inte undergrävs genom detta. Gemenskapsrätten innehåller inga bestämmelser om avräkning av nationella skatteskulder från gemenskapsstöd, även om artikel 14 i förordning nr 3887/92 och domstolens domar i målen DEKA mot EEG²² och Continental Irish Meat mot jordbruksministern²³ medger avräkning i fall då motfordringar har uppkommit i enlighet med gemenskapsrätten. Kommissionen har tillagt att neutrala

nationella bestämmelser om avräkning därför normalt kan tillämpas när det inte finns några gemenskapsrättsliga bestämmelser. Även om Bent Jensen har förespråkade att den uttryckliga bestämmelsen om avräkning i artikel 14.2 i förordning nr 3887/92 utesluter avräkning under alla andra omständigheter, menar kommissionen att den bestämmelsen inte är relevant för andra situationer.

21. Bent Jensen, KFK och kommissionen har samtliga gjort gällande att tillämpningen av nationella avräkningsregler i det förevarande målet skulle hindra att förordningens syfte uppnås, vilket är att direkt bidra till jordbrukarnas inkomster och att kompensera för de förluster som följer av den fortlöpande sänkningen av prisgarantierna och exportbidragen. Stödet är en integrerad del av kreditunderlaget för jordbruksföretagen. Denna situation skulle äventyras om deras löpande intäkter begränsades, medan däremot det tidigare — indirekta — interventionssystemet inte kunde användas av staten för avräkning. KFK har anmärkt att en in-teckning i skörden inte i sig ger tillräcklig säkerhet på grund av prissänkningarna till följd av jordbruksreformerna och har gjort gällande att jordbrukarna skall kunna välja de borgenärer åt vilka de ger säkerhet. Bent Jensen och kommissionen har också påpekat att det fortfarande är möjligt att ansöka om utmätning för fordringarna, och de menar att detta är ett mer transparent förfarande som står till samtliga borgenärsers förfogande.

22. Medlemsstaterna har gjort gällande att artikel 15.3 i förordningen inte är tillräckligt

20 — Dom av den 11 oktober 1990 i mål C-34/89, Italien mot kommissionen (REG 1990, s. I-3603).

21 — Artikel 39.2 c i fördraget.

22 — Dom av den 1 mars 1983 i mål 250/78 (REG 1983, s. 421).

23 — Dom av den 15 oktober 1985 i mål 125/84 (REG 1985, s. 3441).

klar för att kunna ligga till grund för ett förbud mot avräkning av skatteskulder från stöd. Det finns inget stöd i övervägandena i förordningen för att lagstiftaren skulle ha haft den avsikten. Variationer på den formulering som används i artikel 15.3 återfinns i andra rättsakter, såsom artikel 2.2 i förordning nr 615/92 och artikel 7.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 84/93 av den 19 januari 1993 om ett särskilt stöd till producentsammanslutningar inom rådobakssektorn.²⁴ Kommissionens "lingvistiska" tolkning av artikeln skulle leda till rättsosäkerhet, eftersom det aldrig i något fall skulle vara klart om avräkning kan hindra stödssystemets vidare syften.

23. Medlemsstaterna har gjort gällande att avräkning innebär att stödet utbetalas fullt ut till den berörde jordbrukaren. Hans skuldsättning minskar med hela detta belopp och han blir därför rikare. Betalning kan ske på annat sätt än genom utställelse av en check eller någon annan banktransaktion. Således är verkningarna av avräkning neutrala. Avsikten med artikel 15.3 i förordningen är nämligen att förbjuda att medlemsstaterna gör avdrag från stödbeloppen för administrativa avgifter, som inte finansieras av gemenskapen, eller för särskilda skatter, som inte är allmänna. Till stöd för denna uppfattning har medlemsstaterna hänvisat till kommissionens

meddelande som åtföljde förslaget till förordningen.²⁵

24. Medlemsstaterna har gjort gällande att då det inte finns några gemenskapsrättsliga bestämmelser kan de nationella reglerna fortfarande tillämpas, förutsatt att dessa inte är diskriminerande och inte undergräver den gemensamma organisationen av marknaden.²⁶ I domstolens rättspraxis har möjligheten till avräkning erkänts²⁷, och användningen av denna möjlighet under omständigheterna i detta mål skiljer sig i princip inte från avräkning av felaktigt utbetalt stöd, enligt artikel 14.2 i förordning nr 3887/92. Den nämnda bestämmelsen om avräkning kan användas både på system som helt och hållet finansieras av gemenskapen och på system som finansieras gemensamt av gemenskapen och medlemsstaterna. Den allmänna rätten i medlemsstaternas rättsordningar att använda avräkning eller liknande förfaranden för indrivning av skulder skall antas inrätta en generell gemenskapsrättslig princip om detta. Mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen, krävs det att det uttryckligen anges när gällande nationella bestämmelser inte skall tillämpas.

25. Jordbruksreformernas konsekvenser för indrivning av skulder diskuterades inte av

24 — EGT L 12, 1993, s. 5, svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 3.

25 — KOM(91) 379 slutlig, av den 18 oktober 1991, Reform av den gemensamma jordbrukspolitik.

26 — Domar av den 16 december 1976 i mål 33/76, REWE (REG 1976, s. 1989, svensk specialutgåva, häfte 3), och i mål 45/76, Comet (REG 1976, s. 2043), samt av den 9 november 1983 i mål 199/82, San Giorgio (REG 1983, s. 3595, svensk specialutgåva, häfte 7).

27 — Domen i målet DEKA mot EEG (ovan fotnot 22).

gemenskapslagstiftaren, vilket betyder att syftena med dessa reformer inte kan åberopas som grund för att utesluta avräkning. Reformerna rörde tillnärmelse till världsmarknadspriserna snarare än säkerställande av en specifik utbetalning till enskilda jordbrukare eller deras skydd mot borgenärer. Jordbrukare är inte undantagna från medlemsstaternas allmänna rättsregler²⁸, och den nära förbindelsen mellan jordbrukssektorn och resten av ekonomin kan beröra den gemensamma jordbrukspolitikens verkningar beroende på lokala ekonomiska förhållanden, bland annat skattesatser.²⁹

såsom löntagare, och för jordbrukare som punktligt betalar sina skatter. Dessutom skulle privata borgenärer såsom KFK, som inte ens är tilltänkta stödmottagare, dra fördel av detta privilegium. Det skulle vara synnerligen olämpligt, eftersom staten, till skillnad från en privat borgenär, inte själv kan välja sina gäldenärer. Indrivning av skatter är en central statlig funktion, och det tvingande kravet på skattekontroll erkänns i gemenskapsrätten.³⁰ Gemenskapen har ett intresse av medlemsstaternas ekonomier och skattemässiga tillstånd. Det är dessutom orimligt att tvinga en solvent borgenär att utbetala pengar till sin insolvente gäldenär.

26. Före reformerna var det inget som hindrade att sådana näringsidkare som KFK avräknade fordringar på producenter enligt det tidigare systemet med indirekta jordbruksstöd, och det förefaller inte heller finnas några hinder för att privata näringsidkare, såsom banker, företar avräkning enligt det nya systemet. Dessutom var avräkning möjlig mellan myndigheter och näringsidkare enligt systemet med prisstöd. Under alla omständigheter kan ett nytt system få nya följder för stödmottagarna när det administreras inom ramen för en nationell rättsordning. Om medlemsstaternas skattemyndigheter förhindrades att företa avräkning skulle det innebära en oberättigad diskriminering till förmån för de jordbrukare som inte betalar sina skatter, och ge dessa en konkurrensfördel, vilket skulle vara till men för statskassan för andra kategorier skattebetalare,

27. Medlemsstaterna har framhållit den potentiella betydelsen av detta mål för andra former av indrivning av skulder, såsom utmätning. De anser att logiken i kommissionens argument skulle utesluta alla former av utmätning i stöd, till och med för privata personer, och skulle utesluta avräkning till förmån för gemenskapen, vilket domstolen redan uttryckligen har godkänt. Om varje form av utmätning i stöd för indrivning av skulder vore utesluten, skulle det försvåra för jordbrukarna att få kredit. Om däremot andra former av indrivning av skulder, såsom utmätning, fortfarande godtogs, skulle de visa på fördelarna med avräkning, som är snabbare och inte medför merkostnader för de berörda jordbrukarna. De rättsliga förfaranden för indrivning som kommissionen

28 — Dom av den 26 oktober 1983 i mål C-297/82, Samvirkende Danske Landboforeninger (REG 1983, s. 3299, svensk specialutgåva, häfte 7).

29 — Artikel 39.2 c i fördraget, dom av den 10 mars 1981 i de förenade målen 36/80 och 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association (REG 1981, s. 735, svensk specialutgåva, häfte 6).

30 — Dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, REWE-Zentral ("Cassis de Dijon") (REG 1979, s. 649, svensk specialutgåva, häfte 4).

förespråkar skulle påverka den avvägning mellan gäldenärernas och borgenärernas rättigheter som har utvecklats i de olika medlemsstaternas rättsordningar.

Den andra frågan

28. Vad beträffar fråga 2 a har Bent Jensen gjort gällande att det är irrelevant att medlemsstaterna utbetalar de nödvändiga stödbeloppen i förskott av egna medel, eftersom de kan kräva full ersättning från gemenskapen. Ändringen av betalningsförfarandet år 1988 (som avlöste den tidigare ordningen med förskottsbetalning från gemenskapen till medlemsstaterna)³¹, kan inte ha ändrat beskaffenheten av det förmedlande förhållandet mellan medlemsstaterna och gemenskapen. Den omständigheten att medlemsstaterna endast kan kräva återbetalning om stödet har utbetalats i enlighet med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna är inte på något sätt oförenligt med ett sådant förmedlande förhållande. Under den muntliga förhandlingen framförde kommissionen den åsikten att principen om ömsesidighet inte i sig hindrade avräkning, eftersom medlemsstaten handlade för egen räkning när den tilldelade stödet.³²

29. Ministeriet, Danmark och Finland har gjort gällande att den danska staten är såväl gäldenär som borgenär för de ifrågasvarande

skulderna. Betalningsmekanismen, det förhållandet att medlemsstaterna skall bära de administrativa kostnaderna och den omständigheten att medlemsstaten ensam ansvarar för denna utgift gentemot gemenskapen, indikerar att ministeriet är jordbrukarens gäldenär med avseende på stödet. Skyldigheten att utbetala stödet har direkt ålagts medlemsstaterna, med det resultatet att den stödberättigade inte kan kräva stödet direkt från gemenskapen.³³

30. I sitt svar på fråga 2 b har Bent Jensen gjort gällande att den allmänna principen om likabehandling kräver att ömsesidighet mellan fordringarna skall vara ett villkor för att möjligheten till avräkning skall godtas i gemenskapsrätten. Även om domstolen inte kan tolka de danska bestämmelserna om detta, bör den uttala sig om i vilken egenskap ministeriet handlar när den administrerar gemenskapens stödsystem. Avräkning skulle leda till en oacceptabel skillnad mellan medlemsstaterna på grund av olika praxis.

31. Ministeriet delar uppfattningen att domstolen endast bör ta ställning till om medlemsstaten svarar för stödbeloppet gentemot jordbrukaren såsom för egen skuld (och förespråkar härvid ett bekräftande svar) och att följdfrågor i nationell rätt, exempelvis frågan huruvida staten utgör en rättslig enhet, skall överlätas till den nationella domstolens

31 — Se fotnot 12.

32 — Dom av den 18 oktober 1984 i mål 109/83, Eurico mot kommissionen (REG 1984, s. 3581).

33 — Domen i målet UNAPROL (ovan fotnot 19) och domen i målet Eurico mot kommissionen (fotnoten ovan).

avgörande. Förenade kungariket har däremot gjort gällande att ömsesidighet är ett allmänt villkor för avräkning till följd av gemenskapsrättens bestämmelser, och att det föreligger ömsesidighet i detta sammanhang, eftersom de nationella myndigheterna inte handlar för gemenskapens räkning³⁴, och det bör finnas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i nationell rätt.³⁵

32. Vad beträffar fråga 2 c har Bent Jensen och kommissionen gjort gällande att avräkning från direkta jordbruksstöd är diskriminerande och därför rättsstridigt³⁶, på grund av att motsvarande nationella bidrag antingen inte alls är föremål för avräkning eller är föremål för en avräkning som är begränsad till 20 procent av det totala beloppet. Kommissionen har tillagt att det i högsta grad godtyckliga sätt på vilket avräkningen företas under alla omständigheter skulle skapa en bestående risk för diskriminering. Bent Jensen har vidare anført att utbetalning av stöd bör anses tillhöra sakrättens område och att skatteskulder därför inte kan avräknas från stöd.

33. Ministeriet har gjort gällande att även om det ankommer på den nationella domstolen att jämföra gemenskapens jordbruksstöd med nationella bidrag, är dessa inte likvär-

diga, vilket innebär att det inte föreligger någon rättsstridig diskriminering i dansk rätt.

34. Bent Jensen har föreslagit att domstolen i sitt svar på fråga 2 d skall fastslå att det inte finns något stöd i gemenskapsrätten för att anta att medlemsstaterna skall tillämpa i övrigt rättsstridiga metoder för indrivning av skatteskulder som bidrar till gemenskapens egna medel. Under alla omständigheter utgör endast cirka 1,4 procent av mervärdesskattintäkterna en del av gemenskapens egna medel.

35. Ministeriet har gjort gällande att även om avräkning av skatteskulder från gemenskapens jordbruksstöd inte generellt är tillåtet, bör det åtminstone vara möjligt med avseende på belopp som bidrar till gemenskapens egna medel. Det har anført att rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 om genomförandet av beslut 88/376/EEG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel³⁷ kräver att medlemsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder för att driva in beloppen i fråga.

34 — Se domen i målet Eurico mot kommissionen (ovan fotnot 32) samt domen i målet Continental Irish Meat (ovan fotnot 23).

35 — Domen i målet UNAPROL (ovan fotnot 19).

36 — Dom av den 6 maj 1982 i de förenade målen 146/81, 192/81 och 193/81, BayWa (REG 1982, s. 1503, svensk specialutgåva, häfte 6).

37 — EGT L 155, 1989, s. 1, svensk specialutgåva, område 1, volym 4, s. 41.

Den fjärde frågan

36. När prövningen av en ansökan om stöd har slutförts, strider det enligt Bent Jensen mot artikel 10.1 i förordningen att uppskjuta betalningen, även inom den slutliga frist som föreskrivs i denna bestämmelse, för att möjliggöra ännu en kontroll av eventuella skattekulder. Detta dröjsmål skulle endast vara av ensidigt intresse för medlemsstaterna och strider mot kravet i artikel 4.2 i förordning nr 729/70 om att medlemsstaterna skall säkerställa att medlen används utan dröjsmål och enbart för de syften som fastställts. Dessutom leder sådana dröjsmål till diskriminering, eftersom de skulle variera från medlemsstat till medlemsstat.³⁸ Bent Jensen har yrkat att ministeriet skall förpliktas att betala ränta från den tidpunkt då prövningen av hans ansökan slutfördes. Kommissionen anser däremot att artikel 10.1 i förordningen inte, i förhållande till artikel 15.3 i förordningen, har någon självständig betydelse för detta mål.

37. Ministeriet har anfört att förordningen inte innehåller några särskilda bestämmelser om behandlingen av ansökningar och att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med avseende på hur de väljer att administrera stödet³⁹, förutsatt att fristen respekteras. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om

prövningen av ansökan har skett snabbt. Både Irland och Förenade kungariket har gjort gällande att utbetalningen skall ske inom rimlig tid efter det att prövningen av ansökan om stöd har slutförts, med iakttagande av den slutliga frist som föreskrivs i artikel 10.1.

IV — Bedömning

38. Den nationella domstolens tre första frågor rör samtliga frågan huruvida det finns några hinder för tillämpningen av de danska reglerna om avräkning under sådana omständigheter som dem som föreligger i detta mål, antingen för det första på grund av att tillämpningen är oförenlig med gemenskapsrätten i allmänhet, när det tas hänsyn till sådana faktorer som i vilken egenskap ministeriet handlar när den tilldelar gemenskapsstöd, och för det andra på grund av i synnerhet den danska regeln om ömsesidighet, den påstådda diskrimineringen i samband med avräkning och den rättsliga grunden för den skatteskuld som betalas genom avräkning, eller för det tredje på grund av att den är oförenlig med artikel 15.3 i förordningen. Jag skall därför behandla dessa tre frågor i ett sammanhang, även om det är ändamålsenligt att först behandla den tredje frågan beträffande artikel 15.3, eftersom det görs gällande att denna bestämmelse innehåller ett uttryckligt förbud mot avräkning, och därefter den mer allmänt hållna första frågan och de mer specifika frågeställningarna i den andra frågan. Jag skall därefter särskilt behandla den

38 — Dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor (REG 1983, s. 2633, svensk specialutgåva, häfte 7).

39 — Domen i målet UNAPROL (ovan fotnot 19).

fjärde frågan, som rör det sätt på vilket avräkningen utförs och som enbart skall besvaras om avräkning är tillåtet.

Den första, den andra och den tredje frågan

39. I artikel 15.3 i förordningen, som kommissionen särskilt har citerat, nämns inte uttryckligen avräkning. Kreditering av stödet till stödmottagaren i form av avräkning och, *pro tanto*, betalning av en uppkommen skatteskuld till den stat som ansvarar för utbetalningen av stödet skiljer sig klart från avdrag från stödet för särskilda administrativa skatter eller avgifter, som är de enda former av avdrag som nämns i kommissionens meddelande i samband med dess förslag till förordning. Uttag av särskilda avgifter för att täcka nationella administrativa omkostnader skulle emellertid inte ge någon fördel av motsvarande värde för stödmottagaren och skulle därför klart vara förbjudet enligt artikel 15.3. Vid avräkning erhåller stödmottagaren stödets fulla penningvärde, även om han inte själv har fullständig förfoganderätt över detta. Detsamma skulle vara fallet vid utmätning av stöd för att tillgodose en fordran eller varje annat förfarande för indrivning som används med avseende på stödmottagaren eller hans egendom, antingen när betalning förutses eller efter faktisk betalning. Allt detta är följder av den omständigheten att — som generaladvokaten anförde i målet DEKA mot EEG — ”den som är skyldig pengar erbjuder sina borgenärer en slags generell säkerhet i sin egendom ... gäldenären ansvarar för skulden med all sin egen-

dom”.⁴⁰ Det skulle inte vara tal om att stödet inte skulle anses ha betalats fullt ut om det överfördes till stödmottagaren, ingick (kanske enbart tillfälligt) i hans egendom och sedan, mot hans vilja, togs i anspråk för en borgenär. Tvångsåtgärder före den faktiska utbetalningen av ett belopp skiljer sig — med utgångspunkt i graden av stödmottagarens fria förfoganderätt över sin egendom — endast litet från varje form av indrivning som sker efter utbetalningen.⁴¹ Dessutom finns det inga belägg för att gemenskapslagstiftaren, genom att anta den tämligen lakoniskt avfattade artikel 15.3, hade för avsikt att begränsa de mycket skiftande former för indrivning av skulder som förekommer i nationell rätt. Jag drar därför slutsatsen att artikel 15.3 i förordningen inte förbjuder avräkning enligt nationell rätt av skulder som tidigare har uppkommit till staten från stöd som utbetalas enligt förordningen, när detta föreskrivs i nationell rätt och när stödmottagaren krediteras stödets fulla värde.

40. Jag kommer nu till den mer ingående undersökning som den första frågan föranleder, nämligen om tillämpningen av nationella regler om avräkning i samband med tillämpningen av förordningen strider mot gemenskapsrätten.

40 — REG 1983, s. 439 (ovan fotnot 22).

41 — Vad beträffar verkningarna för borgenärerna, se punkt 47—54 nedan.

41. Ett av de grundläggande kännetecknen för en gemensam organisation av marknaden är att medlemsstaterna fräntas sina befogenheter att ensidigt fastställa regler för den ifrågavarande sektorn. Beträffande medlemsstaterna fastslog domstolen i domen i målet 48/85, kommissionen mot Tyskland⁴², att "deras lagstiftningskompetens endast kan anses som en rest och är begränsad till fall som inte regleras av gemenskapsrätten och till fall där gemenskapsrätten uttryckligen ger dem sådan kompetens". Det sistnämnda fallet illustreras av artikel 8.1 i förordning nr 729/70, där det föreskrivs att medlemsstaterna skall anta rättsregler för att övervaka tillämpningen av gemenskapens politik samt för att förhindra och beivra oegentligheter.⁴³ I det förstnämnda fallet, då inget föreskrivs i gemenskapsrätten, kompletteras den av materiella och formella villkor i nationell rätt för att ge effekt åt gemenskapsrättsliga rättigheter.⁴⁴ Det finns emellertid inget i den gemensamma organisationen av marknaderna som fräntar medlemsstaterna deras generella rätt att lagstifta om självständiga aspekter av nationell politik. Domstolen har exempelvis fastslagit att uttag av en tillfällig avgift på jordbruksprodukter eller en tillfällig fastighetsskatt på jordbruksfastigheter i enlighet med en nationell inkomspolitik som syftar till en fördelning av skattebördan, i princip inte är oförenlig med gemenskapsrätten. Avsikten med den gemensamma jordbrukspolitiken är inte att undandra stödmottagare från verkningarna av en särskild, generell nationell politik.⁴⁵ Domstolens erkännande

av medlemsstaternas kompetens att fullfölja och skydda sina egna fiskala intressen⁴⁶ kan nämligen kompletteras av erkännandet av att gemenskapen har ett särskilt intresse av medlemsstaternas fiskala effektivitet, inte enbart för att mervärdesskatt och tull bidrar till gemenskapens egna medel eller för att samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik, däribland statsskuldens storlek, är av allmän betydelse för den ekonomiska och monetära union som håller på att utvecklas⁴⁷, men i sista hand för att gemenskapens riktiga funktion är beroende av att de administrativa, rättsliga eller andra system som medlemsstaterna använder och finansierar är lämpliga. Enligt min mening omfattas nationella regler om betalning och uppbörd av skatteskulder och alla frågor som hänger samman med detta, däribland förfaranden för indrivning eller utmätning, prioriteringsordningen mellan borgenärer, och följaktligen rätten till avräkning, av denna princip, förutsatt att de i övrigt är förenliga med gemenskapsrätten.

42. I alla sådana fall är tillämpningen av nationella regler förenade med villkor som på ett generellt sätt är utformade för att säkerställa gemenskapsrättens verkan. I domen i målet Deutsche Milchkontor mot Tyskland fastslog domstolen exempelvis

42 — Dom av den 18 september 1986 (REG 1986, s. 2549, punkt 12).

43 — Dom av den 28 juni 1977 i mål 118/76, Balkan Import-Export (REG 1977, s. 1177), punkt 5, i målet Deutsche Milchkontor (ovan fotnot 38), punkt 2, i målet Italien mot kommissionen (ovan fotnot 20), punkt 9, i de förenade målen BayWa (ovan fotnot 36), punkt 29.

44 — REWE, Comet, San Giorgio (ovan fotnot 26), punkt 12.

45 — Irish Creamery Milk Suppliers Association (ovan fotnot 29), punkt 13, Samvirkende Danske Landboforeninger (ovan fotnot 28), punkt 8.

46 — Se även Cassis de Dijon (ovan fotnot 30), punkt 8, dom av den 15 maj 1997 i mål C-250/95, Futura Participations SA (REG 1997, s. I-2471), punkt 31, och i ett annat sammanhang mitt förslag till avgörande av den 20 mars 1997 i de förenade målen C-286/94, C-340/95, C-401/95 och C-47/96, Garage Molenheide BVBA m. fl., punkt 43.

47 — Se artiklarna 3a.3 och 104c i fördraget.

villkoren för nationella bestämmelser om återbetalning av felaktigt utbetalade belopp, varvid den uttryckligen hänvisade till artikel 8.1 i förordning nr 729/70:

”För det första får tillämpningen av nationell rätt inte påverka gemenskapsrättens räckvidd och verkan. Så skulle särskilt vara fallet om tillämpningen i praktiken gjorde det omöjligt att indriva felaktigt utbetalade belopp ... För det andra får tillämpningen av nationell rätt inte ske på ett sätt som avviker från de förfaranden som används vid liknande men rent nationella tvister.”⁴⁸

När gemenskapsrätten implicit hänvisar till det kompletterande systemet av materiella och formella regler i nationell rätt för att säkerställa utövandet av rättigheter som följer av gemenskapsrätten, är dessa regler också förenade med de villkor, som jag kallar San Giorgio-reglerna, som innebär att de inte ”får ... vara mindre förmånliga än de villkor som avser liknande ersättningsanspråk av intern karaktär och inte heller utformas så, att det blir praktiskt taget omöjligt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapens rättsordning”.⁴⁹

43. Självständiga nationella regler är underordnade särskilda villkor, eftersom de inte är omedelbart eller direkt nödvändiga för genomförandet av gemenskapsrätten inom det ifrågavarande området. Inom området för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna skulle sådana regler vara oförenliga med fördraget om de ”hindrade de mekanismer från att fungera som används för att uppnå målet med de berörda organisationerna”.⁵⁰ Ett sådant hinder kan, i fråga om en nationell avgift, komma att påverka prisnivåerna, leveranserna på marknaden eller jordbruksproduktionens eller jordbruksföretagens struktur.⁵¹

44. Avräkning, på grundval av nationella regler, av jordbrukares skatteskulder till medlemsstaten från stöd som skall utbetalas till dessa jordbrukare i enlighet med förordningen, omfattas till viss del av båda fallen. Avräkning är ett förfarande enligt dansk rätt som, samtidigt som det säkerställer full utbetalning av gemenskapsstödet, gör det på ett särskilt sätt för att säkerställa det självständiga nationella ändamål som består i indrivning av skatter. Jag skall i det följande hänvisa till villkoren för bägge regeltyperna. Jag

48 — Punkterna 22 och 23 (ovan fotnot 38), se även domen i målet *Balkan Import-Export* (ovan fotnot 43), punkt 5, i målet *BayWa* (ovan fotnot 36), punkt 29, och i målet *Italien* mot kommissionen (ovan fotnot 20), punkt 9.

49 — Domen i det ovannämnda målet *San Giorgio*, punkt 12.

50 — Domen i målet *Irish Creamery Association* (ovan fotnot 29), punkt 15, se även *Samvirkende Danske Landboforeninger* (ovan fotnot 28), punkt 11. Domstolen har inte fastslagit att skyldigheten för jordbrukare att betala nationella avgifter i utbyte mot gemenskapsstödet strider mot kravet i den gällande versionen av artikel 4.2 i förordning nr 729/70, om att medlemsstaten skall använda de krediter som kommissionen ställer till förfogande ”enbart för de syften som fastställts”.

51 — Domen i målet *Irish Creamery Milk Suppliers Association* (ovan fotnot 29), punkt 22, och domen i målet *Samvirkende Danske Landboforeninger* (ovan fotnot 28), punkt 14—16.

anser emellertid inte att de olika villkor som jag har redogjort för ovan i punkterna 42 och 43 i ett sådant hybridfall som detta kan leda till materiellt olika krav. De väsentliga frågorna är huruvida avräkning gör det faktiskt eller praktiskt taget omöjligt att utnyttja rättigheter som följer av förordningen eller på något annat sätt påverkar funktionen av det system som har upprättats genom förordningen, och om avräkning leder till diskriminering med avseende på utövandet av motsvarande rättigheter i nationell rätt.

45. Domstolen har redan i domen i målet DEKA mot EEG fastslagit att i fråga om en insolvent näringsidkare kan avräkning av ömsesidiga eller på annat sätt konnexa fordringar vara det enda sättet för gemenskapen att i praktiken försäkra sig om återbetalning till gemenskapen av felaktigt utbetalda belopp.⁵² Generaladvokat Mancini hade i sitt förslag till avgörande framfört att det, för att säkerställa en enhetlig rättstillämpning inom gemenskapen, skulle anses att en sådan rätt till avräkning grundades på en allmän princip som var gemensam för medlemsstaternas rättssystem, och att den därför också skulle gälla för fordringar som följde av gemenskapsrätten.⁵³ Samma argumentation ligger till grund för domen.⁵⁴ Domstolen fastslog att gemenskapsrättens bestämmelser om produktions- och exportbidrag inte bara kan ge näringsidkarna fordringar på de myndigheter som administrerar systemet, utan också kan ge myndigheterna en fordran på

återbetalning av belopp som näringsidkarna felaktigt har erhållit, och att bestämmelserna kan ge upphov till ömsesidiga, eller till och med konnexa, fordringar mellan myndigheterna och näringsidkarna, vilka lämpar sig för avräkning.⁵⁵

46. I domen i målet Continental Irish Meat⁵⁶ godtog domstolen utan några invändningar tillämpningen av nationella avräkningsregler på monetära utjämningsbelopp som skulle utbetalas av, respektive till, den ifrågavarande medlemsstatens interventionsorgan. Två anmärkningar kan göras. För det första är avräkning tillåtet i fråga om vissa ordningar i enlighet med artikel 14.2 i förordning nr 3887/92. Felaktigt utbetald stöd kan dras av från stöd som ännu inte har utbetalats. Artikel 14.2 i förordning nr 3887/92 utesluter enligt min mening inte — *e contrario* — avräkning i andra sammanhang. Så mycket framgår naturligtvis av den fortsatta tillämpningen av domstolens egen rättspraxis, men också av bestämmelsens sammanhang. Artikel 14 i förordning nr 3887/92 rör allmänt återbetalning av felaktigt utbetalda belopp, och avräkning är tillåtet som ett alternativ till andra former av indrivning. Den skall därför inte förstås så, att den föregriper problemet med fordringar som uppkommer utanför det särskilda sammanhang som behandlas i artikeln. För det andra, såvitt gemenskapsrätten tillåter avräkning, antingen direkt till förmån för gemenskapen själv eller av medlemsstaterna i sammanhang där både fordran och motfordran har uppkommit enligt ett gemenskapssystem,

52 — Punkterna 13 och 14 (ovan fotnot 22).

53 — REG 1983, s. 439.

54 — Se punkt 13—15 i domen. I punkt 15 hänvisas det uttryckligen till rättshandlingar som kan vara till skada för borgenärerna.

55 — Punkt 13.

56 — Ovan fotnot 23.

kräver gemenskapens intresse av medlemsstaternas effektiva fiskala kontroll, att avräkning av en skatteskuld till en medlemsstat från stöd enligt förordningen bör vara tillåtet enligt nationella bestämmelser, såvida det inte finns tungt vägande bevis för en skadlig inverkan på gemenskapsrättens, inklusive förordningens, räckvidd och verkan. Jag anser emellertid att det i avsaknad av klart stöd för motsatsen inte bör göras någon principiell uppdelning mellan en skuld till en medlemsstats myndighet som skall kräva in gemenskapens medel, och en skuld till en myndighet som skall ta ut skatt, så att den förstnämnda, men inte den andra myndigheten, ges möjlighet att innehålla betalning genom avräkning av klart förfallna fordringar. En motsatt uppfattning skulle vända upp och ned på San Giorgio-reglerna genom att kräva att nationell rätt skall ge gemenskapsrättsliga fordringar en förmånlig behandling.

mot bakgrund av utvecklingen på marknaden⁵⁸, eftersom för många ansökningar avseende det område som ligger till grund för beräkningen av kompensationen leder till proportionerliga minskningar av stöden för alla och eventuellt till ökat uttag av mark utan kompensation.⁵⁹ I motsats till vad Bent Jensen och KFK har gjort gällande avser förordningen således inte att skydda den enskilde jordbrukaren mot varje minskning av den disponibla inkomsten. Inte heller föreligger det generellt en sådan rätt enligt gemenskapsrätten.⁶⁰ Jag kan dela medlemsstaternas uppfattning att jordbrukarna både direkt och indirekt var utsatta för nyckfulla verkningar av avräkningsförfarandena enligt den tidigare ordningen.⁶¹ Näringsidkare kunde avräkna sina fordringar på producenterna från de subventionerade priser som producenterna skulle erhålla. Dessutom kunde varje medlemsstats interventionsorgan avräkna näringsidkarnas skulder från prisstödet. I fall av insolvens skulle detta oundgängligen ha inneburit en förlust för näringsidkarens övriga borgenärer, däribland eventuella jordbrukare som hade krav på betalning för sina produkter.⁶²

47. Det framstår som klart att förordningens syfte rör jordbruksmarknadernas allmänna funktion. Detta framgår inte bara av ovan anförda citat och av lydelsen av artikel 13, enligt vilken utbetalningarna som anges i förordningen skall stabilisera jordbruksmarknaderna, utan också av beskaffenheten av det system som har införts genom förordningen. Även om avsikten således är att kompensera jordbrukarna för fallande priser, beräknas kompensationen inte på grundval av enskilda jordbrukares rättigheter enligt den tidigare ordningen, utan i stället på grundval av den regionala produktiviteten, vilket kan medföra att vissa jordbrukare kompenseras för mycket eller för litet.⁵⁷ Den kan även ändras

48. Enbart den omständigheten att direkt statlig avräkning från stöd till jordbrukare inte tidigare har praktiserats innebär enligt

58 — Artikel 15.1 i förordningen.

59 — Artikel 2.6 i förordningen.

60 — Se dom av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania (REG 1979, s. 2749, svensk specialutgåva, häfte 4).

61 — Se ovan punkt 25.

62 — Detta kunde exempelvis ha inträffat under de omständigheter som förelåg i målet Continental Irish Meat (ovan fotnot 23).

57 — Artikel 4.1 och 4.2 i förordningen.

min mening inte att det är uteslutet att avräkning kan företas nu. Den verkliga frågan är om det nya systemet som har införts genom förordningen påverkas så mycket av avräkningen att dess riktiga funktion undergrävs.

49. Som jag redan har påpekat medför avräkning att jordbrukaren krediteras hela det ifrågavarande stödbeloppet, även om hans förfoganderätt är begränsad. Han har genom detta redan en fördel jämfört med de andra former av avdrag som i princip är tillåtna enligt gemenskapsrätten, såsom uttag av skatter, vilka faktiskt minskar värdet av stödet till jordbrukaren.⁶³ Avdrag från stöd vid källan för att betala en uppkommen skattekuld, som sker på ett sätt som säkerställer att stödets fulla värde ändå tillfaller jordbrukaren, med hänsyn till hans skyldigheter och disponibla inkomst, förefaller inte heller att i högre grad kunna påverka syftena för den gemensamma organisationen av marknaden än en sådan direkt beskattning.

50. Dessutom är det inte överraskande att ingen har bestridit att borgenärerna i allmänhet har rätt att använda sig av utmätning eller någon annan exekutionstitel mot den skuldsatte jordbrukarens vilja. Det avgörande

kriteriet är emellertid inte graden av skydd för den jordbrukare vars stöd under alla omständigheter kan avledas utan skyddet för andra borgenärer som inte direkt nämns i förordningen. Det finns inget omedelbart gemenskapsintresse av att rubba den avvägning som har gjorts i nationell rätt mellan de rättigheter som tillkommer olika grupper av borgenärer.

51. Graden av skydd för en jordbrukares privata borgenärer har knutits till förordningens funktion, dock under återopande av behovet av likviditet. Det sägs att bankers eller leverantörsbolags intresse av att erbjuda jordbrukare kredit minskar om antingen deras förväntan om att kunna få till stånd en utmätning av stödet, eller deras formella rätt till stödet efter en överlåtelse, äventyras genom statens avräkning, vilket i sista hand är till men för jordbrukarna. Det finns inget stöd för att anta att förordningen rör jordbrukarnas likviditet som sådan. Denna är beroende av många strukturella faktorer samt prisnivån och storleken på det stöd som de erhåller — faktorer såsom säsongssvängningar, räntesatser, fastighetsvärden och så vidare. För att tala klarspråk kan gemenskapen knappast ha haft för avsikt att bidra till jordbrukarnas likviditet genom att göra det möjligt för dem att förhala eller förhindra legitima skattekrav mot dem.

52. Under alla omständigheter kan ett förbud mot statlig avräkning av nationella

63 — Se domen i målet *Irish Creamery Milk Suppliers Association* (ovan fotnot 29) och domen i målet *Samvirkende Danske Landboforeninger* (ovan fotnot 28).

skatteskulder från stöd av skäl som gäller både för andra personers avräkning och för överlåtelse i slutänden få långt mer skadliga verkningar för jordbrukares kreditvärdighet och likviditet än statens fortsatta användning av en bland flera former av indrivning enligt nationell rätt.

53. Avräkning är endast av betydelse när insolvens föreligger eller är nära förestående. Förfarandet används rutinmässigt på ömsesidiga löpande mellanhavanden mellan näringsidkare och är inte kontroversiellt, eftersom det är praktiskt för bägge parter. Det ligger i sakens natur att det är osannolikt att en insolvent jordbrukare eller en jordbrukare med ekonomiska svårigheter personligen skulle kunna ha fri förfoganderätt över stödbeloppen. De olika former av avräkning och indrivning som finns i medlemsstaternas rättsordningar rör samtliga hantering av de risker som borgenärer utsätts för i samband med insolvens.⁶⁴ Möjligheten till avräkning innebär en fördel för den borgenär, vars gäldenär har en skuld till honom som helt eller delvis motsvarar ett belopp som han är skyldig sin gäldenär. Borgenären kan dra fördel av detta förhållande genom att risken minskar. Det har gjorts gällande att det inte bör vara tillåtet för staten att utnyttja sin privilegierade tillgång till stödbelopp genom avräkning. Avräkning innebär emellertid — och domstolen har inte i andra sammanhang funnit att det kan resas invändningar mot avräkning som sådan — att en borgenär har turen

att befinna sig i en sådan privilegierad ställning i förhållande till de andra. Det är viktigt att inte betrakta detta privilegium isolerat från andra eventuella privilegier. Alla former av säkerhet är beroende av någon slags privilegierad tillgång till medlen för indrivning av ifrågavarande fordran. Andra borgenärer kan ha inrättat sina mellanhavanden så att de även har privilegierad tillgång till andra delar av jordbrukarens tillgångar. Detta kan vara en försäkran om att de har skulder till gäldenären för produkter som motsvarar den beviljade krediten, äganderättsförbehåll i levererad utrustning eller pantbrev i jordbrukarens fasta egendom, skörd eller annan egendom. Mot en sådan privilegierad ställning för staten eller någon annan borgenär talar framför allt kravet på rättvisa i förhållande till andra borgenärer, snarare än argument avseende förordningens riktiga funktion. Jag kan enbart upprepa att det inte finns något uppenbart behov i gemenskapsrätten att rubba den avvägning som har upprättats i de olika nationella rättsordningarna mellan de rättigheter som tillkommer olika slags borgenärer, oavsett om de har säkerhet för sina fordringar eller inte. Detsamma gäller statusen, enligt nationell rätt, för rätten att företa avräkning och rättigheter enligt överenskommelser med borgenärerna, såsom den överenskommelse som Bent Jensen tydligen hade träffat.

54. Det har också gjorts gällande att det skulle bli svårare för jordbrukaren att erhålla kredit om staten använde sig av avräkning till men för hans privata borgenärer. Jordbrukaren kan i så fall inte använda stödet som

⁶⁴ — Se återigen domen i målet DEKA mot EEG (ovan fotnot 22), punkt 14, samt generaladvokat Mancinis förslag till avgörande i det målet (REG 1983, s. 439), samt i målet Irish Creamery Milk Suppliers Association (ovan fotnot 23, REG 1985, s. 3447), och hänvisningen till "brist på medel" i mitt förslag till avgörande i målet Garage Molenheide BVBA (ovan fotnot 46), punkt 41.

säkerhet till en valfri borgenär. En jordbrukare skulle emellertid aldrig kunna använda en framtida stödbetalning som säkerhet för krediter från skattemyndigheterna, vilka i enlighet med vad som har anförts inte kan undgå att vara hans borgenärer, och som därför inte behöver lockas att bevilja kredit. Liksom myndigheter är de enda organ som i allmänhetens intresse kan förpliktas att vara borgenärer i förhållande till vilken ekonomisk aktör som helst (med avseende på skatter, tull eller avgifter), är de samtidigt de organ som i allmänhetens intresse ansvarar för utbetalning och fördelning av olika slags stöd och förmåner (ekonomiska, avseende social trygghet och så vidare) till större kretsar av befolkningen. Den omständigheten att staten kan ha en privilegierad tillgång till olika former av offentligt stöd, däribland gemenskapsfinansierat stöd, kan därför inte prövas utan beaktande av den omständigheten att den ansvarar för att utta skatter och avgifter, som i sista hand används för att finansiera sådana former av stöd och systemet för att administrera dessa. Även om de har mycket olika funktioner har det inte framförts några övertygande argument för att fördelarna vid riskstyrning enligt allmänna nationella regler om indrivning av skulder skulle nekas staten, vars roll innebär att den är både borgenär och gäldenär, medan de fortfarande skulle beviljas borgenärer som accepterar risken med att ge kredit till fritt kontraherande ekonomiska aktörer, såsom jordbrukare.

fördel av denna ofrivilliga kredit genom att samtidigt ta ett lån mot säkerheten i deras rätt till stöd enligt förordningen. Ett sådant lån skulle oundgängligen leda till förlorade intäkter för staten. Domstolen har redan i målet DEKA mot EEG⁶⁵ haft tillfälle att underkänna överlåtelse av fordringar när detta utgör svikligt förfarande gentemot borgenärerna (i det fallet gemenskapen själv).

56. Argumentet att det skulle leda till omfattande skillnader i behandling enligt de olika nationella rättsordningarna och rubbningar av funktionen av den gemensamma organisationen av marknaderna, om avräkning tilläts i detta mål, kan enligt min mening besvaras så, att om det skulle visa sig att skillnaderna mellan nationella lagstiftningar kan leda till att näringsidkarna behandlas olika i de olika medlemsstaterna eller orsaka snedvridningar eller skada den gemensamma marknadens funktion, ankommer det inte på EG-domstolen att utesluta användningen av alla sådana nationella regler om indrivning av skulder, utan på gemenskapslagstiftaren att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att avlägsna dessa skillnader.⁶⁶

57. Jag kommer nu till fråga 2 a—d, där den nationella domstolen har riktat uppmärk-

55. Det följer också av statens nödvändiga roll som borgenär i skattesammanhang att om avräkning inte kunde företas, skulle jordbrukare med skattesvårigheter kunna dra

65 — Punkt 15—18 (ovan fotnot 22).

66 — Domen i målet Deutsche Milchkontor (ovan fotnot 38), punkt 24.

samheten på vissa särskilda aspekter av de nationella reglerna.

Fråga 2 a och 2 b

58. Fråga 2 a och 2 b rör båda problemet med ömsesidighet mellan fordringarna vid avräkning. Med fråga 2 a vill den nationella domstolen i huvudsak veta om den egenskap i vilken staten handlar när den beviljar stöd enligt förordningen, till följd av gemenskapsrätten berör dess rätt enligt nationell rätt att avräkna skatteskulder. Med fråga 2 b vill den veta om det är av betydelse att det enligt de nationella reglerna om avräkning krävs att det föreligger ömsesidighet. Domstolen har inte blivit ombedd att definiera i vilken egenskap medlemsstatens utsedda myndighet handlar när den utbetalar gemenskapsmedel i form av stöd.

59. I domen i målet DEKA mot EEG uttalade domstolen att "ömsesidiga eller till och med konnexa fordringar ... är lämpliga för avräkning" i gemenskapsrätten.⁶⁷ I enlighet med vad som har anförts i rättspraxis finns det krav på ömsesidighet i de olika nationella rättsordningarna enligt vilka avräkning är tillåtet, även om de varierar mycket vad beträffar den närmare utformningen. I vissa medlemsstater utgör staten och dess organ inte

en enhet i detta hänseende. I exempelvis Irland är varje minister i regeringen en särskild juridisk person, vilket innebär att en minister inte kan avräkna ett belopp som skall utbetalas till någon annan från en utbetalning som ministern skall göra. Det är en uppenbar förutsättning för avräkning i detta mål att jordbruksministern och den myndighet som tar ut skatt enligt dansk rätt är en enhet i detta hänseende. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra detta. I gemenskapsrätten fastslås inte betydelsen eller räckvidden av den ömsesidighet som krävs för tillämpning av nationella regler om avräkning.⁶⁸ I gemenskapsrätten provas fortfarande den mer generella frågan om huruvida den nationella regeln påverkar gemenskapsrättens, och därmed förordningens, räckvidd och verkan.

60. I exempelvis domen i målet UNAPROL⁶⁹ konstaterade domstolen att gemenskapsrätten inte reglerar frågan om vem som skall ha den bankränta som uppkommer på de belopp som det nationella interventionsorganet förvaltar innan de utbetalas till stödmottagare i form av stöd. Förekomsten av en sådan rätt skall därför fastställas i nationell rätt, förutsatt att de ifrågakvarande reglerna

68 — Situationen är självklart en annan när gemenskapen själv direkt företar avräkning, vilket var fallet i målet DEKA mot EEG, eftersom det i avsaknad av särskilda regler skall fastställas gemensamma kriterier på grundval av de allmänna rättsprinciper som är gemensamma för medlemsstaterna.

69 — Ovan fotnot 19.

67 — Punkt 13 (ovan fotnot 22).

inte äventyrar en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten eller dess verkan.⁷⁰ Domstolen behöver därför inte fastställa om det nationella interventionsorganet rätteligen har status som mellanhand eller som ägare av ifrågavarande belopp.⁷¹

61. Jag har redan uppgivit att enligt min mening berörs inte stödmottagarnas intressen av avräkningen på ett sätt som undergräver förordningens riktiga funktion och uppnåendet av dess mål eller som strider mot bestämmelserna i förordning nr 729/70. Av dessa skäl kan det inte heller sägas att gemenskapen lider någon skada av detta.

62. Det kan ändå vara till hjälp med en redogörelse för min uppfattning om i vilken egenskap de av medlemsstaterna utsedda myndigheterna handlar, med avseende på gemenskapsrätten, när de utbetalar belopp med stöd av förordningen, för det fall domstolen skulle fastslå att den egenskap i vilken dessa myndigheter handlar när de utbetalar stödbelopp har självständig betydelse, eller för det fall det kan vara till hjälp för den nationella domstolen vid tillämpningen av de nationella reglerna. Enligt min mening skiljer sig medlemsstaternas och deras myndigheters förhållande till gemenskapen⁷² i detta

sammanhang bara litet från det förhållande som uppstår när de vidtar åtgärder för att uppfylla en skyldighet enligt gemenskapsrätten, oavsett om det rör sig om uttag av mervärdesskatt, tillämpning av gemenskapsregler med direkt effekt eller genomförande av direktiv. De handlar för egen räkning och utövar sin kompetens såsom underordnade både nationell rätt och gemenskapsrätten. De handlar inte som gemenskapens ombud eller mellanhand, eller för dess räkning, utan detta är bara ett talesätt. De "tillämpar gemenskapsrätten på eget ansvar".⁷³ Domstolen har således i flera mål angående förluster som enskilda har åsamkats till följd av genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitikens fastslagit att oavsett vilken roll kommissionen spelar är det interventionsorganen som är de ansvariga, till följd av deras oberoende ställning i förhållande till gemenskapens myndigheter.⁷⁴ Denna slutsats påverkas inte alls av den omständigheten att gemenskapen finansierar de nödvändiga utgifter som följer av förordningen (naturligtvis med förbehåll för det finansiellt betydelsefulla undantaget för administrativa omkostnader). Den omständigheten att gemenskapen ställer de nödvändiga medlen till förfogande före eller efter motsvarande utbetalning av stöd saknar därför helt betydelse.

63. Domstolen har ofta fastslagit att den gemensamma jordbrukspolitikens fungerar på

70 — Punkterna 24, 25 och 28.

71 — Punkt 12.

72 — Jag har redan påpekat att förhållandet mellan statens olika grenar fastställs i nationella regler om ömsesidighet.

73 — Dom av den 10 juni 1982 i mål 217/81, Interagra mot kommissionen (REG 1982, s. 2233), punkt 7, och av den 27 mars 1980 i mål 133/79, Sucrimex (REG 1980, s. 1299).

74 — Domen i målet Eurico mot kommissionen (ovan fotnot 32), punkt 18, dom av den 22 januari 1976 i mål 60/75, AIMA (REG 1976, s. 45, svensk specialutgåva, häfte 3), av den 13 februari 1979 i mål 101/78, Granaria (REG 1979, s. 623, svensk specialutgåva, häfte 4), samt domarna i de ovan nämnda målen Sucrimex och Interagra.

grundval av en kompetensfördelning mellan gemenskapen och medlemsstaterna.⁷⁵ Denna kompetensfördelning har inom jordbrukssektorn bland annat kommit till uttryck i artiklarna 4 och 8 i förordning nr 729/70. I mål 34/89, Italien mot kommissionen, gjorde således domstolen en åtskillnad mellan förhållandet, enligt artikel 8 i förordning nr 729/70, mellan interventionsorganen och näringsidkarna, som regleras i nationell rätt, och förhållandet mellan medlemsstaterna och kommissionen, som "inte rör själva beviljandet av stödet eller återkrav på för stora förskottsbetalningar, men däremot frågan om huruvida det är den berörda medlemsstaten eller gemenskapen som skall bära de ekonomiska kostnader som är förbundna med detta".⁷⁶

Fråga 2 c

64. Den nationella domstolen väcker frågan om diskriminering, och i synnerhet frågan om betydelsen av en begränsning i praxis för avräkning av stödmottagares skatteskulder till staten från vissa nationella närings- och miljöbidrag. Varje fråga om diskriminering kan endast avgöras genom att den nationella domstolen jämför de regler som gäller för olika former av fordringar och de särskilda

kännetecknen för dessa fordringar, även om EG-domstolen har behörighet att ge vägledning för denna jämförelse. Det är av största vikt att nationella regler inte får tillåta att avräkning används friare mot gemenskapsrättsliga fordringar än mot fordringar enligt nationell rätt.

75 — Domen i målet UNAPROL (ovan fotnot 19), punkt 27, och domen i målet Balkan Import-Export (ovan fotnot 43), punkt 5. Se även generaladvokat van Gervens förslag till avgörande i målet UNAPROL, punkterna 14 och 15.

76 — Punkt 10 (ovan fotnot 20). Denna kompetensfördelning framgår också av det system för övervakning som har införts genom artikel 9 i förordning nr 729/70. Se dom av den 9 oktober 1990 i mål C-366/88, Frankrike mot kommissionen (REG 1990, s. I-3571, punkt 20—23).

65. Den första möjligen diskriminerande aspekten av tillämpningen av de danska reglerna rör förekomsten av vad som i begäran om förhandsavgörande betecknas som ett undantag på grund av allmänna och sociala hänsyn. Även om detta undantags närmare innebörd är oklar, skulle det föreligga rättsstridig diskriminering om undantaget inte, i den mån det är tillämpligt, också används vid avräkning av skatteskulder från gemenskapens jordbruksstöd. Om undantaget exempelvis medger eller kräver att hänsyn skall tas till gäldenärens personliga förhållanden, skulle det strida mot gemenskapsrätten om en jordbrukare fråntas ett helt stödbelopp på grund av att han har en skatteskuld, medan en annan person, som befinner sig i en liknande situation, eller till och med samma person, kan begära att en fordran som han har på staten enligt nationell rätt skall undantas helt eller delvis. Om däremot hela kategorier av statliga utbetalningar, såsom exempelvis löner, pensioner eller sociala förmåner, eller fastställda minimibelopp för sådana utbetalningar, på grund av sociala eller allmänna hänsyn inte omfattas av tillämpningsområdet för nationella regler om

avräkning, skall den nationella domstolen undersöka om sådana skulder är jämförbara med stöd enligt förordningen. Den nationella domstolen bör i detta hänseende beakta att även om förordningen är en strukturerad åtgärd, rör den fortfarande, såsom anges i andra övervägandet i förordningen, jordbrukarnas inkomster, och det fastställs i artikel 39.1 b i fördraget att ett av målen med den gemensamma jordbrukspolitikens är att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard. Bortsett från kompensationsbetalningar för uttag av mark, utgör utbetalningarna enligt förordningen enbart ett komplement till det pris som jordbrukaren erhåller för sin skörd, men detta är bara av avgörande betydelse om begränsningarna i nationell rätt för avräkning från lön med mera upphävs mot bakgrund av ytterligare inkomstkällor.

66. För det andra skall särbehandlingen av vissa nationella former av ekonomiska bidrag prövas. Vid tidpunkten för de ifrågavarande avräkningarna i detta mål förefaller det åtminstone säkert att vissa sådana bidrag i praxis inte blev föremål för någon avräkning över huvud taget, av fruktan för att genomförandet av de ifrågavarande projekten skulle hindras. Vissa av de undantagna bidragen rörde projekt inom jordbrukssektorn, avseende både primär produktion och sekundär bearbetning. Enligt min mening är det inte nödvändigt att de undantagna nationella stöden i alla hänseenden och detaljer är jämförbara med det stöd som beviljas enligt förordningen, för att det skall kunna fastställas att det föreligger diskriminering. I enlighet med

vad generaladvokat Mancini anförde i sitt förslag till avgörande i målet *San Giorgio* om ett nationellt avgiftssystem, skulle en uppdelning av nationella avgiftssystem (eller i föreliggande fall nationella bidrag) på ett antal sektorer, och en därpå följande begränsning av principen om förbud mot diskriminering till varje sektor, inte enbart innebära att principen försvagades, utan den skulle i det närmaste undanröjas.⁷⁷ Domstolen förklarade således i domen i målet *Finsider* mot kommissionen att olikheter i behandlingen kunde vara befogade när de grundades på "objektiva och väsentliga skillnader".⁷⁸ Varje form av stöd till en ekonomisk verksamhet, som annars inte skulle vara möjlig med hänsyn till marknadsstrukturen, bör anses som jämförbar. För att fastställa detta är det inte ens nödvändigt att undantaget är tillämpligt på stöd inom jordbrukssektorn, eftersom det inte nödvändigtvis måste vara fråga om diskriminering av olika former av stöd som erhålls av samma stödmottagare. Om utbetalningar av kompensationsbetalningar enligt förordningen skulle anses vara jämförbara med någon av de olika formerna av nationella bidrag, skulle det föreligga rättsstridig diskriminering såvida de nationella bidragen i och för sig i teorin kan bli föremål för full avräkning men då detta inte är fallet i praktiken.

67. De danska myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning vad avser avräk-

77 — REG 1983, s. 3634 (ovan fotnot 26). Se även dom av den 19 oktober 1977 i de förenade målen 117/76 och 16/77, *Ruckdeschel* (REG 1977, s. 1753, svensk specialutgåva, häfte 3), punkt 7.

78 — Dom av den 15 januari 1985 i mål 250/83 (REG 1985, s. 131), punkt 8 (min kursivering).

ningsreglernas tillämpning är enligt min mening inte nödvändigtvis rättsstridigt på grund av vad kommissionen beskriver som en permanent risk för diskriminering. Beslutet att använda sig av avräkning är sannolikt alltid skönsmässigt i den meningen att det är en valmöjlighet för borgenären, vars utnyttjande av denna möjlighet är beroende av hans bedömning av gäldenärens solvens. Undantag mot bakgrund av skattegäldenärernas personliga förhållanden eller deras sannolika möjligheter att fortsätta sin rörelse är också, på grund av sin natur, skönsmässiga. Å ena sidan har domstolen uteslutit tillämpning av nationella regler som innebär en skönsmässig bedömning av det lämpliga i att kräva återbetalning av gemenskapsmedel som har utbetalats felaktigt eller på grund av oegentligheter⁷⁹, i synnerhet på grundval av ekonomiska kriterier.⁸⁰ Å andra sidan har domstolen tillåtit att man av personliga billighetsskäl kan underlåta att indriva sådana belopp enligt nationella regler som inte medför diskriminering, och som inte strider mot målen för den gemensamma organisationen av marknaden i fråga.⁸¹ Domstolen har också godtagit icke diskriminerande tillämpning av nationella regler som av billighetsskäl tillåter återbetalning av för mycket betald tull efter utgången av den normala nationella tidsfristen, när detta inte ändrar verkningarna av de relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna.⁸² Det är klart att den omständigheten att en jordbrukare skönsmässigt beviljas kompensationsbetalningar med stöd av förordningen, av sociala hänsyn eller av billighetsskäl, i stället för att betalningar inne-

hålls genom avräkning, inte skadar förordningens funktion. Det är enligt min mening inte jämförbart med underlåtelse att återkräva felaktigt utbetalda gemenskapsmedel. Detta ligger mycket närmare omständigheterna i målet Reichelt, som skilde sig en hel del från omständigheterna i detta mål, där en skönsmässig bedömning i enlighet med nationella skälighetsregler var tillåten för att motverka en nationell regel om begränsning av perioder, som inskränkte en importörs möjlighet att återkräva för mycket betald tull, som han i princip var berättigad till enligt gemenskapsrätten. Jag anser därför att en skönsmässig bedömning av avräkning på mer omfattande ekonomiska grunder också skall vara tillåten. Detta gäller emellertid med förbehåll för kravet på att det inte skall förekomma diskriminering. Om jämförbara nationella bidrag i praktiken aldrig är föremål för avräkning, innebär inte enbart möjligheten av en skönsmässig underlåtelse att företa avräkning från utbetalningar med stöd av förordningen att kravet på likabehandling av gemenskapsrättsliga utbetalningar och utbetalningar enligt nationell rätt är uppfyllt.

Fråga 2 d

79 — Domen i målet BayWa (ovan fotnot 36), punkt 30, och i målet Deutsche Milchkontor mot Tyskland (ovan fotnot 38), punkt 22.

80 — Domen i målet Balkan Import-Export (ovan fotnot 43), punkt 5.

81 — Dom av den 27 maj 1993 i mål C-290/91, Peter (REG 1993, s. I-2981), punkt 11. Generaladvokat Jacobs gjorde i sitt förslag till avgörande åtskillnad mellan en skälighetsbedömning och en skönsmässig bedömning av lämpligheten i att underlåta att kräva återbetalning.

82 — Dom av den 27 maj 1982 i mål 113/81, Reichelt (REG 1982, s. 1957), punkt 16.

68. Mot bakgrund av diskussionen ovan anser jag inte att det är nödvändigt för tillämpningen av nationella regler om avräkning, som inte medför diskriminering, på

stöd som utbetalas enligt förordningen, att motfordran grundas på gemenskapsrätten eller att en del av denna skall överlåtas till gemenskapen som en del av dess egna medel. Om domstolen emellertid inte delar denna uppfattning, är det av betydelse att medlemsstaterna enligt gemenskapsrätten skall genomföra ett system för mervärdesskatt och att Bent Jensen har underlåtit att betala denna skatt. Medlemsstaterna har i princip samma funktion när de uttar mervärdesskatt som när de utbetalar gemenskapens jordbruksstöd, det vill säga de handlar som självständiga rättssubjekt enligt gemenskapsrätten och uppfyller sina skyldigheter enligt denna.⁸³ Den omständigheten att de i det förstnämnda fallet fördelar belopp som helt och hållet tillhandahålls av gemenskapen, medan de själva står för de administrativa omkostnaderna, och att de i det sistnämnda fallet behåller merparten av den uttagna skatten och endast överlåter en liten del av denna till gemenskapen, är irrelevant. I så fall skulle det kunna anses att fordringarna är ömsesidiga på samma sätt som fordringarna i målet DEKA mot EEG, där bägge fordringarna hade uppkommit i anledning av den gemensamma jordbrukspolitiken, men inte avsåg samma ordning — den ena rörde produktionsbidrag och den andra rörde felaktigt utbetalade exportbidrag. Om gemenskapsrätten tillåter att gemenskapen företar avräkning med avseende på fordringar enligt två olika ordningar, bör den också tillåta medlemsstaterna att, enligt nationella regler som inte medför diskriminering, avräkna skatteskulder som de enligt gemenskapsrätten är skyldiga att utta från jordbruksstöd som de

enligt gemenskapsrätten är skyldiga att utbetala till skattgäldenärer.

Den fjärde frågan

69. I artikel 10.1 i förordningen föreskrivs att stöden skall utbetalas inom en tidsfrist om elva veckor, men det krävs inte uttryckligen att stöden skall utbetalas så snart som den av medlemsstaten utsedda myndigheten har fastslagit att en jordbrukare som har ingivit en ansökan har rätt till en sådan kompensationsbetalning. Jag anser emellertid att förordningens faktiska verkan skulle undergrävas om en betalning innehölls när det har fastslagits att sökanden har rätt till denna, och detta skulle även vara fallet om den föreskrivna tidsfristen respekterades. Även om det i princip inte strider mot gemenskapsrätten att medlemsstaternas myndigheter företar avräkningar från utbetalningar av kompensationsbetalningar, betyder detta inte att deras undersökningar av om en jordbrukare även är skattgäldenär kan tillåtas rubba förordningens normala funktion. Det kan förutsättas att sådana förseningar skulle beröra alla jordbrukare, inte bara dem som efter en undersökning visar sig ha en skuld till skattemyndigheterna. Varje försening av utbetalningarna kan vara kostsam för jordbrukarna, i synnerhet för dem som vill använda stödet till att återbetala skulder till tredje parter, vars fordringar löper med ränta. I artikel 13 i förordningen hänvisas det till förordning nr 729/70, och i den version av artikel 4.2 som är aktuell i målet angavs att medlemsstaterna skulle säkerställa att belopp som ställdes till förfogande av gemenskapen

83 — Vad avser den grundläggande skyldigheten att införa ett system för mervärdesskatt, se artikel 1 i rådets andra direktiv (67/228/EEG) av den 11 april 1967 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om omsättningsskatter — Det gemensamma mervärdesskattesystemets struktur och tillämpningsföreskrifter (EGT L 71, s. 1303).

utbetalades utan dröjsmål. Även om denna bestämmelse har förlorat mycket av sin verkan på grund av att medlemsstaterna sedan år 1988 enbart erhåller förskott för utgifter som redan har bekostats av nationella medel,

vittnar den om gemenskapens intresse av en skyndsam utbetalning av bland annat belopp som skall stabilisera jordbruksmarknaderna. Dessutom är det ifrågavarande dröjsmålet sannolikt objektivt sett onödigt.

V — Förslag till avgörande

70. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar Østre Landsrets frågor på följande sätt:

- 1) Artikel 15.3 i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor hindrar inte att en medlemsstat med stöd av nationella regler, utan ytterligare kostnader, avräknar en skatteskuld som jordbrukaren har till medlemsstaten från kompensationsbetalningar som jordbrukaren har rätt till enligt förordningen.
- 2) Gemenskapsrätten hindrar inte att en medlemsstat med stöd av nationella regler avräknar förfallna skulder till en medlemsstat från ett belopp som skall utbetalas till en stödmottagare i enlighet med en gemenskapsrättsakt, förutsatt att de nationella reglerna i fråga inte gör det omöjligt att utnyttja den ifrågavarande rättigheten som följer av gemenskapsrätten eller hindrar funktionen av det system som har inrättats genom gemenskapsrättsakten och att dessa regler inte tillämpas på ett diskriminerande sätt.
- 3) En medlemsstats avräkning enligt nationella regler av skatteskulder till medlemsstaten från kompensationsbetalningar enligt förordning nr 1765/92, gör det inte omöjligt att utnyttja rättigheter enligt förordningen och hindrar inte funktionen av det system som har införts genom förordningen.

- 4) Svaret i den tredje punkten påverkas inte av det förhållandet att stödbeloppet utbetalas i förskott av medlemsstaten, som endast har rätt att få ersättning för det utbetalade stödet om gemenskapsrättens regler om utbetalningar har följts och som själv skall stå för kostnaderna för administrationen av det system som har införts genom förordning nr 1765/92.
- 5) Svaret i den tredje punkten påverkas inte av att det finns nationella regler, enligt vilka det är ett villkor för avräkning att det föreligger ömsesidighet mellan gäldenären med avseende på huvudfordran och borgenären med avseende på motfordran.
- 6) Svaret i den tredje punkten påverkas inte av vilken den rättsliga grunden är för den förfallna skuld till staten som skall avräknas, och särskilt inte av den omständigheten att en del av det belopp från vilket avräkning skall ske ingår i gemenskapens egna medel.
- 7) Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om nationella bidrag, som i praxis är föremål för avräkning om högst 20 procent av det ifrågasatta beloppet, är jämförbara med kompensationsbetalningar enligt förordning nr 1765/92, för att bedöma om de nationella reglerna om avräkning tillämpas på ett diskriminerande sätt. Det ankommer likaledes på den nationella domstolen att i samma syfte avgöra om kompensationsbetalningar enligt denna förordning är jämförbara med vissa andra former av betalningar, med avseende på vilka möjligheten till avräkning är begränsad på grund av sociala hänsyn.
- 8) Det strider mot gemenskapsrätten att innehålla utbetalningar av kompensationsbetalningar enligt förordning nr 1765/92 för att det skall kunna undersökas om staten har förfallna fordringar på stödmottagaren som den vill avräkna.