

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL N. FENNELLY

van 27 november 1997 *

I — Inleiding

1. In deze zaak draait het om de vraag, of een lidstaat nationale bepalingen mag toepassen op grond waarvan bedragen waarop iemand krachtens het gemeenschapsrecht aanspraak heeft, worden verrekend met belastingen die die lidstaat naar nationaal recht van de steun-gerechtigde te vorderen heeft. Ingevolge de toepasselijke gemeenschapswetgeving, die een onderdeel vormt van de McSharry-landbouwhervormingen, moeten bepaalde vormen van landbouwsteun op een nader aan-gegeven datum „volledig” aan de begunstig-den worden uitbetaald.

II — Juridische en feitelijke context

i) Gemeenschapswetgeving

2. In het kader van de betrokken landbouw-hervormingen werden indirecte subsidies in de vorm van prijssteun vervangen door een regeling die beoogde, de communautaire prijzen gelijk te trekken met de prijzen op de wereldmarkt, en waarbij de compensatie-bedragen rechtstreeks aan de producenten werden uitbetaald. De hervormingen werden in gang gezet met verordening (EEG) nr. 3766/91 van de Raad van 12 december 1991 inzake een steunregeling voor de pro-ducenten van sojabonen, kool- en raapzaad

en zonnebloemzaad ¹, en verordening (EEG) nr. 615/92 van de Commissie van 10 maart 1992 ter uitvoering van de steunregeling voor producenten van sojabonen, raapzaad, kool-zaad en zonnebloemzaad. ² Een meer alge-mene regeling kwam tot stand met verorde-ning (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steun-regeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen ³ (hierna: „verorde-ning”). In de tweede overweging van de con-siderans van de verordening wordt verklaard dat, „om tot een beter marktevenwicht te komen, een nieuwe steunregeling dient te worden ingesteld (...) [waarbij] het inkomensverlies dat het gevolg is van de ver-laging van de regelingsprijzen wordt gecompenseerd door middel van een compensatie-bedrag voor de producenten die de betrokken gewassen inzaaien”, en dat „het voor compensatie in aanmerking komende gebied derhalve dient te worden beperkt tot het gebied dat in het verleden met akkerbouwgewassen was ingezaaid of dat in het kader van een door de overheid gesubsidiëerde regeling was braakgelegd”.

3. De compensatiebedragen zijn gebaseerd op de hoeveelheid land die is ingezaaid of uit productie is genomen. ⁴ Producenten die steun aanvragen, verbinden zich ertoe een bepaald deel van hun areaal uit productie te nemen, en ontvangen in ruil daarvoor een compensa-

1 — PB L 356, blz. 17.

2 — PB L 67, blz. 11.

3 — PB L 181, blz. 12.

4 — Artikelen 2, lid 2, en 7 van de verordening.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

tie.⁵ Het compensatiebedrag per hectare wordt regionaal berekend, door vermenigvuldiging van een bepaald basisbedrag per ton met de voor de betrokken regio vastgestelde gemiddelde graanopbrengst van 1986/1987 tot 1990/1991.⁶ Dit bedrag en de compensatie voor de verplichting om grond uit productie te nemen, kunnen op grond van de ontwikkelingen op het vlak van productie, productiviteit en markten worden gewijzigd.⁷ Indien het totaal van de individuele arealen waarvoor een beroep op steun wordt gedaan, groter is dan het regionale basisareaal dat gedurende de referentieperiode 1989-1991 met akkerbouwgewassen was ingezaaid of overeenkomstig een door de overheid gesubsidieerde regeling was braakgelegd, wordt het voor steun in aanmerking komende areaal proportioneel verkleind of wordt in de daaropvolgende jaren de producenten de verplichting opgelegd, zonder compensatie een bijkomend — proportioneel — gedeelte van hun grond uit productie te nemen.⁸ In plaats van een systeem van regionale basisarealen kunnen de lidstaten een systeem van individuele basisarealen toepassen voor hun gehele grondgebied. Een basisareaal wordt voor ieder bedrijf vastgesteld op het gemiddelde aantal hectares dat gedurende de referentieperiode was ingezaaid of braakgelegd.⁹ In dat geval kunnen de producenten enkel steun aanvragen voor het hun toegewezen areaal.

4. Artikel 13 van de verordening bepaalt, dat de betrokken maatregelen worden beschouwd als interventie maatregelen ter regulering van de landbouwmarkten in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de

financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.¹⁰ Ingevolge artikel 10, lid 1, moeten de compensatiebedragen worden uitbetaald in de periode van 16 oktober tot en met 31 december die volgt op de oogst. Artikel 15, lid 3, de bepaling die in deze zaak centraal staat, bepaalt: „De in deze verordening bedoelde bedragen moeten volledig aan de begunstigten worden uitbetaald.” Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 615/92 bepaalde in gelijke zin: „Behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening worden de in deze verordening bedoelde betalingen aan de producenten uitgekeerd zonder enige korting.”

5. Ten tijde van de feiten van de hoofdingen¹¹ bepaalde artikel 4 van verordening nr. 729/70, dat de lidstaten de diensten en organen dienden aan te wijzen, die zij machtigden tot uitbetaling van de betrokken uitgaven, en waaraan de Commissie de nodige middelen ter beschikking zou stellen. Artikel 4, lid 2, tweede alinea, bepaalde: „De lidstaten zien erop toe dat deze middelen onverwijld en uitsluitend voor de beoogde doeleinden worden gebruikt.” Na het einde van het begrotingsjaar 1987 waren de lidstaten verplicht, de financiële middelen ter dekking van de noodzakelijke uitgaven ter beschikking te stellen naar gelang van de behoeften van hun betaaldiensten, terwijl de Commissie betalingen deed ter dekking van uitgaven die de lidstaten reeds hadden gedaan.¹²

10 — PB L 94, blz. 13.

11 — De artikelen 4, 5 en 8 van verordening nr. 729/70 zijn met ingang van 16 oktober 1995 gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1).

12 — Artikel 4, lid 2, derde alinea, en artikel 5, lid 2, sub a, van verordening nr. 729/70, zoals ingevoegd respectievelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3183/87 van de Raad van 19 oktober 1987 houdende vaststelling van bijzondere bepalingen betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 304, blz. 1), en opnieuw gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2048/88 van de Raad van 24 juni 1988 (PB L 185, blz. 1). Vroeger bepaalde artikel 5, lid 2, sub a, dat de Commissie aan de lidstaten voorschotten diende uit te keren voordat de uitgaven werden gedaan.

5 — Artikelen 2, lid 5, en 7, lid 1, van de verordening. Luidens artikel 8, lid 1, kunnen kleine producenten aanspraak maken op het compensatiebedrag in het kader van een vereenvoudigde regeling, die geen braakleggingsverplichting impliceert.

6 — Artikelen 4, leden 1 en 2, van de verordening.

7 — Artikel 15, lid 1, van de verordening.

8 — Artikel 2, lid 6, van de verordening.

9 — Artikel 2, lid 3, van de verordening.

Artikel 8 van verordening nr. 729/70 bepaalde op het relevante tijdstip:

De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door deze in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven."

„1. De lidstaten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds [Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw] gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

(...)

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

6. Artikel 14 van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen¹³, heeft betrekking op de terugbetaling van ten onrechte uitgekeerde steun. Artikel 14, lid 2, bepaalt:

„De lidstaten kunnen evenwel besluiten dat het bovenbedoelde bedrag [in het geval van een onverschuldigde betaling aan een landbouwer] niet hoeft te worden terugbetaald, maar in mindering komt op het eerste voorschot dat na de datum van het besluit betreffende de terugbetaling aan het betrokken bedrijfshoofd wordt verstrekt, of op de eerste betaling aan hem na die datum. In dit geval wordt geen rente berekend nadat de begunstigde van de onverschuldigde betaling in kennis is gesteld.”

13 — PB L 391, blz. 36. Deze verordening is van toepassing sinds 1 februari 1993 en werd vastgesteld op basis van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1), die onder meer van toepassing is op de bij de verordening ingestelde steunregeling.

ii) *Deense wetgeving*

7. Volgens algemene beginselen van Deens recht kunnen overheidsdiensten belasting-schulden van personen die recht hebben op overheidssteun, op drie manieren invorderen. In de eerste plaats kan een overheidsdienst als elke schuldeiser op de aan zijn debiteur verschuldigde steunbedragen beslag leggen, waarvoor, indien de debiteur bezwaar maakt, een bevel van de bevoegde rechter vereist is. De normale voorrangregels zijn van toepassing. De steun wordt rechtstreeks betaald aan degene ten behoeve van wie een dergelijk bevel wordt gegeven.

8. In de tweede plaats kan de schuldenaar zijn recht op de bedragen die een overheidsdienst hem verschuldigd is of naar verwachting verschuldigd zal zijn, vrijwillig overdragen aan zijn schuldeisers, overheidsdiensten daaronder begrepen. In geval van cessie aan meerdere schuldeisers gelden de voorrangregels. In geval van cessie aan een particuliere schuldeiser is de cessionaris gerechtigd, de betrokken steun rechtstreeks van de bevoegde overheidsdienst te vorderen.

9. Tot slot is er de in de onderhavige zaak in geding zijnde mogelijkheid van verrekening. De vorderingen moeten wederkerig zijn in die zin, dat de ene schuldenaar schuldeiser is van de andere. In dit verband wordt aangenomen, dat de verschillende organen van de

Deense Staat een eenheid vormen.¹⁴ Zo kan bijvoorbeeld een schuld die iemand aan de belastingdienst heeft, normaal gesproken worden verrekend met de bedragen waarop die persoon jegens andere ministeries aanspraak heeft.

10. In bepaalde gevallen is verrekening echter op grond van sociale en algemene overwegingen uitgesloten.¹⁵ Het is niet gebruikelijk, dat vermogensrechtelijke schulden jegens particulieren (bijvoorbeeld op grond van levering van goederen en diensten of op grond van overeenkomsten) worden verrekend met andere schulden, zoals belasting-schulden.¹⁶ Bovendien blijkt, dat de praktijken aanzien van de verrekening van overheidsvorderingen met subsidies aan ondernemingen heeft gevarieerd. Op een aantal gebieden heeft in het verleden geen verrekening plaatsgevonden met subsidies ter uitvoering van bepaalde projecten, op grond van de overweging dat het project anders wellicht niet volledig zou worden uitgevoerd. Ingevolge wet nr. 284 van 27 april 1994 kan in bepaalde gevallen verrekening plaatsvinden tot ten hoogste 20 % van dergelijke subsidies, ofschoon dit de algemene bevoegdheid van de staat om het volledige bedrag te verrekenen, onverlet lijkt te laten. Op het bevoegdheidsgebied van het Ministerie van Landbouw geldt deze beperkte verrekeningsmogelijkheid onder meer voor subsidies ten behoeve van de ontwikkeling van landbouw- of visserijproducten, hetzij in

14 — Deze bewering in de verwijzingsbeschikking wordt betwist door de heer Jensen, die meent dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de staat en de regionale en lokale autoriteiten. Het is aan de nationale rechter om de eventueel nog bestaande geschilpunten met betrekking tot de aan de nationale regels te geven uitlegging op te lossen.

15 — Zo kan geen verrekening plaatsvinden met betalingen die noodzakelijk zijn om te voorzien in essentiële levensbehoeften, zoals lonen, pensioenen en sociale uitkeringen.

16 — Circulaire nr. 186 van het Ministerie van Justitie van 22 november 1983.

het kader van projecten in de primaire landbouw, hetzij in het kader van projecten betreffende de verwerking van dergelijke producten. Wanneer het gaat om subsidies die buiten de werkingssfeer van wet nr. 284 vallen, vindt in het geheel geen verrekening plaats.

11. De cessie van een vordering doet in de regel geen afbreuk aan de bevoegdheid tot verrekening. Wanneer een schuldeiser een vordering cedeert aan een derde, kan de schuldenaar zijn schuld nog steeds verrekenen met een tegenvordering op de cedent, tenzij die vordering is ontstaan na het tijdstip waarop hij van de cessie kennis kreeg of daarvan kennis had kunnen hebben. Indien de vordering van de schuldenaar op dat tijdstip nog niet opeisbaar was, kan de schuldenaar die vordering enkel voor verrekening gebruiken, voor zover deze uiterlijk op dezelfde datum als de gecedeerde vordering opeisbaar wordt.¹⁷

iii) *Feiten*

12. In het verleden heeft de Deense Staat bij de uitbetaling van landbouwsteun dikwijls verrekening toegepast met belastingschulden van landbouwers en andere personen. Het directoraat Europese aangelegenheden van het Deense Ministerie van Landbouw (hierna: „directoraat EG”), de nationale

dienst die belast is met de uitbetaling van compensatiebedragen, verzocht het directoraat-generaal Landbouw van de Commissie in juli 1992, zijn mening te geven over deze praktijk in het licht van verordening nr. 615/92. Bij brief van 12 november 1992 antwoordde het directoraat-generaal, dat voor zover de nationale wetgeving deze verrekening toestond, het gemeenschapsrecht er niet aan in de weg stond, mits daarbij geen onderscheid werd gemaakt al naar gelang de uitbetaling krachtens gemeenschapsrecht of krachtens nationaal recht geschiedde, en mits uitbetalingen krachtens het gemeenschapsrecht daardoor niet onmogelijk werden gemaakt. Opgemerkt werd, dat artikel 2, lid 2, van verordening nr. 615/92 en artikel 15, lid 3, van de verordening enkel voorschreven, dat op de aan de producenten verschuldigde bedragen geen korting werd toegepast wegens administratiekosten of om andere redenen. Nadat de juridische dienst van de Commissie de kwestie nader had onderzocht, deelde het directoraat-generaal het Deense Ministerie van Landbouw echter op 7 oktober 1994 mee, dat het was teruggekomen van zijn eerdere „voorlopige standpunt”. De juridische dienst van de Commissie was tot de conclusie gekomen, dat verrekening van krachtens de verordening verschuldigde bedragen met andere schulden ontoelaatbaar was, aangezien volgens artikel 15, lid 3, van de verordening de steun volledig moet worden uitbetaald. Bovendien zou verrekening de doeltreffendheid van de steunregeling in gevaar brengen, aangezien de lidstaten belastingschulden van de producenten zouden kunnen innen zonder de normale inningsprocedures te volgen, iets wat onder de vroegere prijssteunregeling niet mogelijk was.¹⁸ Ofschoon hij het met het standpunt van de Commissie niet eens was, besloot de Deense Staat daarop bedoelde verrekening niet langer toe te passen.

17 — Artikel 28 van wet nr. 669 van 23 september 1986.

18 — Nota van 27 april 1994 van de juridische dienst van de Commissie aan de directeur-generaal Landbouw.

13. De hoofdgedingen hebben betrekking op, respectievelijk, een geval van eenvoudige verrekening en een geval van verrekening na cessie, die beide hebben plaatsgevonden in 1993, dat wil zeggen voordat de Commissie en de Deense Staat hun beleid wijzigden. Het steunbedrag waarop Jensen eind 1993 recht had (DKR 33 563), werd verrekend met een opeisbare BTW-schuld, die hoger was dan het steunbedrag. De steun zou anders zijn aangewend om alle schulden van Jensen, inclusief die jegens de fiscus, voor een deel te voldoen in het kader van een akkoord met de schuldeisers, maar als gevolg van verrekening moesten de overige schuldeisers met een veel lager bedrag genoegen nemen.

14. In het voorjaar van 1993 had landbouwer Stenholt het steunbedrag dat hem aan het einde van het seizoen zou moeten worden uitgekeerd (45 574 DKR), bij wijze van betaling voor bepaalde leveringen gecedeerd aan Korn- og Foderstofkompagniet A/S (hierna: „KFK”), een graan- en veevoederonderneming. De Deense Staat kon dat steunbedrag echter verrekenen met de schuld die Stenholt jegens hem had uit hoofde van een schuldsaneringlening die hem was verstrekt in 1984, toen zijn totale schuld aan zowel openbare als particuliere schuldeisers was verlaagd in een procedure die gelijkenis vertoont met een faillissement.

15. Zowel Jensen als KFK heeft voor het Østre Landsret van het directoraat EG van het Ministerie van Landbouw (hierna: „ministerie”) betaling van de betrokken steun gevorderd. De nationale rechter heeft

de behandeling van de zaken geschorst en het Hof overeenkomstig artikel 177 EG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Staat het gemeenschapsrecht er in het algemeen aan in de weg, dat een lidstaat een bedrag waarop een ontvanger van steun recht heeft krachtens een gemeenschapsrechtelijke regeling, verreken met bedragen die de lidstaat te vorderen heeft?

2) a) Is het voor de beantwoording van vraag 1 van belang, dat de krachtens het gemeenschapsrecht te verlenen steun wordt voorgeschoten door de lidstaat, die slechts recht heeft op terugbetaling van toegekende steun voor zover de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de uitbetaling zijn geëerbiedigd en die de met het beheer van de steunregeling verbonden kosten voor zijn rekening moet nemen?

b) Is het voor de beantwoording van vraag 1 van belang, dat ingevolge de voorschriften van de lidstaat op het gebied van verrekening, deze verrekening slechts mogelijk is in geval twee personen wederkerig elkaars schuldenaar zijn?

- c) Is het voor de beantwoording van vraag 1 van betekenis, dat de lidstaat ten aanzien van bepaalde bedrijfs- en milieusteun de praktijk volgt dat verrekening mag plaatsvinden tot 20 % van deze overheidssteun?
- d) Is het voor de beantwoording van vraag 1 van belang, wat de rechtsgrondslag is van de vordering van de staat waarmee verrekening plaatsvindt?
- 4) Moet artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1765/92 aldus worden uitgelegd, dat de betrokken bedragen onmiddellijk moeten worden uitbetaald nadat het interventieorgaan de behandeling van de aanvraag van de begunstigde heeft afgerond, of kan met de uitbetaling worden gewacht totdat is onderzocht of de staat op de begunstigde vorderingen heeft die de staat wenst te verrekenen, mits de betaling maar vóór 31 december van het betrokken steunjaar plaatsvindt?"

III — Opmerkingen

In het bijzonder wordt gevraagd, of de lidstaten een ruimere bevoegdheid tot verrekening hebben, wanneer het bedrag waarmee verrekening plaatsvindt, of een deel hiervan, tot de eigen middelen van de Gemeenschap behoort.

- 3) Indien de vragen 1 en 2a-2d aldus moeten worden beantwoord, dat verrekening in het algemeen mogelijk is of mogelijk is onder bepaalde voorwaarden, wordt gevraagd of artikel 15, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1765/92 aldus moet worden uitgelegd, dat een lidstaat een nationaal interventieorgaan niet mag opdragen, door de begunstigde te ontvangen steun te verrekenen met vorderingen van de staat, die anders zouden kunnen worden gebruikt voor verrekening?

16. Er zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Jensen, het ministerie, de Commissie, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, Ierland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Mondelinge opmerkingen zijn gemaakt door Jensen, KFK, het ministerie, de Commissie, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, de Franse Republiek, de Helleense Republiek en Ierland.

17. In het algemeen spreken alle lidstaten die opmerkingen hebben ingediend, alsook het ministerie zich uit vóór de mogelijkheid, krachtens de verordening verschuldigde compensatiebedragen te verrekenen met belastingschulden, al gaan zij niet allemaal in op elk van de door de nationale rechter gestelde vragen afzonderlijk. Zij voeren hier-

voor ook grotendeels dezelfde redenen aan. Ik zal dan ook niet aangeven, wie precies welke argumenten heeft aangevoerd in verband met de eerste en de derde vraag, maar kortweg van de „lidstaten” spreken. Ofschoon de Commissie niet in alle omstandigheden wil uitsluiten, dat nationale overheidsorganen gemeenschapssteun kunnen verrekenen met nationale belasting-schulden, is zij evenals Jensen en KFK van mening, dat dit ontoelaatbaar is voor zover het krachtens de verordening uitgekeerde steun betreft. Het is derhalve dienstig, de argumenten die met betrekking tot elk van de door de nationale rechter gestelde vragen naar voren zijn gebracht, aan de hand van deze twee algemene gezichtspunten samen te vatten. Aangezien geen strikt onderscheid kan worden gemaakt tussen de argumenten die zijn aangevoerd in verband met de algemene mogelijkheid van verrekening, bedoeld in vraag 1, en die welke betrekking hebben op de meer specifieke uitleggingskwestie waarom het in vraag 3 gaat, zal ik die twee vragen samen behandelen.

Vragen 1 en 3

18. Jensen, KFK en de Commissie stellen, dat artikel 15, lid 3, van de verordening verrekening duidelijk verbiedt. Verrekening, en dus voldoening van een tegenvordering, kan niet op één lijn worden gesteld met betaling, voor zover de betrokken bedragen niet constant worden uitbetaald. Volgens de Commissie moet de landbouwer het geld op dezelfde wijze ontvangen als wanneer hij zijn product had verkocht. Hij moet zelf kunnen kiezen hoe hij de steun aanwendt, in plaats van dat hem eenzijdig een bepaalde wijze van beste-

ding wordt opgelegd. Tot staving van deze uitlegging van artikel 15, lid 3, beroept zowel Jensen als de Commissie zich op de doelstellingen van de verordening, zoals meteen hiëronder samengevat. De Commissie stelt, dat artikel 15, lid 3, van de verordening noch beslaglegging noch de heffing en inning van belastingen verbiedt, mits hierbij niet wordt gediscrimineerd en de gemeenschappelijke marktordening niet in gevaar wordt gebracht. In antwoord op een ter terechtzitting gestelde vraag heeft de Commissie verklaard, dat, zoals in de rechtspraak van het Hof is bevestigd, artikel 15, lid 3, van de verordening niet belet, dat steun wordt verrekend met bedragen die een landbouwer krachtens het gemeenschapsrecht verschuldigd is.

19. Jensen stelt, dat ongeacht of het wederkerig schuldenaarschap een voorwaarde van het gemeenschapsrecht dan wel enkel van het Deense recht is, deze voorwaarde in casu niet vervuld is. De bij de verordening ingestelde steunregeling wordt geregeld, gefinancierd en gecontroleerd door de Gemeenschap. Jensen en KFK merken op, dat de steunregeling louter wordt beheerd door de lidstaten, die ervoor moeten zorgen dat de steun wordt uitgekeerd aan degenen waarvoor hij bedoeld is.¹⁹ Het is derhalve irrelevant, of de rol van de lidstaat wordt omschreven als die van een gemachtigde of tussenpersoon, daar de steun in werkelijkheid verschuldigd is door een derde partij, namelijk de Gemeenschap. Naar het oordeel van Jensen en KFK moet verrekening door de staat in alle gevallen worden verboden, aangezien het een lidstaat niet kan

19 — Arrest van 14 juli 1994, Unaprol/AIMA (C-186/93, Jurispr. 1994, blz. I-3615).

worden toegestaan, dat hij zijn positie als uitbeter van steun eenzijdig, zonder enige vorm van rechterlijke controle misbruikt.²⁰ De autoriteiten van de lidstaten zouden anders in een bevoorrechte positie verkeren ten opzichte van andere schuldeisers, wat de Commissie ter terechtzitting heeft beaamd. Doel van de landbouwhervormingen was volgens Jensen niet, de lidstaten een eenvoudig en nieuw instrument voor het innen van belastingen te verschaffen. KFK stelt bovendien, dat het feit dat de steun door een overheidsorgaan in plaats van door een daartoe aangewezen onafhankelijk orgaan wordt uitbetaald, niet het gevolg is van een door verordening nr. 729/70 opgelegde verplichting, doch van de keuzevrijheid waarover de lidstaten ter zake beschikten.

20. De Commissie stelt, dat het gemeenschapsrecht niet in het algemeen in de weg staat aan de heffing of inning van nationale belastingen in de landbouwsector, gezien de nauwe verwevenheid van die sector met de gehele economie²¹, zolang de structuur van de markt of de werking van de bij de gemeenschappelijke marktordeningen ingestelde marktmechanismen daarbij maar niet in gevaar wordt gebracht. Er bestaan geen communautaire regels ter zake van de verrekening van gemeenschapssteun met nationale belastingsschulden, ofschoon ingevolge artikel 14 van verordening nr. 3887/92 en 's Hof's arresten in de zaken DEKA/Commissie²² en Continental Irish Meat²³ verrekening is toegestaan ingeval de wederzijdse vorderingen op het gemeenschapsrecht gebaseerd zijn. Bij gebreke van communautaire regels zouden neutrale nationale verrekeningsregels daarom in de regel kun-

nen worden toegepast. Ofschoon Jensen stelt, dat de uitdrukkelijke verrekeningsbepaling in artikel 14, lid 2, van verordening nr. 3887/92 verrekening in alle andere omstandigheden uitsluit, acht de Commissie die bepaling niet relevant voor andere situaties.

21. Jensen, KFK en de Commissie stellen echter stuk voor stuk, dat de toepassing van nationale verrekeningsregels in casu de verwezenlijking van het doel van de verordening — rechtstreeks bijdragen tot de instandhouding van het inkomen van de landbouwers en de achteruitgang compenseren die het gevolg is van de geleidelijke vermindering van prijsgaranties en exportrestituties — in gevaar zou brengen. De steun vormt een integrerend bestanddeel van de kredietgrondslag van landbouwbedrijven. Deze grondslag zou worden bedreigd indien hun cashflow werd onderbroken, terwijl de vroegere — indirecte — steunregeling op zichzelf de staat niet de mogelijkheid van verrekening bood. KFK betoogt, dat een pandrecht op alleen de oogst onvoldoende zekerheid biedt als gevolg van de door de landbouwhervormingen veroorzaakte prijsverlagingen, en dat landbouwers zelf zouden moeten kunnen kiezen, welke schuldeisers zij zekerheid verschaffen. Jensen en de Commissie wijzen er bovendien op, dat het mogelijk zou blijven om op vorderingen beslag te leggen, wat een doorzichtiger procedure is, die openstaat voor alle schuldeisers.

20 — Arrest van 11 oktober 1990, Italië/Commissie (C-34/89, Jurispr. 1990, blz. I-3603).

21 — Artikel 39, lid 2, sub c, van het Verdrag.

22 — Arrest van 1 maart 1983 (250/78, Jurispr. blz. 421).

23 — Arrest van 15 oktober 1985 (125/84, Jurispr. blz. 3441).

22. Naar het oordeel van de lidstaten is artikel 15, lid 3, van de verordening onvol-

doende nauwkeurig om een verbod van verrekening van belastingschulden met steun in het leven te roepen. Niets in de considerans van de verordening wijst erop, dat de wetgever een dergelijk verbod voor ogen had. Variaties op de in artikel 15, lid 3, gebezigde formulering zijn te vinden in andere wettelijke bepalingen, zoals artikel 2, lid 2, van verordening nr. 615/92 en artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 84/93 van de Commissie van 19 januari 1993 betreffende de specifieke steun die aan de telersverenigingen in de sector ruwe tabak wordt toegekend.²⁴ De „taalkundige” uitlegging die de Commissie aan het artikel geeft, zou tot rechtsonzekerheid leiden, daar het in een concreet geval nooit duidelijk zou zijn, of verrekening de ruimere doelstellingen van de steunregeling in gevaar zou brengen.

23. Volgens de lidstaten heeft verrekening tot gevolg, dat de steun volledig aan de betrokken landbouwer wordt uitbetaald: voor zover zijn schuldenlast met het gehele steunbedrag wordt verminderd, wordt hij door de verrekening verrijkt. Betaling kan op een andere wijze plaatsvinden dan door de afgifte van een cheque of door een andere banktransactie. Verrekening is derhalve neutraal wat haar gevolgen betreft. Wat artikel 15, lid 3, van de verordening in werkelijkheid wil verbieden, is dat de lidstaten op het uit te betalen steunbedrag administratiekosten, die niet door de Gemeenschap worden gefinancierd, in mindering brengen, of bijzondere heffingen, in tegenstelling tot die welke algemeen worden toegepast. Tot staving van dit standpunt verwijzen de lidstaten

naar de mededeling van de Commissie bij het voorstel voor de verordening.²⁵

24. Nu communautaire regels ontbreken, kunnen volgens de lidstaten nationale bepalingen nog steeds worden toegepast, mits zij niet discriminerend zijn en de gemeenschappelijke marktordening niet in gevaar brengen.²⁶ Het Hof heeft de mogelijkheid van verrekening erkend²⁷; toepassing ervan in de omstandigheden van de onderhavige zaak verschilt in beginsel niet van verrekening met ten onrechte uitgekeerde gemeenschapssteun overeenkomstig artikel 14, lid 2, van verordening nr. 3887/92. De in die bepaling neergelegde verrekeningsregel is van toepassing op zowel regelingen die volledig door de Gemeenschap worden gefinancierd, als regelingen die de Gemeenschap en de lidstaten gezamenlijk financieren. Uit het in de rechtsorden van de lidstaten verankerde algemene recht om verrekening of soortgelijke procedures voor de invordering van schulden toe te passen, moet een algemeen gemeenschapsrechtelijk beginsel in die zin worden afgeleid. Het subsidiariteitsbeginsel brengt mee, dat de toepasselijkheid van geldende nationale bepalingen alleen met zoveel woorden kan worden uitgesloten.

25. Door de gemeenschapswetgever is niet gesproken over de consequenties van de

25 — COM(91) 379 def. van 18 oktober 1991, *Hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*.

26 — Arresten van 16 december 1976, Rewe (33/76, Jurispr. blz. 1989), en Comet (45/76, Jurispr. blz. 2043), en arrest van 9 november 1983, San Giorgio (199/82, Jurispr. blz. 3595).

27 — Arrest DEKA/Commissie, aangehaald in voetnoot 22.

24 — PB L 12, blz. 5.

landbouwhervormingen voor de invordering van schulden, zodat de mogelijkheid van verrekening niet kan worden uitgesloten met een beroep op het doel van die hervormingen. Bij die hervormingen gaat het erom, dat de communautaire prijzen worden gelijkgetrokken met die op de wereldmarkt, en niet, dat aan individuele landbouwers de uitbetaling van een bepaald bedrag wordt gewaarborgd, of dat zij worden beschermd tegen schuldeisers. Landbouwers vallen niet buiten het bereik van de algemene rechtsvoorschriften van de lidstaten²⁸, en als gevolg van de nauwe verwevenheid tussen de landbouwsector en de rest van de economie kan de werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid variëren naar gelang van de lokale economische omstandigheden, waaronder belastingniveaus.²⁹

den krijgen, zulks in het nadeel van de schatkist, van andere categorieën belastingbetalers, zoals werknemers, en van landbouwers die hun belastingen stipt betalen. Bovendien zouden particuliere schuldeisers als KFK, voor wie de steun niet eens bedoeld is, ook voordeel hebben van dit privilege. Het zou in het bijzonder onbillijk zijn waar de staat, anders dan een particuliere schuldeiser, zijn schuldenaren niet zelf kan uitkiezen. De invordering van belastingen is een wezenlijke overheidstaak en de dwingende noodzaak van fiscale controle wordt in het gemeenschapsrecht erkend.³⁰ Het is in het belang van de Gemeenschap, dat de lidstaten economisch en fiscaal gezond zijn. Bovendien is het onredelijk, een solvante crediteur te dwingen om geld te betalen aan zijn insolvente debiteur.

26. Vóór de hervormingen, toen het vroegere systeem van indirecte landbouwsteun nog gold, stond niets eraan in de weg, dat marktdeelnemers als KFK jegens producenten verrekening toepasten. Onder de nieuwe regeling lijkt ook niets te beletten, dat particuliere marktdeelnemers als banken tot verrekening overgaan. Bovendien was onder de prijssteunregeling verrekening mogelijk tussen overheidsdiensten en de marktdeelnemers. Hoe dan ook kan een nieuw systeem nieuwe gevolgen voor de steungerechtigden hebben, wanneer het in het kader van een nationale rechtsorde wordt beheerd. Uitsluiting van de mogelijkheid van verrekening door de belastingautoriteiten van de lidstaten zou een ongerechtvaardigde discriminatie opleveren ten gunste van landbouwers die hun belastingen niet betalen, waardoor zij een concurrentievoordeel zou-

27. De lidstaten beklemtonen de potentiële betekenis van deze zaak voor andere vormen van invordering van schulden, zoals beslaglegging. Zij stellen zich op het standpunt dat de consequentie van de door de Commissie gevolgde redenering zou zijn, dat elke vorm van beslaglegging op steun, zelfs door particulieren, verboden is, en dat ook verrekening ten gunste van de Gemeenschap, een mogelijkheid die door het Hof reeds uitdrukkelijk is erkend, is uitgesloten. Indien elke vorm van beslaglegging op steun als invorderingsinstrument was uitgesloten, zou het voor landbouwers moeilijker kunnen worden krediet te verkrijgen. Zouden andere invorderingsprocedures, zoals beslaglegging, geaccepteerd blijven, dan zouden hierdoor bovendien de voordelen van verrekening worden aangetoond, een methode die sneller is en voor de betrokken landbouwers geen bijkomende kosten meebrengt. De door de Commissie aan de dag gelegde voorkeur-

28 — Arrest van 26 oktober 1983, Samenwerkende Deense Verenigingen van Landbouwers (297/82, Jurispr. blz. 3299).

29 — Artikel 39, lid 2, sub c, van het Verdrag; arrest van 10 maart 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association (36/80 en 71/80, Jurispr. blz. 735).

30 — Arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral („Cassis de Dijon”, 120/78, Jurispr. blz. 649).

voor gerechtelijke invorderingsprocedures zou gevolgen hebben voor het in de rechtsorden van de verschillende lidstaten ontwikkelde evenwicht tussen de rechten van schuldenaren en van schuldeisers.

Vraag 2

28. Met betrekking tot vraag 2a voert Jensen aan, dat het irrelevant is dat de lidstaten de voor de uitbetaling van de steun benodigde gelden uit hun eigen middelen voorschieten, daar zij de voorgeschoten bedragen volledig van de Gemeenschap kunnen terugvorderen. De wijziging van de betalingsprocedure in 1988 (waarbij het vroegere systeem van betaling van voorschotten door de Gemeenschap aan de lidstaten werd vervangen)³¹ kan geen wijziging hebben gebracht in de aard van de lastgevingverhouding tussen de lidstaten en de Gemeenschap. Het feit dat de lidstaten slechts terugbetaling kunnen vorderen indien de steun overeenkomstig de gemeenschapsbepalingen is uitgekeerd, is geenszins onverenigbaar met een dergelijke verhouding. Ter terechtzitting heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld, dat het wederkerigheidsbeginsel op zichzelf geen beletsel vormde voor verrekening, daar de lidstaat bij de uitkering van steun voor eigen rekening handelde.³²

29. Het ministerie, Denemarken en Finland betogen, dat de Deense Staat de debiteur van

de ene en de crediteur van de andere schuld is. Het betalingsmechanisme, het feit dat de administratiekosten voor rekening van de lidstaat komen, en het feit dat de lidstaat als enige aan de Gemeenschap rekenschap verschuldigd is voor deze uitgave, wijzen erop dat het ministerie, wat de steun betreft, de schuldenaar van de landbouwer is. De verplichting tot uitbetaling van de steun wordt rechtstreeks opgelegd aan de lidstaten, met als gevolg dat de begunstigde de steun niet rechtstreeks van de Gemeenschap kan vorderen.³³

30. In antwoord op vraag 2b merkt Jensen op, dat het algemene gelijkheidsbeginsel verlangt, dat het gemeenschapsrecht verrekening slechts toestaat in geval van wederkerig schuldenaarschap. Ofschoon het Hof de Deense regels ter zake niet kan uitleggen, dient het zich uit te spreken over de vraag, in welke hoedanigheid het ministerie handelt wanneer het communautaire steunregelingen beheert. Als gevolg van uiteenlopende praktijken zou verrekening leiden tot een onaanvaardbare ongelijkheid tussen de lidstaten.

31. Ook het ministerie meent, dat het Hof zich enkel dient uit te spreken over de vraag, of de lidstaat zelf de debiteur is van de steunbedragen waarop de landbouwer recht heeft (een vraag die zijn inziens bevestigend moet worden beantwoord), en dat de beantwoording van de daaruit voortvloeiende vragen van nationaal recht, zoals die of de staat in dit verband als één enkele juridische eenheid

31 — Zie voetnoot 12 van deze conclusie.

32 — Arrest van 18 oktober 1984, Eurico (109/83, Jurispr. blz. 3581).

33 — Arresten Unaprol/AIMA, aangehaald in voetnoot 19, en Eurico, aangehaald in de vorige voetnoot.

moet worden beschouwd, aan de nationale rechter moet worden overgelaten. Het Verenigd Koninkrijk stelt, dat wederkerigheid een algemeen geldende voorwaarde voor de toepassing van verrekening in een gemeenschapsrechtelijke context is, maar dat die wederkerigheid in de onderhavige context bestaat, aangezien de nationale autoriteiten niet voor rekening van de Gemeenschap handelen ³⁴, en dat een ruime beoordelingsmarge moet worden gelaten aan het nationale recht. ³⁵

32. Jensen en de Commissie merken met betrekking tot vraag 2c op, dat verrekening met rechtstreekse landbouwsteun discriminerend en daarom onwettig is ³⁶, omdat vergelijkbare nationale subsidies hetzij van verrekening zijn uitgesloten, hetzij maar tot 20 % van het totale bedrag kunnen worden verrekend. De Commissie stelt bovendien, dat de uiterst discretionaire wijze waarop verrekening wordt toegepast, hoe dan ook een permanent gevaar van discriminatie doet ontstaan. Jensen merkt subsidiair op, dat steunbetalingen moeten worden geacht tot het terrein van het vermogensrecht te behoren, zodat verrekening met belastingschulden is uitgesloten.

33. Het ministerie beklemtoont, dat het aan de nationale rechter is om de communautaire landbouwsteun te vergelijken met de nationale subsidies. Zelf meent het, dat die twee

typen subsidies niet vergelijkbaar zijn, zodat er geen sprake is van ongeoorloofde discriminatie in het Deense recht.

34. Jensen geeft het Hof in overweging, vraag 2d aldus te beantwoorden, dat niets in het gemeenschapsrecht erop wijst, dat de lidstaten met betrekking tot schulden uit hoofde van belastingen die bijdragen tot de eigen middelen van de Gemeenschap, invorderingstechnieken zouden moeten toepassen die anders ongeoorloofd zijn. Hoe dan ook maakt slechts ongeveer 1,4 % van de BTW-inkomsten deel uit van de eigen middelen van de Gemeenschap.

35. Het ministerie stelt, dat indien verrekening van communautaire landbouwsteun met belastingschulden in het algemeen niet is toegestaan, die verrekening in elk geval mogelijk zou moeten zijn met betrekking tot belastingen die bijdragen tot de eigen middelen van de Gemeenschap. Het merkt op, dat verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 houdende toepassing van besluit 88/376/EEG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen ³⁷, van de lidstaten verlangt, dat zij alles in het werk stellen om de betrokken belastingen te innen.

34 — Zie arresten Eurico, aangehaald in voetnoot 32, en Continental Irish Meat, aangehaald in voetnoot 23.

35 — Arrest Unaprol/AIMA, aangehaald in voetnoot 19.

36 — Arrest van 6 mei 1982, BayWa (146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. 1982, blz. 1503).

37 — PBL 155, blz. 1.

Vraag 4

36. Jensen betoogt, dat wanneer de behandeling van een steunaanvraag is afgerond, het met artikel 10, lid 1, van de verordening in strijd is om met de uitbetaling van de steun te wachten — zelfs tot een datum vóór de in die bepaling vastgestelde uiterste betalingsdatum — teneinde een aanvullend onderzoek naar het bestaan van eventuele belastingschulden mogelijk te maken. Een dergelijk uitstel is uitsluitend in het belang van de lidstaten en is in strijd met het in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 729/70 geformuleerde vereiste, dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de betalingen onverwijld en uitsluitend voor de beoogde doeleinden worden gedaan. Bovendien leiden dergelijke vertragingen bij de betaling tot ongelijke behandeling, daar zij van lidstaat tot lidstaat zullen verschillen.³⁸ Jensen heeft gevorderd, dat het ministerie wordt veroordeeld tot betaling van rente vanaf de datum waarop de behandeling van zijn steunaanvraag was afgerond. De Commissie stelt zich daarentegen op het standpunt, dat artikel 10, lid 1, van de verordening in casu geen zelfstandige betekenis heeft naast artikel 15, lid 3.

37. Het ministerie merkt op, dat de verordening geen speciale regels voor de behandeling van steunaanvragen bevat en dat de lidstaten met betrekking tot de wijze waarop zij de uitbetaling van de steun beheren, over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken³⁹,

zolang zij de uiterste betalingsdatum maar in acht nemen. Het is aan de nationale rechter om te beoordelen, of de aanvraag vlot is behandeld. Zowel Ierland als het Verenigd Koninkrijk stellen, dat de steun moet worden uitbetaald binnen een redelijke termijn nadat de behandeling van de steunaanvraag is afgerond, met dien verstande dat de in artikel 10, lid 1, vastgestelde deadline moet worden gerespecteerd.

IV — Analyse

38. De eerste drie vragen van de nationale rechter hebben alle betrekking op de vraag, of er enig beletsel is voor de toepassing van de Deense verrekeningsregeling in de omstandigheden van de onderhavige zaak, namelijk ofwel, in de eerste plaats, wegens de onverenigbaarheid van die regeling met het gemeenschapsrecht in het algemeen, gelet op factoren als de hoedanigheid waarin het ministerie handelt wanneer het gemeenschapssteun uitkeert, ofwel, in de tweede plaats, wegens meer in het bijzonder het Deense wederkerigheidsvereiste, de beweerde discriminerende wijze waarop verrekening wordt toegepast, en de rechtsgrondslag van de belastingschuld die door verrekening wordt voldaan, ofwel, in de derde plaats, wegens de onverenigbaarheid van de betrokken regeling met artikel 15, lid 3, van de verordening. Ik zal deze drie vragen daarom tezamen behandelen, zij het dat ik eerst zal ingaan op vraag 3, betreffende artikel 15, lid 3, aangezien van deze bepaling wordt gezegd, dat zij verrekening uitdrukkelijk verbiedt, vervolgens op de meer algemene vraag 1, en daarna op de meer specifieke kwesties die vraag 2 aan de orde stelt. Tot slot zal ik afzonderlijk ingaan op vraag 4, die betrekking heeft op de wijze

38 — Arrest van 21 september 1983, Deutsche Milchkontor (205/82-215/82, Jurispr. blz. 2633).

39 — Arrest Unaprol/AIMA, aangehaald in voetnoot 19.

waarop verrekening wordt toegepast, en die enkel behoeft te worden beantwoord ingeval verrekening is toegestaan.

Vragen 1, 2 en 3

39. In artikel 15, lid 3, van de verordening, waarop met name de Commissie zich beroept, wordt niet met zoveel woorden van verrekening gesproken. De methode waarbij de steungerechtigde voor de steun wordt gecrediteerd door verrekening met en, in zoverre, kwijting van een bestaande belastingschuld jegens de staat die verantwoordelijk is voor de toekenning van de steun, verschilt duidelijk van die waarbij op het steunbedrag bijzondere administratieve heffingen of belastingen worden ingehouden, de enige vormen van inhouding die worden genoemd in de mededeling van de Commissie bij het voorstel voor de verordening. De toepassing van bijzondere heffingen ter compensatie van nationale administratiekosten zou de steungerechtigde echter niet een gelijkwaardig voordeel opleveren en zou duidelijk verboden zijn door artikel 15, lid 3. In het geval van verrekening ontvangt de steungerechtigde de volledige geldelijke waarde van de steun, ofschoon hij er niet volledig vrij over kan beschikken. Hetzelfde zou het geval zijn in het geval van beslaglegging op de steun ter kwijting van een schuld, of in het geval van enige andere executieprocedure ten laste van de steungerechtigde of diens vermogen, hetzij in afwachting van, hetzij na feitelijke betaling. Dit zijn allemaal gevolgen van het feit dat, zoals advocaat-generaal Mancini opmerkte in de zaak DEKA, „[de] debiteur van een geldschuld (...) zijn schuldeisers een soort algemene waarborg in de vorm van zijn vermogen [biedt]” en „niet

meer meester is over zijn eigen goederen”.⁴⁰ Niemand zou zeggen, dat het steunbedrag niet volledig was uitbetaald, indien het na overdracht aan de steungerechtigde (misschien slechts tijdelijk) deel uitmaakte van diens vermogen en er vervolgens tegen diens wil ten gunste van een schuldeiser beslag op werd gelegd. Waar het gaat om de mate waarin de steungerechtigde vrij is over zijn vermogen te beschikken, verschilt verhaal vóór de feitelijke overdracht van het geld weinig van verhaal, in welke vorm ook, nadat betaling heeft plaatsgevonden.⁴¹ Bovendien is er niets dat erop wijst, dat de gemeenschapswetgever met de vaststelling van het nogal kort en bondig geformuleerde artikel 15, lid 3, de bedoeling heeft gehad, de in de nationale rechtsorden bestaande, sterk uiteenlopende methoden voor de inning van schulden te beperken. Ik concludeer dan ook, dat artikel 15, lid 3, van de verordening er niet aan in de weg staat, dat krachtens de verordening verschuldigde steun overeenkomstig nationale regels wordt verrekend met eerder ontstane schulden jegens de staat, wanneer het nationale recht een dergelijke verrekeningsmogelijkheid biedt en de steungerechtigde voor de volledige waarde van de steun gecrediteerd wordt.

40. Nu dan het meer fundamentele punt dat in vraag 1 aan de orde wordt gesteld, namelijk of de toepassing van nationale verrekeningsregels in verband met de verordening in strijd is met het gemeenschapsrecht.

40 — Aangehaald in voetnoot 22, blz. 439 van de conclusie.

41 — Wat de gevolgen ervan voor de schuldeisers betreft, zie de punten 47-54 van deze conclusie.

41. Tot de essentie van een gemeenschappelijke marktordening behoort, dat de lidstaten hun bevoegdheid om eenzijdig voorschriften vast te stellen voor de betrokken sector, kwijtraken. In het arrest Commissie/Duitsland van 18 september 1986 ⁴² zei het Hof over de lidstaten: „Hun wetgevende bevoegdheid is niet meer dan een rest-bevoegdheid en is beperkt tot situaties die niet door de gemeenschapsregeling worden beheerst, en tot gevallen waarin die regeling hen uitdrukkelijk bevoegd verklaart.” Een voorbeeld van de laatste situatie is artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, waarin is bepaald dat het toezicht op de uitoefening van het communautaire beleid en de voorkoming en vervolging van onregelmatigheden worden beheerst door nationaal recht. ⁴³ In de eerste situatie, waar het gemeenschapsrecht zwijgt, wordt dit recht aangevuld door nationale procedurele of materiële voorschriften teneinde de uitoefening van door het gemeenschapsrecht verleende rechten mogelijk te maken. ⁴⁴ Anderzijds ontnemt niets in de gemeenschappelijke ordening der markten de lidstaten het recht, in het algemeen wettelijke voorschriften vast te stellen ten aanzien van autonome aspecten van het nationaal beleid. Zo heeft het Hof uitgesproken, dat een tijdelijke indirecte belasting op de waarde van landbouwproducten of een grondbelasting op landbouwgronden, bedoeld om in het kader van een nationaal inkomensbeleid de fiscale lasten te verdelen, in beginsel niet onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is er niet op gericht, de landbouwers te vrijwaren van de gevolgen van verschillende vormen van algemeen toepasse-

lijk nationaal beleid. ⁴⁵ De erkenning door het Hof van de bevoegdheid van de lidstaten om hun eigen fiscale belangen te behartigen en te beschermen ⁴⁶, kan wel worden aangevuld door de vaststelling, dat de Gemeenschap een afzonderlijk belang heeft bij de doeltreffendheid van de lidstaten op fiscaal gebied, niet alleen omdat de BTW en de douanerechten een deel van de eigen middelen van de Gemeenschap vormen, of omdat de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten, daaronder begrepen de omvang van de overheidsschuld, in een in ontwikkeling zijnde economische en monetaire unie een zaak van gemeenschappelijk belang is ⁴⁷, maar uiteindelijk ook omdat de goede werking van de Gemeenschap afhangt van de geschiktheid van de administratieve, gerechtelijke en andersoortige mechanismen die door de lidstaten worden toegepast en gefinancierd. Naar mijn mening vallen nationale regels betreffende de betaling en inning van belastingsschulden alsmede alle daarmee verband houdende kwesties, waaronder executie- of beslagleggingsprocedures, de tussen schuldeisers bestaande rangorde en, bijgevolg, het recht van verrekening, binnen de werkingssfeer van dat beginsel, mits zij voor het overige verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht.

42. In al die gevallen is de toepassing van nationale regels afhankelijk van voorwaarden waarmee in het algemeen wordt beoogd, de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Zo schetste het Hof in het arrest Deutsche Milchkontor de voorwaar-

42 — Arrest van 18 september 1986 (48/85, Jurispr. blz. 2549, punt 12).

43 — Arrest van 28 juni 1977, Balkan-Import-Export (118/76, Jurispr. blz. 1177, punt 5), en arresten Deutsche Milchkontor (aangehaald in voetnoot 38, punt 2), Italië/Commissie (aangehaald in voetnoot 20, punt 9) en Baywa (aangehaald in voetnoot 36, punt 29).

44 — Arresten Rewe, Comet en San Giorgio, punt 12 (alle aangehaald in voetnoot 26).

45 — Arresten Irish Creamery Milk Suppliers Association (aangehaald in voetnoot 29, punt 13) en Samvirkende Danske Landboforeninger (aangehaald in voetnoot 28, punt 8).

46 — Zie ook arrest Cassis de Dijon (aangehaald in voetnoot 30, punt 8) en arrest van 15 mei 1997, Futura Participations SA (C-250/95, Jurispr. blz. I-2471, punt 31), alsmede, in een andere context, mijn conclusie van 20 maart 1997 bij het arrest van 18 december 1997, Garage Molenheide BVBA e. a. (C-286/94, C-340/95 en C-47/96, Jurispr. blz. I-7281, punt 43).

47 — Zie artikelen 3 A, lid 3, en 104 C van het Verdrag.

den waaraan nationale voorschriften inzake de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen, waarnaar in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 met zoveel woorden wordt verwezen, moeten voldoen:

„In de eerste plaats mag de toepassing van nationaal recht geen afbreuk doen aan de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht. Dit zou met name het geval zijn, wanneer de invordering van op onregelmatige wijze toegekende bedragen daardoor praktisch onmogelijk wordt gemaakt. (...) In de tweede plaats mag bij de toepassing van de nationale wettelijke regeling geen onderscheid worden gemaakt vergeleken met procedures ter beslissing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen.”⁴⁸

Wanneer het gemeenschapsrecht impliciet steunt op het aanvullende kader van nationale materiële en formele bepalingen om de uitoefening van de door dit recht verleende rechten te verzekeren, moeten deze bepalingen ook voldoen aan de — door mij als de „San Giorgio-regels” aan te duiden — voorwaarden, dat zij „niet ongunstiger zijn dan die voor gelijksoortige nationale vorderingen en (...) niet van dien aard zijn, dat zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten praktisch onmogelijk maken”.⁴⁹

43. Voor zelfstandige nationale voorschriften gelden specifieke voorwaarden, gelet op het feit dat zij niet onmiddellijk of rechtstreeks noodzakelijk zijn voor de toepassing van het gemeenschapsrecht op het betrokken gebied. Op het terrein van de gemeenschappelijke ordening van landbouwmakten zouden dergelijke nationale voorschriften onverenigbaar zijn met het Verdrag, „indien zij een belemmering vormden voor de werking van de mechanismen met behulp waarvan de betrokken marktordeningen hun doelstellingen bereiken”.⁵⁰ In het geval van een nationale belasting zou een dergelijke belemmering zich kunnen manifesteren in de vorm van invloed op het prijspeil, op de bevoorrading van de markt of op de structuur van de landbouwproductie of de landbouwbedrijven.⁵¹

44. Het overeenkomstig nationale regels verrekenen van krachtens de verordening aan landbouwers verschuldigde steun met belastingschulden van die landbouwers jegens een lidstaat, valt voor een deel onder beide situaties. Verrekening is een in het Deense recht voorziene procedure die, terwijl zij de volledige uitbetaling van gemeenschapssteun verzekert, hiertoe een bijzondere methode bezigt teneinde de invordering van belastinginkomsten, een zelfstandige nationale doelstelling, zeker te stellen. In onderstaande analyse zal ik refereren aan de voorwaarden die voor beide typen

48 — Aangehaald in voetnoot 38, punten 22 en 23; zie ook arresten *Balkan-Import-Export* (aangehaald in voetnoot 43, punt 5), *BayWa* (aangehaald in voetnoot 36, punt 29) en *Italië/Commissie* (aangehaald in voetnoot 20, punt 9).

49 — Arrest *San Giorgio* (aangehaald in voetnoot 26, punt 12).

50 — Arrest *Irish Creamery Milk Suppliers Association* (aangehaald in voetnoot 29, punt 15); zie ook arrest *Samvirkende Danske Landboforeninger* (aangehaald in voetnoot 28, punt 11). Het Hof heeft de verplichting tot het betalen van nationale belastingen voor landbouwers die gemeenschapssteun ontvangen, niet in strijd geoordeeld met het vereiste in de geldende versie van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 729/70, dat de lidstaten de door de Commissie ter beschikking gestelde middelen „uitsluitend voor de beoogde doeleinden” gebruiken.

51 — Arresten *Irish Creamery Milk Suppliers Association* (aangehaald in voetnoot 29, punt 22) en *Samvirkende Danske Landboforeninger* (aangehaald in voetnoot 28, punten 14-16).

regels gelden. Ik geloof echter niet, dat de verschillend geformuleerde voorwaarden, zoals weergegeven in de punten 42 en 43, in een hybride geval als het onderhavige tot materieel verschillende vereisten kunnen leiden. De centrale vragen zijn, of de toepassing van verrekening de uitoefening van door de verordening verleende rechten feitelijk of praktisch onmogelijk maakt of anderszins afbreuk doet aan de werking van de bij de verordening ingestelde regeling, en of verrekening leidt tot discriminatie ten opzichte van de uitoefening van soortgelijke nationale rechten.

45. In het arrest DEKA/Europese Economische Gemeenschap heeft het Hof reeds verklaard, dat wanneer een marktdeelnemer insolvent is, verrekening door de Gemeenschap van wederzijdse of samenhangende vorderingen in feite de enige mogelijke weg kan zijn om onverschuldigd betaalde bedragen, waarop de Gemeenschap rechtstreeks aanspraak heeft, terug te krijgen.⁵² Advocaat-generaal Mancini gaf in zijn conclusie bij dat arrest te verstaan, dat, teneinde een eenvormige rechtstoepassing in de gehele Gemeenschap te verzekeren, een dergelijk recht van verrekening moet worden geacht gebaseerd te zijn op een algemeen beginsel, dat aan de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen is en toepassing moet vinden ten aanzien van schuldvorderingen met een communautaire grondslag.⁵³ Deze redenering ligt duidelijk ook ten grondslag aan het arrest.⁵⁴ Het Hof merkte op, dat de communautaire regeling inzake de restituties bij de productie of bij de uitvoer niet alleen aanleiding kan geven tot schuldvorderingen van de marktdeelnemers op de met het beheer

van het stelsel belaste autoriteiten, maar ook tot vorderingen op de marktdeelnemers tot terugbetaling van onverschuldigd betaalde bedragen, en dat de regeling tussen de autoriteiten en de marktdeelnemers wederzijdse en zelfs samenhangende vorderingen kan doen ontstaan, die voor verrekening in aanmerking komen.⁵⁵

46. In het arrest *Continental Irish Meat*⁵⁶ stemde het Hof zonder meer in met de toepassing van nationale verrekeningsregels met betrekking tot monetair compenserende bedragen die verschuldigd waren aan, respectievelijk moesten worden betaald door het interventiebureau van de betrokken lidstaat. Twee opmerkingen in dit verband. Ten eerste: voor bepaalde regelingen is verrekening toegestaan ingevolge artikel 14, lid 2, van verordening nr. 3887/92. Ten onrechte uitgekeerde steun mag in mindering worden gebracht op steun die nog moet worden uitbetaald. Uit genoemde bepaling mag volgens mij niet a contrario worden afgeleid, dat verrekening in andere contexten is uitgesloten. Dit volgt uiteraard uit het feit dat 's Hofs rechtspraak ter zake nog steeds geldt, maar ook uit de context van die bepaling. Artikel 14 van verordening nr. 3887/92 heeft in het algemeen betrekking op de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen; verrekening is toegestaan als alternatief voor andere wijzen van invordering. De bepaling kan derhalve niet worden geacht vooruit te lopen op de vraag, of verrekening ook mogelijk is wanneer het gaat om schulden die zijn ontstaan buiten de specifieke context waarop zij betrekking heeft. Ten tweede: indien het gemeenschapsrecht verrekening toestaat, hetzij rechtstreeks ten gunste van de Gemeenschap zelf, hetzij door de lidstaten in gevallen waarin zowel de vordering als de tegenvordering een gemeenschapsrechtelijke

52 — Aangehaald in voetnoot 22, punten 13 en 14.

53 — Blz. 439 van zijn conclusie.

54 — Zie de punten 13-15 van het arrest. In punt 15 verwijst het Hof met zoveel woorden naar een algemeen beginsel dat cessie van vorderingen met bedrieglijk oogmerk verbiedt.

55 — Punt 13 van het arrest.

56 — Aangehaald in voetnoot 23.

grondslag heeft, brengt het belang van de Gemeenschap bij de doeltreffendheid van de fiscale controle in de lidstaten onvermijdelijk mee, dat verrekening, overeenkomstig nationale regels, van krachtens de verordening verschuldigde steun met belastingschulden jegens een lidstaat moet worden toegestaan, tenzij overtuigend zou worden aangetoond, dat daardoor afbreuk zou worden gedaan aan de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht, die van de verordening daaronder begrepen. Bij gebreke van duidelijke aanwijzingen voor het tegendeel dient mijns inziens geen principieel onderscheid te worden gemaakt tussen een schuld jegens een nationale instantie die belast is met de invordering van gemeenschapsgelden, en een schuld jegens een instantie die belast is met de inning van belastingen, in die zin dat het de eerste instantie wel, de tweede daarentegen niet zou zijn toegestaan, betaling achterwege te laten bij wijze van verrekening ter kwijting van een schuld waarvan wordt erkend dat hij opeisbaar is. Het tegengestelde standpunt zou leiden tot een omkering van de San Giorgio-regels, doordat van het nationale recht zou worden verlangd, dat het schulden met een gemeenschapsrechtelijke grondslag gunstiger behandelt.

47. De doelstellingen van de verordening houden duidelijk verband met de algemene werking van de landbouwmarkten. Dit volgt niet alleen uit de hierboven aangehaalde overwegingen van de considerans en uit het bepaalde in artikel 13, dat de krachtens de verordening uitgekeerde bedragen dienen ter regulering van de landbouwmarkten, maar ook uit de aard van de bij de verordening ingestelde regeling. Ofschoon namelijk wordt beoogd, landbouwers compensatie te bieden voor de verlaging van de prijzen, wordt het compensatiebedrag niet berekend op basis van de aanspraken van individuele landbouwers onder de vroegere regeling, maar veeleer op basis van de regionale

productiviteit, wat kan leiden tot over- of ondercompensatie van bepaalde landbouwers.⁵⁷ De compensatie kan ook variëren naar gelang van de ontwikkelingen op de markten⁵⁸, terwijl een teveel aan aanvragen met betrekking tot het areaal op basis waarvan de compensatie wordt berekend, zal leiden tot een proportionele vermindering van de steun voor allen en, eventueel, tot een vergroting van het percentage van de zonder compensatie uit productie te nemen grond.⁵⁹ Anders dan Jensen en KFK stellen, is de verordening dus niet bedoeld om elke individuele landbouwer tegen een mogelijk inkomensverlies te beschermen. Ook uit het gemeenschapsrecht in het algemeen kan niet een recht op een dergelijke bescherming worden afgeleid.⁶⁰ De lidstaten hebben gelijk waar zij stellen, dat onder de oude regeling de landbouwers zowel rechtstreeks als zijdelings onderworpen waren aan de grillen van verrekeningsprocedures.⁶¹ Handelaren konden hun vorderingen jegens producenten verrekenen met de gesubsidieerde prijzen waarop die producenten recht hadden. Bovendien kon het interventiebureau van elke lidstaat prijssteun verrekenen met door de marktdeelnemers verschuldigde bedragen. In een situatie van insolventie zou dit onvermijdelijk hebben geleid tot een verlies voor de overige schuldeisers, waaronder mogelijk landbouwers die hun producten betaald moesten krijgen.⁶²

48. De enkele omstandigheid dat het in het verleden voor de staat onmogelijk was, aan landbouwers verschuldigde steun recht-

57 — Artikel 4, leden 1 en 2, van de verordening.

58 — Artikel 15, lid 1, van de verordening.

59 — Artikel 2, lid 6, van de verordening.

60 — Zie arrest van 27 september 1979, Eridania (230/78, Jurispr. blz. 2749).

61 — Zie punt 25 van deze conclusie.

62 — Dit zou bijvoorbeeld kunnen zijn gebeurd in de omstandigheden van de in voetnoot 23 aangehaalde zaak Continental Irish Meat.

streeks in verrekening te brengen, betekent mijns inziens niet, dat een dergelijke verrekening ook thans is uitgesloten. De werkelijke vraag is, of de toepassing van verrekening zodanige gevolgen zou hebben voor de bij de verordening ingestelde regeling, dat de goede werking ervan in gevaar werd gebracht.

mogelijkheden. Het onderscheidend criterium is echter niet de mate van bescherming van de landbouwer, wiens steun in alle gevallen kan worden verlegd, maar die van andere schuldeisers, dat wil zeggen personen die niet rechtstreeks binnen het bereik van de verordening vallen. De Gemeenschap heeft er geen onmiddellijk belang bij, dat het evenwicht dat ingevolge het nationale recht tussen de rechten van de verschillende categorieën schuldeisers bestaat, wordt verstoord.

49. Zoals ik al zei, wordt de landbouwer in geval van verrekening voor het volledige bedrag van de betrokken steun gecrediteerd, al is zijn vrijheid om naar believen over dat bedrag te beschikken, beperkt. In zoverre is hij al beter af vergeleken met andere vormen van inhouding die in beginsel door het gemeenschapsrecht zijn toegestaan, zoals de heffing van belastingen, waardoor de waarde van de steun daadwerkelijk wordt vermindert.⁶³ De inhouding van steunbedragen aan de bron ter voldoening van bestaande belastingschulden, op een wijze die verzekert dat de landbouwer desondanks de volledige waarde van de steun ontvangt, en waarbij rekening wordt gehouden met zowel zijn financiële verplichtingen als zijn beschikbare inkomen, lijkt voor de verwezenlijking van doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening niet een groter gevaar op te leveren dan een dergelijke directe belastingheffing.

50. Bovendien — en dat is niet verrassend — heeft niemand het recht van schuldeisers betwist om in het algemeen tegen de wil van de landbouwer-schuldenaar beslag te leggen of gebruik te maken van andere executie-

51. Toch is de mate van bescherming van de particuliere schuldeisers van een landbouwer in verband gebracht met de werking van de verordening, doordat een beroep is gedaan op de behoefte aan liquide middelen. Gezegd is, dat banken of toeleveringsbedrijven er minder belang bij zouden hebben om aan landbouwers krediet te verlenen, indien zij er als gevolg van een door de staat toegepaste verrekening niet meer van op aan konden, dat zij op de steun beslag konden leggen, of indien daardoor hun formele aanspraak op de steun ingevolge een cessie in gevaar werd gebracht, dit alles uiteindelijk in het nadeel van de landbouwers. Er is niets dat erop wijst, dat de verordening zich bezighoudt met de liquiditeitspositie van landbouwers als zodanig. Hiervoor zijn tal van structurele factoren alsmede het prijsniveau of de omvang van de door de landbouwers ontvangen steun bepalend — factoren als seizoensinvloeden, rentepercentages, waarde van de grond, etc. Van de Gemeenschap kan kortom moeilijk worden verwacht, dat zij de liquiditeitspositie van landbouwers verbetert door hen in staat te stellen, de inning van rechtmatige fiscale vorderingen tegen hen uit te stellen of onmogelijk te maken.

⁶³ — Zie arresten *Irish Creamery Milk Suppliers Association* (aangehaald in voetnoot 29) en *Samvirkende Danske Landboforeninger* (aangehaald in voetnoot 28).

52. Het is hoe dan ook zo, dat indien verrekening door de staat van nationale belasting-

schulden met steun werd verboden op gronden die evenzeer golden voor verrekening door andere partijen en voor beslaglegging, dit uiteindelijk voor de kredietwaardigheid en liquiditeitspositie van de landbouwers veel schadelijker gevolgen zou kunnen hebben dan het feit dat de staat gebruik zou blijven maken van één van de wijzen van invordering waarin het nationale recht voorziet.

53. Verrekening is enkel van belang in situaties van feitelijke of dreigende insolventie. Toepassing ervan in de verhouding tussen marktdeelnemers die met elkaar een rekening-courant hebben geopend, is een routinematige en algemeen aanvaarde praktijk, daar het voor beide partijen praktisch is. Het is uit de aard der zaak onwaarschijnlijk, dat een insolvente landbouwer of een landbouwer die in financiële moeilijkheden verkeert, zelf vrij over de steunbedragen zou kunnen beschikken. De verschillende vormen van verrekening en invordering die in de rechtsstelsels van de lidstaten bestaan, strekken alle tot beheersing van de risico's die schuldeisers door insolventie van hun schuldenaar lopen.⁶⁴ De mogelijkheid van verrekening biedt een voordeel aan de schuldeiser wiens vordering op zijn schuldenaar geheel of gedeeltelijk wegvalt tegen een schuld jegens die schuldenaar, waarvan hij gebruik kan maken om dat risico te vermindern. Gesteld is, dat het de staat niet zou moeten zijn toegestaan, misbruik te maken van zijn geprivilegeerde toegang tot steunbedragen door verrekening. Het is echter aan verrekening — een praktijk die het Hof in andere contexten niet als zodanig laakbaar heeft geoordeeld — inherent, dat één schuld-

eiser het geluk heeft, dat hij ten opzichte van de andere schuldeisers in een dergelijke bevoorrechte positie verkeert. Dit privilege mag niet los van eventuele andere privileges worden gezien. Alle vormen van zekerheid zijn afhankelijk van de een of andere vorm van geprivilegeerde toegang tot de middelen om de betrokken schuld in te vorderen. Andere schuldeisers kunnen hun zaken zo hebben geregeld, dat zij ook bij voorrang toegang hebben tot andere vermogensbestanddelen van de landbouwer. Zo zouden zij ervoor kunnen zorgen, dat zij de landbouwer voor producten bedragen verschuldigd zijn die overeenkomen met het verleende krediet. Ook kan worden gedacht aan het bedingen van een eigendomsvoorbehoud met betrekking tot geleverde apparatuur of aan de vestiging van een pand- of hypotheekrecht op de grond, de oogst of een ander vermogensbestanddeel van de landbouwer. Aan het argument tegen een dergelijke geprivilegeerde toegang van de staat of van enige andere schuldeiser ligt vooral de overweging ten grondslag, dat een en ander niet eerlijk zou zijn ten opzichte van andere crediteuren; het houdt dan ook niet zozeer verband met de goede werking van de verordening. Ik kan slechts herhalen, dat de Gemeenschap er geen duidelijk belang bij heeft om het evenwicht dat in de verschillende nationale rechtsstelsels tot stand is gebracht tussen de — al dan niet door een zekerheidsrecht versterkte — aanspraken van de verschillende soorten schuldeisers, te verstoren. Hetzelfde geldt voor de volgens het nationale recht bestaande hiërarchie tussen het recht van verrekening en rechten uit hoofde van akkoorden met de schuldeisers, zoals het akkoord dat kennelijk door Jensen was aangegaan.

64 — Zie wederom punt 14 van het in voetnoot 22 aangehaalde arrest DEKA/Europese Economische Gemeenschap alsmede de bijbehorende conclusie van advocaat-generaal Mancini, blz. 439. Zie verder de conclusie van de advocaat-generaal Mancini bij het in voetnoot 23 aangehaalde arrest Continental Irish Meat, blz. 3447, alsmede de verwijzing naar een „tekort aan middelen” in punt 41 van mijn conclusie bij het in voetnoot 46 aangehaalde arrest Garage Molenheide BVBA e. a.

54. Er is ook aangevoerd, dat gebruikmaking door de staat van de bevoegdheid tot verrekening, waardoor de particuliere schuldeisers van de landbouwer worden benadeeld, afbreuk doet aan de mogelijkheid voor de

landbouwer om particuliere kredieten te verkrijgen: de landbouwer kan de steun dan niet gebruiken om de schuldeiser van zijn keuze zekerheid te verschaffen. Een landbouwer zou een in de toekomst uit te keren steunbedrag echter nooit kunnen gebruiken teneinde krediet te verkrijgen van de belastingautoriteiten, die, zoals gezegd, niet kunnen vermijden dat zij zijn schuldeiser zijn en dus niet tot het verlenen van krediet behoeven te worden overgehaald. Juist zoals overheidsdiensten de enige organen zijn die in het algemeen belang kunnen worden verplicht de schuldeiser te zijn van om het even welke deelnemer aan het economisch verkeer (voor belastingen, douanerechten of andere heffingen), zijn zij ook de organen die in het algemeen belang verantwoordelijk zijn voor de betaling en verdeling van verschillende soorten steun en uitkeringen (economisch, op het terrein van de sociale zekerheid, etc.) aan grote groepen van de bevolking. Het feit dat de staat mogelijk bij voorrang toegang heeft tot verschillende vormen van overheidssteun, door de Gemeenschap gefinancierde steun daaronder begrepen, kan derhalve niet los worden gezien van het feit dat op hem de taak rust de belastingen en andere heffingen te innen waarmee die steun en de mechanismen met behulp waarvan de steunregeling wordt beheerd, uiteindelijk worden gefinancierd. Terwijl hun functies zeer verschillend zijn, is niet op overtuigende wijze aangetoond waarom de voordelen van risico-beheersing overeenkomstig de gebruikelijke nationale regels inzake de invordering van schulden zouden moeten worden onthouden aan de staat, wiens rol meebrengt dat hij zowel schuldeiser als schuldenaar is, terwijl zij ten goede kunnen blijven komen aan schuldeisers die vrijwillig het risico aanvaarden, krediet te verstrekken aan marktdeelnemers die vrij zijn in het sluiten van overeenkomsten, zoals landbouwers.

kent ook, dat indien de mogelijkheid van verrekening niet bestond, landbouwers met belastingsschulden voordeel zouden kunnen hebben van dit onvrijwillig verleende krediet, terwijl zij tegelijkertijd leningen zouden kunnen aangaan met hun recht op steun krachtens de verordening als onderpand. Dergelijke leningen zouden onvermijdelijk leiden tot een verlies aan inkomsten voor de staat. In het arrest DEKA/Europese Economische Gemeenschap heeft het Hof reeds gelegenheid gehad te verklaren, dat cessie van een schuldvordering ontoelaatbaar is, wanneer schuldeisers (in dat geval de Gemeenschap zelf) daardoor op bedrieglijke wijze worden benadeeld.⁶⁵

56. Het argument ten slotte dat het toestaan van verrekening in de onderhavige zaak zou leiden tot grote verschillen in behandeling tussen de verschillende nationale rechtssystemen, als gevolg waarvan de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten zou worden verstoord, wil ik als volgt beantwoorden: indien mocht blijken dat als gevolg van de dispariteiten de gelijke behandeling van producenten in verschillende lidstaten op het spel komt te staan, distorsies worden veroorzaakt of de werking van de gemeenschappelijke markt wordt geschaad, is het niet aan het Hof om de toepassing van al zulke nationale bepalingen inzake de invordering van schulden uit te sluiten, doch dient de gemeenschapswetgever de nodige voorschriften vast te stellen teneinde deze dispariteiten te verhelpen.⁶⁶

57. Nu dan de vragen 2a tot en met 2d, waarin de nationale rechter de aandacht

55. Het feit dat de staat niet om zijn rol als schuldeiser op fiscaal gebied heen kan, bete-

65 — Aangehaald in voetnoot 22, punten 15-18.

66 — Arrest Deutsche Milchkontor (aangehaald in voetnoot 38, punt 24).

vestigt op bepaalde specifieke aspecten van de nationale verrekeningsregeling.

Vragen 2a en 2b

58. De onderdelen a en b van vraag 2 hebben in feite beide betrekking op de wederkerigheid van verrekenbare schulden. Met vraag 2a wordt in wezen gevraagd, of de hoedanigheid waarin de staat handelt wanneer hij steun krachtens de verordening uitkeert, ingevolge het gemeenschapsrecht gevolgen heeft voor het hem naar nationaal recht toekomende recht om de steun te verrekenen met belastingschulden. Met vraag 2b wordt gevraagd, of het van belang is dat volgens de nationale verrekeningsregeling een wederkerigheidsvereiste geldt. Het Hof is niet verzocht aan te geven, in welke hoedanigheid de aangewezen dienst van de lidstaat handelt bij de uitbetaling van gemeenschaps-gelden in de vorm van steun.

59. In het arrest DEKA/Europese Economische Gemeenschap heeft het Hof verklaard, dat in het gemeenschapsrecht „wederzijdse en zelfs samenhangende vorderingen (...) voor compensatie in aanmerking komen”.⁶⁷ Zoals uit de rechtspraak blijkt, is wederkerigheid een vereiste in de verschillende natio-

nale rechtsstelsels die verrekening toestaan, al bestaan er aanzienlijke verschillen wat de nadere invulling van dit vereiste betreft. In sommige lidstaten worden de staat en zijn organen in dit verband niet als een eenheid beschouwd. Zo is in Ierland elke minister in de regering een afzonderlijke rechtspersoon, zodat de ene minister een aan een andere minister verschuldigd bedrag niet in vergelijking kan brengen met een bedrag dat hijzelf dient te betalen. Het is zonder meer duidelijk dat in de onderhavige zaak verrekening alleen mogelijk is, indien naar Deens recht het ministerie en de belastingdienst in dit verband als een eenheid worden beschouwd. Het is aan de nationale rechter om uit te maken, of zulks het geval is. Het gemeenschapsrecht bepaalt niet, wat de betekenis of de draagwijdte is van de voor de toepassing van nationale verrekeningsregels vereiste wederkerigheid.⁶⁸ In het gemeenschapsrecht gaat het om de meer algemene vraag, of de toepassing van het nationale voorschrift afbreuk doet aan de draagwijdte en de doeltreffendheid van dat recht, de verordening daaronder begrepen.

60. Zo merkte het Hof in het arrest Unaprol/AIMA⁶⁹ op, dat in het gemeenschapsrecht niet is geregeld, aan wie de rente toekomt die wordt opgebracht door de bedragen die een nationaal interventiebureau in handen heeft alvorens ze in de vorm van steun aan begunstigten worden uitbetaald. De bevoegdheid tot het vaststellen van een regeling ter zake was dus een

68 — Dit ligt uiteraard anders wanneer de Gemeenschap zelf rechtstreeks tot verrekening overgaat, zoals het geval was in de zaak DEKA/Europese Economische Gemeenschap. Alsdan moeten, nu specifieke bepalingen ontbreken, communautaire criteria worden vastgesteld op basis van de algemene beginselen die aan de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen zijn.

69 — Aangehaald in voetnoot 19.

67 — Aangehaald in voetnoot 22, punt 13.

zaak van nationaal recht, mits die regeling de eenvormige toepassing en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht niet aantastte.⁷⁰ Het Hof behoefde dan ook niet uit te maken, of het nationale orgaan optrad als tussenpersoon dan wel eigenaar was van de betrokken bedragen.⁷¹

61. Ik heb al gezegd, dat naar mijn mening de belangen van de steungerechtigden door de verrekening niet worden geschaad op een wijze die de goede werking of de verwezenlijking van de doelstellingen van de verordening in gevaar brengt, of die in strijd is met de bepalingen van verordening nr. 729/70. Om dezelfde reden kan niet worden gezegd, dat de Gemeenschap hierdoor enig nadeel lijdt.

62. Een uiteenzetting van mijn standpunt ten aanzien van de vraag, in welke hoedanigheid de door de lidstaten aangewezen diensten uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht handelen wanneer zij de in de verordening bedoelde bedragen uitkeren, kan niettemin zinvol zijn, namelijk voor het geval het Hof zou beslissen, dat aan die hoedanigheid zelfstandige betekenis toekomt, of voor het geval dit de nationale rechter zou helpen bij de toepassing van de nationale regeling. Naar mijn mening is de relatie die in deze context tussen de lidstaten en hun organen en de Gemeenschap bestaat⁷², nauwelijks verschillend van die welke ontstaat wanneer de lidstaten maatregelen nemen om te voldoen

aan enige verplichting ingevolge het gemeenschapsrecht, of het nu gaat om de inning van BTW, de handhaving van rechtstreeks werkende gemeenschapsbepalingen dan wel de implementatie van richtlijnen. Zij handelen voor eigen rekening en oefenen hun eigen bevoegdheden uit, als subjecten van zowel het nationale recht als het gemeenschapsrecht. Zij treden niet op als gemachtigde of tussenpersoon van de Gemeenschap, noch namens deze, behoudens in de betekenis die deze termen in het dagelijks spraakgebruik hebben. Zij „passen het gemeenschapsrecht onder hun eigen verantwoordelijkheid toe”.⁷³ Het Hof heeft dan ook verscheidene malen met betrekking tot verliezen die particulieren als gevolg van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hadden geleden, geoordeeld, dat ongeacht de door de Commissie gespeelde rol, de interventiebureaus aansprakelijk zijn, gelet op hun onafhankelijkheid van de gemeenschapsautoriteiten.⁷⁴ Aan deze conclusie wordt op geen enkele wijze afbreuk gedaan door het feit dat de Gemeenschap de uitgaven die krachtens de verordening moeten worden gedaan, financiert (met uitzondering uiteraard van de — niet onaanzienlijke — administratiekosten). De omstandigheid dat de Gemeenschap voor dan wel na de uitbetaling van de steun de daartoe noodzakelijke middelen ter beschikking stelt, is derhalve van geen enkel belang.

63. Het Hof heeft dikwijls verklaard, dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid functio-

70 — Punten 24, 25 en 28 van het arrest.

71 — Punt 12 van het arrest.

72 — Zoals gezegd, wordt de relatie tussen de verschillende organen van de staat onderling bepaald door de nationale bepalingen inzake wederkerigheid.

73 — Arresten van 10 juni 1982, Interagra/Commissie (217/81, Jurispr. blz. 2233, punt 7), en 27 maart 1980, Sucrimex/Commissie (133/79, Jurispr. blz. 1299).

74 — Arrest Eurico (aangehaald in voetnoot 32, punt 18); arresten van 22 januari 1976, AIMA (60/75, Jurispr. blz. 45), en 13 februari 1979, Granaria (101/78, Jurispr. blz. 623), en arresten Sucrimex en Interagra (beide reeds aangehaald).

neert op basis van een verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten.⁷⁵ Deze bevoegdheidsverdeling komt in de landbouwsector tot uitdrukking in, onder meer, de artikelen 4 en 8 van verordening nr. 729/70. Zo maakte het Hof in het arrest Italië/Commissie van 11 oktober 1990 onderscheid tussen enerzijds de in artikel 8 van verordening nr. 729/70 bedoelde betrekkingen tussen de interventiebureaus en de marktdeelnemers, die worden beheerst door het nationale recht, en anderzijds de in die bepaling bedoelde betrekkingen tussen de lidstaten en de Commissie, waarbij het niet gaat om „de toekenning van steun of de terugvordering van te veel betaalde voorschotten als zodanig”, maar om de vraag, „of de betrokken lidstaat dan wel de Gemeenschap de desbetreffende financiële last moet dragen”.⁷⁶

Vraag 2c

64. In deze vraag stelt de nationale rechter het discriminatieprobleem aan de orde en vraagt hij met name, welke betekenis toekomt aan het feit dat in de praktijk bepaalde nationale bedrijfs- en milieusteun slechts tot een bepaald maximum kan worden verrekend met de belastingschulden van de rechthebbende op steun jegens de staat. Een eventuele discriminatie kan enkel worden vastgesteld door middel van een vergelijking,

door de nationale rechter, van de voor de verschillende typen schulden geldende regels en van de materiële kenmerken van die schulden. Het Hof is echter wel bevoegd, de nationale rechter met het oog op de vergelijking bepaalde aanwijzingen te geven. Het gaat erom, dat de nationale regeling niet van dien aard mag zijn, dat op krachtens het gemeenschapsrecht verschuldigde bedragen in ruimere mate verrekening kan worden toegepast dan op bedragen die krachtens het nationale recht moeten worden betaald.

65. De eerste discriminatie die zich bij de toepassing van de Deense regeling zou kunnen voordoen, houdt verband met het bestaan van wat in de verwijzingsbeschikking wordt aangeduid als een uitzondering op grond van algemene en sociale overwegingen. Ofschoon de precieze aard van deze uitzondering onduidelijk is, zou er sprake zijn van ongeoorloofde discriminatie, indien zij, voor zover aan de voorwaarden ervan was voldaan, niet ook kon worden ingeroepen in verband met de verrekening van belastingschulden met communautaire landbouwsteun. Indien de uitzondering bijvoorbeeld toestaat of verlangt, dat de persoonlijke omstandigheden van de schuldenaar in aanmerking worden genomen, zou het met het gemeenschapsrecht in strijd zijn wanneer een landbouwer op grond van zijn belastingschulden van het volledige steunbedrag verstoken bleef, terwijl een andere persoon in een soortgelijke situatie, of zelfs dezelfde persoon, aanspraak kon maken op een uitzondering met betrekking tot — een deel van — een bedrag dat de staat hem naar nationaal recht verschuldigd was. Indien daarentegen hele categorieën van overheidsbetalingen, zoals bijvoorbeeld salarissen, pensioenen of socialezekerheidsuitkeringen, dan wel vastgestelde minimumbedragen van dergelijke betalingen, om sociale of algemene overwegingen van de werkingssfeer van de

75 — Arresten Unaprol/AIMA (aangehaald in voetnoot 19, punt 27) en Balkan-Import-Export (aangehaald in voetnoot 43, punt 5). Zie ook het betoog van advocaat-generaal Van Gerven in de punten 14 en 15 van zijn conclusie bij eerstgenoemd arrest.

76 — Aangehaald in voetnoot 20, punt 10. Deze verdeling van bevoegdheden blijkt ook uit de bij artikel 9 van verordening nr. 729/70 ingestelde toezichtregeling. Zie arrest van 9 oktober 1990, Frankrijk/Commissie (C-366/88, Jurispr. blz. I-3571, punten 20-23).

ationale verrekeningsregeling zijn uitgesloten, dient de nationale rechter te onderzoeken, of dergelijke schulden vergelijkbaar zijn met steun krachtens de verordening. Daartoe dient hij in aanmerking te nemen, dat de verordening, ofschoon structureel van aard, zich blijkens de tweede overweging van haar considerans niettemin bezighoudt met de inkomenspositie van landbouwers, en dat volgens artikel 39, lid 1, sub b, van het Verdrag een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is, de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. Behoudens in het geval van compensatiebedragen voor braaklegging, vormen de krachtens de verordening uitgekeerde steunbedragen louter een aanvulling op de prijs die de landbouwer voor zijn oogst ontvangt, maar dit zou enkel van betekenis zijn indien de beperkingen die het nationale recht aan de verrekening van salarissen enzovoort stelt, werden opgeheven in het geval van extra inkomstenbronnen.

66. In de tweede plaats moet worden ingegaan op de uitzondering die voor bepaalde nationale economische subsidies geldt. Op het moment waarop de verrekening werd toegepast waarom het in de twee hoofdingen draait, waren in de praktijk op zijn minst een aantal van die subsidies volledig van verrekening vrijgesteld, omdat men vreesde dat de betrokken projecten anders niet zouden worden uitgevoerd. Enkele van de vrijgestelde subsidies betroffen projecten in de landbouwsector, op het gebied van zowel de primaire productie als de secundaire verwerking. Om het bestaan van discriminatie vast te stellen, is naar mijn mening niet vereist, dat de nationale subsidies die van verrekening zijn vrijgesteld, in alle opzichten en tot in detail vergelijkbaar zijn met de krachtens de verordening uitgekeerde steun. Zoals advocaat-generaal Mancini in zijn conclusie in de zaak San Giorgio opmerkte in verband met een nationaal belastingstelsel,

wordt het non-discriminatiebeginsel, wanneer men nationale belastingmaatregelen (of, zoals in casu, nationale subsidies) verdeelt in vele sectoren en dan stelt dat dit beginsel slechts binnen elk van deze sectoren geldt, niet slechts verzwakt, doch nagenoeg van tafel geveegd.⁷⁷ In het arrest Finsider sprak het Hof dan ook van verschillen in behandeling die gerechtvaardigd waren wanneer zijn berustten op „objectieve en *gewichtige* verschillen”.⁷⁸ Elke vorm van steun ter ondersteuning van een economische activiteit die, gelet op de structuur van de markt, anders niet mogelijk zou zijn, moet als vergelijkbaar worden beschouwd. Daartoe is zelfs niet vereist, dat de vrijstelling geldt voor steun in de landbouwsector, aangezien het ons niet noodzakelijkerwijze te doen is om discriminatie tussen verschillende vormen van steun die door dezelfde steungerechtigde worden ontvangen. Indien wordt vastgesteld, dat de in de verordening bedoelde compensatiebedragen vergelijkbaar zijn met een of meer van de verschillende soorten nationale subsidies, zal er sprake zijn van ongeoorloofde discriminatie indien de nationale subsidies, ook al zijn zij in theorie volledig voor verrekening vatbaar, in de praktijk niet worden verrekend.

67. Het feit dat de Deense autoriteiten ter zake van de toepassing van de verrekeningsregels over een discretionaire bevoegdheid beschikken, is mijns inziens niet per definitie onwettig op grond van wat de Commissie een permanent gevaar van discriminatie noemt. De beslissing om van de bevoegdheid tot verrekening gebruik te maken, is vermoedelijk altijd discretionair, in die zin dat het een keuze van de schuldeiser is, waarvoor

77 — Aangehaald in voetnoot 26, blz. 3634 van de conclusie. Zie ook arrest van 19 oktober 1977, Ruckdeschel (117/76 en 16/77, Jurispr. blz. 1753, punt 7).

78 — Arrest van 15 januari 1985 (250/85, Jurispr. blz. 131, punt 8) (cursivering van mij).

diens beoordeling van de solvabiliteit van de schuldenaar bepalend zal zijn. Uitzonderingen die gebaseerd zijn op de persoonlijke omstandigheden van personen met belasting-schulden, of op de waarschijnlijkheid dat zij hun bedrijf zullen kunnen voortzetten, hebben ook uit naar hun aard een discretionair karakter. Enerzijds heeft het Hof de toepassing uitgesloten van nationale bepalingen die de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid impliceren ten aanzien van de vraag, of het afzien van de terugvordering van ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende gemeenschapsgelden doelmatig is ⁷⁹, in het bijzonder op basis van economische criteria. ⁸⁰ Anderzijds heeft het er mee ingestemd, dat wegens de persoon betreffende billijkheidsredenen wordt afgezien van de invordering van dergelijke bedragen, mits dit geschiedt op basis van een niet-discriminerende nationale bepaling die geen afbreuk doet aan de doelstellingen van de betrokken gemeenschappelijke markt-ordening. ⁸¹ Het Hof heeft ook zijn goedkeuring gehecht aan de niet-discriminerende toepassing van nationale bepalingen die, om redenen van billijkheid, de kwijtschelding van te veel geïnde douanerechten na het verstrijken van de daarvoor naar nationaal recht normaal geldende termijn toestaan, wanneer daaraan geen gevolgen zijn verbonden voor de werking van de relevante gemeenschapsbepalingen. ⁸² De omstandigheid dat een landbouwer naar goedgeunden van de betrokken autoriteiten om sociale redenen of om redenen van billijkheid compensatiebedragen krachtens de verordening krijgt uitgekeerd,

in plaats van dat die bijdragen bij wijze van verrekening worden ingehouden, doet duidelijk geen afbreuk aan de werking van de verordening. Deze situatie is mijns inziens niet vergelijkbaar met die waarin wordt afgezien van de terugvordering van ten onrechte toegekende gemeenschapsgelden. Zij ligt veel dichter bij de heel andere omstandigheden in de zaak Reichelt, waar de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid overeenkomstig nationale bepalingen inzake billijkheid werd toegestaan om het effect teniet te doen van een nationale verjaringstermijn die de mogelijkheid voor een importeur om te veel betaalde douanerechten terug te krijgen, beperkte, terwijl hij naar gemeenschapsrecht in beginsel recht had op terugbetaling van die rechten. Daarom ben ik van mening, dat de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de toepassing van verrekening op ruimere economische gronden eveneens toelaatbaar zou zijn. Voorwaarde is echter wel, dat daarbij het discriminatieverbod wordt geëerbiedigd. Indien met betrekking tot bepaalde vergelijkbare nationale subsidies in de praktijk nooit verrekening wordt toegepast, zal de enkele mogelijkheid om naar eigen goedgeunden af te zien van verrekening met betrekking tot betalingen uit hoofde van de verordening, niet voldoen aan het vereiste dat op het gemeenschapsrecht en op het nationale recht gebaseerde betalingen gelijk moeten worden behandeld.

Vraag 2d

79 — Arresten BayWa (aangehaald in voetnoot 36, punt 30) en Deutsche Milchkontor (aangehaald in voetnoot 38, punt 22).

80 — Arrest Balkan-Import-Export (aangehaald in voetnoot 43, punt 5).

81 — Arrest van 27 mei 1993, Peter (C-290/91, Jurispr. blz. I-2981, punt 11). Advocaat-generaal Jacobs maakt in punt 22 van zijn conclusie onderscheid tussen een discretionaire bevoegdheid die gebaseerd is op billijkheid, en een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de doelmatigheid om af te zien van invordering.

82 — Arrest van 27 mei 1982, Reichelt (113/81, Jurispr. blz. 1957, punt 16).

68. Gelet op bovenstaande discussie meen ik niet, dat het voor de toepassing van niet-discriminerende nationale verrekeningsregels op steun krachtens de verordening noodzakelijk is, dat de tegenvordering het gemeenschapsrecht als rechtsgrondslag heeft

of dat een deel van het bedrag waarmee wordt verrekend, aan de Gemeenschap moet worden afgedragen als onderdeel van haar eigen middelen. Mocht het Hof het echter niet met mijn analyse eens zijn, dan zou de omstandigheid dat de lidstaten ingevolge het gemeenschapsrecht uitvoering moeten geven aan een stelsel inzake belasting over de toegevoegde waarde, de belasting met de betaling waarvan Jensen in gebreke is gebleven, van betekenis zijn. Wanneer zij de BTW innen, vervullen de lidstaten in wezen dezelfde taak als wanneer zij communautaire landbouwsteun uitkeren: als zelfstandige subjecten van het gemeenschapsrecht vervullen zij de verplichtingen die dit recht hun oplegt.⁸³ Het feit dat zij in het laatste geval geld uitkeren dat volledig door de Gemeenschap wordt verschaft, ofschoon zij de administratiekosten zelf voor hun rekening nemen, en in het eerste geval het leeuwendeel van de belastinginkomsten behouden en slechts een klein gedeelte ervan afdragen aan de Gemeenschap, is irrelevant. In dat geval kunnen de vorderingen worden geacht wederzijds te zijn op dezelfde wijze als die in de zaak DEKA/Europese Economische Gemeenschap, waarin de twee vorderingen, ofschoon zij beide voortsporen uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid, niet dezelfde regeling betroffen — de ene had betrekking op restituties bij productie, de andere op ten onrechte betaalde uitvoerrestituties. Indien het gemeenschapsrecht de Gemeenschap toestaat, op twee verschillende regelingen gebaseerde vorderingen met elkaar in vergelijking te brengen, zou het ook de lidstaten moeten toestaan, overeenkomstig niet-discriminerende nationale bepalingen belastingsschulden die zij ingevolge het gemeenschapsrecht moeten invorderen, te

verrekenen met landbouwsteun die zij op grond van hetzelfde recht moeten uitbetalen aan degene die de belasting verschuldigd is.

Vraag 4

69. Artikel 10, lid 1, van de verordening voorziet in een periode van elf weken waarin de steun moet worden uitbetaald, maar verlangt niet met zoveel woorden, dat de betaling plaatsvindt zodra het door de lidstaten aangewezen orgaan heeft vastgesteld, dat de landbouwer die de steun heeft aangevraagd, recht heeft op een dergelijk compensatiebedrag. Ik meen echter, dat de goede werking van de verordening zou worden belemmerd, wanneer met de betaling werd gewacht terwijl het recht op steun vaststaat, zelfs indien de vastgestelde termijn wordt gerespecteerd. Terwijl het in beginsel niet met het gemeenschapsrecht in strijd is, dat de autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot compensatiebedragen verrekening toepassen, betekent dit niet, dat hun pogingen om na te gaan, of een landbouwer ook een belastingsschuld heeft, de normale werking van de verordening in gevaar mogen brengen. Door dergelijke vertragingen zouden vermoedelijk alle landbouwers worden benadeeld en niet enkel degenen waarvan het onderzoek aantoonde, dat zij belastingsschulden hebben. Elk uitstel van betaling zou voor de landbouwers kosten kunnen meebrengen, met name voor diegenen die de steun willen gebruiken om schulden aan derden, waarover zij rente verschuldigd zijn, te voldoen. Artikel 13 van de verordening verwijst naar verordening nr. 729/70, waarvan artikel 4, lid 2, in de des tijds geldende versie bepaalt, dat de lidstaten erop moeten toezien, dat de door de Commissie ter beschikking gestelde middelen onverwijld worden gebruikt. Ofschoon deze bepaling een groot deel van haar werking

83 — Met betrekking tot de fundamentele verplichting om een BTW-stelsel in te voeren, zie artikel 1 van de Tweede richtlijn (67/228/EEG) van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting — Structuur en wijze van toepassing van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 71, blz 1303).

heeft verloren als gevolg van het feit dat de lidstaten sinds 1988 enkel voorschotten ontvangen met betrekking tot uitgaven die reeds uit de nationale middelen zijn bekostigd, geeft zij nog steeds blijk van het belang van de Gemeenschap bij de vlotte uitbetaling van, onder meer, bedragen die bedoeld zijn om de landbouwmarkten te reguleren. Bovendien is het betrokken uitstel vermoedelijk niet objectief noodzakelijk.

V — Conclusie

70. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de door het Østre Landsret gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Het is niet in strijd met artikel 15, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen, dat een lidstaat ingevolge nationale voorschriften compensatiebedragen waarop een landbouwer krachtens die verordening recht heeft, zonder extra kosten verrekent met belastingschulden van die landbouwer jegens de lidstaat.
- 2) Het gemeenschapsrecht staat er niet aan in de weg, dat een lidstaat ingevolge nationale voorschriften een bedrag waarop een ontvanger van steun krachtens een gemeenschapsrechtelijk besluit recht heeft, verrekent met bedragen die die lidstaat te vorderen heeft, op voorwaarde dat die nationale voorschriften niet de uitoefening van het betrokken communautaire recht onmogelijk maken of een belemmering vormen voor de werking van de bij het gemeenschapsrechtelijk besluit ingestelde regeling, en dat zij niet op discriminerende wijze worden toegepast.
- 3) Het feit dat een lidstaat ingevolge nationale voorschriften krachtens verordening nr. 1765/92 verschuldigde compensatiebedragen verrekent met belastingen die hij te vorderen heeft, maakt de uitoefening van door die verordening verleende rechten niet onmogelijk en vormt evenmin een belemmering voor de werking van de daarbij ingestelde regeling.

- 4) Aan het antwoord in punt 3 wordt niet afgedaan door het feit, dat het steunbedrag wordt voorgeschoten door de lidstaat, die slechts recht heeft op terugbetaling van de toegekende steun voor zover de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de uitbetaling zijn geëerbiedigd, en die de met het beheer van de bij verordening nr. 1765/92 ingestelde regeling verbonden kosten voor zijn rekening moet nemen.
- 5) Aan het antwoord in punt 3 wordt niet afgedaan door het bestaan van nationale voorschriften volgens welke verrekening slechts mogelijk is ingeval twee personen wederkerig elkaars schuldenaar zijn.
- 6) Voor het antwoord in punt 3 is niet van belang, wat de rechtsgrondslag is van de overheidsvordering waarmee verrekening moet plaatsvinden, noch in het bijzonder het feit dat een deel van het te verrekenen bedrag tot de eigen middelen van de Gemeenschap behoort.
- 7) Het is aan de nationale rechter om te bepalen, of nationale subsidies ten aanzien waarvan in de praktijk slechts verrekening plaatsvindt tot ten hoogste 20 % van het betrokken bedrag, vergelijkbaar zijn met compensatiebedragen krachtens verordening nr. 1765/92, teneinde vast te stellen of de nationale verrekeningsvoorschriften op discriminerende wijze worden toegepast. Het is eveneens aan de nationale rechter om met hetzelfde oogmerk te bepalen, of de betrokken compensatiebedragen vergelijkbaar zijn met bepaalde andersoortige betalingen waarvoor de verrekeningsmogelijkheid om sociale overwegingen beperkt is.
- 8) Het is met het gemeenschapsrecht in strijd, dat met de betaling van de in verordening nr. 1765/92 bedoelde compensatiebedragen wordt gewacht totdat is onderzocht, of de staat jegens de begunstigde vorderingen heeft die hij wenst te verrekenen.”