ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ NIAL FENNELLY της 27ης Νοεμβρίου 1997 *

I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση το ζήτημα που τίθεται είναι αν τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν εθνικούς κανόνες περί συμψηφισμού μεταξύ φορολογικών οφειλών κατά το εθνικό δίκαιο και ποσών που οφείλονται στα ίδια πρόσωπα σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Η εφαρμοστέα κοινοτική νομοθεσία, τμήμα των γεωργικών μεταρρυθμίσεων McSharry, επιβάλλει να καταβάλλονται ορισμένες γεωργικές ενισχύσεις «εξ ολοκλήρου» στους δικαιούχους τους σε συγκεκριμένη ημερομηνία.

II — Νομικό και πραγματικό πλαίσιο

i) *Κοινοτικό δίκαιο*

2. Οι εν λόγω γεωργικές μεταρρυθμίσεις αντικατέστησαν έμμεσες ενισχύσεις με στήριξη τιμών στα πλαίσια συστήματος προσεγγίσεως των τιμών της κοινοτικής με εκείνες της παγκόσμιας αγοράς και την καταβολή αντισταθμιστικών ενισχύσεων απευθείας στους παραγωγούς. Αφετηρία των μεταρρυθμίσεων αυτών αποτέλεσαν ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3766/91 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, που θεσπίζει σύστημα στήριξης για τους παραγωγούς σπόρων σόγιας, κραμβόσπορων, γογγυλόσπορων και ηλιανθόσπορων [1], και ο κανονισμός (ΕΟΚ) 615/92 της Επιτροπής, της 10ης Μαρτίου 1992, περί θεσπίσεως των λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του συστήματος στήριξης για τους παραγωγούς σπόρων σόγιας, γογγυλόσπορων, κραμβόσπορων και ηλιανθόσπορων [2], επεκτάθηκαν δε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1765/92 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992, για τη θέσπιση καθεστώτος στήριξης των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών [3] (στο εξής: κανονισμός). Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αναφέρει ότι «για τη διασφάλιση καλύτερης ισορροπίας της αγοράς, θα πρέπει να θεσπιστεί ένα νέο καθεστώς στήριξης· (...) η αντιστάθμιση της απώλειας εισοδήματος που προκύπτει από τη μείωση των θεσμικών τιμών, με την καταβολή αντισταθμιστικής πληρωμής στους παραγωγούς που σπέρνουν αυτά τα προϊόντα». Η αιτιολογική σκέψη προσθέτει ότι «η επιλέξιμη έκταση θα πρέπει να περιοριστεί στις εκτάσεις που προορίζονται για αροτραίες καλλιέργειες ή στις εκτάσεις για τις οποίες χορηγήθηκαν κρατικές ενισχύσεις στο παρελθόν».

3. Οι αντισταθμιστικές πληρωμές καθορίζονται με βάση την έκταση γης που είτε καλλιεργείται είτε έχει τεθεί σε αγρανάπαυση [4]. Οι αιτούμενοι τη χορήγηση ενισχύσεως υποχρεούνται να παύσουν την καλλιέργεια συγκεκριμένου ποσοστού των γαιών της εκμεταλλεύσεώς τους, με αντάλλαγμα την αντισταθμιστική πληρωμή [5]. Το ποσό της

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ L 356, σ. 17.

2 — ΕΕ L 67, σ. 11.

3 — ΕΕ L 181, σ. 12.

4 — Άρθρα 2, παράγραφος 2, και 7 του κανονισμού.

5 — Άρθρα 2, παράγραφος 5, και 7, παράγραφος 1, του κανονισμού. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, προβλέπει ότι οι μικροπαραγωγοί μπορούν να υποβάλλουν αιτήσεις στα πλαίσια απλοποιημένου καθεστώτος το οποίο δεν περιλαμβάνει την υποχρέωση παύσεως της καλλιέργειας.

αντισταθμιστικής πληρωμής ανά εκτάριο υπολογίζεται επί περιφερειακής βάσεως, πολλαπλασιάζοντας το βασικό ποσό ανά τόνο με τη μέση απόδοση των δημητριακών από την περίοδο εμπορίας 1986/87 μέχρι την περίοδο εμπορίας 1990/91, όπως έχει καθοριστεί για την οικεία περιοχή [6]. Το ποσό αυτό και η σχετική αντιστάθμιση για υποχρεώσεις παύσεως της καλλιέργειας μπορούν να τροποποιούνται ανάλογα με την εξέλιξη της παραγωγής, την παραγωγικότητα και τις αγορές [7]. Όταν το άθροισμα των ατομικών εκτάσεων για τις οποίες ζητείται ενίσχυση είναι μεγαλύτερο από την περιφερειακή βασική έκταση στην οποία υπάρχουν αροτραίες καλλιέργειες ή οι οποίες τελούσαν σε χρηματοδοτούμενη από δημόσιους πόρους αγρανάπαυση κατά την περίοδο αναφοράς 1989/91, η επιλέξιμη για ενίσχυση έκταση μειώνεται κατ' αναλογία ή, τα επόμενα έτη, επιβάλλονται ανάλογες αυξήσεις με υποχρέωση παύσεως της καλλιέργειας γαιών χωρίς αντιστάθμιση [8]. Αντί του συστήματος της περιφερειακής βασικής εκτάσεως, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν ενισχύσεις με βάση ατομικές βασικές εκτάσεις, οι οποίες καθορίζονται με βάση τον μέσο όρο των εκταρίων που χρησιμοποιήθηκαν για αροτραίες καλλιέργειες ή που είχαν τεθεί σε αγρανάπαυση κατά την περίοδο αναφοράς σε κάθε εκμετάλλευση στο έδαφός τους [9], οπότε μεμονωμένοι παραγωγοί μπορούν να ζητούν ενίσχυση μόνο για την έκταση που τους χορηγήθηκε.

4. Το άρθρο 13 του κανονισμού ορίζει ότι τα προβλεπόμενα μέτρα θεωρούνται παρεμβάσεις με σκοπό τη σταθεροποίηση των γεωργικών αγορών κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής [10]. Το άρθρο 10, παράγραφος 1, προβλέπει ότι οι αντισταθμιστικές πληρωμές καταβάλλονται εντός της περιόδου από 16 Οκτωβρίου έως 31 Δεκεμβρίου που έπεται της συγκομιδής. Το άρθρο 15, παράγραφος 3, στο οποίο εστιάζεται η παρούσα υπόθεση, ορίζει ότι «οι πληρωμές που αναφέρονται στον παρόντα κανονισμό θα πρέπει να καταβάλλονται εξ ολοκλήρου στους δικαιούχους». Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 615/92 προβλέπει ομοίως ότι «οι πληρωμές που αναφέρονται στον παρόντα κανονισμό καταβάλλονται στους παραγωγούς χωρίς καμία κράτηση, εκτός αν προβλέπεται άλλως στον εν λόγω κανονισμό».

5. Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών που οδήγησαν στην παρούσα υπόθεση [11], το άρθρο 4 του κανονισμού 729/70 προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη υποδεικνύουν τις εξουσιοδοτημένες να πληρώνουν τις προβλεπόμενες δαπάνες αρχές και οργανισμούς, στη διάθεση των οποίων η Επιτροπή θα θέτει τις αναγκαίες πιστώσεις. Το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, προέβλεπε ότι «τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι πιστώσεις να χρησιμοποιούνται χωρίς καθυστέρηση και αποκλειστικά για τους προβλεπόμενους σκοπούς». Μετά τη λήξη του οικονομικού έτους 1987, χρειάστηκε να διαθέσουν τα κράτη μέλη τους χρηματοδοτικούς πόρους για την κάλυψη των αναγκαίων δαπανών, ανάλογα με τις ανάγκες των αρχών τους που προέβαιναν σε πληρωμές, ενώ η Επιτροπή πλήρωνε για να καλύψει δαπάνες που είχαν ήδη πραγματοποιήσει τα κράτη μέλη [12].

6 — Άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού.

7 — Άρθρο 15, παράγραφος 1, του κανονισμού.

8 — Άρθρο 2, παράγραφος 6, του κανονισμού.

9 — Άρθρο 2, παράγραφος 3, του κανονισμού.

10 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93.

11 — Τα άρθρα 4, 5 και 8 του κανονισμού 729/70 τροποποιήθηκαν με τον κανονισμό (ΕΚ) 1287/95 του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1995 (ΕΕ L 125, σ. 1), με ισχύ από τις 16 Οκτωβρίου 1995.

12 — Άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, και άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 729/70, όπως εισήχθησαν και τροποποιήθηκαν αντιστοίχως με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3183/87 του Συμβουλίου, της 19ης Οκτωβρίου 1987, που θεσπίζει ιδιαίτερους κανόνες σχετικά με τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 304, σ. 1), και τροποποιήθηκαν περαιτέρω με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2048/88 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988 (ΕΕ L 185, σ. 1). Το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο α', προέβλεπε προηγουμένως ότι η Επιτροπή χορηγεί προκαταβολές στα κράτη μέλη πριν από την πραγματοποίηση των δαπανών.

Το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70 προέβλεπε κατά την κρίσιμη χρονική περίοδο:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να:

— εξασφαλίσουν την πραγματοποίηση και την κανονικότητα των χρηματοδοτουμένων από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων πράξεων,

— προλάβουν και διώξουν ανωμαλίες,

— ανακτήσουν τα απολεσθέντα εξ αιτίας ανωμαλιών ή αμελειών ποσά.

(...)

2. Σε περίπτωση μη πλήρους ανακτήσεως, οι οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών ή αμελειών αναλαμβάνονται από την Κοινότητα, εκτός εκείνων που προκύπτουν από ανωμαλίες ή αμέλειες καταλογιστέες στα διοικητικά όργανα ή οργανισμούς των κρατών μελών.

Τα ανακτηθέντα ποσά καταβάλλονται στις υπηρεσίες ή οργανισμούς που ενεργούν πληρωμές, οι οποίοι τα εγγράφουν ως απομείωση των χρηματοδοτουμένων από το Ταμείο δαπανών».

6. Το άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3887/92 της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 1992, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου σχετικά με ορισμένα καθεστώτα κοινοτικών ενισχύσεων [13], αφορά την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθεισών ενισχύσεων. Το άρθρο 14, παράγραφος 2, προβλέπει τα εξής:

«Εντούτοις, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν, αντί για επιστροφή [σε περίπτωση αχρεωστήτου πληρωμής σε γεωργό], ότι το ποσό αυτό θα αφαιρεθεί από την πρώτη προκαταβολή ή από την πρώτη πληρωμή που θα καταβληθεί στον εν λόγω κάτοχο εκμετάλλευσης, μετά την ημερομηνία της απόφασης σχετικά με την επιστροφή. Δεν εφαρμόζεται κανένας τόκος μετά την ενημέρωση του δικαιούχου όσον αφορά την αχρεωστήτως καταβληθείσα πληρωμή.»

13 — ΕΕ L 391, σ. 36. Ο κανονισμός 3887/92 της Επιτροπής έχει εφαρμογή από 1ης Φεβρουαρίου 1993 και εκδόθηκε με βάση τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3508/92 του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1992, για τη θέσπιση ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου σχετικά με ορισμένα καθεστώτα κοινοτικών ενισχύσεων (ΕΕ L 355, σ. 1), ο οποίος έχει εφαρμογή, μεταξύ άλλων, στο καθεστώς ενισχύσεων που θέσπισε ο κανονισμός.

ii) *Το δανικό δίκαιο*

7. Σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δανικού δικαίου, οι δημόσιες αρχές μπορούν να εισπράξουν ποσά που τους οφείλουν δικαιούχοι κρατικών ενισχύσεων με τρεις τρόπους. Πρώτον, μια δημόσια αρχή, όπως οποιοσδήποτε δανειστής, μπορεί να ζητήσει την κατάσχεση των χρημάτων ενισχύσεως καταβλητέας στον οφειλέτη του, η οποία, αν προσβληθεί από τον οφειλέτη, απαιτεί διαταγή του αρμοδίου δικαστηρίου. Έχουν εφαρμογή οι συνήθεις κανόνες προτεραιότητας. Η ενίσχυση θα καταβληθεί απευθείας σ' αυτόν υπέρ του οποίου εκδόθηκε διαταγή κατασχέσεως.

8. Δεύτερον, ο οφειλέτης μπορεί εκουσίως να εκχωρήσει την απαίτησή του επί των χρημάτων που του οφείλονται ή νομίμως προσδοκά να του καταβληθούν από δημόσια αρχή στους δανειστές του, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων αρχών. Στην περίπτωση εκχωρήσεως σε πολλούς δανειστές, έχουν εφαρμογή οι κανόνες περί προτεραιότητας. Στην περίπτωση εκχωρήσεως σε ιδιώτη δανειστή, ο εκδοχέας δικαιούται να απαιτήσει την εν λόγω ενίσχυση απευθείας από την αρμόδια δημόσια αρχή.

9. Τρίτον, η επίμαχη στην παρούσα υπόθεση μέθοδος είναι η μέθοδος συμψηφισμού των εκκαθαρισμένων χρεών. Οι αντίστοιχες οφειλές και απαιτήσεις πρέπει να είναι αμοιβαίες, δηλαδή ο οφειλέτης της μιας παροχής είναι ο δανειστής της άλλης. Τα διάφορα κρατικά όργανα της Δανίας λογίζονται ενιαίο πρόσωπο για τους σκοπούς αυτούς [14]. Έτσι, για παράδειγμα, οφειλές προς τις φορολογικές αρχές μπορούν κατά κανόνα να συμψηφιστούν με χρηματικές οφειλές άλλων υπουργείων στο ίδιο πρόσωπο.

10. Πάντως, ο συμψηφισμός αποκλείεται σε ορισμένες περιπτώσεις για κοινωνικούς και γενικούς λόγους [15]. Δεν συνηθίζεται στην πράξη ο συμψηφισμός οφειλών προς ιδιώτες που γεννώνται στα πλαίσια του δικαίου της κυριότητας (π.χ. για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών ή στα πλαίσια συμβάσεων) με άλλες οφειλές, όπως φορολογικές οφειλές [16]. Επιπλέον, φαίνεται ότι η πρακτική του κράτους όσον αφορά τις οικονομικές ενισχύσεις ποικίλλει. Σε ορισμένους τομείς δεν έγινε κατά το παρελθόν συμψηφισμός με ενισχύσεις για ειδικά προγράμματα, διότι άλλως το πρόγραμμα δεν θα μπορούσε να ολοκληρωθεί. Ο νόμος 284 της 27ης Απριλίου 1994 προβλέπει τον συμψηφισμό σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις ποσών που δεν υπερβαίνουν το 20 % τέτοιων ενισχύσεων, μολονότι αυτό δεν θίγει το γενικό δικαίωμα του κράτους να συμψηφίσει ολόκληρο το ποσό. Ενισχύσεις στα πλαίσια του Υπουργείου Γεωργίας, οι οποίες υπόκεινται, στην πράξη, σ' αυτήν την περιορισμένη μορφή συμψηφισμού, περιλαμβάνουν τις ενισχύσεις για την ανάπτυξη γεωργικών ή αλιευτικών προϊόντων, είτε πρόκειται για προ-

14 — Η φράση αυτή της διατάξεως περί παραπομπής αμφισβητείται από τον Jensen με βάση τη διάκριση μεταξύ του κράτους και των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να αποφανθεί επί τυχόν υφισταμένης ανεπάρκειας ως προς την ερμηνεία των εθνικών κανόνων.

15 — Δεν είναι δυνατός ο συμψηφισμός για πληρωμές που είναι απαραίτητες για την ικανοποίηση βασικών αναγκών, όπως για πληρωμές μισθών, συντάξεων και ενισχύσεων κοινωνικού χαρακτήρα.

16 — Εγκύκλιος αριθ. 186 του Υπουργείου Δικαιοσύνης, της 22ας Νοεμβρίου 1983.

γράμματα στον πρωτογενή γεωργικό τομέα είτε για προγράμματα σχετικά με τη μεταποίηση γεωργικών προϊόντων. Δεν γίνεται καθόλου συμψηφισμός με ενισχύσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο του νόμου 284.

11. Η εκχώρηση οφειλής δεν θίγει κατά κανόνα το δικαίωμα συμψηφισμού. Όταν δανειστής εκχωρεί οφειλή σε τρίτον, ο οφειλέτης μπορεί ακόμη να ζητήσει συμψηφισμό της οφειλής με τα χρήματα που του οφείλονται από τον αρχικό δανειστή, εκτός αν η γένεση της τελευταίας οφειλής επήλθε αφού έλαβε γνώση ή μπορούσε να είχε λάβει γνώση της εκχωρήσεως. Αν, κατά τον χρόνο που ο οφειλέτης έλαβε γνώση ή όφειλε να λάβει γνώση της εκχωρήσεως, η εκχωρηθείσα απαίτηση δεν ήταν ακόμη ληξιπρόθεσμη, ο οφειλέτης μπορεί ακόμη να προβεί σε συμψηφισμό με την οφειλή του αρχικού δανειστή προς αυτόν, όταν η τελευταία οφειλή καθίσταται ληξιπρόθεσμη το αργότερο την ίδια ημέρα με την εκχωρηθείσα απαίτηση [17].

iii) *Ιστορικό*

12. Φαίνεται ότι στο παρελθόν η Δανία προέβαινε συχνά στον συμψηφισμό γεωργικών ενισχύσεων με φορολογικές οφειλές αγροτών και άλλων. Η διεύθυνση ΕΚ του Υπουργείου Γεωργίας της Δανίας, η αρμόδια για τις αντισταθμιστικές πληρωμές εθνική αρχή, ζήτησε τη γνώμη της Γενικής Διευθύνσεως Γεωργίας της Επιτροπής τον Ιούλιο του 1992 ως προς την πρακτική αυτή στα πλαίσια του κανονισμού 615/92. Η τελευταία, με έγγραφο της 12ης Νοεμβρίου 1992, εξέφρασε την άποψη ότι, οσάκις το εθνικό δίκαιο επέτρεπε τέτοιο συμψηφισμό, δεν είχε αντίρρηση στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου, εφόσον η διαδικασία εφαρμόζεται κατά τρόπο ουδέτερο, δηλαδή χωρίς διάκριση μεταξύ οφειλών που απορρέουν από το κοινοτικό και το εθνικό δίκαιο, και εφόσον δεν καθίσταται ανεφάρμοστο κατ' αυτόν τον τρόπο το κοινοτικό σύστημα πληρωμών. Η Επιτροπή ανέφερε ότι τα άρθρα 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 615/92 και 15, παράγραφος 3, του κανονισμού απαιτούν μόνο να μη γίνεται καμία κράτηση για διοικητικά έξοδα ή άλλους λόγους στα ποσά που οφείλονται στους παραγωγούς. Εντούτοις, στις 7 Οκτωβρίου 1994, η Γενική Διεύθυνση, κατόπιν περαιτέρω εξετάσεως του ζητήματος από τη Νομική Υπηρεσία της Επιτροπής, ενημέρωσε το Υπουργείο Γεωργίας της Δανίας για την αναστροφή της προηγούμενης «προσωρινής της απόψεως». Η Νομική Υπηρεσία της Επιτροπής είχε γνωμοδοτήσει ότι ο συμψηφισμός άλλων οφειλών με χρήματα που οφείλονται στα πλαίσια του κανονισμού δεν ήταν επιτρεπτός, διότι το άρθρο 15, παράγραφος 3 επιβάλλει να καταβάλλονται οι ενισχύσεις στο ακέραιον. Επιπλέον, το σύστημα του συμψηφισμού θα υπέσκαπτε την αποτελεσματικότητα του καθεστώτος, διότι τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να εισπράξουν φορολογικές οφειλές από παραγωγούς χωρίς να ακολουθήσουν τις κανονικές διαδικασίες ανακτήσεως, κατά τρόπο που δεν ήταν δυνατός στα πλαίσια του προηγούμενου καθεστώτος στηρίξεως των τιμών [18]. Κατόπιν αυτού η Δανία εγκατέλειψε την πρακτική αυτή, χωρίς να δεχθεί την ορθότητα της απόψεως της Επιτροπής.

17 — Άρθρο 28 του νόμου 669 της 23ης Σεπτεμβρίου 1986.

18 — Υπόμνημα της 27ης Απριλίου 1994 της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής προς τον Γενικό Διευθυντή Γεωργίας της Επιτροπής.

13. Η παρούσα διαφορά αφορά μια περίπτωση απλού συμψηφισμού και μια περίπτωση συμψηφισμού μετά από εκχώρηση, που συνέβησαν και οι δύο το 1993, πριν από την αλλαγή της πολιτικής της Επιτροπής και της Δανίας. Οι ενισχύσεις που οφείλονταν στον Jensen στα τέλη του 1993, ήτοι 33 563 δανικές κορώνες (DKR), συμψηφίστηκαν με οφειλές ΦΠΑ που υπερέβαιναν το ύψος της ενισχύσεως. Πιθανολογείται ότι διαφορετικά η ενίσχυση θα είχε χρησιμοποιηθεί για μερική πληρωμή των οφειλών του Jensen, συμπεριλαμβανομένων των οφειλών του προς τις φορολογικές αρχές, στο πλαίσιο συμφωνίας με τους πιστωτές του και ότι ο συμψηφισμός κατέληξε σε σημαντική μείωση των πληρωμών του προς τους άλλους πιστωτές.

14. Την άνοιξη του 1993, ο γεωργός Stenholt εκχώρησε στην Korn-og Foderstofkompagniet A/S (στο εξής: KFK), εταιρία εφοδιασμού γεωργικών εκμεταλλεύσεων, τις ενισχύσεις που θα ελάμβανε στα τέλη της περιόδου εμπορίας (45 574 DKR), προκειμένου να πληρώσει ορισμένες αγορές του. Ωστόσο, το δανικό Δημόσιο συμψήφισε το ποσό αυτό με τις οφειλές του Stenholt προς το κράτος στα πλαίσια συμβάσεως μετατροπής του χρονολογούμενου από το 1984 χρέους του, όταν οι συνολικές οφειλές του τόσο προς το Δημόσιο όσο και προς ιδιώτες πιστωτές μειώθηκαν στα πλαίσια διαδικασίας που προσομοιάζει με την πτωχευτική διαδικασία.

15. Ο Jensen και η KFK προσέφυγαν ενώπιον του Østre Landsret (δικαστήριο της ανατολικής περιφερείας, στο εξής: εθνικό δικαστήριο) ζητώντας να τους καταβληθούν από τη διεύθυνση ΕΚ του Υπουργείου Γεωργίας (στο εξής: Υπουργείο) οι εν λόγω ενισχύσεις. Το εθνικό δικαστήριο ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

«1) Εμποδίζει γενικώς το κοινοτικό δίκαιο κράτος μέλος να προβαίνει σε συμψηφισμό ποσού που πρέπει να καταβληθεί σε δικαιούχους ενισχύσεως κατ' εφαρμογή κοινοτικής νομικής πράξεως με οφειλόμενα προς το κράτος μέλος ποσά;

2) α) Έχει σημασία για την απάντηση στο ερώτημα 1 το αν το ποσό της ενισχύσεως, κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, προκαταβάλλεται από το κράτος μέλος το οποίο δικαιούται επιστροφής της καταβληθείσας ενισχύσεως μόνον εφόσον έχουν τηρηθεί οι κανόνες περί πληρωμής του κοινοτικού δικαίου και το οποίο πρέπει το ίδιο να αναλάβει τις δαπάνες που συνεπάγεται η διαχείριση του συστήματος ενισχύσεων;

β) Έχει σημασία για το ερώτημα 1 το ότι, κατ' εφαρμογή των κανόνων περί συμψηφισμού του κράτους μέλους, προϋπόθεση για την διενέργεια του συμψηφισμού αποτελεί το ότι υφίσταται αμοιβαιότητα ως προς την κύρια απαίτηση του οφειλέτη και ως προς την ανταπαίτηση του δανειστή;

γ) Έχει σημασία για την απάντηση στο ερώτημα 1 το ότι η ακολουθούμενη από το κράτος μέλος πρακτική ως προς ορισμένες οικονομικές και περιβαλλοντικές επιδοτήσεις έχει διαμορφωθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε μπορεί να γίνεται συμψηφισμός μέχρι 20 % των κρατικών αυτών επιδοτήσεων:

δ) Έχει σημασία για την απάντηση στο ερώτημα 1 το ποιο είναι το νόμιμο έρεισμα των απαιτήσεων του Δημοσίου που συμψηφίζονται; Ερωτάται ειδικότερα αν τα κράτη μέλη έχουν περαιτέρω δυνατότητα συμψηφισμού όταν το ποσό το οποίο συμψηφίζεται, ή ένα μέρος αυτού, αποτελεί μέρος των ιδίων πόρων της Κοινότητας.

3) Στην περίπτωση κατά την οποία στα ερωτήματα 1 και 2, υπό α' έως δ', δοθεί η απάντηση ότι είναι γενικώς δυνατός ο συμψηφισμός, ή δυνατός υπό ορισμένες προϋποθέσεις, θα έχει τότε το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1765/92 του Συμβουλίου την έννοια ότι κράτος μέλος δεν έχει τη δυνατότητα να υποχρεώσει εθνικό οργανισμό παρεμβάσεως να προβεί σε συμψηφισμό, έναντι δικαιούχου ενισχύσεως, οφειλών προς το Δημόσιο οι οποίες άλλως θα μπορούσαν να αποτελέσουν το αντικείμενο συμψηφισμού;

4) Έχει το άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1765/92 του Συμβουλίου την έννοια ότι οι σχετικές αντισταθμιστικές πληρωμές πρέπει να καταβάλλονται αμέσως, όταν ο οργανισμός παρεμβάσεως έχει ολοκληρώσει τη διαδικασία επί της αιτήσεως του δικαιούχου ενισχύσεως, ή πρέπει να αναστέλλεται η πληρωμή μέχρις ότου πραγματοποιηθεί έρευνα ως προς το αν το Δημόσιο έχει απαιτήσεις έναντι του δικαιούχου της ενισχύσεως, τις οποίες προτίθεται να συμψηφίσει, εφόσον η πληρωμή πραγματοποιείται το αργότερο την 31η Δεκεμβρίου του συγκεκριμένου έτους ενισχύσεως;»

III — Παρατηρήσεις

16. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο Jensen, η διεύθυνση ΕΚ του δανικού Υπουργείου Γεωργίας, η Επιτροπή, το Βασίλειο της Δανίας, η Φινλανδική Δημοκρατία, η Ιρλανδία, το Βασίλειο της Σουηδίας και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας. Προφορικές παρατηρήσεις διατύπωσαν ο Jensen, η KFK, το Υπουργείο, η Επιτροπή, το Βασίλειο της Δανίας, η Φινλανδική Δημοκρατία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ελληνική Δημοκρατία και η Ιρλανδία.

17. Γενικώς, όλα τα κράτη μέλη που υπέβαλαν παρατηρήσεις, καθώς και το Υπουργείο, υποστηρίζουν τη δυνατότητα συμψηφισμού αντισταθμιστικών πληρωμών στα πλαίσια του κανονισμού με φορολογικές οφειλές, για όμοιους σε μεγάλο βαθμό λόγους, μολονότι δεν διατυπώνουν προτάσεις για όλα τα ερωτήματα που υπέβαλε το

εθνικό δικαστήριο. Κατά συνέπεια, δεν θα επιδιώξω να διακρίνω τα επιχειρήματα καθενός ως προς το πρώτο και το τρίτο ερώτημα. Θα αναφερθώ σ' αυτά απλώς ως κράτη μέλη. Μολονότι η Επιτροπή δεν επιθυμεί να αποκλείσει σε όλες τις περιπτώσεις τη δυνατότητα συμψηφισμού, από δημόσιες αρχές των κρατών μελών, κοινοτικών ενισχύσεων με εθνικές φορολογικές οφειλές, υποστηρίζει, όπως ο Jensen και η KFK, ότι ο συμψηφισμός δεν επιτρέπεται για ενισχύσεις που χορηγούνται σύμφωνα με τον κανονισμό. Επομένως, είναι σκόπιμο να συνοψίσω τα επιχειρήματα που προβάλλονται για καθένα από τα ερωτήματα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο με βάση αυτές τις δύο απόψεις. Επειδή οι παρατηρήσεις περιέχουν συναφή επιχειρήματα για το γενικότερο ζήτημα του συμψηφισμού στο ερώτημα 1 και το ειδικότερο ζήτημα της ερμηνείας της νομοθεσίας στο ερώτημα 3, θα εξετάσω μαζί τα δύο αυτά ερωτήματα.

Πρώτο και τρίτο ερώτημα

18. Ο Jensen, η KFK και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού περιέχει σαφή απαγόρευση συμψηφισμού. Ο συμψηφισμός και, επομένως, η εκπλήρωση της αντιπαροχής δεν μπορεί να θεωρούνται ισοδύναμα της καταβολής, ελλείψει εισπράξεως των εν λόγω χρημάτων. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο γεωργός πρέπει να εισπράττει τα χρήματα όπως αν είχε πωλήσει τη σοδειά του. Ο γεωργός πρέπει να έχει τη δυνατότητα επιλογής όσον αφορά τις δαπάνες του, παρά να του επιβάλλεται μονομερώς συγκεκριμένη χρήση των χρημάτων. Τόσο ο Jensen όσο και η Επιτροπή επικαλούνται τους σκοπούς του κανονισμού, οι οποίοι συνοψίζονται αμέσως παρακάτω, για να στηρίξουν αυτή την ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 3. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού δεν θίγει ούτε τη διαδικασία κατασχέσεως ούτε την επιβολή και είσπραξη φόρων, εφόσον δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις και δεν υποσκάπτει την κοινή οργάνωση των αγορών. Απαντώντας σε ερώτηση κατά την προφορική διαδικασία, η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού δεν αποκλείει τον συμψηφισμό ενισχύσεων με χρήματα που οφείλει ο γεωργός στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου, πράγμα που επιβεβαιώνεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου.

19. Ο Jensen υποστηρίζει ότι, ανεξάρτητα από το αν η αμοιβαιότητα των εν λόγω οφειλών απαιτείται από το κοινοτικό ή απλώς από το δανικό δίκαιο, δεν πληρούται η προϋπόθεση αυτή στην παρούσα υπόθεση. Το καθεστώς ενισχύσεων που θέσπισε ο κανονισμός καθορίζεται, χρηματοδοτείται και εποπτεύεται από την Κοινότητα. Ο Jensen και η KFK υποστηρίζουν ότι τα κράτη μέλη διαχειρίζονται απλώς το καθεστώς των ενισχύσεων και οι ενισχύσεις πρέπει να καταβάλλονται καλή τη πίστει στους δικαιούχους [19]. Επομένως, δεν έχει σημασία αν το κράτος μέλος ενεργεί υπό την ιδιότητα του πράκτορα ή του ενδιάμεσου προσώπου, καθόσον η ενίσχυση οφείλεται στην πραγματικότητα από τρίτον, δηλαδή την Κοινότητα. Ο Jensen και η KFK υποστηρίζουν ότι ο συμψηφισμός από το κράτος πρέπει να απαγορεύεται σε όλες τις

19 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, υπόθεση C-186/93, Unaprol, Συλλογή 1994, σ. I-3615.

περιπτώσεις, διότι δεν μπορεί να επιτρέπεται σ' ένα κράτος μέλος να εκμεταλλεύεται μονομερώς τη θέση του ως διανομέα των ενισχύσεων, χωρίς οποιαδήποτε μορφή δικαστικού ελέγχου [20]. Διαφορετικά τα κράτη μέλη θα βρίσκονταν σε προνομιούχο θέση σε σχέση με τους άλλους πιστωτές, άποψη την οποία δέχθηκε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία. Ο Jensen υποστηρίζει ότι σκοπός των γεωργικών μεταρρυθμίσεων δεν ήταν να αποκτήσουν τα κράτη μέλη ένα νέο μέσο ευχερούς εισπράξεως των φόρων. Επιπλέον, η KFK υποστηρίζει ότι η καταβολή των ενισχύσεων από ένα όργανο του ίδιου του κράτους και όχι από ανεξάρτητο φορέα δεν επιβλήθηκε με τον κανονισμό 729/70, αλλά ήταν ζήτημα επιλογής των κρατών μελών.

20. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει γενικό κώλυμα από το κοινοτικό δίκαιο στην επιβολή ή είσπραξη εθνικών φόρων στον γεωργικό τομέα, ενόψει των στενών δεσμών του με την οικονομία ως σύνολο [21], εφόσον δεν υποσκάπτεται με τον τρόπο αυτόν η δομή της αγοράς ή η λειτουργία των μηχανισμών της αγοράς που προβλέπει η κοινή οργάνωση των αγορών. Δεν υπάρχουν κοινοτικοί κανόνες όσον αφορά τον συμψηφισμό κοινοτικών ενισχύσεων με εθνικές φορολογικές οφειλές, μολονότι το άρθρο 14 του κανονισμού 3887/92 και οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις DEKA κατά EOK [22] και Continental Irish Meat [23] επιτρέπουν τον συμψηφισμό σε περιπτώσεις όπου οι σχετικές αμοιβαίες οφειλές γεννώνται σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, κατά συνέπεια, ουδέτεροι εθνικοί κανόνες περί συμψηφισμού θα μπορούσαν κανονικά να εφαρμόζονται ελλείψει κοινοτικών κανόνων. Μολονότι ο Jensen υποστηρίζει ότι η ρητή νομοθετική διάταξη περί συμψηφισμού στο άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού 3887/92 το αποκλείει σε όλες τις περιπτώσεις, η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι η διάταξη αυτή αφορά άλλες περιπτώσεις.

21. Εντούτοις, ο Jensen, η KFK και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η εφαρμογή των εθνικών κανόνων περί συμψηφισμού στην παρούσα υπόθεση θα παρέβλαπτε την επίτευξη του σκοπού του κανονισμού, ο οποίος συνίσταται στην άμεση συμβολή στα εισοδήματα των αγροτών και στην αντιστάθμιση των ζημιών από τη μείωση των εγγυημένων τιμών και των επιστροφών κατά την εξαγωγή. Η ενίσχυση αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της χρηματοδοτικής βάσεως των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Η χρηματοδοτική αυτή βάση θα ετίθετο σε κίνδυνο εάν περιοριζόταν η ρευστότητά τους, ενώ το προηγούμενο σύστημα παρεμβάσεως, επειδή ήταν έμμεσο, δεν προσφερόταν για συμψηφισμό από το Δημόσιο. Η KFK παρατηρεί ότι το ενέχυρο επί της συγκομιδής δεν παρείχε από μόνο του επαρκή ασφάλεια λόγω της μειώσεως των τιμών που προκάλεσαν οι γεωργικές μεταρρυθμίσεις και υποστηρίζει ότι οι αγρότες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα επιλογής των πιστωτών στους οποίους παρέχουν εγγύηση. Ο Jensen και η Επιτροπή υπογραμμίζουν επίσης ότι η κατάσχεση χρεών θα εξακολουθήσει να είναι δυνατή και ισχυρίζονται ότι αυτό αποτελεί διαφανέστερη διαδικασία, η οποία είναι ανοικτή σ' όλους τους πιστωτές.

22. Τα κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού

20 — Απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 1990, υπόθεση C-34/89, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-3603.

21 — Άρθρο 39, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της Συνθήκης.

22 — Απόφαση της 1ης Μαρτίου 1983, υπόθεση 250/78, Συλλογή 1983, σ. 421.

23 — Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1985, υπόθεση 125/84, Συλλογή 1985, σ. 3441.

δεν είναι επαρκώς σαφές ώστε από αυτό να συνάγεται απαγόρευση συμψηφισμού των φορολογικών οφειλών με τις ενισχύσεις. Κανένα στοιχείο στις αιτιολογικές σκέψεις του προοιμίου του κανονισμού δεν αφήνει να εννοηθεί οποιαδήποτε τέτοια βούληση του νομοθέτη. Διαφοροποιήσεις της διατυπώσεως που χρησιμοποιείται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, υπάρχουν σε άλλες διατάξεις, όπως το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 615/92 και το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 84/93 της Επιτροπής, της 19ης Ιανουαρίου 1993, περί των ειδικών ενισχύσεων που χορηγούνται σε ομάδες παραγωγών στον τομέα του ακατέργαστου καπνού [24]. Η «γλωσσολογική» ερμηνεία του άρθρου από την Επιτροπή θα οδηγούσε σε ανασφάλεια δικαίου, δεδομένου ότι ουδέποτε θα ήταν σαφές σε οποιαδήποτε συγκεκριμένη περίπτωση αν ο συμψηφισμός θα παρέβλαπτε τους ευρύτερους σκοπούς του καθεστώτος των ενισχύσεων.

23. Τα κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι ο συμψηφισμός οδηγεί σε πλήρη καταβολή της ενισχύσεως στον ενδιαφερόμενο γεωργό: εφόσον οι οφειλές του μειώνονται κατά το σύνολο του ποσού αυτού, καθίσταται κατ' αυτόν τον τρόπο πλουσιότερος. Η πληρωμή μπορεί να πραγματοποιηθεί και με άλλους τρόπους εκτός από την έκδοση επιταγής ή άλλη τραπεζική πράξη. Επομένως, ο συμψηφισμός είναι ουδέτερος ως προς τις συνέπειες. Το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού έχει σκοπό να απαγορεύσει, στην πραγματικότητα, τις κρατήσεις από τις πληρωμές ενισχύσεων στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη για διοικητικά έξοδα, τα οποία δεν χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα, ή για ειδικούς φόρους, σε αντίθεση προς τους φόρους γενικής εφαρμογής. Προς στήριξη της απόψεως αυτής, παρατίθεται η ανακοίνωση της Επιτροπής που συνόδευε την πρόταση για την έκδοση του κανονισμού [25].

24. Τα κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι, ελλείψει κοινοτικών κανόνων, μπορούν να εξακολουθήσουν να ισχύουν οι εθνικοί κανόνες, εφόσον δεν εισάγουν δυσμενή διάκριση και δεν υποσκάπτουν την κοινή οργάνωση της αγοράς [26]. Η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει τη δυνατότητα συμψηφισμού [27] και η εφαρμογή του στις περιστάσεις της παρούσας υποθέσεως δεν είναι διαφορετική, κατ' αρχήν, από τον συμψηφισμό με αχρεωστήτως καταβληθείσα κοινοτική ενίσχυση σύμφωνα με το άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού 3887/92. Η πρόβλεψη για συμψηφισμό στη διάταξη αυτή έχει εφαρμογή τόσο στα καθεστώτα που χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από την Κοινότητα όσο και σε εκείνα που συγχρηματοδοτούνται από την Κοινότητα και τα κράτη μέλη. Το καθολικό δικαίωμα, στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, για συμψηφισμό ή για παρόμοιες διαδικασίες εισπράξεως οφειλών θα πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου υπέρ των κρατών μελών. Ενόψει της αρχής της επικουρικότητας, θα έπρεπε να αποκλειστούν ρητά τυχόν ισχύοντες εθνικοί κανόνες.

25. Οι συνέπειες των γεωργικών μεταρρυθμίσεων ως προς την είσπραξη χρεών δεν

24 — ΕΕ L 12, σ. 5.

25 — COM(91) 379 τελικό, της 18ης Οκτωβρίου 1991, *Μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής*.

26 — Αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, υπόθεση 33/76, Rewe, Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, και υπόθεση 45/76, Comet, Συλλογή τόμος 1976, σ. 765· απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, υπόθεση 199/82, San Giorgio, Συλλογή 1983, σ. 3595.

27 — Απόφαση ΔΕΚΑ κατά ΕΟΚ, η οποία παρατίθεται ανωτέρω στην υποσημείωση 22.

αντιμετωπίστηκαν από την κοινοτική νομοθεσία, οπότε δεν μπορεί να γίνει επίκληση των σκοπών των μεταρρυθμίσεων αυτών κατά του συμψηφισμού. Οι μεταρρυθμίσεις σκοπούν την προσέγγιση των κοινοτικών τιμών με τις τιμές της παγκόσμιας αγοράς παρά την εξασφάλιση ειδικών πληρωμών σε μεμονωμένους γεωργούς ή την προστασία τους από τους πιστωτές. Οι γεωργοί δεν μπορούν να αποφύγουν την εφαρμογή του γενικού δικαίου των κρατών μελών [28] και οι στενοί δεσμοί μεταξύ του γεωργικού τομέα και της υπόλοιπης οικονομίας μπορεί να διαφοροποιούν την επίπτωση της κοινής γεωργικής πολιτικής ανάλογα με τις τοπικές οικονομικές συνθήκες, συμπεριλαμβανομένου του ύψους της φορολογήσεως [29].

26. Πριν από τις μεταρρυθμίσεις, τίποτε δεν απαγόρευε τον συμψηφισμό οφειλών από επιχειρηματίες, όπως η KFK, έναντι παραγωγών στα πλαίσια του προγενέστερου συστήματος των έμμεσων γεωργικών ενισχύσεων ούτε φαίνεται να αποκλείεται ο συμψηφισμός από ιδιώτες, όπως τράπεζες, στα πλαίσια του νέου καθεστώτος. Επιπλέον, ο συμψηφισμός ήταν δυνατός μεταξύ δημοσίων αρχών και επιχειρηματιών στα πλαίσια του συστήματος στηρίξεως των τιμών. Εν πάση περιπτώσει, ένα νέο σύστημα μπορεί να οδηγήσει σε νέες συνέπειες για τους δικαιούχους, όταν η διαχείρισή του πραγματοποιείται στο πλαίσιο εθνικού νομικού συστήματος. Ο αποκλεισμός του συμψηφισμού από τις φορολογικές αρχές κράτους μέλους θα εισήγαγε αδικαιολόγητη διάκριση υπέρ των γεωργών που δεν πληρώνουν τους φόρους τους, επί ζημία του Δημοσίου, στους οποίους και θα έδινε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι άλλων κατηγοριών φορολογουμένων, όπως οι μισθωτοί, και των γεωργών που καταβάλλουν εμπροθέσμως τους φόρους τους. Επιπλέον, ιδιώτες πιστωτές, όπως η KFK, οι οποίοι δεν είναι καν οι σκοπούμενοι δικαιούχοι της ενισχύσεως, θα επωφελούνταν επίσης από το προνόμιο αυτό. Αυτό θα ήταν άτοπο, διότι το Δημόσιο, σε αντίθεση προς τον ιδιώτη πιστωτή, δεν είναι σε θέση να επιλέγει τους οφειλέτες του. Η είσπραξη των φόρων αποτελεί βασικό καθήκον του κράτους και η υποχρεωτική διενέργεια φορολογικών ελέγχων αναγνωρίζεται από το κοινοτικό δίκαιο [30]. Η Κοινότητα έχει συμφέρον να βρίσκονται τα κράτη σε υγιή οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση. Επιπλέον, είναι παράλογο να εξαναγκάζεται ο φερέγγυος πιστωτής να πληρώνει χρήματα στον αφερέγγυο οφειλέτη του.

27. Τα κράτη μέλη τονίζουν την πιθανή σημασία της υποθέσεως αυτής για άλλους τρόπους εισπράξεως οφειλών, όπως η κατάσχεση. Υποστηρίζουν ότι η λογική των επιχειρημάτων της Επιτροπής θα οδηγούσε στην καταδίκη όλων των ειδών κατασχέσεως της ενισχύσεως, ακόμη και από ιδιώτες, και θα επεξέτεινε τον συμψηφισμό υπέρ της Κοινότητας, πράγμα που έχει ήδη γίνει ρητά αποδεκτό από το Δικαστήριο. Ο αποκλεισμός κάθε είδους κατασχέσεως ενισχύσεως για την είσπραξη οφειλής θα καθιστούσε δυσχερέστερη τη χορήγηση πιστώσεων στους γεωργούς. Εξάλλου, η συνεχιζόμενη αποδοχή άλλων διαδικασιών εισπράξεως οφειλών, όπως η κατάσχεση, θα αποδείκνυε τα πλεονεκτήματα του συμψηφισμού, ο οποίος είναι ταχύτερος και δεν έχει πρόσθετο κόστος για τους ενδιαφερομένους γεωργούς. Η προτίμηση της Επιτροπής υπέρ των δικαστικών διαδικασιών εισπράξεως θα έθιγε τη διαμορφω-

28 — Απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 1983, υπόθεση 297/82, Samvirkende danske Landboforeninger, Συλλογή 1983, σ. 3299.

29 — Άρθρο 39, παράγραφος 2, στοιχείο γ' της Συνθήκης· απόφαση της 10ης Μαρτίου 1981, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 36/80 και 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Συλλογή 1981, σ. 735.

30 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 120/78, Rewe-Zentral (λεγόμενη «Cassis de Dijon»), Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 321.

θείσα στα νομικά συστήματα των διαφόρων κρατών μελών ισορροπία μεταξύ των δικαιωμάτων των οφειλετών και των πιστωτών.

Δεύτερο ερώτημα

28. Ως προς το ερώτημα 2, υπό α', ο Jensen υποστηρίζει ότι δεν έχει σημασία το ότι τα κράτη μέλη προκαταβάλλουν τα αναγκαία χρήματα για την πληρωμή των ενισχύσεων από δικούς τους πόρους, δοθέντος ότι έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν πλήρη απόδοση των χρημάτων αυτών από την Κοινότητα. Η τροποποίηση της διαδικασίας πληρωμών το 1988 (οπότε αντικαταστάθηκε το προγενέστερο σύστημα της προκαταβολής από την Κοινότητα στα κράτη μέλη) [31] δεν μπορεί να έχει αλλοιώσει τη φύση της σχέσεως αντιπροσωπεύσεως που υπάρχει μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας. Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αξιώσουν επιστροφή μόνον εφόσον η ενίσχυση έχει εξοφληθεί σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες δεν είναι πάντως ασυμβίβαστο με μια τέτοια σχέση αντιπροσωπεύσεως. Κατά την προφορική διαδικασία η Επιτροπή υποστήριξε ότι η αρχή της αμοιβαιότητας, αυτή καθαυτή, δεν συνιστά εμπόδιο στον συμψηφισμό, διότι το κράτος μέλος ενεργεί κατά τη διανομή της ενισχύσεως για ίδιο λογαριασμό [32].

29. Το Υπουργείο, η Δανία και η Φινλανδία υποστηρίζουν ότι τα εν λόγω χρέη οφείλονται αμοιβαίως από και προς το δανικό Δημόσιο. Ο μηχανισμός πληρωμών, η κάλυψη των διοικητικών δαπανών από το κράτος μέλος και η ευθύνη του κράτους μέλους μόνον έναντι της Επιτροπής για τις δαπάνες αυτές δείχνουν ότι το Υπουργείο είναι, ως προς την ενίσχυση, οφειλέτης του γεωργού. Η υποχρέωση πληρωμής της ενισχύσεως επιβάλλεται απευθείας στα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα ο δικαιούχος να μην μπορεί να αξιώσει την ενίσχυση απευθείας από την Κοινότητα [33].

30. Προς απάντηση στο ερώτημα 2, υπό β', ο Jensen υποστηρίζει ότι η γενική αρχή της ισότητας επιβάλλει την αμοιβαιότητα των χρεών ως όρο για την αποδοχή από το κοινοτικό δίκαιο της δυνατότητας συμψηφισμού. Μολονότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να ερμηνεύσει τους οικείους δανικούς κανόνες, θα μπορούσε ωστόσο να αποφανθεί ως προς την ιδιότητα υπό την οποία ενεργεί το Υπουργείο, όταν διαχειρίζεται συστήματα κοινοτικών ενισχύσεων. Ο συμψηφισμός θα κατέληγε σε απαράδεκτη άνιση μεταχείριση μεταξύ των κρατών μελών λόγω των διαφορετικών πρακτικών.

31. Το Υπουργείο συμφωνεί ότι το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί μόνον ως προς το αν τα χρήματα της ενισχύσεως οφείλονται στον γεωργό από το κράτος μέλος, το οποίο ενεργεί υπ' αυτή την ιδιότητα (ζήτημα επί του οποίου τάσσεται υπέρ της καταφατικής απαντήσεως), τα δε παρεπόμενα ζητήματα του εθνικού δικαίου, για παράδειγμα, αν το κράτος αποτελεί ενιαίο

31 — Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 12.

32 — Απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 1984, υπόθεση 109/83, Eurico κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 3581.

33 — Αποφάσεις Unaprol, η οποία παρατίθεται ανωτέρω στην υποσημείωση 19· Eurico κατά Επιτροπής, όπ.π.

νομικό πρόσωπο, θα πρέπει να αφεθούν στην κρίση του εθνικού δικαστηρίου. Το Ηνωμένο Βασίλειο, εξάλλου, υποστηρίζει ότι η αμοιβαιότητα αποτελεί μεν γενικώς ισχύουσα προϋπόθεση συμψηφισμού στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, αλλά ότι υπάρχει αμοιβαιότητα στην παρούσα περίπτωση, δοθέντος ότι οι εθνικές αρχές δεν εργάζονται για λογαριασμό της Κοινότητας [34], και ότι πρέπει να καταλείπεται ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως στο εθνικό δίκαιο [35].

32. Ως προς το ερώτημα 2, υπό γ', ο Jensen και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι ο συμψηφισμός με άμεσες γεωργικές ενισχύσεις αποτελεί δυσμενή διάκριση και είναι επομένως παράνομος [36], διότι η αντίστοιχες εθνικές ενισχύσεις είτε δεν υπόκεινται καθόλου στον συμψηφισμό είτε υπόκεινται σε συμψηφισμό μέχρι το 20 % του συνολικού ποσού. Η Επιτροπή προσθέτει ότι η κατά διακριτική ευχέρεια εφαρμογή του συμψηφισμού θα δημιουργούσε, εν πάση περιπτώσει, διαρκή κίνδυνο δυσμενούς διακρίσεως. Εξάλλου, ο Jensen υποστηρίζει ότι οι πληρωμές ενισχύσεων πρέπει να θεωρούνται ότι έχουν σχέση με το δίκαιο της κυριότητας, οπότε δεν μπορούν να συμψηφίζονται με φορολογικές οφειλές.

33. Το Υπουργείο υποστηρίζει ότι, μολονότι στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να συγκρίνει τις κοινοτικές γεωργικές ενισχύσεις με τις εθνικές ενισχύσεις, αυτές δεν είναι ισοδύναμες, οπότε δεν υφίσταται στο δανικό δίκαιο παράνομη δυσμενής διάκριση.

34. Ο Jensen ισχυρίζεται ότι το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί, με την απάντηση στο ερώτημα 2, υπό δ', ότι από το κοινοτικό δίκαιο δεν συνάγεται ότι τα κράτη μέλη πρέπει να προσφεύγουν σε άλλως ανεπίτρεπτες μεθόδους εισπράξεως για φορολογικές οφειλές οι οποίες αποτελούν εν μέρει ιδίους πόρους της Κοινότητας. Εν πάση περιπτώσει, μόνον το 1,4 % περίπου των εισπράξεων ΦΠΑ αποτελούν τμήμα των ιδίων πόρων της Κοινότητας.

35. Το Υπουργείο υποστηρίζει ότι, αν δεν επιτρέπεται γενικώς ο συμψηφισμός φορολογικών οφειλών με κοινοτικές γεωργικές ενισχύσεις, θα πρέπει τουλάχιστον να επιτρέπεται για φόρους που αποτελούν μέρος των ιδίων πόρων της Κοινότητας. Το Υπουργείο παρατηρεί ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ, Ευρατόμ) 1552/89 του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 1989, για την εφαρμογή της αποφάσεως 88/376/ΕΟΚ, Ευρατόμ, για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων [37], υποχρεώνει τα κράτη μέλη να πράττουν ό,τι είναι δυνατό για την είσπραξη των εν λόγω φόρων.

34 — Βλ. αποφάσεις Eurico κατά Επιτροπής, όπ.π. (υποσημείωση 32), και Continental Irish Meat, όπ.π. (υποσημείωση 23).

35 — Απόφαση Unaprol, όπ.π. (υποσημείωση 19).

36 — Απόφαση της 6ης Μαΐου 1982, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 146/81, 192/81 και 193/81, BayWa, Συλλογή 1982, σ. 1503.

37 — ΕΕ L 155, σ. 1.

Τέταρτο ερώτημα

36. Ο Jensen υποστηρίζει ότι, αφότου ολοκληρωθεί η εξέταση αιτήσεως ενισχύσεως, αντίκειται προς το άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού η καθυστέρηση της πληρωμής, ακόμη και πριν από την τελική προθεσμία που ορίζει η διάταξη αυτή, για να γίνει πρόσθετος έλεγχος για τυχόν φορολογικές οφειλές. Η καθυστέρηση αυτή εξυπηρετεί μόνον τα συμφέροντα των κρατών μελών και αντίκειται προς την επιταγή του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70 να μεριμνούν τα κράτη μέλη ώστε να γίνονται οι πληρωμές χωρίς καθυστέρηση και αποκλειστικά για τους προβλεπόμενους σκοπούς. Επιπλέον, τέτοιες καθυστερήσεις καταλήγουν σε άνιση μεταχείριση, διότι ποικίλλουν μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών [38]. Ο Jensen αξίωσε τόκους από το Υπουργείο από την ημέρα κατά την οποία ολοκληρώθηκε η εξέταση της αιτήσεώς του για τη χορήγηση ενισχύσεως. Η Επιτροπή, εξάλλου, υποστηρίζει ότι το άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού δεν ασκεί επιρροή στην παρούσα υπόθεση ανεξάρτητα από το άρθρο 15, παράγραφος 3.

37. Το Υπουργείο παρατηρεί ότι ο κανονισμός δεν περιέχει ειδικούς κανόνες για την εξέταση των αιτήσεων και ότι τα κράτη μέλη έχουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως ως προς τον τρόπο διενέργειας των πληρωμών των ενισχύσεων [39], εφόσον τηρείται η προθεσμία. Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να κρίνει αν έγινε ταχεία εξέταση της αιτήσεως. Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζουν ότι η πληρωμή πρέπει να γίνει εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος μετά την ολοκλήρωση της εξετάσεως της αιτήσεως για τη χορήγηση ενισχύσεως, με υποχρέωση τηρήσεως της επιβαλλομένης από το άρθρο 10, παράγραφος 1, τελικής προθεσμίας.

IV — Ανάλυση

38. Και τα τρία πρώτα ερωτήματα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο αφορούν το αν υπάρχουν τυχόν κωλύματα στην εφαρμογή των δανικών κανόνων περί συμψηφισμού στα πραγματικά περιστατικά της παρούσας υποθέσεως είτε, πρώτον, με βάση το ασυμβίβαστο των κανόνων αυτών προς το κοινοτικό δίκαιο εν γένει, λαμβανομένων υπόψη παραγόντων όπως η ιδιότητα υπό την οποία ενεργεί το Υπουργείο όταν διανέμει κοινοτικές ενισχύσεις, είτε, δεύτερον, ειδικότερα με βάση την εφαρμογή του δανικού κανόνα περί αμοιβαιότητας, τον φερόμενο ως συνιστώντα δυσμενή διάκριση τρόπο εφαρμογής του συμψηφισμού και τη νομική βάση της φορολογικής οφειλής η οποία αποσβέννυται διά του συμψηφισμού είτε, τρίτον, με βάση το ασυμβίβαστο των κανόνων προς το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού. Επομένως, θα εξετάσω από κοινού τα τρία αυτά ερωτήματα, αν και θα ήταν σκόπιμο να εξετάσω πρώτα το σχετικό με το άρθρο 15, παράγραφος 3, τρίτο ερώτημα, δοθέντος ότι υποστηρίζεται ότι η διάταξη αυτή απαγορεύει ρητώς τον συμψηφισμό, και ακολούθως θα εξετάσω το γενικότερο πρώτο ερώτημα και κατόπιν τις ειδικότερες πτυχές του δευτέρου ερωτήματος. Κατόπιν θα εξετάσω χωριστά το τέταρτο ερώτημα, το οποίο αφορά τον τρόπο με τον οποίο

38 — Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 205/82 έως 215/82, Deutsche Milchkontor κ.λπ., Συλλογή 1983, σ. 2633.

39 — Απόφαση Unaprol, όπ.π. (υποσημείωση 19).

εφαρμόζεται ο συμψηφισμός και στο οποίο πρέπει να δοθεί η απάντηση μόνον αν επιτρέπεται ο συμψηφισμός.

Ως προς το πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα

39. Το κείμενο του άρθρου 15, παράγραφος 3, του κανονισμού, το οποίο επικαλείται ιδίως η Επιτροπή, δεν μνημονεύει ρητά τον συμψηφισμό. Η πίστωση της ενισχύσεως στον δικαιούχο με συμψηφισμό και ανάλογη απαλλαγή από υφιστάμενη φορολογική οφειλή προς το υπεύθυνο για την καταβολή ενισχύσεως κράτος πρέπει σαφώς να διακρίνεται από τις κρατήσεις που γίνονται από την ενίσχυση για ειδικά διοικητικά τέλη ή φόρους, που αποτελούν τις μοναδικές κρατήσεις που μνημονεύονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής που συνόδευε την πρότασή της για την έκδοση του κανονισμού. Πάντως, η επιβολή ειδικών επιβαρύνσεων για την αντιστάθμιση εθνικών διοικητικών εξόδων δεν εξασφαλίζει στον δικαιούχο κανένα ισάξιο πλεονέκτημα και σαφώς απαγορεύεται από το άρθρο 15, παράγραφος 3. Στην περίπτωση του συμψηφισμού, ο δικαιούχος λαμβάνει ολόκληρη τη χρηματική αξία της ενισχύσεως, μολονότι δεν έχει τον πλήρη έλεγχο της διαθέσεώς της. Το ίδιο θα συνέβαινε στην περίπτωση κατασχέσεως της ενισχύσεως για την εξόφληση χρέους ή στην περίπτωση κάθε άλλης διαδικασίας εκτελέσεως κατά του δικαιούχου ή της περιουσίας του είτε πριν είτε μετά την πληρωμή. Όλα αυτά είναι συνέπειες του γεγονότος ότι, όπως ο γενικός εισαγγελέας Mancini παρατηρεί στις προτάσεις του στην υπόθεση DEKA κατά EOK, «ο οφειλέτης μιας χρηματικής παροχής παρέχει στον δανειστή ένα είδος γενικής εγγυήσεως μέσω της περιουσίας του (...). Ο οφειλέτης εγγυάται με την περιουσία του» [40]. Δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η ενίσχυση δεν καταβλήθηκε στο ακέραιον, αν μεταβιβάστηκε στον δικαιούχο, αποτέλεσε (ίσως μόνο στιγμιαία) μέρος της περιουσίας του και στη συνέχεια κατασχέθηκε, παρά τη θέλησή του, υπέρ κάποιου δανειστή. Η εκτέλεση πριν από την πραγματική μεταβίβαση των χρημάτων διαφέρει λίγο, από άποψη βαθμού της ελευθερίας διαθέσεως του δικαιούχου επί της περιουσίας του, από οποιαδήποτε μορφή εκτελέσεως μετά την πληρωμή [41]. Επιπλέον, δεν υπάρχει ένδειξη ότι η κοινοτική νομοθεσία σκόπευε, με τη θέσπιση της μάλλον λακωνικής διατάξεως του άρθρου 15, παράγραφος 3, να περιορίσει τις ποικίλες μεθόδους εισπράξεως των οφειλών που υπάρχουν στο εθνικό δίκαιο. Επομένως, καταλήγω ότι το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού δεν απαγορεύει τον συμψηφισμό, σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες, ενισχύσεων καταβαλλομένων βάσει του κανονισμού με προηγούμενες οφειλές προς το Δημόσιο, οσάκις αυτό προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο και ο δικαιούχος της ενισχύσεως πιστώνεται με την αξία της στο ακέραιον.

40. Θα ασχοληθώ τώρα με το βασικότερο ζήτημα που θέτει το πρώτο ερώτημα, αν δηλαδή η εφαρμογή των εθνικών κανόνων περί συμψηφισμού στο πλαίσιο του κανονισμού αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο.

41. Ένα από τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της κοινής οργανώσεως της αγοράς είναι ότι τα κράτη μέλη στερούνται του δικαιώματός τους να ρυθμίζουν μονομερώς τον οικείο τομέα. Το Δικαστήριο έκρινε σχετικά

40 — Παρατίθεται ανωτέρω στην υποσημείωση 22, σ. 439 των προτάσεων.

41 — Ως προς τις επιπτώσεις της στους δανειστές, βλ. κατωτέρω σημεία 47 έως 54.

με τα κράτη μέλη στην υπόθεση 48/85, Επιτροπή κατά Γερμανίας [42], ότι «η νομοθετική τους αρμοδιότητα δεν μπορεί παρά να είναι συμπληρωματική και αφορά μόνον τις καταστάσεις που δεν διέπονται από κοινοτικές διατάξεις και τις περιπτώσεις που οι κοινοτικές διατάξεις τους αναγνωρίζουν ρητή αρμοδιότητα». Παράδειγμα της τελευταίας περιπτώσεως αποτελεί το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70, το οποίο προβλέπει ότι η εποπτεία της ασκήσεως των κοινοτικών πολιτικών και η πρόληψη και η αντιμετώπιση παρατυπιών διέπονται από το εθνικό δίκαιο [43]. Στην πρώτη περίπτωση, όταν το κοινοτικό δίκαιο σιωπά, συμπληρώνεται από εθνικούς δικονομικούς ή ουσιαστικούς κανόνες προκειμένου να ικανοποιηθούν τα εκ του κοινοτικού δικαίου δικαιώματα [44]. Εξάλλου, τίποτε στην κοινή οργάνωση των αγορών δεν αναιρεί το δικαίωμα των κρατών μελών να νομοθετούν εν γένει για ανεξάρτητα θέματα εθνικής πολιτικής. Το Δικαστήριο, για παράδειγμα, έκρινε ότι η επιβολή προσωρινού ειδικού φόρου επί γεωργικής παραγωγής ή εγγείου φόρου σε γεωργική ιδιοκτησία, σύμφωνα με εθνική φορολογική πολιτική η οποία αποσκοπούσε στην κατανομή των φορολογικών βαρών, δεν είναι, καταρχήν, ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο. Η κοινή γεωργική πολιτική δεν αποσκοπεί στην προστασία των δικαιούχων της από τις επιπτώσεις εθνικών πολιτικών γενικής εφαρμογής άλλου τομέα [45]. Η αναγνώριση από το Δικαστήριο της αρμοδιότητας των κρατών μελών να μεριμνούν και να προστατεύουν τα φορολογικά τους συμφέροντα [46] μπορεί να συνδυαστεί με την αναγνώριση αυτοτελούς κοινοτικού συμφέροντος υπέρ της φορολογικής αποτελεσματικότητας των κρατών μελών, όχι μόνον διότι ο ΦΠΑ και οι δασμοί αποτελούν τμήμα των ιδίων πόρων της Κοινότητας ή διότι ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένου του ύψους του δημοσίου χρέους, αποτελεί ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος στην αναπτυσσόμενη οικονομική και νομισματική ένωση [47], αλλά, εν τέλει, διότι η εύρυθμη λειτουργία της Κοινότητας εξαρτάται από την καταλληλότητα του διοικητικού, δικαστικού και λοιπού μηχανισμού που κινείται και χρηματοδοτείται από τα κράτη μέλη. Κατά τη γνώμη μου, εθνικοί κανόνες περί πληρωμής και εισπράξεως φορολογικών οφειλών και συναφών ζητημάτων, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών εκτελέσεως ή κατασχέσεως, περί προτεραιότητας μεταξύ των δανειστών και, επομένως, δικαιωμάτων συμψηφισμού εμπίπτουν στο πεδίο της αρχής αυτής, εφόσον συμβιβάζονται κατά τα άλλα προς το κοινοτικό δίκαιο.

42. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η εφαρμογή των εθνικών κανόνων υπόκειται σε όρους οι οποίοι, εν γένει, αποσκοπούν στην εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Για παράδειγμα, στην απόφαση Deutsche Milchkontor κ.λπ., το

42 — Απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 1986, Συλλογή 1986, σ. 2549, σκέψη 12.

43 — Απόφαση της 28ης Ιουνίου 1977, υπόθεση 118/76, Balkan-Import-Export, Συλλογή τόμος 1977, σ. 359, σκέψη 5· αποφάσεις Deutsche Milchkontor κ.λπ., όπ.π. (υποσημείωση 38), σκέψη 2· Ιταλία κατά Επιτροπής, όπ.π. (υποσημείωση 20), σκέψη 9· BayWa, όπ.π. (υποσημείωση 36), σκέψη 29.

44 — Αποφάσεις Rewe, Comet και San Giorgio, σκέψη 12· όλες οι αποφάσεις αυτές παρατίθενται ανωτέρω στην υποσημείωση 26.

45 — Αποφάσεις Irish Creamery Milk Suppliers Association, όπ.π. (υποσημείωση 29), σκέψη 13· Samvirkende danske Landbrugsforeninger, όπ.π. (υποσημείωση 28), σκέψη 8.

46 — Βλ. επίσης απόφαση Cassis de Dijon, όπ.π. (υποσημείωση 30), σκέψη 8, απόφαση της 15ης Μαΐου 1997, υπόθεση C-250/95, Futura Participations και Singer, Συλλογή 1997, σ. I-2471, σκέψη 31, και, σε διαφορετικό πλαίσιο, τις προτάσεις μου της 20ής Μαρτίου 1997 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-286/94, C-340/95, C-401/95 και C-47/96, Molenheide κ.λπ. (απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, Συλλογή 1997, σ. I-7281, σημείο 43 των προτάσεων).

47 — Βλ. άρθρα 3 Α, παράγραφος 3, και 104 Γ της Συνθήκης.

Δικαστήριο σκιαγράφησε τους όρους στους οποίους υπόκεινται εθνικοί κανόνες περί επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, αναφερόμενο ρητά στο άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70:

«Πρώτον, η εφαρμογή του εθνικού δικαίου δεν πρέπει να θίγει ούτε το πεδίο ενεργείας ούτε την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου. Αυτό θα συνέβαινε, ιδίως, αν η εφαρμογή αυτή καθιστούσε πρακτικά αδύνατη την ανάκτηση ποσών που χορηγήθηκαν αντικανονικά (...). Δεύτερον, το εθνικό δίκαιο πρέπει να εφαρμόζεται κατά τρόπο που να μην ενέχει διάκριση σε σχέση με τις διαδικασίες που αποσκοπούν στην επίλυση διαφορών του ίδιου τύπου, αλλά αμιγώς εθνικών» [48].

Οσάκις το κοινοτικό δίκαιο στηρίζεται έμμεσα στο συμπληρωματικό πλαίσιο των εθνικών ουσιαστικών και δικονομικών κανόνων προκειμένου να διασφαλίσει την άσκηση των εκ του κοινοτικού δικαίου δικαιωμάτων, οι κανόνες αυτοί, τους οποίους θα ονομάσω κανόνες San Giorgio, υπόκεινται στο ότι οι προϋποθέσεις αυτές «δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από τις προϋποθέσεις που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις οι οποίες στηρίζονται στο εσωτερικό δίκαιο ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμονται από την κοινοτική έννομη τάξη» [49].

48 — Παρατίθεται ανωτέρω στην υποσημείωση 38, σκέψεις 22 και 23· βλ. επίσης αποφάσεις Balkan-Import-Export, όπ.π. (υποσημείωση 43), σκέψη 5· BayWa, όπ.π. (υποσημείωση 36), σκέψη 29· και Ιταλία κατά Επιτροπής, όπ.π. (υποσημείωση 20), σκέψη 9.

49 — Απόφαση San Giorgio, όπ.π. (υποσημείωση 26), σκέψη 12.

43. Ανεξάρτητοι εθνικοί κανόνες υπόκεινται σε ειδικούς όρους, ενόψει του ότι δεν είναι αμέσως ή απευθείας αναγκαίοι για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στον εν λόγω τομέα. Στο πεδίο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, τέτοιοι εθνικοί κανόνες θα ήταν ασυμβίβαστοι προς τη Συνθήκη αν «παρακωλύουν τη λειτουργία των μηχανισμών που χρησιμοποιούν οι εν λόγω οργανισμοί για την επίτευξη των στόχων τους» [50]. Τέτοια παρακώλυση θα μπορούσε, στην περίπτωση εθνικού φόρου, να εκδηλωθεί με επιπτώσεις στο ύψος των τιμών, στον εφοδιασμό της αγοράς ή στη δομή της γεωργικής παραγωγής ή των γεωργικών εκμεταλλεύσεων [51].

44. Ο βάσει της εθνικής νομοθεσίας συμψηφισμός ενισχύσεων που σύμφωνα με τον κανονισμό οφείλονται σε γεωργούς, με φορολογικές οφειλές των γεωργών αυτών προς το κράτος μέλος, υπάγεται, εν μέρει, και στις δύο περιπτώσεις. Ο συμψηφισμός είναι διαδικασία που προβλέπεται στο δανικό δίκαιο το οποίο, μολονότι εξασφαλίζει την πληρωμή στο ακέραιο των κοινοτικών ενισχύσεων, το πράττει κατά τρόπο ειδικό με σκοπό να διασφαλίσει τον αυτοτελή εθνικό σκοπό της εισπράξεως του φόρου εισοδήματος. Θα αναφερθώ στις προϋποθέσεις τις σχετικές με τα δύο είδη

50 — Απόφαση Irish Creamery Milk Suppliers Association, όπ.π. (υποσημείωση 29), σκέψη 15· βλ. επίσης απόφαση Samvirkende danske Landboforeninger, όπ.π. (υποσημείωση 28), σκέψη 11. Το Δικαστήριο δεν έχει διαπιστώσει ότι η υποχρέωση των γεωργών να πληρώνουν εθνικούς φόρους κατά την είσπραξη κοινοτικών ενισχύσεων αντίκειται προς την επιταγή του εφαρμοστέου κειμένου του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70 να χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη τις πιστώσεις που χορηγεί η Επιτροπή «αποκλειστικά για τους προβλεπόμενους σκοπούς».

51 — Αποφάσεις Irish Creamery Milk Suppliers Association, όπ.π. (υποσημείωση 29), σκέψη 22· Samvirkende danske Landboforeninger, όπ.π. (υποσημείωση 28), σκέψεις 14 έως 16.

κανόνων στην ανάλυση που ακολουθεί. Πάντως, δεν φρονώ ότι σε μια υβριδιακή περίπτωση όπως η παρούσα οι διαφορετικά διατυπωθείσες προϋποθέσεις, οι οποίες παρατίθενται ανωτέρω στα σημεία 42 και 43, καταλήγουν σε ουσιαστικά διαφορετικούς όρους. Τα βασικά ζητήματα είναι αν η εφαρμογή του συμψηφισμού καθιστά πραγματικά ή δυνητικά αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων στο πλαίσιο του κανονισμού ή θίγει άλλως πώς τη λειτουργία του συστήματος που θεσπίστηκε με αυτόν και αν ο συμψηφισμός ενέχει δυσμενή διάκριση ως προς την άσκηση παρομοίων δικαιωμάτων στα πλαίσια του εθνικού δικαίου.

45. Το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει με την απόφαση DEKA κατά ΕΟΚ ότι, σε περίπτωση αφερέγγυου εμπόρου, ο συμψηφισμός από την Κοινότητα αμοιβαίων ή συναφών αξιώσεων μπορεί να είναι ο μόνος δυνατός τρόπος εισπράξεως αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών τα οποία οφείλονται απευθείας στην Κοινότητα [52]. Ο γενικός εισαγγελέας Mancini είχε προτείνει, για να διασφαλιστεί η ομοιομορφία σ' ολόκληρη την Κοινότητα, ότι ένα τέτοιο δικαίωμα συμψηφισμού πρέπει να θεωρείται ότι θεμελιώνεται σε γενική αρχή, κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών και έχει εφαρμογή σε αξιώσεις που στηρίζονται στο κοινοτικό δίκαιο [53]. Στην ίδια συλλογιστική στηρίζεται σαφώς η απόφαση [54]. Το Δικαστήριο τόνισε ότι οι κοινοτικοί κανόνες περί επιστροφών κατά την παραγωγή και την εξαγωγή δεν συνεπάγονται μόνον οφειλές τις οποίες μπορούν να εισπράττουν επιχειρηματίες από τις διαχειριστικές αρχές, αλλά και απαιτήσεις κατά των επιχειρηματιών για την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, και ότι μεταξύ των αρχών και των επιχειρηματιών μπορούν να γεννηθούν αμοιβαίες και συναφείς αξιώσεις, οι οποίες αποτελούν πρόσφορο αντικείμενο για συμψηφισμό [55].

46. Με την απόφαση Continental Irish Meat [56] το Δικαστήριο δέχθηκε αναντίρρητα την εφαρμογή των εθνικών κανόνων περί συμψηφισμού για νομισματικά εξισωτικά ποσά που οφείλονταν αντιστοίχως από και προς τον οργανισμό παρεμβάσεως του οικείου κράτους μέλους. Δύο σημεία πρέπει να τονιστούν. Πρώτον, ο συμψηφισμός επιτρέπεται για ορισμένα συστήματα από το άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού 3887/92. Αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά μπορούν να αφαιρούνται από τις ενισχύσεις που πρόκειται να πληρωθούν. Κατά τη γνώμη μου, το άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού 3887/92 δεν αποκλείει, με το a contrario επιχείρημα, την εφαρμογή του συμψηφισμού σε άλλες περιπτώσεις. Αυτό καθίσταται βεβαίως σαφέστερο από τη συνεχιζόμενη εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου επί του θέματος αυτού, αλλά και από το πλαίσιο της διατάξεως αυτής. Το άρθρο 14 του κανονισμού 3887/92 αφορά γενικώς την είσπραξη αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και ο συμψηφισμός επιτρέπεται ως εναλλακτική λύση σε σχέση με άλλους τρόπους εισπράξεως. Επομένως, δεν θα πρέπει να θεωρείται ότι προδικάζει την απόφαση επί του ζητήματος ως προς οφειλές που γεννώνται έξω από το ειδικό πλαίσιο στο οποίο αφορά. Δεύτερον, αν το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει τον συμψηφισμό είτε απευθείας υπέρ της Κοινότητας είτε από τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις όπου η

52 — Παρατίθεται ανωτέρω στην υποσημείωση 22, σκέψεις 13 και 14.

53 — Βλ. σ. 439 των προτάσεών του.

54 — Βλ. σκέψεις 13 έως 15. Η σκέψη 15 αναφέρεται ρητά σε γενική αρχή κατά της καταδολιευτικής εκχωρήσεως απαιτήσεων.

55 — Σκέψη 13.

56 — Όπ.π. (υποσημείωση 23).

υποχρέωση παροχής και αντιπαροχής γεννώνται στα πλαίσια κοινοτικού καθεστώτος, τότε το συμφέρον της Κοινότητας για την αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων των κρατών μελών επιβάλλει να επιτρέπεται ο συμψηφισμός των καταβαλλομένων βάσει του κανονισμού ενισχύσεων με φορολογικές οφειλές προς το κράτος μέλος σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες, εκτός αν αποδεικνύεται με συντριπτικά στοιχεία η βλαπτική επίπτωσή του στο πεδίο εφαρμογής και στην αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του κανονισμού. Κατά τη γνώμη μου, ελλείψει σαφούς αντιθέτου ενδείξεως, δεν μπορεί να γίνει καταρχήν οριοθέτηση μεταξύ χρέους προς αρχή κράτους μέλους επιφορτισμένη με την είσπραξη των κοινοτικών κεφαλαίων και προς αρχή επιφορτισμένη με την είσπραξη φόρων, οπότε θα επιτρεπόταν στην πρώτη αλλά όχι στη δεύτερη να προβεί σε κρατήσεις διά συμψηφισμού με απαλλαγή από παραδεδεγμένα οφειλόμενο χρέος. Η αντίθετη άποψη θα ανέτρεπε τους κανόνες San Giorgio επιβάλλοντας στο εθνικό δίκαιο να παρέχει προτεραιότητα στις απορρέουσες από το κοινοτικό δίκαιο οφειλές.

47. Οι σκοποί του κανονισμού σαφώς αφορούν τη γενική λειτουργία των γεωργικών αγορών. Αυτό συνάγεται όχι μόνον από τις προπαρατεθείσες αιτιολογικές σκέψεις και από τη φράση στο άρθρο 13, ότι οι δαπάνες βάσει του κανονισμού αποσκοπούν στη σταθεροποίηση των γεωργικών αγορών, αλλά και από τη φύση του καθεστώτος που θέσπισε ο κανονισμός. Πράγματι, μολονότι επιδιώκει να αποζημιώσει τους γεωργούς για την πτώση των τιμών, η αντιστάθμιση δεν υπολογίζεται με βάση ειδικά δικαιώματα των γεωργών στα πλαίσια του προϊσχύσαντος καθεστώτος, αλλά, μάλλον σε σχέση με την περιφερειακή παραγωγικότητα, πράγμα που μπορεί να υπεραντισταθμίσει ή να υποαντισταθμίσει την απώλεια εσόδων ορισμένων γεωργών [57]. Η αντιστάθμιση υπόκειται επίσης σε διακυμάνσεις ανάλογα με τις μεταβολές στις αγορές [58], ενώ ο μεγάλος αριθμός αιτήσεων για την περιοχή που αποτελεί τη βάση υπολογισμού της αντισταθμιστικής πληρωμής θα οδηγήσει σε ανάλογες μειώσεις των ενισχύσεων για όλους και, ενδεχομένως, σε αυξημένη, μη αντισταθμιζόμενη αγρανάπαυση [59]. Επομένως, αντιθέτως προς τα επιχειρήματα του Jensen και της KFK, ο κανονισμός δεν αποσκοπεί στην προστασία κάθε μεμονωμένου γεωργού από οποιαδήποτε μείωση του διαθέσιμου εισοδήματός του. Επιπλέον, ούτε από το κοινοτικό δίκαιο εν γένει [60] συνάγεται τέτοιο δικαίωμα. Δέχομαι τα επιχειρήματα των κρατών μελών ότι οι γεωργοί υπέκειντο άμεσα και έμμεσα σε ιδιομορφίες των διαδικασιών συμψηφισμού στα πλαίσια του προϊσχύσαντος καθεστώτος [61]. Οι επιχειρηματίες θα μπορούσαν να συμψηφίζουν τις επιδοτούμενες τιμές που οφείλουν στους παραγωγούς με χρέη προς αυτούς. Επιπλέον, ο οργανισμός παρεμβάσεως κάθε κράτους μέλους θα μπορούσε να συμψηφίζει την ενίσχυση στήριξης των τιμών με ποσά που του οφείλουν οι επιχειρηματίες. Σε περίπτωση αφερεγγυότητας, αυτό αναπόφευκτα θα οδηγούσε σε απώλειες για τους άλλους πιστωτές του επιχειρηματία, συμπεριλαμβανομένων ενδεχομένως των γεωργών στους οποίους οφείλονταν ποσά για την παραγωγή τους [62].

48. Κατά τη γνώμη μου, το γεγονός και μόνον ότι κατά το παρελθόν δεν γινόταν απευθείας συμψηφισμός από το κράτος με

57 — Άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού.

58 — Άρθρο 15, παράγραφος 1, του κανονισμού.

59 — Άρθρο 2, παράγραφος 6, του κανονισμού.

60 — Βλ. απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, υπόθεση 230/78, Eridania, Συλλογή τόμος 1979/11, σ. 340.

61 — Βλ. ανωτέρω σημείο 25.

62 — Για παράδειγμα, αυτό θα μπορούσε να συμβεί στην περίπτωση της υποθέσεως Continental Irish Meat, όπ.π. (υποσημείωση 23).

ενισχύσεις οφειλόμενες σε γεωργούς δεν αποκλείει την εφαρμογή του τώρα. Το πραγματικό ερώτημα είναι αν το νέο σύστημα που θέσπισε ο κανονισμός θα μπορούσε να θιγεί από τον συμψηφισμό κατά τέτοιο τρόπο ώστε να υποσκάπτεται η εύρυθμη λειτουργία του.

49. Όπως έχω ήδη υπογραμμίσει, ο συμψηφισμός συνεπάγεται ότι ο γεωργός πιστώνεται με ολόκληρο το ποσό της εν λόγω ενισχύσεως, αν και περιορίζεται η ελευθερία του να το διαθέσει όπως επιθυμεί. Κατά τούτο, έχει ήδη ένα πλεονέκτημα σε σχέση με άλλες μορφές κρατήσεων οι οποίες, καταρχήν, επιτρέπονται από το κοινοτικό δίκαιο, όπως η είσπραξη φόρου, ο οποίος πράγματι μειώνει την αξία της ενισχύσεως που καταβάλλεται στον γεωργό [63]. Η παρακράτηση στην πηγή χρημάτων της ενισχύσεως για την εξόφληση υφισταμένων φορολογικών οφειλών, κατά τρόπο που διασφαλίζει ότι μολαταύτα η πλήρης αξία της ενισχύσεως περιέρχεται στον γεωργό, ενόψει των χρεών του και του διαθέσιμου εισοδήματός του, δεν φαίνεται να θίγει τους σκοπούς της κοινής οργανώσεως της αγοράς περισσότερο από μια τέτοια άμεση φορολόγηση.

50. Επιπλέον, δεν προκαλεί έκπληξη το ότι ουδείς έχει αμφισβητήσει το δικαίωμα των πιστωτών εν γένει να χρησιμοποιήσουν την κατάσχεση ή άλλους τρόπους εκτελέσεως ή τη δικαστική κατάσχεση, παρά τη θέληση του οφειλέτη γεωργού. Πάντως, η ειδοποιός διαφορά δεν είναι ο βαθμός προστασίας του γεωργού, η ενίσχυση του οποίου μπορεί να εκτραπεί σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά ο βαθμός προστασίας των άλλων πιστωτών, τους οποίους δεν αφορά άμεσα ο κανονισμός. Δεν υφίσταται άμεσο κοινοτικό συμφέρον στη διατάραξη της ισορροπίας που έχει διαμορφώσει το εθνικό δίκαιο ανάμεσα στα δικαιώματα των διαφόρων κατηγοριών πιστωτών.

51. Πάντως, ο βαθμός προστασίας των ιδιωτών πιστωτών του γεωργού έχει συνδεθεί στα πλαίσια του κανονισμού με την επίκληση της ανάγκης ρευστότητας. Λέγεται ότι το συμφέρον των τραπεζών ή προμηθευτικών εταιριών να παρέχουν πίστωση στους γεωργούς μειώνεται αν η προσδοκία κατασχέσεως της ενισχύσεως ή το νόμιμο δικαίωμά τους επί της ενισχύσεως μέσω εκχωρήσεως τίθεται σε κίνδυνο από τον συμψηφισμό στον οποίο προβαίνει το Δημόσιο, προς βλάβη εν τέλει των γεωργών. Κανένα στοιχείο δεν συνηγορεί υπέρ του ότι ο κανονισμός ενδιαφέρεται για τη ρευστότητα των γεωργών αυτή καθαυτή. Αυτό εξαρτάται από πολλούς διαρθρωτικούς παράγοντες καθώς και από το ύψος των τιμών ή της ενισχύσεως που λαμβάνουν — παράγοντες όπως η εποχικότητα, το ύψος των επιτοκίων, η αξία της γης κ.λπ. Θέτοντας το ζήτημα άνευ περιστροφών, η Κοινότητα αποκλείεται να επιθυμεί να ενισχύσει τη ρευστότητα των γεωργών δίνοντάς τους τη δυνατότητα να καθυστερήσουν ή να αποτρέψουν νόμιμες φορολογικές αξιώσεις κατ' αυτών.

52. Εν πάση περιπτώσει, η απαγόρευση του συμψηφισμού, από το κράτος, εθνικών

63 — Βλ. αποφάσεις Irish Creamery Milk Suppliers Association, όπ.π. (υποσημείωση 29), και Samvirkende danske Landboforeninger, όπ.π. (υποσημείωση 28).

φορολογικών οφειλών με ενισχύσεις για λόγους που εφαρμόζονται εξίσου στον συμψηφισμό από άλλους και στην κατάσχεση θα μπορούσε να έχει τελικά πολύ πιο βλαβερή επίπτωση στη γεωργική πίστη και ρευστότητα από τη συνεχιζόμενη προσφυγή του Δημοσίου σ' έναν από τους άλλους τρόπους εισπράξεως που προβλέπει το εθνικό δίκαιο.

53. Ο συμψηφισμός έχει σημασία μόνο σε περιπτώσεις πραγματικής ή επαπειλούμενης αφερεγγυότητας. Η εφαρμογή του σε αλληλόχρεους λογαριασμούς μεταξύ εμπόρων αποτελεί καθημερινή και αναμφισβήτητη πρακτική, διότι ωφελεί και τα δύο μέρη. Είναι εκ φύσεως απίθανο να μπορεί ο αφερέγγυος γεωργός ή κάποιος που αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες να διαχειρίζεται ελεύθερα μόνος του τα χρήματα των ενισχύσεων. Οι διάφορες μορφές συμψηφισμού και εισπράξεως που ισχύουν στα νομικά συστήματα των κρατών μελών αφορούν όλες την αντιμετώπιση των κινδύνων που διατρέχουν οι δανειστές από την αφερεγγυότητα [64]. Η δυνατότητα συμψηφισμού παρέχει πλεονέκτημα στον δανειστή, διότι η οφειλή του οφειλέτου προς αυτόν συμψηφίζεται, εν όλω ή εν μέρει, με χρέος που αυτός οφείλει στον οφειλέτη του, από το οποίο μπορεί να επωφεληθεί για να περιορίσει τον κίνδυνο αυτό. Προβλήθηκε ο ισχυρισμός ότι το Δημόσιο δεν θα πρέπει να εκμεταλλεύεται την προνομιούχο πρόσβασή του στα χρήματα των ενισχύσεων διά του συμψηφισμού. Πάντως, οφείλεται στη φύση του συμψηφισμού — πρακτικής η οποία, κατά το Δικαστήριο, δεν εγείρει per se αντιρρήσεις σε άλλες περιπτώσεις — το ότι ένας πιστωτής έχει την τύχη να βρίσκεται σε τέτοια προνομιούχο ως προς τους άλλους θέση. Είναι σημαντικό να μην εξετάσουμε το προνόμιο αυτό χωριστά από άλλα προνόμια που ενδεχομένως υπάρχουν. Όλες οι μορφές εγγυήσεως ενέχουν κάποιο είδος προνομιούχου προσβάσεως σε μέσα εισπράξεως των εν λόγω οφειλών. Άλλοι πιστωτές ενδεχομένως έχουν οργανώσει τις υποθέσεις τους έτσι ώστε να έχουν εξίσου προνομιούχο πρόσβαση σε άλλα περιουσιακά στοιχεία του γεωργού. Ενδεχομένως περιλαμβάνονται η εξασφάλιση ότι του οφείλουν ποσά για παραγωγή που συμψηφίζονται με τη χορηγηθείσα πίστωση, η διατήρηση της κυριότητας του εξοπλισμού που παρέχουν η υποθήκη επί των ακινήτων, της παραγωγής ή άλλων περιουσιακών στοιχείων του γεωργού. Το επιχείρημα κατά της προνομιούχου αυτής θέσεως του κράτους ή οποιουδήποτε άλλου πιστωτή είναι κυρίως επιχείρημα που στηρίζεται στη δίκαιη αντιμετώπιση των άλλων πιστωτών παρά επιχείρημα σχετικό με την εύρυθμη λειτουργία του κανονισμού. Επαναλαμβάνω ότι δεν υπάρχει προφανής ανάγκη στο κοινοτικό δίκαιο να διαταραχθεί η ισορροπία που έχουν διαμορφώσει τα διάφορα εθνικά νομικά συστήματα ανάμεσα στα δικαιώματα των διαφόρων κατηγοριών πιστωτών, που διαθέτουν ασφάλειες ή όχι. Το ίδιο ισχύει και για τη ρύθμιση, στο εσωτερικό δίκαιο, του δικαιώματος συμψηφισμού και των δικαιωμάτων στα πλαίσια συμφωνιών με πιστωτές, όπως η συμφωνία που προφανώς συνήψε ο Jensen.

54. Υποστηρίχθηκε επίσης ότι η ικανότητα του γεωργού να παρέχει εγγυήσεις για δανειοδοτήσεις από ιδιώτες μειώνεται αν γίνεται συμψηφισμός από το Δημόσιο εις βάρος των ιδιωτών πιστωτών του: στην περίπτωση αυτή ο γεωργός δεν μπορεί να χρησιμοποιήσει το ευεργέτημα της ενισχύσεως για να παράσχει ασφάλεια στον

64 — Βλ. πάλι τη σκέψη 14 της αποφάσεως DEKA κατά ΕΟΚ, όπ.π. (υποσημείωση 22), καθώς και τη σελίδα 439 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Mancini, τη σελίδα 3447 των προτάσεών του στην υπόθεση Continental Irish Meat, όπ.π. (υποσημείωση 23), και την αναφορά σε «έλλειψη κεφαλαίων» στο σημείο 41 των προτάσεών μου στην υπόθεση Mulcahcide κ.λπ., όπ.π. (υποσημείωση 46).

πιστωτή της επιλογής του. Πάντως, ουδέποτε ένας γεωργός θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει τη μέλλουσα καταβολή ενισχύσεων προκειμένου να παράσχει εγγυήσεις για να εξασφαλίσει πίστωση από τις φορολογικές αρχές, οι οποίες, όπως προανέφερα, δεν μπορούν να αποφύγουν να είναι πιστωτής του και, επομένως, δεν χρειάζεται να τις δελεάσει για να του χορηγήσουν πίστωση. Όπως ακριβώς οι δημόσιες αρχές είναι τα μόνα όργανα που είναι πιθανώς υποχρεωμένα, χάριν του γενικού συμφέροντος, να είναι πιστωτές οποιουδήποτε συγκεκριμένου επιχειρηματία (για φόρους, δασμούς ή άλλες οφειλές), είναι και τα όργανα που είναι υπεύθυνα, χάριν του γενικού συμφέροντος, για την καταβολή και την κατανομή διαφόρων ειδών ενισχύσεων και επιδοτήσεων (οικονομικών, κοινωνικής ασφαλίσεως κ.λπ.) σε πλατιά στρώματα του πληθυσμού. Το γεγονός ότι το Δημόσιο ενδεχομένως έχει προνομιούχο πρόσβαση στα διάφορα είδη κρατικών ενισχύσεων, συμπεριλαμβανομένων των χρηματοδοτουμένων από την Κοινότητα ενισχύσεων, δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να εξεταστεί χωριστά από το γεγονός ότι το Δημόσιο φέρει το βάρος της εισπράξεως των φόρων και των άλλων οφειλών που, σε τελευταία ανάλυση, χρηματοδοτούν τέτοιες ενισχύσεις, όπως και του μηχανισμού διαχειρίσεώς τους. Μολονότι οι λειτουργίες τους είναι πολύ διαφορετικές, δεν έχει προβληθεί πειστικό επιχείρημα που να εξηγεί γιατί τα ευεργετήματα της διαχειρίσεως του κινδύνου σύμφωνα με τους συνήθεις εθνικούς κανόνες περί εισπράξεως των οφειλών δεν πρέπει να παραχωρούνται στο Δημόσιο, του οποίου ο ρόλος συνεπάγεται ότι είναι συγχρόνως δανειστής και οφειλέτης, ενώ μπορούν να εξακολουθήσουν να παρέχονται σε δανειστές που ελεύθερα αποδέχονται τον κίνδυνο χορηγήσεως πιστώσεως σε ελεύθερα συμβαλλόμενους επιχειρηματίες όπως οι γεωργοί.

55. Από τον υποχρεωτικό ρόλο του Δημοσίου ως δανειστή φορολογικών απαιτήσεων συνάγεται επίσης ότι, ελλείψει συμψηφισμού, οι γεωργοί που αντιμετωπίζουν δυσχέρειες για την καταβολή των φόρων τους θα μπορούσαν να διαθέτουν αυτή την ακούσια πίστωση, ενώ συγχρόνως θα δανείζονταν παρέχοντας ως ασφάλεια το δικαίωμά τους επί των καταβαλλομένων βάσει του κανονισμού ενισχύσεων. Ο δανεισμός αυτός αναπόφευκτα θα κατέληγε σε απώλεια εσόδων για το Δημόσιο. Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να καταδικάσει εκχωρήσεις που συνιστούσαν καταδολίευση δανειστών (στην υπόθεση εκείνη, της ίδιας της Κοινότητας), με την απόφαση DEKA κατά ΕΟΚ [65].

56. Τέλος, η απάντησή μου στο επιχείρημα ότι το να επιτραπεί ο συμψηφισμός στην παρούσα υπόθεση θα οδηγήσει σε πολυάριθμες διαφορές μεταχειρίσεως από τα διάφορα εθνικά νομικά συστήματα, προκαλώντας αναστάτωση στη λειτουργία της κοινής οργανώσεως των αγορών, είναι ότι, αν αποδεικνύεται ότι οι διαφορές είναι τέτοιες ώστε να τίθενται σε κίνδυνο η ίση μεταχείριση των παραγωγών στα διάφορα κράτη μέλη ή να στρεβλώνεται ή να διαταράσσεται η λειτουργία της κοινής αγοράς, δεν απόκειται στο Δικαστήριο να αποκλείσει την εφαρμογή όλων αυτών των εθνικών κανόνων περί εισπράξεως οφειλών, αλλά ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει να θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις προκειμένου να αντιμετωπιστούν τέτοιες διαφορές [66].

57. Θα ασχοληθώ τώρα με το ερώτημα 2, υπό α΄ έως δ΄, όπου το εθνικό δικαστήριο

65 — Όπ.π. (υποσημείωση 22), σκέψεις 15 έως 18.

66 — Deutsche Milchkontor κ.λπ., όπ.π. (υποσημείωση 38), σκέψη 24.

εφιστά την προσοχή σε ορισμένα ειδικά θέματα της εθνικής νομοθεσίας.

Ως προς τα ερωτήματα 2, υπό α' και β'

58. Το πρώτο και δεύτερο σκέλος του ερωτήματος 2 αφορούν αμφότερα, στην πραγματικότητα, το ερώτημα της αμοιβαιότητας των συμψηφιζομένων οφειλών. Με το ερώτημα 2, υπό α', ερωτάται κατ' ουσίαν αν η ιδιότητα υπό την οποία το Δημόσιο ενεργεί όταν χορηγεί ενίσχυση σύμφωνα με τον κανονισμό επηρεάζει, κατά το κοινοτικό δίκαιο, το εκ της εθνικής νομοθεσίας δικαίωμά του να συμψηφίσει την ενίσχυση με φορολογικές οφειλές προς αυτό. Με το ερώτημα 2, υπό β', ερωτάται αν έχει σημασία το ότι η εθνική νομοθεσία περί συμψηφισμού επιβάλλει την αμοιβαιότητα των απαιτήσεων. Δεν ζητείται από το Δικαστήριο να προσδιορίσει την ιδιότητα υπό την οποία ενεργεί η οριζομένη από το κράτος μέλος αρχή, όταν διανέμει κοινοτικά κεφάλαια υπό μορφή ενισχύσεως.

59. Στην απόφαση DEKA κατά ΕΟΚ το Δικαστήριο έκρινε ότι «αμοιβαίες ή και συναφείς απαιτήσεις προσφέρονται για συμψηφισμό» στο κοινοτικό δίκαιο [67]. Όπως διαπιστώνεται από τη νομολογία, ο όρος της αμοιβαιότητας υπάρχει στα διάφορα εθνικά νομικά συστήματα, τα οποία επιτρέπουν τον συμψηφισμό, μολονότι διαφέρουν πολύ ως προς τις λεπτομέρειες. Σε μερικά κράτη μέλη, το Δημόσιο και τα όργανά του δεν συνιστούν ενιαίο πρόσωπο για τον σκοπό αυτό. Στην Ιρλανδία, για παράδειγμα, κάθε υπουργείο αποτελεί μόνο του χωριστό νομικό πρόσωπο, πράγμα που έχει ως συνέπεια ότι ένα υπουργείο δεν μπορεί να συμψηφίσει ποσό που οφείλεται σε άλλο υπουργείο με πληρωμή που οφείλει το ίδιο. Αποτελεί πρόδηλη προϋπόθεση για την εφαρμογή του συμψηφισμού στην παρούσα υπόθεση το ότι το δανικό δίκαιο θεωρεί το υπουργείο και τη φορολογική αρχή ως ενιαίο πρόσωπο για τον σκοπό αυτό, πράγμα το οποίο υπόκειται στην κρίση του εθνικού δικαστηρίου. Το κοινοτικό δίκαιο δεν καθορίζει τη σημασία ή το πεδίο εφαρμογής της απαιτούμενης αμοιβαιότητας για την εφαρμογή των εθνικών κανόνων περί συμψηφισμού [68]. Το κριτήριο στο κοινοτικό δίκαιο παραμένει το γενικότερο ζήτημα αν ο εθνικός κανόνας επηρεάζει το πεδίο εφαρμογής και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του κανονισμού.

60. Με την απόφαση Unaprol [69], για παράδειγμα, το Δικαστήριο τόνισε ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν ρύθμιζε το δικαίωμα επί των τόκων που αποφέρουν τα ποσά που διαθέτει ο εθνικός οργανισμός παρεμβάσεως ενόσω εκκρεμεί η καταβολή τους στους δικαιούχους υπό μορφή ενισχύσεως. Η ύπαρξη τέτοιου δικαιώματος αποτελούσε ζήτημα που έπρεπε να ρυθμιστεί από το

67 — Όπ.π. (υποσημείωση 22), σκέψη 13.

68 — Βεβαίως, η κατάσταση είναι διαφορετική όταν ο συμψηφισμός πραγματοποιείται απευθείας από την ίδια την Κοινότητα, όπως στην υπόθεση DEKA κατά ΕΟΚ, στην οποία, ελλείψει ειδικών κανόνων, έπρεπε να εφευρεθεί κοινοτικός κανόνας με βάση τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών.

69 — Όπ.π. (υποσημείωση 19).

εθνικό δίκαιο, εφόσον οι εν λόγω κανόνες δεν θέτουν σε κίνδυνο την ομοιόμορφη εφαρμογή ή την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου [70]. Επομένως, το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να χαρακτηρίσει νομικώς τον εθνικό οργανισμό παρεμβάσεως ως ενδιάμεσο ή δικαιούχο των εν λόγω ποσών [71].

61. Έχω ήδη εκφράσει την άποψή μου ότι τα συμφέροντα των δικαιούχων των ενισχύσεων δεν βλάπτονται από τον συμψηφισμό καθ' οιονδήποτε τρόπο διαταράσσοντα την εύρυθμη λειτουργία ή την επίτευξη των σκοπών του κανονισμού ή αντίκειται προς τις διατάξεις του κανονισμού 729/70. Για τους ίδιους λόγους, δεν μπορεί να ειπωθεί ότι η Κοινότητα υφίσταται από αυτό οποιαδήποτε βλάβη.

62. Ωστόσο, μπορεί να είναι χρήσιμο να πω την άποψή μου ως προς την ιδιότητα υπό την οποία ενεργούν οι οριζόμενες από τα κράτη μέλη αρχές, από πλευράς κοινοτικού δικαίου, όταν καταβάλλουν χρήματα σύμφωνα με τον κανονισμό, για την περίπτωση που το Δικαστήριο θα κρίνει ότι η ιδιότητα υπό την οποία ενεργούν οι οργανισμοί αυτοί όταν καταβάλλουν χρήματα ενισχύσεων είναι αφ' εαυτού σημαντικό ζήτημα ή για την περίπτωση που θα είναι χρήσιμο στο εθνικό δικαστήριο για την εφαρμογή των εθνικών κανόνων. Κατά τη γνώμη μου, η σχέση των κρατών μελών και των οργανισμών τους με την Κοινότητα [72] στο πλαίσιο αυτό λίγο διαφέρει από τη σχέση που διαμορφώνεται όταν λαμβάνουν μέτρα για να συμμορφωθούν με κάποια υποχρέωση που τους επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, είτε πρόκειται για την είσπραξη του ΦΠΑ είτε για την εφαρμογή κοινοτικών κανόνων που έχουν άμεσο αποτέλεσμα είτε για τη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Ενεργούν με δική τους ευθύνη και ασκούν τις εξουσίες τους ως υποκείμενα τόσο του εθνικού όσο και του κοινοτικού δικαίου. Δεν ενεργούν ως αντιπρόσωποι της Κοινότητας ή ενδιάμεσοι ή για λογαριασμό της υπό την κοινή έννοια. «Εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο υπό ιδία ευθύνη» [73]. Συγκεκριμένα, σε μια σειρά υποθέσεων, το Δικαστήριο έχει κρίνει, σε σχέση με διάφορες ζημίες που υπέστησαν ιδιώτες λόγω της εφαρμογής της κοινής γεωργικής πολιτικής, ότι, ανεξαρτήτως του ρόλου της Επιτροπής, υπεύθυνοι είναι οι οργανισμοί παρεμβάσεως λόγω της ανεξαρτησίας τους έναντι των κοινοτικών αρχών [74]. Το συμπέρασμα αυτό δεν αποδυναμώνεται από το ότι η Κοινοτήτα χρηματοδοτεί τις αναγκαίες δαπάνες σύμφωνα με τον κανονισμό (με τη σημαντική βεβαίως από χρηματοδοτική άποψη εξαίρεση των διοικητικών δαπανών). Το γεγονός ότι η Κοινότητα παρέχει τα αναγκαία κεφάλαια πριν ή μετά την αντίστοιχη καταβολή των ενισχύσεων ουδεμία επομένως ασκεί επιρροή.

63. Το Δικαστήριο έχει κρίνει συχνά ότι η κοινή γεωργική πολιτική λειτουργεί με

70 — Σκέψεις 24, 25 και 28.

71 — Σκέψη 12.

72 — Όπως έχω ήδη υπογραμμίσει, η σχέση των διαφόρων κλάδων του κράτους μεταξύ τους καθορίζεται από τους εθνικούς κανόνες περί αμοιβαιότητας.

73 — Αποφάσεις της 10ης Ιουνίου 1982, υπόθεση 217/81, Interagra κατά Επιτροπής, Συλλογή 1982, σ. 2233, σκέψη 7· απόφαση της 27ης Μαρτίου 1980, υπόθεση 133/79, Sucrimex κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1980/1, σ. 659.

74 — Απόφαση Eurico κατά Επιτροπής, όπ.π. (υποσημείωση 32), σκέψη 18· απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1976, υπόθεση 60/75, Russo, Συλλογή τόμος 1976, σ. 7· απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 1979, υπόθεση 101/78, Granaria, Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 305· αποφάσεις Sucrimex και Interagra, όπ.π.

βάση την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών [75]. Η κατανομή αυτή εκφράζεται στον γεωργικό τομέα, μεταξύ άλλων, με τα άρθρα 4 και 8 του κανονισμού 729/70. Ειδικότερα, στην υπόθεση C-34/89, Ιταλία κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο διέκρινε μεταξύ των σχέσεων, στα πλαίσια του άρθρου 8 του κανονισμού 729/70, των οργανισμών παρεμβάσεως και των επιχειρηματιών, οι οποίες διέπονται από το εθνικό δίκαιο, και των σχέσεων μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής, οι οποίες «δεν αφορούν τη χορήγηση ενισχύσεων ούτε την αναζήτηση υπερβολικών καταβολών αυτές καθεαυτές, αλλά το ζήτημα αν η αντίστοιχη χρηματοοικονομική επιβάρυνση επιβαρύνει το οικείο κράτος μέλος ή την Κοινότητα» [76].

Επί του ερωτήματος 2, υπό γ'

64. Εν προκειμένω, το εθνικό δικαστήριο θέτει το ζήτημα της δυσμενούς διακρίσεως και, ειδικότερα, το ζήτημα της σημασίας που έχει στην πράξη ο περιορισμός του συμψηφισμού ορισμένων εθνικών περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών ενισχύσεων με τις φορολογικές οφειλές των δικαιούχων προς το Δημόσιο. Οποιοδήποτε ζήτημα δυσμενούς διακρίσεως μπορεί να λυθεί μόνον με σύγκριση από το εθνικό δικαστήριο των κανόνων που εφαρμόζονται στις διάφορες κατηγορίες οφειλών και των ουσιαστικών χαρακτηριστικών των οφειλών αυτών, ενώ το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να παράσχει κατευθυντήριες οδηγίες για τη σύγκριση αυτή. Η βασική σκέψη είναι ότι οι εθνικοί κανόνες δεν πρέπει να επιτρέπουν να χρησιμοποιείται ο συμψηφισμός πιο ελεύθερα όσον αφορά οφειλές που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο σε σχέση με οφειλές που απορρέουν από το εθνικό δίκαιο.

65. Το πρώτο στοιχείο της εφαρμογής των δανικών κανόνων που ενδεχομένως εισάγει δυσμενή διάκριση αφορά την ύπαρξη εξαιρέσεως για γενικούς και κοινωνικούς λόγους, όπως χαρακτηρίζεται στη διάταξη περί παραπομπής. Μολονότι η ακριβής φύση της εξαιρέσεως αυτής είναι ασαφής, θα υπήρχε παράνομη δυσμενής διάκριση αν δεν μπορούσε να προβληθεί, στον βαθμό που θα είχε εφαρμογή, και στη διαδικασία συμψηφισμού φορολογικών οφειλών με κοινοτικές γεωργικές ενισχύσεις. Αν, για παράδειγμα, η εξαίρεση επιτρέπει ή επιβάλλει να λαμβάνεται υπόψη η προσωπική κατάσταση του οφειλέτη, θα αντέκειτο προς το κοινοτικό δίκαιο να στερηθεί ένας γεωργός ολόκληρο το ποσό της ενισχύσεως λόγω των φορολογικών του οφειλών, ενώ άλλο πρόσωπο, σε παρόμοια κατάσταση, ή ακόμη και το ίδιο πρόσωπο, θα μπορούσε να επικαλεστεί την εξαίρεση για όλες ή για μέρος των οφειλών του προς το κράτος σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Αν, εξάλλου, ολόκληρες κατηγορίες πληρωμών από το κράτος, όπως για παράδειγμα, μισθοί, συντάξεις ή παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως ή ορισμένα ελάχιστα ποσά τέτοιων πληρωμών, αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής

75 — Αποφάσεις Unaprol, όπ.π. (υποσημείωση 19), σκέψη 27· Balkan-Import-Export, όπ.π. (υποσημείωση 43), σκέψη 5. Βλ. επίσης τα σχόλια του γενικού εισαγγελέα van Gerven στα σημεία 14 και 15 των προτάσεών του στην υπόθεση Unaprol.

76 — Όπ.π. (υποσημείωση 20), σκέψη 10. Αυτή η κατανομή αρμοδιοτήτων καταδεικνύεται επίσης από το καθεστώς εποπτείας που θέσπισε το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70. Βλ. απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1990, υπόθεση C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-3571, σκέψεις 20 έως 23.

των εθνικών κανόνων περί συμψηφισμού για κοινωνικούς ή γενικούς λόγους, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να εξετάσει αν τέτοιες οφειλές είναι ανάλογες με τις ενισχύσεις που χορηγούνται βάσει του κανονισμού. Προς τούτο, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη ότι, μολονότι ο κανονισμός είναι εκ φύσεως διαρθρωτικός, ωστόσο, όπως προκύπτει από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του, αφορά τα εισοδήματα των γεωργών και ότι το άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης ορίζει ότι ένας από τους σκοπούς της κοινής γεωργικής πολιτικής είναι η εξασφάλιση δίκαιου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό. Εκτός από την περίπτωση των αντισταθμιστικών πληρωμών για αγρανάπαυση, οι ενισχύσεις που καταβάλλονται βάσει του κανονισμού απλώς συμπληρώνουν τις τιμές που εισπράττει ο γεωργός για την παραγωγή του, αλλά αυτό θα είχε σημασία μόνον αν οι από την εθνική νομοθεσία περιορισμοί του συμψηφισμού μισθών κ.λπ. αίρονται εφόσον υπάρχουν πρόσθετες πηγές εισοδήματος.

66. Δεύτερον, πρέπει να εξεταστεί η εξαιρετική μεταχείριση ορισμένων εθνικών οικονομικών ενισχύσεων. Όταν έγιναν οι επίμαχοι στην παρούσα υπόθεση συμψηφισμοί, φαίνεται ότι τουλάχιστον ορισμένες από τις ενισχύσεις αυτές δεν υπέκειντο, στην πράξη, καθόλου σε συμψηφισμό, επειδή υπήρχε ο φόβος αντικινήτρων στην υλοποίηση των εν λόγω σχεδίων. Ορισμένες από τις απαλλασσόμενες ενισχύσεις αφορούσαν σχέδια στον γεωργικό τομέα και μάλιστα τόσο για την πρωτογενή παραγωγή όσο και για τη δευτερογενή μεταποίηση. Κατά τη γνώμη μου, δεν είναι αναγκαίο οι απαλλασσόμενες εθνικές ενισχύσεις να είναι ανάλογες από όλες τις πλευρές και λεπτομέρειες με τις ενισχύσεις που χορηγούνται βάσει του κανονισμού, προκειμένου να διαπιστωθεί η ύπαρξη δυσμενούς διακρίσεως. Όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας Mancini στην υπόθεση San Giorgio, στο πλαίσιο εθνικού φορολογικού συστήματος, η κατάταξη εθνικών φορολογικών μέτρων (ή, όπως στην παρούσα υπόθεση, εθνικών ενισχύσεων) σε ορισμένους τομείς και στη συνέχεια ο περιορισμός της εφαρμογής της αρχής της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων στα πλαίσια εκάστου τομέα όχι απλώς θα οδηγούσε σε αποδυνάμωση της αρχής αυτής, αλλά θα έφθανε μέχρι του σημείου να την αναιρέσει [77]. Έτσι, το Δικαστήριο στην απόφαση Finsider κατά Επιτροπής ομιλεί για διαφορετική μεταχείριση που δικαιολογείται οσάκις στηρίζεται επί «σημαντικών αντικειμενικών διαφορών» [78]. Οποιαδήποτε ενίσχυση αποσκοπεί στη στήριξη οικονομικής δραστηριότητας, η οποία άλλως θα ήταν αδύνατη λόγω της δομής της αγοράς, θα πρέπει να θεωρείται ανάλογη περίπτωση. Για τη διαπίστωση αυτή δεν χρειάζεται να εφαρμόζεται η απαλλαγή σε ενισχύσεις στον γεωργικό τομέα, καθόσον δεν μας ενδιαφέρει κατ' ανάγκη η διάκριση μεταξύ διαφόρων κατηγοριών ενισχύσεων που εισπράττει ο ίδιος δικαιούχος. Αν διαπιστωθεί ότι οι καταβαλλόμενες βάσει του κανονισμού αντισταθμιστικές πληρωμές είναι ανάλογες με οποιαδήποτε από τις διάφορες κατηγορίες εθνικών ενισχύσεων, θα υφίσταται παράνομη δυσμενής διάκριση, έστω και αν οι εθνικές ενισχύσεις θεωρητικά μεν υπόκεινται σε πλήρη συμψηφισμό, στην πραγματικότητα όμως δεν συμβαίνει αυτό.

67. Η ύπαρξη διακριτικής ευχερείας των δανικών αρχών ως προς την εφαρμογή των

77 — Όπ.π. (υποσημείωση 26), σ. 3634 των πρακτικών. Βλ. επίσης απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1977, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 117/76 και 16/77, Ruckdeschel, Συλλογή τόμος 1977, σ. 531, σκέψη 7.

78 — Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1985, υπόθεση 250/83, Συλλογή 1985, σ. 131, σκέψη 8 (η υπογράμμιση δική μου).

κανόνων περί συμψηφισμού δεν είναι οπωσδήποτε παράνομη, κατά τη γνώμη μου, επειδή η Επιτροπή την περιγράφει ως διαρκή κίνδυνο δυσμενών διακρίσεων. Η απόφαση συμψηφισμού ενέχει πιθανώς πάντοτε διακριτική ευχέρεια, υπό την έννοια ότι αποτελεί επιλογή του δανειστή, η προσφυγή του οποίου στον συμψηφισμό εξαρτάται από τη γνώμη του για τη φερεγγυότητα του οφειλέτη. Παρεκκλίσεις εν όψει των ειδικών συνθηκών κάθε φορολογικού οφειλέτη ή της πιθανότητας να είναι σε θέση αυτός να συνεχίσει την επαγγελματική του δραστηριότητα ενέχουν επίσης ως εκ της φύσεώς τους διακριτική ευχέρεια. Αφενός, το Δικαστήριο απέκλεισε την εφαρμογή εθνικών κανόνων οι οποίοι συνεπάγονται την άσκηση διακριτικής ευχέρειας ως προς τη σκοπιμότητα της παραιτήσεως από την είσπραξη αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από κοινοτικά ταμεία [79], ιδίως σύμφωνα με οικονομικά κριτήρια [80]. Αφετέρου, το Δικαστήριο έχει επιτρέψει την παραίτηση από την είσπραξη τέτοιων ποσών για λόγους επιεικείας, σύμφωνα με εθνικούς κανόνες που δεν συνιστούν δυσμενή διάκριση και δεν παρακωλύουν την επίτευξη των σκοπών της κοινής οργανώσεως της οικείας αγοράς [81]. Το Δικαστήριο έχει επίσης δεχθεί εθνικούς κανόνες που εφαρμόζονται αδιακρίτως και επιτρέπουν, για λόγους επιεικείας, τη διαγραφή αχρεωστήτως καταβληθέντων δασμών μετά τη συνήθη εθνική παραγραφή, εφόσον αυτό δεν θίγει την αποτελεσματικότητα των σχετικών κοινοτικών κανόνων [82]. Η κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχερείας καταβολή σε γεωργό αντισταθμιστικών ποσών βάσει του κανονισμού για κοινωνικούς λόγους ή για λόγους επιεικείας, αντί της παρακρατήσεώς τους διά συμψηφισμού, σαφώς δεν παρακωλύει την εφαρμογή του κανονισμού. Κατά τη γνώμη μου, η περίπτωση αυτή δεν είναι ανάλογη με την παραίτηση από την είσπραξη αχρεωστήτως καταβληθέντων από κοινοτικά ταμεία ποσών. Είναι πολύ εγγύτερα στις πολύ διαφορετικές περιστάσεις της υποθέσεως Reichelt, όπου η άσκηση διακριτικής ευχερείας σύμφωνα με εθνικούς κανόνες περί επιεικείας κατέστησε δυνατή την εξουδετέρωση εθνικού κανόνα περί προθεσμιών οι οποίες περιόριζαν τη δυνατότητα του εισαγωγέα να ανακτήσει αχρεωστήτως καταβληθέντες δασμούς, δικαίωμα το οποίο αντλούσε καταρχήν από το κοινοτικό δίκαιο. Για τον λόγο αυτόν, φρονώ ότι επιτρέπεται επίσης η άσκηση διακριτικής ευχερείας ως προς την εφαρμογή του συμψηφισμού για ευρύτερους οικονομικούς λόγους. Πάντως, αυτό υπόκειται στην αρχή της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων. Αν κάποιες ανάλογες εθνικές ενισχύσεις ουδέποτε υπόκεινται στην πράξη σε συμψηφισμό, η απλή δυνατότητα διακριτικής ευχέρειας παραιτήσεως από συμψηφισμό πληρωμών που διενεργούνται βάσει του κανονισμού δεν θα πληροί τον όρο της ίσης μεταχειρίσεως των βάσει του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου πληρωμών.

Επί του ερωτήματος 2, υπό δ΄

68. Ενόψει των ανωτέρω, φρονώ ότι δεν είναι αναγκαίο για την εφαρμογή μη ενεχόντων δυσμενή διάκριση εθνικών κανόνων περί συμψηφισμού με ενισχύσεις που χορηγούνται βάσει του κανονισμού να έχει η

79 — Αποφάσεις BayWa, όπ.π. (υποσημείωση 36), σκέψη 30· Deutsche Milchkontor κ.λπ., όπ.π. (υποσημείωση 38), σκέψη 22.

80 — Απόφαση Balkan-Import-Export, όπ.π. (υποσημείωση 43), σκέψη 5.

81 — Απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993, υπόθεση C-290/91, Peter, Συλλογή 1993, σ. I-2981, σκέψη 11. Ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στο σημείο 22 των προτάσεών του διακρίνει τη δίκαιη διακριτική ευχέρεια από τη διακριτική ευχέρεια ως προς τη σκοπιμότητα της παραιτήσεως από την είσπραξη.

82 — Απόφαση της 27ης Μαΐου 1982, υπόθεση 113/81, Reichelt, Συλλογή 1982, σ. 1957, σκέψη 16.

αντίστοιχη οφειλή ως νομική βάση το κοινοτικό δίκαιο ή να επιβάλλεται ένα μέρος της αντίστοιχης οφειλής να μεταβιβάζεται στην Κοινότητα ως τμήμα των ιδίων πόρων της. Πάντως, σε περίπτωση που το Δικαστήριο διαφωνεί με την ανάλυσή μου, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το στοιχείο ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται από το κοινοτικό δίκαιο να εφαρμόζουν σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας, τον φόρο που ο Jensen δεν κατέβαλε. Όταν τα κράτη μέλη εισπράττουν τον ΦΠΑ, ασκούν κατ' ουσία την ίδια λειτουργία όπως όταν διανέμουν κοινοτικές γεωργικές ενισχύσεις, δηλαδή ενεργούν ως ανεξάρτητα υποκείμενα του κοινοτικού δικαίου που συμμορφώνονται προς τις απορρέουσες από αυτό υποχρεώσεις τους [83]. Δεν έχει σημασία το ότι, στην πρώτη περίπτωση, διανέμουν χρήματα που παρέχονται εξ ολοκλήρου από την Κοινότητα, ενώ τα ίδια αναλαμβάνουν τα διοικητικά έξοδα, και, στη δεύτερη περίπτωση, κρατούν τη μερίδα του λέοντος από τα φορολογικά έσοδα, μεταβιβάζοντας ένα μικρό μόνο μέρος στην Κοινότητα. Στην περίπτωση αυτή, μπορεί να θεωρηθεί ότι οι οφειλές είναι αμοιβαίες, όπως οι οφειλές στην υπόθεση DEKA κατά ΕΟΚ, όπου, μολονότι αμφότερες οι επίμαχες οφειλές ανέκυψαν στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής, δεν αφορούσαν το ίδιο καθεστώς· η μία αφορούσε επιστροφές κατά την παραγωγή, ενώ η άλλη αχρεωστήτως καταβληθείσες επιστροφές κατά την εξαγωγή. Αν το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει συμψηφισμό από την Κοινότητα μεταξύ οφειλών που ανακύπτουν στο πλαίσιο δύο διαφορετικών νομοθετικών καθεστώτων, θα επιτρέπει επίσης στα κράτη μέλη να συμψηφίζουν, σύμφωνα με εθνικούς κανόνες που δεν ενέχουν δυσμενή διάκριση, φορολογικές οφειλές που υποχρεούνται από το κοινοτικό δίκαιο να εισπράττουν με γεωργικές ενισχύσεις που υποχρεούνται από το κοινοτικό δίκαιο να εξοφλούν στον οφειλέτη φόρων.

Επί του τετάρτου ερωτήματος

69. Το άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού ορίζει περίοδο έντεκα εβδομάδων εντός της οποίας πρέπει να καταβληθεί η ενίσχυση, αλλά δεν απαιτεί ρητά να γίνει η πληρωμή μόλις ο ορισθείς από το κράτος μέλος οργανισμός διαπιστώσει ότι ο γεωργός που έχει υποβάλει αίτηση πληροί τις προϋποθέσεις να λάβει τέτοια αντισταθμιστική πληρωμή. Πάντως, κατά τη γνώμη μου, η καθυστέρηση της πληρωμής μετά τη διαπίστωση του δικαιώματος του αιτούντος, έστω και αν ετηρείτο η οριζόμενη προθεσμία, θα παρακώλυε την εύρυθμη λειτουργία του κανονισμού. Μολονότι καταρχήν δεν αντίκειται προς το κοινοτικό δίκαιο οι αρχές κράτους μέλους να χρησιμοποιούν αντισταθμιστικές πληρωμές για συμψηφισμό, αυτό δεν σημαίνει ότι οι προσπάθειές τους να ελέγξουν αν ο γεωργός έχει επίσης φορολογικές οφειλές μπορούν να παρακωλύσουν την ομαλή λειτουργία του κανονισμού. Τέτοιες καθυστερήσεις θίγουν πιθανώς όλους τους γεωργούς και όχι μόνον εκείνους για τους οποίους διαπιστώνεται, κατόπιν έρευνας, ότι έχουν οφειλές προς τις φορολογικές αρχές. Οποιαδήποτε καθυστέρηση πληρωμής θα μπορούσε να είναι δαπανηρή για τους γεωργούς, ιδίως για εκείνους που θέλουν να χρησιμοποιήσουν τις ενισχύσεις για να εξοφλήσουν τοκοφόρα χρέη προς τρίτους. Το άρθρο 13 του κανονισμού παραπέμπει στον κανονισμό 729/70, του οποίου το άρθρο 4, παράγραφος 2, όπως ισχύει σήμερα, ορίζει ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι χορηγούμενες από την Επιτροπή πιστώσεις να χρησιμοποιούνται χωρίς καθυστέρηση. Μολο-

83 — Ως προς τη βασική υποχρέωση εισαγωγής συστήματος φόρου προστιθεμένης αξίας, βλ. άρθρο 1 της δεύτερης οδηγίας 67/228/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Απριλίου 1967, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών — Διάρθρωση και κανόνες εφαρμογής του κοινού συστήματος φόρου προστιθεμένης αξίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 5).

νότι η διάταξη αυτή έχει χάσει μεγάλο μέρος από την αποτελεσματικότητά της λόγω του ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν, από το 1988, προκαταβολές μόνο για δαπάνες που έχουν ήδη εξοφληθεί από εθνικούς πόρους, ωστόσο μαρτυρεί ακόμη το συμφέρον της Κοινότητας στην ακριβόχρονη καταβολή, μεταξύ άλλων, ποσών που αποσκοπούν στη σταθεροποίηση των γεωργικών αγορών. Επιπλέον, πιθανώς η εν λόγω καθυστέρηση δεν είναι αντικειμενικά αναγκαία.

V — Πρόταση

70. Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που του υπέβαλε το Østre Landsret ως εξής:

1) Δεν αντιβαίνει στο άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1765/92 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992, για τη θέσπιση καθεστώτος στήριξης των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών, να συμψηφίζει ένα κράτος μέλος, σύμφωνα με την εθνική του νομοθεσία, χωρίς πρόσθετη δαπάνη, αντισταθμιστικές πληρωμές, που βάσει του κανονισμού, δικαιούται ένας γεωργός, με φορολογικές οφειλές του γεωργού αυτού προς το κράτος μέλος.

2) Το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει σε κράτος μέλος να συμψηφίζει, σύμφωνα με την εθνική του νομοθεσία, ποσό που οφείλεται, βάσει κοινοτικού μέτρου, στον δικαιούχο της ενισχύσεως με ανεξόφλητες οφειλές προς το κράτος μέλος, εφόσον η εθνική νομοθεσία δεν καθιστά αδύνατη την άσκηση του απορρέοντος από το κοινοτικό δίκαιο εν λόγω δικαιώματος ή δεν εμποδίζει τη λειτουργία θεσπισθέντος με κοινοτικό μέτρο συστήματος και δεν εφαρμόζεται κατά τρόπο ενέχοντα δυσμενή διάκριση.

3) Ο συμψηφισμός από κράτος μέλος, σύμφωνα με την εθνική του νομοθεσία, αντισταθμιστικών πληρωμών βάσει του κανονισμού 1765/92 με ανεξόφλητες φορολογικές οφειλές προς το κράτος μέλος δεν καθιστά αδύνατη την άσκηση δικαιωμάτων που απορρέουν από τον κανονισμό ούτε εμποδίζει τη λειτουργία του θεσπισθέντος από αυτόν συστήματος.

4) Η απάντηση στο σημείο 3 δεν επηρεάζεται από το ότι το ποσό της ενισχύσεως προκαταβάλλεται από το κράτος μέλος, το οποίο έχει μόνον αξίωση αποδόσεως της καταβληθείσας ενισχύσεως, εφόσον πληρούνται οι όροι των κοινοτικών κανόνων περί πληρωμής, και το οποίο πρέπει το ίδιο να καλύψει τις δαπάνες για τη διαχείριση του θεσπισθέντος με τον κανονισμό 1765/92 συστήματος.

5) Η απάντηση στο σημείο 3 δεν επηρεάζεται από την ύπαρξη εθνικών κανόνων οι οποίοι επιβάλλουν, ως προϋπόθεση για τον συμψηφισμό, να υπάρχει αμοιβαιότητα των απαιτήσεων μεταξύ του οφειλέτη της κύριας παροχής και του δανειστή της αντιπαροχής.

6) Η απάντηση στο σημείο 3 δεν επηρεάζεται από τη νομική βάση της ανεξόφλητης οφειλής προς το Δημόσιο, με την οποία γίνεται συμψηφισμός ούτε, ειδικότερα, από το ότι μέρος του συμψηφιζομένου ποσού αποτελεί τμήμα των ιδίων όρων της Κοινότητας.

7) Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να εξετάσει αν εθνικές ενισχύσεις, οι οποίες στην πράξη υπόκεινται σε συμψηφισμό μέχρι ποσοστού 20 % του οικείου ποσού, είναι ανάλογες με τις αντισταθμιστικές πληρωμές του κανονισμού 1765/92, προκειμένου να κρίνει αν οι εθνικοί κανόνες περί συμψηφισμού εφαρμόζονται κατά τρόπο μη ενέχοντα δυσμενή διάκριση. Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται επίσης να προσδιορίσει, για τον ίδιο σκοπό, αν οι βάσει του κανονισμού αντισταθμιστικές πληρωμές είναι ανάλογες με ορισμένες άλλου τύπου πληρωμές για τις οποίες υφίστανται περιορισμοί του συμψηφισμού για κοινωνικούς λόγους.

8) Αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο η καθυστέρηση της εκταμιεύσεως αντισταθμιστικών πληρωμών βάσει του κανονισμού 1765/92, προκειμένου να ερευνηθεί αν το Δημόσιο έχει κατά του δικαιούχου ανεξόφλητες απαιτήσεις τις οποίες επιθυμεί να συμψηφίσει.