JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
27 päivänä marraskuuta 1997 *

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, voiko jäsenvaltio soveltaa kansallisia oikeussääntöjä, jotka koskevat kansalliseen lakiin perustuvien verovelkojen ja yhteisön oikeuden perusteella samalle henkilölle maksettavien summien kuittausta. Sovellettavassa yhteisön lainsäädännössä, joka on osa Mc Sharryn maatalouspolitiikan uudistuksia, edellytetään tiettyjen maataloustukien maksamista edunsaajille "kokonaisuudessaan" tiettyyn päivämäärään mennessä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

(i) *Yhteisön oikeussäännöt*

2. Kyseisten maatalouspolitiikan uudistusten yhteydessä korvattiin hintapolitiikalla varmistetut epäsuorat tuet järjestelmällä, jolla lähennettiin yhteisön hintoja maailmanmarkkinahintoihin, ja suoraan tuottajille maksettavilla korvauksilla. Uudistukset aloitettiin soijapapujen ja rypsin- ja rapsinsiementen sekä auringonkukansiementen viljelijöitä koskevasta tukijärjestelmästä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3766/91 [1] ja soijapapujen ja rypsin- ja rapsinsiementen sekä auringonkukansiementen viljelijöitä koskevaa tukijärjestelmää koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 10 päivänä maaliskuuta 1992 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 615/92, [2] ja sitä laajennettiin tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1765/92 [3] (jäljempänä asetus). Asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, että "markkinoiden tasapainon edistämisen takaamiseksi olisi otettava käyttöön uusi tukijärjestelmä; — — korvata virallisten hintojen laskun aiheuttama tulonmenetys näiden tuotteiden viljelijöille maksettavalla korvauksella". Perustelukappaleessa lisätään, että "tukeen oikeutettu ala olisi — — rajoitettava alaan, joka on varattu peltokasvien viljelyyn tai johon on aikaisemmin sovellettu julkisesti rahoitettua kesannointijärjestelmää".

3. Tuki myönnetään alalle, joka on varattu peltokasveille tai joka on kesannoitu. [4] Korvausta hakevien tuottajien on kesannoitava osa tilansa viljelyalasta korvausta

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1991, L 356, s. 17.
2 — EYVL 1992, L 67, s. 11.
3 — EYVL 1992, L 181, s. 12.
4 — Asetuksen 2 artiklan 2 kohta ja 7 artikla.

vastaan. [5] Hehtaarilta maksettava korvaus lasketaan alueellisesti kertomalla peruskorvaus tonnilta kyseisen alueen osalta vuosien 1986/87 ja 1990/91 väliseltä ajalta määritellyllä viljan keskituotoksella. [6] Tätä määrää ja siihen liittyvää kesannointikorvausta voidaan muuttaa tuotannossa, tuottavuudessa ja markkinoissa tapahtuvan kehityksen perusteella. [7] Kun niiden yksittäisten viljelyalojen summa, joille tukea haetaan, ylittää alueellisen perusviljelyalan, joka oli varattu peltokasvien viljelyyn tai johon sovellettiin viiteajanjaksona 1989/91 julkisesti rahoitettua kesannointijärjestelmää, hyväksyttyä viljelyalaa vähennetään samassa suhteessa tai tuottajien on seuraavina vuosina kesannoitava korvauksetta ylimääräinen osuus pelloistaan. [8] Jäsenvaltiot voivat soveltaa tukia myöntäessään alueellisen perusviljelyalajärjestelmän asemesta yksilöllistä perusviljelyalajärjestelmää koko alueellaan, jolloin kunkin tilan perusviljelyala määrätään niiden hehtaarien keskiarvona, jotka oli varattu peltokasvien viljelyyn tai jotka oli kesannoitu viiteajanjaksona, [9] ja yksityiset tuottajat voivat hakea tukea vain niille annettujen alueiden perusteella.

4. Asetuksen 13 artiklassa säädetään, että asetuksessa määriteltyjä toimenpiteitä on pidettävä yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina interventiotoimenpiteinä, joiden tarkoituksena on tasapainottaa maataloustuotteiden markkinoita. [10] Asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään, että korvaus maksetaan sadonkorjuukautta seuraavan lokakuun 16 päivän ja joulukuun 31 päivän välisenä aikana. Nyt käsiteltävän asian kannalta keskeisen 15 artiklan 3 kohdan mukaan "asetuksessa tarkoitetut korvaukset on kokonaisuudessaan maksettava edunsaajille". Asetuksen N:o 615/92 2 artiklan 2 kohdassa säädettiin vastaavasti, että "tuottajan on saatava tässä asetuksessa tarkoitetun tuen määrä kokonaisuudessaan ilman minkäänlaista vähennystä jollei tässä asetuksessa toisin säädetä".

5. Nyt käsiteltävän kanteen taustalla olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana [11] asetuksen N:o 729/70 4 artiklassa säädettiin, että jäsenvaltioiden oli nimettävä yksiköt ja toimielimet, jotka ne valtuuttivat maksamaan asetuksen mukaiset menot ja joiden käyttöön komissio asetti tarpeelliset määrärahat. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädettiin, että "jäsenvaltioiden on valvottava, että kyseessä olevat määrärahat käytetään viivyttelemättä ja ainoastaan niille säädettyihin tarkoituksiin". Varainhoitovuoden 1987 päätyttyä jäsenvaltioiden edellytettiin ottavan maksajina toimivien yksiköidensä tarpeiden mukaisesti käyttöön menojen kattamiseksi tarvittavat rahavarat, ja komissio maksoi jäsenvaltioiden jo suorittamat menot. [12]

5 — Asetuksen 2 artiklan 5 kohta ja 7 artiklan 1 kohta. Asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että pientuottajat voivat hakea korvausta yksinkertaistetun järjestelmän perusteella, johon ei liity kesannointivelvollisuutta.

6 — Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohta.

7 — Asetuksen 15 artiklan 1 kohta.

8 — Asetuksen 2 artiklan 6 kohta.

9 — Asetuksen 2 artiklan 3 kohta.

10 — EYVL 1970, L 94, s. 13.

11 — Asetuksen N:o 729/70 4, 5 ja 8 artiklaa muutettiin 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1287/95 (EYVL 1995, L 125, s. 1) 16.10.1995 alkaen.

12 — Asetuksen N:o 729/70 4 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta ja 5 artiklan 2 kohdan a alakohta, sellaisina kuin ne ovat lisättyinä ja muutettuina yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevista erityissäännöistä 19 päivänä lokakuuta 1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3183/87 (EYVL 1987, L 304, s. 1) ja myöhemmin muutettuna 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2048/88 (EYVL 1988, L 185, s. 1). Aikaisemmin 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettiin, että komissio suoritti jäsenvaltioille ennakkoja ennen kuin maksut oli suoritettu.

Asetuksen N:o 729/70 8 artiklassa säädettiin asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen:

— [Euroopan maatalouden ohjaus- ja tuki]rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi,

— sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi,

— sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena.

— —

2. Mikäli takaisinperintä ei ole täydellinen, yhteisö vastaa sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien rahoituksellisista seuraamuksista, lukuun ottamatta jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvia rahoituksellisia seuraamuksia.

Takaisin perityt summat maksetaan maksajina toimiville yksiköille tai toimielimille ja näiden on vähennettävä summat rahastosta rahoitettavista menoista."

6. Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92 [13] 14 artikla koskee aiheettomasti maksettujen määrien palauttamista. Kyseisen 14 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat kuitenkin päättää, että palauttamisen sijasta edellä tarkoitettu määrä vähennetään kyseiselle tuottajalle sen päivän jälkeen, jolloin palauttamisesta on päätetty, suoritettavasta ensimmäisestä ennakosta tai maksusta. Korkoa ei peritä sen jälkeen, kun edunsaajalle on ilmoitettu aiheettomasta maksusta."

13 — EYVL 1992, L 391, s. 36. Komission asetusta N:o 3387/92 sovelletaan 1.2.1993 lähtien ja se annettiin tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 (EYVL 1992, L 355, s. 1) perusteella, jota sovelletaan muun muassa asetuksella käyttöön otettuun tukijärjestelmään.

(ii) Tanskan lainsäädäntö

7. Tanskan yleisten oikeusperiaatteiden mukaan viranomaiset voivat periä verosaataviaan julkisten tukien edunsaajilta kolmella tavalla. Ensinnäkin viranomaiset voivat minkä tahansa velkojan tavoin vaatia velalliselle maksettavan tuen ulosmittausta, mikä velallisen vastustaessa edellyttää toimivaltaisen tuomioistuimen päätöstä. Tällöin noudatetaan yleisiä etuoikeussääntöjä. Tuki maksetaan suoraan ulosmittauksen hakijalle.

8. Toiseksi velallinen voi vapaaehtoisesti luovuttaa saamisoikeutensa tai odotettavissa olevan saamisensa viranomaisilta velkojilleen ja myös viranomaisille. Mikäli oikeus luovutetaan usealle velkojalle, noudatetaan etuoikeussääntöjä. Jos saamisoikeus luovutetaan yksityiselle velkojalle, saajalla on tämän jälkeen oikeus vaatia kyseistä tukea suoraan toimivaltaiselta viranomaiselta.

9. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan menettelyn mukaan velat voidaan lisäksi kuitata tuilla. Velan ja saatavan on oltava molemminpuolisia siten, että toisen saatavan velkojan on oltava toisen saatavan velallinen. Tanskan valtion eri toimielimien katsotaan olevan lain soveltamisen kannalta yksi kokonaisuus. [14] Niinpä esimerkiksi veroviranomaisille maksettavat verovelat voidaan yleensä kuitata kyseisen henkilön muilta ministeriöiltä olevilla saatavilla.

10. Kuittaus on tietyissä tapauksissa kuitenkin sosiaalisista ja yleisistä syistä kiellettyä. [15] Varallisuusoikeuden alaan kuuluvien yksityisten saatavien (esimerkiksi tavaroiden ja palvelujen toimittaminen tai sopimusperusteiset velat) kuittaaminen muilla veloilla, kuten veroveloilla, ei yleensä ole mahdollista. [16] Vaikuttaa lisäksi siltä, että valtion käytäntö on vaihdellut taloudellisten tukien osalta. Tietyillä aloilla kuittausta ei aikaisemmin suoritettu erityisiä hankkeita koskevien tukien osalta sillä perusteella, ettei hanketta olisi ehkä muuten saatettu päätökseen. Laissa nro 284, joka annettiin 27.4.1994, säädetään mahdollisuudesta kuitata tietyissä tapauksissa korkeintaan 20 prosenttia tällaisista tuista, joskin vaikuttaa siltä, ettei tämä vaikuta valtion yleiseen oikeuteen kuitata koko määrää. Maatalousministeriön toimialaan kuuluvat tuet, joita tämä rajoitettu kuittaus käytännössä koskee, sisältävät maatalouden tai kalatalouden tuotekehittelyyn osoitetut

14 — Jensen on riitauttanut tämän ennakkoratkaisupyynnössä esitetyn toteamuksen valtion ja alue- ja paikallishallinnon viranomaisten erillisyyden perusteella. Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava mahdolliset kansallisten oikeussääntöjen tulkintaa koskevat erimielisyydet.

15 — Vaikuttaa siltä, ettei kuittaus ole mahdollista sellaisten suoritusten osalta, jotka ovat välttämättömiä perustarpeiden tyydyttämiseen, kuten palkat, eläkkeet ja sosiaaliavustukset.

16 — 22.11.1983 annettu *Justitsministeriets cirkulæreskrivelse* (oikeusministeriön ohje) nro 186.

tuet, liittyivätpä ne alkutuotannon hankkeisiin tai tällaisten tuotteiden jalostukseen. Näyttää siltä, ettei kuittaus ole lainkaan mahdollista lain nro 284 soveltamisalaan kuulumattomien tukien osalta.

11. Saamisoikeuden luovutus ei yleensä vaikuta kuittausoikeuteen. Jos velkoja luovuttaa saamisoikeuden kolmannelle, velallinen voi silti vaatia kyseisen velan ja alkuperäiseltä velkojalta olevan saatavan kuittausta lukuunottamatta sitä tapausta, että viimeksi mainittu saatava syntyi sen jälkeen kun hän oli saanut tietää tai olisi voinut saada tietää saamisoikeuden luovutuksesta. Jos luovutettu saatava ei ollut erääntynyt vielä silloin, kun velallinen sai tietää tai hänen olisi pitänyt tietää saamisoikeuden luovutuksesta, velallinen voi silti vaatia sen kuittaamista alkuperäiseltä velkojalta olevalla saatavallaan, jos viimeksi mainittu saatava erääntyy viimeistään samana päivänä kuin luovutettu saatava. [17]

(iii) *Tosiseikat*

12. Vaikuttaa siltä, että Tanskan valtio on aikaisemmin käyttänyt laajalti maataloustukien kuittausta maanviljelijöiden ja muiden henkilöiden veroveloilla. Tanskan maatalousministeriön EY-osasto, joka on tukien myöntämisestä vastaava kansallinen viranomainen, pyysi heinäkuussa 1992 maatalousasioista vastaavalta komission pääosastolta neuvoja kyseisestä menettelystä asetuksen N:o 615/92 kannalta. Pääosasto vastasi 12.11.1992 päivätyllä kirjeellä, että siltä osin kuin tällainen kuittaus oli mahdollinen kansallisen lainsäädännön mukaan, se ei ollut ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa edellyttäen, että menettelyä sovellettiin puolueettomasti eikä kansallisessa lainsäädännössä tehty eroa yhteisön oikeuteen perustuvien velkojen ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien velkojen välillä ja ettei yhteisön tukien maksamista tehty tällä tavoin mahdottomaksi. Pääosasto totesi, että asetuksen N:o 615/92 2 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen 15 artiklan 3 kohdassa edellytettiin ainoastaan, että tuottajan oli saatava tuen määrä kokonaisuudessaan ilman minkäänlaista vähennystä. Kun komission oikeudellinen yksikkö oli tutkinut asiaa tarkemmin, pääosasto ilmoitti kuitenkin 7.10.1994 päivätyllä kirjeellään Tanskan maatalousministeriölle muuttaneensa aikaisempaa "väliaikaista kantaansa". Komission oikeudellisen yksikön mukaan muita velkoja ei voitu kuitata asetukseen perustuvilla saatavilla, koska 15 artiklan 3 kohdan mukaan tuet oli suoritettava kokonaisuudessaan tuottajille. Lisäksi kuittausjärjestelmällä oli komission mukaan kyseenalaistettu järjestelmän tehokkuus, koska jäsenvaltio saattoi periä verovelkoja tuottajilta noudattamatta tavanomaisia perintämenettelyjä, mikä ei ollut mahdollista aikaisemman hintatukijärjestelmän aikana. [18] Niinpä Tanskan maatalousministeriö luopui käytännöstään hyväksymättä kuitenkaan komission kantaa.

17 — 23.9.1986 annetun lain nro 669 28 §.

18 — Komission oikeudellisen yksikön 27.4.1994 päivätty, komission maatalouden pääosastolle osoitettu muistio.

13. Nyt käsiteltävään asiaan liittyy yksi tavanomainen kuittaus ja yksi saamisoikeuden luovutuksen jälkeen tehty kuittaus, jotka molemmat tapahtuivat vuonna 1993, ennen kuin komissio ja Tanskan valtio olivat muuttaneet käytäntöään. Jensenille vuoden 1993 lopussa maksettavaksi erääntyneet tuet (33 563 Tanskan kruunua [DKK]) kuitattiin arvonlisäverovelalla, joka oli erääntynyt ja ylitti tuen määrän. Vaikuttaa siltä, että tuki olisi muussa tapauksessa käytetty osasuoritukseksi Jensenin kaikista veloista, joihin sisältyivät myös verovelat, velkojien kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti ja että kuittauksen vuoksi muille velkojille maksetut määrät pienenivät merkittävästi.

14. Keväällä 1993 eräs toinen maanviljelijä Stenholt oli luovuttanut Korn- og Foderstofkompagniet A/S:lle (jäljempänä KFK) oikeutensa kyseisen markkinointivuoden lopussa maksettavaan tukeen (45 574 DKK) tiettyjen hankintojen maksua varten. Tanskan valtio kuittasi kuitenkin kyseisen summan Stenholtilta olevalla saatavallaan, joka koski velanmuuntolainaa vuodelta 1984, jolloin hänen kokonaisvelkaansa sekä julkisille että yksityisille velkojille pienennettiin konkurssimenettelyä vastaavassa menettelyssä.

15. Sekä Jensen että KFK nostivat kanteen Østre Landsretissä (jäljempänä kansallinen tuomioistuin) maatalousministeriön (jäljempänä ministeriö) EY-osaston velvoittamiseksi maksamaan niille kyseiset tuet. Kansallinen tuomioistuin on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yleisesti yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltio kuittaa yhteisön oikeuden säädöksen mukaan tuensaajalle maksettavan määrän jäsenvaltion erääntyneillä saatavilla?

2) a) Vaikuttaako ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen se, että yhteisön oikeuden mukaisesti tuen maksaa ensin jäsenvaltio, joka voi vaatia maksetun tuen korvaamista ainoastaan, jos tätä maksua koskevia yhteisön oikeuden säännöksiä on noudatettu, ja jonka on itse vastattava tukijärjestelmän hallinnointikuluista?

b) Vaikuttaako ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen se, että jäsenvaltion kuittaussäännökset edellyttävät kuittauksen osalta velallisen saatavan (päävelka) ja velkojan saatavan (vastasaatava) molemminpuolisuutta?

c) Vaikuttaako ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen se, että jäsenvaltion käytännön mukaan valtion elinkeino- ja ympäristötuista saa kuitata enintään 20 prosenttia?

d) Vaikuttaako ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen kuittausvaatimuksen perusteena olevan valtion saatavan oikeudellinen perusta?

4) Onko asetuksen N:o 1765/92 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä tarkoitetut korvaukset on maksettava heti, kun interventioelin on päättänyt tuensaajan hakemuksen käsittelyn, vai voiko maksamista lykätä siihen asti, kunnes on tarkastettu, onko valtiolla tuensaajalta saatavia, jotka se haluaa käyttää kuittaukseen, kunhan maksaminen tapahtuu viimeistään kyseisen vuoden joulukuun 31 päivänä?"

III Huomautukset

Kansallinen tuomioistuin pyrkii erityisesti selvittämään, onko jäsenvaltioilla laajempi mahdollisuus kuittaukseen, jos kuittauksen kohteena oleva määrä kuuluu kokonaan tai osittain yhteisön omiin varoihin.

16. Jensen, Tanskan maatalousministeriön EY-osasto, komissio, Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta, Irlanti, Ruotsin kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Suullisia huomautuksia ovat esittäneet Jensen, KFK, ministeriö, komissio, Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta, Ranskan tasavalta, Kreikan tasavalta ja Irlanti.

3) Jos kysymyksiin 1 ja 2 a) — 2 d) vastataan siten, että kuittaus on yleisesti mahdollinen tai mahdollinen tietyillä edellytyksillä, onko neuvoston asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltio ei voi velvoittaa kansallista interventioelintä kuittaamaan tuensaajalta valtion saatavia, jotka muuten voitaisiin käyttää kuittaukseen?

17. Kaikki huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja ministeriö ovat samoista syistä yleisesti puoltaneet mahdollisuutta kuitata asetukseen perustuvia tukia veroveloilla, vaikka kaikki eivät ota kantaa kaikkiin kansallisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin. Tästä syystä en pyri erittelemään kunkin niistä esittämiä perusteluja

ensimmäisen ja kolmannen kysymyksen osalta. Viittaan niihin yksinkertaisuuden vuoksi jäsenvaltioina. Koska komissio ei halua poissulkea kaikissa tapauksissa jäsenvaltioiden viranomaisten mahdollisuutta kuitata yhteisön tukia kansallisilla veroveloilla, se väittää Jensenin ja KFK:n tavoin, että se on kiellettyä asetuksen perusteella myönnettyjen tukien osalta. Tästä syystä on asianmukaista tehdä kansallisen tuomioistuimen esittämien kunkin ennakkoratkaisukysymyksen osalta yhteenveto esitetyistä perusteluista näiden kahden laajan ajatussuunnan mukaisesti. Koska huomautuksissa esitetään samankaltaisia perusteluja ensimmäiseen kysymykseen sisältyvän yleisemmän kuittausta koskevan kysymyksen osalta ja kolmanteen kysymykseen sisältyvän lain tulkintaa koskevan erityiskysymyksen osalta, käsittelen näitä kahta kysymystä yhdessä.

Ensimmäinen ja kolmas kysymys

18. Jensen, KFK ja komissio väittävät, että asetuksen 15 artiklan 3 kohtaan sisältyy selvä kuittauskielto. Kuittauksen ja siis vastasaatavan suorittamisen ei voida katsoa vastaavan maksua, jos kyseisiä rahoja ei ole saatu. Komissio väittää, että viljelijän olisi saatava raha samalla tavoin kuin jos hän olisi myynyt satonsa. Viljelijällä pitäisi olla oikeus valita, miten hän käyttää rahat, sen sijaan, että niiden käyttötarkoituksesta määrätään yksipuolisesti. Sekä Jensen että komissio vetoavat asetuksen jäljempänä mainittuihin tavoitteisiin tukeakseen tätä 15 artiklan 3 kohdan tulkintaa. Komissio väittää, ettei asetuksen 15 artiklan 3 kohta estä saamisoikeuden luovutusta eikä verotusta ja veron perimistä, kunhan se ei ole syrjivää eikä sillä vaaranneta yhteistä markkinajärjestelyä. Komissio totesi vastauksena suullisessa käsittelyssä esitettyyn kysymykseen, ettei asetuksen 15 artiklan 3 kohta estä tuen kuittaamista sellaisilla veloilla, jotka viljelijä on yhteisön oikeuden perusteella velkaa, kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu.

19. Jensen väittää, että riippumatta siitä, edellytetäänkö yhteisön oikeudessa vai pelkästään Tanskan oikeudessa kyseisten saamisten molemminpuolisuutta, kyseinen edellytys ei täyty nyt käsiteltävässä asiassa. Asetuksessa käyttöönotettua tukijärjestelmää sääntelee yhteisö, joka myös maksaa sen ja valvoo sitä. Jensen ja KFK väittävät, että jäsenvaltiot ainoastaan hallinnoivat tukijärjestelmää ja että tuet on ohjattava tunnontarkasti tarkoitetuille edunsaajille.[19] Tämän vuoksi on merkityksetöntä, onko jäsenvaltio luokiteltava edustajaksi tai välittäjäksi, koska tuen antaa todellisuudessa kolmas osapuoli eli yhteisö. Jensen ja KFK väittävät, että valtion suorittama kuittaus on kiellettävä kaikissa tapauksissa, koska jäsenvaltion ei voida sallia yksipuolisesti käyttävän hyväkseen asemaansa tuen välittäjänä ilman minkäänlaista

19 — Asia C-186/93, Unaprol, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3615).

tuomioistuimen harjoittamaa valvontaa. [20] Jäsenvaltion viranomaiset olisivat muuten etuoikeutetussa asemassa muihin velkojiin nähden, kuten komissiokin totesi suullisessa käsittelyssä. Jensen esittää, ettei maatalouspolitiikan uudistusten tavoitteena ollut antaa jäsenvaltioille uutta helppoa veronkantokeinoa. KFK väittää lisäksi, ettei asetuksessa N:o 729/70 säädetty siitä, että valtion elin välittäisi tuen vaan pikemminkin siitä, että sitä hallinnoisi tehtävään nimetty riippumaton elin, mutta tämä jätettiin jäsenvaltioiden päätettäväksi.

20. Komissio väittää, ettei kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien verojen kantaminen tai periminen maatalousalalla ole yleisesti yhteisön oikeuden vastaista, kun otetaan huomioon, että se liittyy läheisesti talouteen kokonaisuudessaan, [21] kunhan markkinoiden rakennetta tai yhteisellä markkinajärjestelyllä käyttöönotettujen markkinamekanismien toimintaa ei tällä tavoin heikennetä. Yhteisön tukien kuittaamista kansalliseen lainsäädäntöön perustuvilla veroveloilla koskevia yhteisön sääntöjä ei ole olemassa, vaikka asetuksen N:o 3887/92 14 artiklassa sekä asiassa DEKA vastaan Euroopan talousyhteisö [22] ja asiassa Continental Irish Meat [23] annetuissa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa sallitaan kuittaus sellaisissa tapauksissa, joissa kyseiset molemminpuoliset saatavat perustuvat yhteisön oikeuteen. Komissio väittää, että neutraaleja kuittausta koskevia kansallisia oikeussääntöjä voidaan tämän vuoksi normaalisti soveltaa yhteisön sääntöjen puuttuessa. Vaikka Jensen ehdottaa, että asetuksen N:o 3887/92 14 artiklan 2 kohtaan sisältyvä, kuittausta koskeva nimenomainen säännös poissulkee kuittauksen kaikissa muissa tapauksissa, komissio ei pidä kyseistä säännöstä muiden tapausten kannalta merkityksellisenä.

21. Jensen, KFK ja komissio ovat kuitenkin kaikki sitä mieltä, että kuittausta koskevien kansallisten säännösten soveltaminen nyt käsiteltävään asiaan merkitsisi sitä, ettei asetuksessa tavoiteltavaa päämäärää, joka on suoran tulotuen maksaminen viljelijöille ja hintatakuiden ja vientitukien asteittaisesta vähenemisestä johtuvien tulonmenetysten korvaaminen, saavutettaisi. Tuki on olennainen osa maatilojen rahoitusta. Tämä rahoitus vaarantuisi, jos niiden kassavirta tyrehtyisi, kun taas aikaisemmassa tukijärjestelmässä, joka oli epäsuora, valtio ei voinut käyttää kuittausmahdollisuutta. KFK huomauttaa, että pelkkä kiinnitys satoon ei ole riittävä vakuus, koska maatalouspolitiikan uudistukset ovat alentaneet hintoja, ja esittää, että viljelijöiden olisi voitava valita, mille luotonantajille he haluavat antaa vakuuden. Jensen ja komissio korostavat lisäksi, että velkojen ulosmittaus olisi edelleen mahdollista, ja väittävät, että tämä on avoimempi menettelytapa, joka on kaikkien velkojien käytettävissä.

22. Jäsenvaltiot väittävät, että asetuksen 15 artiklan 3 kohta on sanamuodoltaan liian

20 — Asia C-34/89, Italia v. komissio, tuomio 11.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3603).

21 — Perustamissopimuksen 39 artiklan 2 kohdan c alakohta.

22 — Asia 250/78, DEKA v. Euroopan talousyhteisö, tuomio 1.3.1983 (Kok. 1983, s. 421).

23 — Asia 125/84, Continental Irish Meat, tuomio 15.10.1985 (Kok. 1985, s. 3441).

epätäsmällinen, jotta sen perusteella voitaisiin kieltää tuen kuittaaminen veroveloilla. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa ei ole viitteitä tällaisesta lainsäätäjän tarkoituksesta. Asetuksen 15 artiklan 3 kohdan sanamuodosta on olemassa erilaisia versioita muussa lainsäädännössä, kuten asetuksen N:o 615/92 2 artiklan 2 kohdassa ja raakatupakka-alan tuottajaryhmille annettavasta erityistuesta 19 päivänä tammikuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 84/93 7 artiklan 2 kohdassa. [24] Komission "kielitieteellinen" tulkinta kyseisestä artiklasta johtaisi oikeudelliseen epävarmuuteen, koska konkreettisessa yksittäistapauksessa ei koskaan olisi selvää, estäisikö kuittaus tukijärjestelmän laajempien päämäärien saavuttamista.

23. Jäsenvaltiot väittävät, että kuittaus merkitsee tuen maksamista täysimääräisenä kyseiselle viljelijälle: koska hänen velkaantumisensa vähenee koko summan arvosta, hän rikastuu. Maksu voidaan suorittaa muulla tavoin kuin kirjoittamalla sekki tai suorittamalla muu pankkitoimeksianto. Kuittaus on siis vaikutuksiltaan neutraali. Asetuksen 15 artiklan 3 kohdan tarkoituksena on kieltää se, että jäsenvaltiot tosiasiallisesti vähentävät tukea maksaessaan hallinnollisia maksuja, joita yhteisö ei rahoita, tai erityisveroja, jotka eroavat yleisesti sovellettavista veroista. Ne vetoavat näkemyksensä tueksi asetusta koskevaan ehdotukseen liittyneeseen komission tiedonantoon. [25]

24. Jäsenvaltiot väittävät, että koska asiasta ei ole olemassa yhteisön oikeussääntöjä, kansallisia oikeussääntöjä voidaan edelleen soveltaa, kunhan ne eivät ole syrjiviä eikä niillä heikennetä yhteistä markkinajärjestelyä. [26] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuittaus on mahdollista, [27] eikä sen suorittaminen nyt käsiteltävään asiaan liittyvissä olosuhteissa lähtökohtaisesti eroa asetuksen N:o 3887/92 14 artiklan 2 kohdan perusteella tapahtuvasta aiheettomasti maksetun yhteisön tuen kuittaamisesta. Kyseisessä säännöksessä tarkoitettua kuittausta sovelletaan sekä järjestelmiin, jotka ovat kokonaan yhteisön rahoittamia, että järjestelmiin, jotka yhteisö ja jäsenvaltiot rahoittavat yhdessä. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin sisältyvää yleistä kuittausoikeutta tai samankaltaista saatavien perintäjärjestelmää olisi pidettävä perusteena sille, että on olemassa kuittausta puoltava yhteisön yleinen oikeusperiaate. Toissijaisuusperiaatteen mukaan voimassa olevien kansallisten oikeussääntöjen soveltaminen on nimenomaisesti poissuljettava.

25. Yhteisön lainsäädännössä ei käsitelty maatalouspolitiikan uudistusten seurauksia

24 — EYVL 1993, L 12, s. 5.

25 — KOM(91) 379 lopullinen, 18.10.1991, yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen.

26 — Asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989); asia 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2043) ja asia 199/82, Amministrazione delle Finanze dello Stato, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3595).

27 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia DEKA v. Euroopan talousyhteisö.

saatavien perinnän kannalta, joten kyseisten uudistusten päämääriin ei voida vedota kuittauksen kieltämiseksi. Uudistuksissa on pikemminkin kyse lähentymisestä maailmanmarkkinahintoihin kuin tietyn suorituksen takaamisesta yksittäisille viljelijöille tai heidän suojaamisestaan velkojia vastaan. Viljelijät kuuluvat edelleenkin jäsenvaltioiden yleisen oikeuden soveltamisalaan, [28] ja maatalousalan ja muun talouden läheiset yhteydet saattavat aiheuttaa muutoksia yleisen maatalouspolitiikan vaikutuksiin paikallisen taloudellisen tilanteen mukaan, johon kuuluu myös verotuksen taso. [29]

26. Ennen uudistuksia mikään ei estänyt taloudellisia toimijoita, kuten KFK:ta, kuittaamasta tuottajilta olevia saataviaan aikaisemman epäsuoria maataloustukia koskeneen järjestelmän aikana, eikä vaikuta siltä, että yksityisten yritysten kuten pankkien suorittama kuittaus olisi poissuljettu uudessa järjestelmässä. Kuittaus oli hintatukijärjestelmän mukaan lisäksi mahdollista viranomaisten ja taloudellisten toimijoiden välillä. Uudesta järjestelmästä saattaa joka tapauksessa olla uusia seurauksia edunsaajille, kun sitä hoidetaan kansallisen oikeusjärjestelmän perusteella. Jos jäsenvaltioiden veroviranomaisille ei annettaisi kuittausoikeutta, kyseessä olisi perusteeton syrjintä ja kilpailuetu niiden viljelijöiden eduksi, jotka eivät maksa verojaan, ja valtion kassan, muiden veronmaksajaryhmien, kuten palkansaajien, ja niiden viljelijöiden vahingoksi, jotka maksavat veronsa säännönmukaisesti. Lisäksi tästä etuoikeudesta hyötyisivät myös yksityiset velkojat, kuten KFK, jotka eivät edes ole tuen tarkoitettuja edunsaajia. Tämä olisi erityisen epäasianmukaista, koska valtio, toisin kuin yksityinen velkoja, ei voi valita velallisiaan. Veronkanto on keskitetty valtion toiminto, ja yhteisön oikeudessa tunnustetaan verovalvonnan välttämättömyys. [30] Jäsenvaltioiden tasapainoinen kansantalous ja verotus kuuluvat yhteisön intresseihin. On myös kohtuutonta edellyttää maksukykyisen velkojan maksavan rahaa maksukyvyttömälle velalliselleen.

27. Jäsenvaltiot korostavat nyt käsiteltävän asian mahdollista vaikutusta muuntyyppiseen saatavien perintään kuten ulosmittaukseen. Niiden mukaan komission perusteluissaan noudattama logiikka johtaisi siihen, että kaikenlainen tuen ulosmittaus poissuljettaisiin myös yksityisten velkojien osalta, ja tämä poissulkeminen laajennettaisiin koskemaan yhteisön kuittausoikeutta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on jo nimenomaisesti hyväksynyt. Jos mahdollisuus ulosmitata tuki velkojen perimiseksi poissuljettaisiin kokonaan, viljelijöiden lainansaanti saattaisi vaikeutua. Toisaalta muiden perintämenetelmien kuten ulosmittauksen jatkuva hyväksyminen osoittaa kuittauksen edut, sillä tämä on nopeampaa eikä aiheuta kyseisille viljelijöille lisäkustannuksia. Komission

28 — Asia 297/82, Samvirkende Danske Landboforeninger, tuomio 26.10.1983 (Kok. 1983, s. 3299).

29 — Perustamissopimuksen 39 artiklan 2 kohdan c alakohta; yhdistetyt asiat 36/80 ja 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association ym., tuomio 10.3.1981 (Kok. 1981, s. 735).

30 — Asia 120/78, Rewe-Zentral, ns. Cassis de Dijon -tapaus, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649).

mieltymys ulosmittausmenettelyyn häiritsee velallisten ja velkojien oikeuksien tasapainoa, joka on kehittynyt eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä.

Toinen kysymys

28. Jensen väittää toisen kysymyksen a kohdan osalta, ettei sillä, että jäsenvaltiot maksavat tuet ensin omista varoistaan, ole merkitystä, koska niillä on oikeus vaatia täyttä suoritusta yhteisöltä. Maksumenettelyyn vuonna 1988 tehdyt muutokset (jolloin korvattiin aikaisempi järjestelmä, jossa yhteisö maksoi ennakkoja jäsenvaltioille) [31] eivät ole voineet muuttaa jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä edustussuhdetta. Se, että jäsenvaltiot voivat vaatia suoritusta ainoastaan siinä tapauksessa, että tuki on maksettu yhteisön oikeussääntöjen mukaisesti, ei ole millään tavoin ristiriidassa tällaisen edustussuhteen kanssa. Komissio esitti suullisessa käsittelyssä näkemyksenään, ettei molemminpuolisuusperiaate sellaisenaan estänyt kuittausta, koska jäsenvaltio toimi omaan lukuunsa tukea maksaessaan. [32]

29. Ministeriö, Tanska ja Suomi väittävät, että kyseisten saatavien velkojana ja velallisena on Tanskan valtio. Maksumekanismi, jäsenvaltion vastuu hallinnollisista kuluista ja se, että jäsenvaltio yksin vastaa yhteisölle kyseisistä menoista, merkitsee sitä, että ministeriö on tuen osalta viljelijän velallinen. Tuenmaksuvelvollisuus kohdistuu suoraan jäsenvaltioihin sillä seurauksella, ettei tuensaaja voi vaatia tukea suoraan yhteisöltä. [33]

30. Jensen väittää vastauksena toisen kysymyksen b kohtaan, että yleinen yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että velkojen molemminpuolisuus on edellytyksenä sille, että yhteisön oikeudessa hyväksytään kuittausmahdollisuus. Koska yhteisöjen tuomioistuin ei voi tältä osin tulkita Tanskan oikeussääntöjä, sen pitäisi antaa ratkaisu ministeriön asemasta yhteisön tukijärjestelmien hallinnoinnissa. Kuittaus merkitsisi jäsenvaltioiden erilaisten käytäntöjen vuoksi sellaista niiden välistä eriarvoisuutta, jota ei voida hyväksyä.

31. Ministeriö myöntää, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi antaa ratkaisu ainoastaan siitä, onko jäsenvaltio tuen osalta viljelijän velallinen omissa nimissään (johon se puoltaa kuitenkin myöntävää vastausta), ja että loput kansallista oikeutta koskevat kysymykset, jotka koskevat esimerkiksi sitä, onko valtio yksi oikeudellinen yksikkö, olisi jätettävä kansallisen tuomioistuimen ratkaistaviksi.

31 — Ks. edellä alaviite 12.

32 — Asia 109/83, Eurico v. komissio, tuomio 18.10.1984 (Kok. 1984, s. 3581).

33 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Unaprol; edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Eurico v. komissio.

Yhdistynyt kuningaskunta väittää toisaalta, että molemminpuolisuus on yleisesti sovellettava kuittauksen edellytys yhteisön oikeudessa mutta että molemminpuolisuus on olemassa tässä yhteydessä, koska kansalliset viranomaiset eivät toimi yhteisön lukuun, [34] ja että kansalliselle oikeudelle pitäisi jättää laaja harkintavalta. [35]

32. Jensen ja komissio väittävät toisen kysymyksen c kohdan osalta, että suorien maataloustukien kuittaus on syrjivää ja tästä syystä lainvastaista, [36] koska vastaavia kansallisia tukia joko ei kuitata lainkaan tai niiden kuittausta koskee 20 prosentin rajoitus koko määrästä. Komissio lisää, että kuittauksen suuri harkinnanvaraisuus merkitsisi joka tapauksessa pysyvää syrjinnän vaaraa. Jensen esittää toissijaisesti, että tukien maksun pitäisi katsoa liittyvän varallisuusoikeuteen, joten niitä ei voida kuitata veroveloilla.

33. Ministeriö väittää, että vaikka kansallisen tuomioistuimen on verrattava yhteisön maataloustukia kansallisiin tukiin, ne eivät vastaa toisiaan, joten Tanskan lakiin ei sisälly lainvastaista syrjintää.

34. Jensen ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi todeta vastauksena toisen kysymyksen d kohtaan, ettei yhteisön oikeuteen sisälly viitteitä siitä, että jäsenvaltioiden pitäisi ryhtyä yhteisön omiin varoihin maksettavien verovelkojen osalta sellaisiin perintäkeinoihin, jotka ovat muutoin kiellettyjä. Arvonlisäverotulojen osuus yhteisön omista varoista on joka tapauksessa ainoastaan noin 1,4 prosenttia.

35. Ministeriö väittää, että vaikka verovelkojen kuittaaminen yhteisön maataloustuilla ei ole yleisesti sallittua, sen pitäisi olla mahdollista ainakin sellaisten verojen osalta, jotka maksetaan yhteisön omiin varoihin. Se huomauttaa, että yhteisön omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta 29 päivänä toukokuuta 1989 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY, Euratom) N:o 1552/89 [37] edellytetään jäsenvaltioiden tekevän kaiken voitavansa kyseisten verojen kantamiseksi.

34 — Ks. edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Eurico v. komissio ja alaviitteessä 23 mainittu asia Continental Irish Meat.

35 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Unaprol.

36 — Yhdistetyt asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWa v. BALM, tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. 1503).

37 — EYVL 1989, L 155, s. 1.

Neljäs kysymys

36. Jensen väittää, että kun hakemuksen käsittely on päättynyt, on asetuksen 10 artiklan 1 kohdan vastaista viivyttää korvauksen maksamista mahdollisia verovelkoja koskevien lisäselvitysten vuoksi, vaikka kyseisessä säännöksessä säädettyä viimeistä määräpäivää noudatettaisiinkin. Tällainen viivyttely palvelee jäsenvaltioiden yksipuolisia intressejä ja on ristiriidassa asetuksen N:o 729/70 4 artiklan 2 kohdan kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on valvottava, että määrärahat käytetään viivyttelemättä ja ainoastaan niille säädettyihin tarkoituksiin. Tällainen viivyttely johtaa lisäksi yhdenvertaiseen kohteluun, koska käytäntö vaihtelee eri jäsenvaltioiden välillä. [38] Jensen on vaatinut ministeriötä maksamaan korkoa siitä päivästä, jolloin hänen tukihakemuksensa käsittely päättyi. Komissio on toisaalta sitä mieltä, ettei asetuksen 10 artiklan 1 kohdalla ole 15 artiklan 3 kohtaan nähden itsenäistä merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta.

37. Ministeriö huomauttaa, ettei asetukseen sisälly hakemusten käsittelyä koskevia erityissääntöjä ja että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen osalta, miten ne hallinnoivat tukien maksua, [39] kunhan viimeistä sallittua määräpäivää noudatetaan. Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava, onko hakemus käsitelty viivytyksettä. Sekä Irlanti että Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, että korvaus olisi maksettava kohtuullisessa ajassa sen jälkeen, kun tukihakemuksen käsittely on päättynyt, ja 10 artiklan 1 kohdassa säädettyä viimeistä päivämäärää on noudatettava.

IV Ennakkoratkaisukysymysten tutkiminen

38. Kansallisen tuomioistuimen esittämistä ennakkoratkaisukysymyksistä kaikki kolme ensimmäistä koskevat sitä, onko kuittausta koskevien Tanskan oikeussääntöjen soveltaminen nyt käsiteltävään asiaan liittyvissä olosuhteissa kiellettyä ensinnäkin sen vuoksi, että ne olisivat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa yleisesti, kun otetaan huomioon sellaiset tekijät kuin ministeriön asema sen välittäessä yhteisön tukia, tai toiseksi erityisesti Tanskan molemminpuolisuutta koskevan oikeussäännön käyttöönottamisen, kuittauskäytännön väitetyn syrjivyyden ja kuittauksella suoritetun verovelan oikeudellisen perustan vuoksi tai kolmanneksi sen vuoksi, että se olisi ristiriidassa asetuksen 15 artiklan 3 kohdan kanssa. Käsittelen tämän vuoksi nämä kolme kysymystä yhdessä, vaikka on asianmukaista käsitellä ensin 15 artiklan 3 kohtaa koskeva kolmas kysymys, koska on väitetty, että kyseisessä säännöksessä kielletään kuittaus nimenomaisesti, ja tämän jälkeen yleisempi ensimmäinen kysymys ja toiseen kysymykseen sisältyvät erityiskohdat. Tutkin tämän jälkeen erikseen neljännen kysymyksen, joka koskee

38 — Yhdistetyt asiat 205/82— 215/82, Deutsche Milchkontor v. Saksa, tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633).

39 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Unaprol.

kuittaukseen liittyviä menettelytapoja ja johon on tarpeen vastata ainoastaan, jos kuittaus on sallittua.

Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys

39. Asetuksen 15 artiklan 3 kohdassa, johon erityisesti komissio on viitannut, ei mainita nimenomaisesti kuittausta. Tuen maksaminen edunsaajalle kuittaamalla sillä tuen myöntämisestä vastaavan valtion verosaamista vastaavalla summalla on selvästi erotettava erityisten hallintokulujen tai -maksujen vähentämisestä tuen määrästä, mikä on ainoa vähennystapa, joka on mainittu asetusta koskevaan ehdotukseen liittyvässä komission tiedonannossa. Kansallisten hallintokulujen korvaamiseksi asetetuista erityismaksuista ei olisi edunsaajalle vastaavansuuruista hyötyä, joten ne olisivat selvästi kiellettyjä 15 artiklan 3 kohdan perusteella. Kuittaustilanteessa edunsaaja saa tuen rahallisen arvon täysimääräisenä, vaikka hän ei saa sitä täysin vapaasti käyttöönsä. Tilanne olisi sama, jos tuki ulosmitattaisiin velan maksamiseksi tai jos edunsaajaa kohtaan tai hänen varoistaan haettaisiin mitä tahansa pakkotäytäntöönpanoa ennen tuen tosiasiallista maksamista tai sen jälkeen. Nämä kaikki ovat seurausta siitä, että, kuten julkisasiamies Mancini totesi asiassa DEKA vastaan Euroopan talousyhteisö, "henkilö, jolla on maksuvelvollisuus, antaa velkojilleen omaisuudellaan ikään kuin yleisen vakuuden —— velallinen on oman omaisuutensa osalta toissijaisessa asemassa". [40] Sitä, onko tuki maksettu kokonaisuudessaan, ei asetettaisi kyseenalaiseksi, jos se siirrettäisiin edunsaajalle, olisi (ehkä vain hetkisen) osa hänen omaisuuttaan ja tämän jälkeen ulosmitattaisiin vastoin hänen tahtoaan jonkin velkojan hyväksi. Täytäntöönpano ennen tuen tosiasiallista maksamista eroaa hyvin vähän mistä tahansa maksun jälkeen tapahtuvasta täytäntöönpanosta, [41] kun tarkastellaan edunsaajan toimintavapautta oman omaisuutensa osalta. Ei ole myöskään näytetty toteen, että yhteisön lainsäätäjä olisi pyrkinyt rajoittamaan kansallisen oikeuden hyvin erilaisia saatavien perimismenetelmiä säätämällä melko lyhytsanaisen 15 artiklan 3 kohdan. Tämän perusteella päättelen, ettei asetuksen 15 artiklan 3 kohdassa kielletä kansallisten oikeussääntöjen mukaista asetuksen perusteella maksettavan tuen kuittausta aikaisemmilla valtion saatavilla, jos tästä säädetään kansallisessa oikeudessa ja jos edunsaajalle hyvitetään tuen määrä kokonaisuudessaan.

40. Tutkin tämän jälkeen ensimmäiseen kysymykseen sisältyvää perustavammanlaatuista seikkaa, joka koskee sitä, onko kuittausta koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltaminen asetuksen osalta yhteisön oikeuden vastaista.

40 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia, ratkaisuehdotuksen s. 439.

41 — Ks. sen vaikutuksista velkojien kannalta jäljempänä 47— 54 kohta.

41. Yhteisen markkinajärjestelyn yksi perustavanlaatuinen ominaispiirre on se, ettei jäsenvaltioilla ole valtuuksia säännellä yksipuolisesti kyseistä alaa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Saksa antamassaan tuomiossa, [42] että "niiden lainsäädännöllinen toimivalta voi olla vain täydentävää; se koskee ainoastaan niitä tilanteita, joista ei säädetä yhteisön oikeussäännöissä, ja niitä tapauksia, joiden osalta oikeussäännöissä annetaan niille nimenomaisesti toimivaltuudet". Jälkimmäisestä tapauksesta on esimerkkinä asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohta, jossa säädetään yhteisön politiikan toteuttamisen valvonnasta ja sääntöjenvastaisuuksien estämisestä ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamisesta kansallisessa oikeudessa. [43] Ensin mainitussa tapauksessa yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa niitä täydennetään kansallisessa oikeudessa säädetyillä menettelysäännöillä tai aineellisoikeudellisilla säännöksillä yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien täytäntöönpanemiseksi. [44] Toisaalta yhteinen markkinajärjestely ei merkitse sitä, että jäsenvaltioilta vietäisiin yleinen oikeus antaa säännöksiä kansallista politiikkaa koskevista erillisistä kysymyksistä. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, ettei maataloustuotteisiin kohdistuva väliaikainen valmistevero tai maaomaisuuteen kohdistuva maavero, joka perustuu verorasituksen jakamiseen tähtäävään kansalliseen tulopolitiikkaan, ole lähtökohtaisesti ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Yhteisellä maatalouspolitiikalla ei pyritä suojaamaan edunsaajia yleisesti sovellettavan erillisen kansallisen politiikan vaikutuksilta. [45] Se, että yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut jäsenvaltioiden toimivallan edistää ja suojella omia verotuksellisia intressejään, [46] saattaa näet ilmetä siitä, että myönnetään, että yhteisöllä on erillinen intressi siihen, että jäsenvaltioiden verotus on tehokasta, ei pelkästään siksi, että arvonlisävero ja tullit maksetaan yhteisön omiin varoihin, tai siksi, että jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittaminen on myös julkisen velkaantuneisuuden osalta yhteinen tehtävä talous- ja rahaunionin toteuttamisessa, [47] vaan pohjimmiltaan siksi, että yhteisön asianmukainen toiminta riippuu niiden hallinnollisten, oikeudellisten ja muiden järjestelmien toiminnasta, joita jäsenvaltiot hoitavat ja jotka ne rahoittavat. Kansalliset oikeussäännöt, jotka koskevat verovelkojen maksamista ja perimistä ja niihin liittyviä seikkoja, mukaan lukien täytäntöönpano- ja ulosmittausmenettelyt, velkojien etusijaa koskevat säännökset ja näin ollen myös kuittausoikeudet, kuuluvat tämän periaatteen soveltamisalaan edellyttäen, että ne ovat muilta osin yhteisön oikeuden mukaisia.

42. Kaikissa tällaisissa tapauksissa kansallisten säännösten soveltamiselle on asetettu edellytyksiä, joilla yleisesti ottaen pyritään varmistamaan yhteisön oikeuden tehokkuus. Yhteisöjen tuomioistuin asetti esimerkiksi asiassa Deutsche Milchkontor ym. antamassaan tuomiossa virheellisesti maksettujen määrien takaisinperintää koskeville kansalli-

42 — Asia 48/85, komissio v. Saksa, tuomio 18.9.1986 (Kok. 1986, s. 2549, 12 kohta).

43 — Asia 118/76, Balkan-Import-Export v. Hauptzollamt Berlin Packhof, tuomio 28.6.1977 (Kok. 1977, s. 1177, 5 kohta); edellä alaviitteessä 38 mainittu asia Deutsche Milchkontor v. Saksa, tuomion 2 kohta; edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 9 kohta ja edellä alaviitteessä 36 mainitut yhdistetyt asiat BayWa v. BALM, tuomion 29 kohta.

44 — Edellä alaviitteessä 26 mainitut asiat Rewe ja Comet sekä Amministrazione delle Finanze dello Stato, tuomion 12 kohta.

45 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Irish Creamery Milk Suppliers Association ym., tuomion 13 kohta ja edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Samvirkende Danske Landboforeninger, tuomion 8 kohta.

46 — Ks. myös edellä alaviitteessä 30 mainittu Cassis de Dijon -tapaus, tuomion 8 kohta; asia C-250/95, Futura Participations ja Singer, tuomio 15.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2471, 31 kohta) ja erilaisen asiayhteyden osalta yhdistetyissä asioissa C-286/94, C-340/95, C-401/95 ja C-47/96, Molenheide ym., tuomio 18.12.1997, 20.3.1997 esittämäni ratkaisuehdotus (Kok. 1997, s. I-7281).

47 — Ks. perustamissopimuksen 3 a artiklan 3 kohta ja 104 c artikla.

sille oikeussäännöille, joihin asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti viitataan, seuraavat edellytykset:

"Ensiksikään kansallisen lainsäädännön soveltaminen ei saa vaikuttaa yhteisön oikeuden merkitykseen ja tehokkuuteen. Näin kävisi erityisesti, jos kyseinen soveltaminen tekisi sääntöjen vastaisesti myönnettyjen summien takaisinperinnän käytännössä mahdottomaksi. —— Toiseksi kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä niihin menettelyihin nähden, joita samantyyppisten mutta puhtaasti kansallisten riita-asioiden ratkaisemisessa on tarkoitettu noudatettavan." [48]

Kun yhteisön oikeudessa nojaudutaan implisiittisesti kansallisiin aineellisoikeudellisiin ja muotosäännöksiin täydentävänä säännöstönä yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien varmistamiseksi, myös näitä sääntöjä koskevat edellytykset, joita kutsun San Giorgio -edellytyksiksi ja joiden mukaan edellytykset eivät saa olla "epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia, luonteeltaan sisäisiä maksuja koskevia vaatimuksia, eikä näitä edellytyksiä saa muuntaa sellaisiksi, että yhteisön oikeusjärjestyksellä perustettujen oikeuksien käyttäminen tulee käytännössä mahdottomaksi". [49]

43. Erillisiä kansallisia oikeussääntöjä koskevat erityisedellytykset, kun otetaan huomioon se, etteivät ne ole välittömästi tai suoraan välttämättömiä yhteisön oikeuden täytäntöönpanemiseksi kyseisellä alalla. Tällaiset kansalliset säännökset olisivat maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn osalta yhteensopimattomia perustamissopimuksen kanssa, jos niillä "estettäisiin niiden järjestelmien toiminta, joilla kyseisten järjestelyjen tavoitteiden saavuttaminen turvataan". [50] Tällainen estäminen voisi kansalliseen oikeuteen perustuvan veron osalta ilmetä vaikutuksena hintatasoon, markkinoiden tarjontaan taikka maataloustuotannon tai maatilojen rakenteeseen. [51]

44. Maanviljelijöille asetuksen perusteella maksettavien tukien kuittaus kansallisten oikeussääntöjen perusteella niillä veroveloilla, jotka kyseisten viljelijöiden on maksettava jäsenvaltiolle, kuuluu osittain kumpaankin tilanteeseen. Kuittaus on Tanskan laissa säädetty menettely, jolla varmistetaan yhteisön tukien täysimääräinen maksaminen mutta samalla tehdään se erityisellä tavalla, jotta verotulojen perimistä koskevan erillisen kansallisen tavoitteen saavuttaminen varmistettaisiin. Viittaan seuraavassa selvityksessä edellytyksiin, jotka koskevat molempia sääntötyyppejä. Mielestäni nyt käsiteltävän asian

48 — Mainittu edellä alaviitteessä 38, tuomion 22 ja 23 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Balkan-Import-Export v. Hauptzollamt Berlin Packhof, tuomion 5 kohta; edellä alaviitteessä 36 mainittu asia BayWa v. BALM, tuomion 29 kohta ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 9 kohta.

49 — Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Amministrazione delle Finanze dello Stato, tuomion 12 kohta.

50 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Irish Creamery Milk Suppliers Association ym., tuomion 15 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Samvirkende Danske Landboforeninger, tuomion 11 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole katsonut, että viljelijöiden velvollisuus maksaa kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia veroja yhteisön tuesta olisi vastoin asetuksen N:o 729/70 4 artiklan 2 kohdan voimassa olevan version vaatimusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä määrärahat "ainoastaan niille säädettyihin tarkoituksiin".

51 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Irish Creamery Milk Suppliers Association ym., tuomion 22 kohta; edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Samvirkende Danske Landboforeninger, tuomion 14— 16 kohta.

kaltaisessa monimuotoisessa tapauksessa edellä 42 ja 43 kohdassa esitetyt eri tavoin esitetyt edellytykset johtaisivat aineellisesti erilaisiin vaatimuksiin. Avainkysymykset ovat seuraavat: merkitseekö kuittaus sitä, että asetukseen perustuvien oikeuksien käyttäminen on todellisuudessa mahdotonta tai lähes mahdotonta, tai vaikuttaako se muulla tavoin sillä käyttöön otetun järjestelmän toimintaan, ja merkitseekö kuittaus syrjintää verrattuna samanlaisten, kansalliseen oikeuteen perustuvien oikeuksien käyttämiseen.

45. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa DEKA vastaan Euroopan talousyhteisö antamassaan tuomiossa, että sellaisen maksukyvyttömän elinkeinonharjoittajan osalta, jolle on maksettu perusteettomasti tukea, kuittaus vastavuoroisella tai siihen liittyvällä saatavalla voi todellisuudessa olla ainoa mahdollinen keino, jolla yhteisö voi periä takaisin tällaiset summat. [52] Julkisasiamies Mancini ehdotti ratkaisuehdotuksessaan, että tällaisen kuittausoikeuden olisi yhdenmukaisuuden varmistamiseksi yhteisön sisällä katsottava perustuvan kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteiseen yleiseen periaatteeseen ja että sitä olisi sovellettava yhteisön oikeuteen perustuviin vaatimuksiin. [53] Samat päätelmät ovat selvästi tuomion perusteena. [54] Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tuotanto- ja vientitukea koskevat yhteisön oikeussäännöt saattoivat olla perusteena paitsi saataville, joihin taloudelliset toimijat saattoivat vedota viranomaisia vastaan, myös vaatimuksille, joita taloudellisille toimijoille voitiin esittää virheellisesti maksettujen summien palauttamiseksi, ja että tuloksena saattoi olla molemminpuolisia ja jopa toisiinsa liittyviä viranomaisten ja taloudellisten toimijoiden välisiä vaatimuksia, jotka ovat asianmukainen peruste kuittaukselle. [55]

46. Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi varauksitta asiassa Continental Irish Meat antamassaan tuomiossa [56] kansallisten kuittaussäännösten soveltamisen rahamääräisiin korvauksiin, joita kyseisen jäsenvaltion interventioelimellä oli sekä saatavina että velkoina. Tuomiossa esitettiin kaksi huomautusta. Ensinnäkin kuittaus sallitaan tiettyjen asetuksen N:o 3887/92 14 artiklan 2 kohdan mukaisten järjestelmien osalta. Aiheettomasti maksetut korvaukset voidaan vähentää suoritettavista korvauksista. Asetuksen N:o 3887/92 14 artiklan 2 kohdassa ei mielestäni poissuljeta vastakohtaispäättelyn perusteella kuittausta muissa yhteyksissä. Tämä ilmenee tietysti selvästi asiaa koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka on edelleen sovellettavissa, mutta myös säännöksen asiayhteydestä. Asetuksen N:o 3887/92 14 artikla koskee yleisesti aiheettomasti maksettujen määrien palauttamista, ja kuittaus sallitaan vaihtoehtona muille perimistavoille. Sitä ei siis pitäisi tulkita siten, että se koskisi saatavia, jotka eivät liity asetuksen erityisalueeseen. Toiseksi, jos yhteisön oikeudessa sallitaan kuittaus joko suoraan yhteisön omaksi eduksi tai jäsenvaltioiden osalta niissä tilanteissa, joissa sekä saatava että vastasaatava syntyvät yhteisön järjestelmän perusteella, jäsenvaltion verovalvonnan tehokkuutta koskeva yhteisön intressi edellyttää, että asetukseen perustuvan tuen kuittaus jäsenvaltiolle maksettavilla

52 — Mainittu edellä alaviitteessä 22, tuomion 13 ja 14 kohta.

53 — Ratkaisuehdotuksen s. 439.

54 — Ks. tuomion 13— 15 kohta. Tuomion 15 kohdassa viitataan nimenomaisesti saamisoikeuden vilpillisen siirtämisen kieltoa koskevaan yleiseen periaatteeseen.

55 — Tuomion 13 kohta.

56 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

veroveloilla olisi sallittava kansallisten oikeussääntöjen nojalla, ellei ole vakuuttavaa näyttöä siitä, että tämä vahingoittaisi yhteisön oikeuden, mukaan lukien asetuksen tarkoitusta ja tehokkuutta. Koska vastakkaista näyttöä ei ole esitetty, ei mielestäni pitäisi tehdä periaatteellista eroa jäsenvaltion sellaisen viranomaisen saatavan, jonka tehtävänä on yhteisön varojen periminen, ja sellaisen viranomaisen saatavan välillä, jonka tehtävänä on veronkanto, jolloin ensin mainittu voisi pidättää suorituksen kuittaamalla sen kiistattomasti erääntyneellä saatavalla, mutta jälkimmäinen ei. Jos asia ratkaistaisiin toisin, San Giorgio -sääntöjä muutettaisiin, koska edellytettäisiin, että kansallisessa laissa annetaan etusija yhteisön oikeuteen perustuville saatavile.

47. Asetuksen tavoitteet liittyvät selvästi maatalousmarkkinoiden yleiseen toimintaan. Tämä käy ilmi sekä edellä mainituista perustelukappaleista että 13 artiklan toteamuksesta, jonka mukaan asetuksen menoerien tarkoituksena on tasapainottaa maataloustuotteiden markkinoita, mutta myös asetuksella käyttöönotetun järjestelmän luonteesta. Vaikka viljelijöille pyritään korvaamaan hintojen lasku, korvausta ei siis lasketa tietyn viljelijän aikaisemman järjestelmän mukaisten oikeuksien perusteella vaan pikemminkin alueellisen tuottavuuden perusteella, mikä saattaa olla edullista tai epäedullista joillekin viljelijöille. [57] Korvaus myös vaihtelee markkinoiden muutosten mukaan, [58] kun taas korvauksen laskennan perusteena olevan perusviljelyalan ylittyminen merkitsee kaikkien osalta tukien vähennystä samassa suhteessa ja lopulta korvauksetta kesannoitavan osuuden kasvua. [59] Toisin kuin Jensen ja KFK väittävät, asetuksella ei siis pyritä suojaamaan jokaista yksittäistä viljelijää käytettävissä olevien tulojen laskulta. Myöskään yleisesti yhteisön oikeuden perusteella ei synny tällaista oikeutta. [60] Hyväksyn perustelut, jotka jäsenvaltiot ovat esittäneet ja joiden mukaan viljelijät olivat sekä välittömästi että välillisesti satunnaisten kuittausmenettelyjen kohteena vanhan järjestelmän aikana. [61] Taloudelliset toimijat saattoivat kuitata tukea sisältäviä hintoja koskevat velkansa tuottajille näiltä olevilla saatavillaan. Lisäksi kunkin jäsenvaltion interventioelimet saattoivat kuitata hintatuen taloudellisilta toimijoilta olevilla saatavillaan. Maksukyvyttömyystilanteessa tämä olisi väistämättä johtanut taloudellisten toimijoiden muiden velkojien menetyksiin ja mahdollisesti myös niiden viljelijöiden menetyksiin, joiden satoa koskevat korvaukset olivat erääntyneet. [62]

48. Mielestäni pelkästään se, ettei aikaisemmin menetelty siten, että valtio olisi kuitannut suoraan viljelijöille maksettavia korvauk-

57 — Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohta.

58 — Asetuksen 15 artiklan 1 kohta.

59 — Asetuksen 2 artiklan 6 kohta.

60 — Ks. asia 230/78, Eridania, tuomio 27.9.1979 (Kok. 1979, s. 2749).

61 — Ks. edellä 25 kohta.

62 — Näin olisi voinut tapahtua esim. edellä alaviitteessä 23 mainitussa asiassa Continental Irish Meat ym.

sia, ei poissulje tätä mahdollisuutta nyt. Todellisuudessa kyse on siitä, heikentäisikö kuittaus asetuksella käyttöönotettua uutta järjestelmää siinä määrin, että sen asianmukainen toiminta häiriintyisi.

49. Kuten olen jo todennut, kuittaus merkitsee sitä, että viljelijälle hyvitetään kyseinen tuki kokonaisuudessaan, vaikka hänen vapauttaan määrätä siitä haluamallaan tavalla rajoitetaan. Tältä osin hän hyötyy muihin sellaisiin vähennystapoihin nähden, jotka on lähtökohtaisesti sallittu yhteisön oikeudessa, kuten tuen verottaminen, joka tosiasiallisesti vähentää tuen arvoa viljelijälle. [63] Tuen määrän vähentäminen sen lähteellä olemassaolevien verovelkojen kattamiseksi sellaisella tavalla, jolla varmistetaan se, että viljelijä kuitenkin saa täyden arvon tuesta, kun otetaan huomioon hänen velkansa ja käytettävissä olevat tulonsa, ei mielestäni vaikuta yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteisiin yhtään sen enempää kuin välitön verotus.

50. Ei myöskään ole yllättävää, ettei kukaan ole kiistänyt velkojien yleistä oikeutta vaatia ulosmittausta taikka muuta täytäntöönpanoa vastoin velallisena olevan viljelijän tahtoa. Erottava tekijä ei kuitenkaan ole viljelijälle annettavan suojan taso, sillä hänelle tarkoitettu tuki voidaan kaikissa tapauksissa suunnata muualle, vaan muille velkojille, joita asetus ei koske suoraan, annettu suoja. Yhteisöllä ei ole välitöntä intressiä muuttaa kansallisessa oikeudessa eri velkojaryhmien oikeuksille säädettyä tasapainoa.

51. Viljelijän yksityisille velkojille annettavan suojan taso on kuitenkin sidottu asetuksen toimivuuteen vetoamalla maksuvalmiustarpeeseen. Pankkien tai tavarantoimittajien intressin tarjota viljelijöille luottoa on väitetty vähentyvän, jos joko niiden edellyttämä tuen ulosmittausmahdollisuus tai niiden muodollinen oikeus tukeen saamisoikeuden luovutuksen perusteella vaarannetaan valtion suorittamalla kuittauksella viljelijöiden vahingoksi. Mistään ei voida päätellä, että asetuksella pyrittäisiin suojelemaan viljelijöiden maksuvalmiutta sellaisenaan. Maksuvalmius riippuu monista rakenteellisesta tekijöistä sekä hintatasosta ja viljelijöiden saaman tuen määrästä — sellaisista tekijöistä kuin kausivaihteluista, korkotasosta, maan arvosta jne. Suoraan sanoen komissio voi tuskin pyrkiä vaikuttamaan viljelijöiden maksuvalmiuteen antamalla heille mahdollisuuden viivyttää tai välttää heille asetettujen lakiin perustuvien verojen maksamista.

52. Sillä, että kielletään valtiolta tukien kuittaaminen kansallisilla veroveloilla sellaisin

63 — Ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Irish Creamery Milk Suppliers Association ym. ja alaviitteessä 28 mainittu asia Samvirkende Danske Landboforeninger.

perustein, joita on sovellettu yhtäläisesti muiden osapuolten toteuttamiin kuittauksiin ja ulosmittaukseen, saattaisi joka tapauksessa olla lopulta huomattavasti vahingollisempi vaikutus viljelijöiden luottokelpoisuuteen ja maksuvalmiuteen kuin sillä, että valtio jatkuvasti turvautuu yhteen monista kansallisen lainsäädännön mukaisista perintäkeinoista.

53. Kuittauksella on merkitystä vain todellisissa tai uhkaavissa maksukyvyttömyystapauksissa. Sen soveltaminen elinkeinonharjoittajien välisiin molemminpuolisiin juokseviin tileihin on tavanomaista ja kiistatonta, koska se on molempien osapuolten kannalta käytännöllistä. On erittäin epätodennäköistä, että maksukyvyttömällä tai rahoitusvaikeuksissa olevalla maanviljelijällä olisi mahdollisuus käyttää saamansa tuen määrä vapaasti. Kaikki jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin sisältyvät erilaiset kuittaus- ja perintäkeinot kohdistuvat velkojille maksukyvyttömyydestä aiheutuvien riskien hallintaan. [64] Kuittausmahdollisuus on etu velkojalle, jonka velallisen vastasaatava häneltä vastaa kokonaan tai osittain sellaista velkaa, jota hän voi käyttää hyväkseen riskejä välttääkseen. On esitetty, ettei valtion voitaisi sallia käyttävän etuoikeuttaan päästä käsiksi tuen määrään kuittauksella. Kuittauksen — käytäntö, jota vastaan yhteisöjen tuomioistuimella ei sinänsä ole ollut huomautettavaa muissa yhteyksissä — luonteeseen kuitenkin kuuluu, että onnekas velkoja voi olla etuoikeutetussa asemassa muihin nähden. On tärkeää, ettei tätä etuoikeutta tarkastella erillään muista mahdollisista etuoikeuksista. Kaikki vakuuden muodot liittyvät jollain tavoin etuoikeuteen periä kyseinen saatava. Muut velkojat ovat saattaneet järjestää liikeasiansa siten, että niillä on samanlainen etuoikeus viljelijän muuhun varallisuuteen. Tämä saattaa merkitä sitä, että näille myönnettyä luottoa vastaa samanarvoinen sato, omistusoikeuden pidättämistä toimitettuihin laitteisiin tai kiinnitystä viljelijän maihin, satoon tai muuhun omaisuuteen. Valtion tai minkä tahansa muun velkojan etuoikeutta vastaan esitetyt perustelut pohjautuvat lähinnä oikeudenmukaisuuteen muita velkojia kohtaan, pikemminkin kuin asetuksen asianmukaista toimivuutta koskeviin seikkoihin. Voin vain toistaa, ettei selvästikään ole tarpeen, että yhteisön oikeudessa muutettaisiin tasapainoa, joka kansallisissa oikeusjärjestyksissä on luotu velkojien vakuudella varmistettujen tai vakuudettomien saatavien välille. Tämä pätee myös sen suhteellisen aseman osalta, joka kansallisessa laissa on annettu kuittausoikeudelle ja sellaisille velkojien kanssa tehdyille järjestelyille, joihin Jensen oli ilmeisesti ryhtynyt.

64 — Ks. jälleen edellä alaviitteessä 22 mainittu asia DEKA v. Euroopan talousyhteisö, tuomion 14 kohta, edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Continental Irish Meat, julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotuksen s. 3447 sekä edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Molenheide ym., ratkaisuehdotukseni 41 kohdan viittaus "varojen puutteeseen".

54. On myös väitetty, että viljelijän mahdollisuudet antaa vakuuksia yksityiselle luotolle vähenevät, jos valtio käyttää kuittausoikeutta hänen yksityisten velkojiensa vahingoksi: viljelijä ei silloin voi antaa tuen määrää

vakuudeksi haluamilleen velkojille. Viljelijä ei kuitenkaan koskaan voisi käyttää tulevaisuudessa maksettavia tukia veroviranomaiselta saatavan velan vakuudeksi, koska, kuten aiemmin todettiin, nämä eivät voi välttää velkoja-asemaansa eikä niitä tarvitse houkutella antamaan luottoa. Aivan samoin kuin viranomaiset ovat ainoita elimiä, joilla on yleisen edun vuoksi velvollisuus olla kaikkien taloudellisten toimijoiden luotonantajana (verojen, tullien tai muiden saatavien osalta), ne ovat myös elimiä, jotka ovat yleisen edun vuoksi vastuussa erilaisten (taloudellisten, sosiaaliturvaan liittyvien jne.) tukien ja etuuksien maksamisesta ja välittämisestä laajoille osille väestöä. Sitä, että valtiolla saattaa olla etuoikeus tietynlaisiin julkisiin tukiin kuten yhteisön rahoittamiin tukiin, ei tämän vuoksi voida tutkia erillään siitä, että sen on kannettava verot ja muut saatavat, joilla kyseiset tuet lopulta rahoitetaan, ja että sillä on käytettävissään koneisto niiden hallinnointia varten. Vaikka valtion tehtävät ovat hyvin erilaisia, yhtään vakuuttavaa perustelua ei ole esitetty siitä, miksi valtiolta, jonka tehtävät edellyttävät siltä sekä velkojan että velallisen asemaa, pitäisi evätä tavanomaisiin kansallisiin saatavien perintää koskeviin sääntöihin perustuvat riskien hallinnan edut, kun niitä edelleen annetaan velkojille, jotka ottavat vapaaehtoisesti riskin myöntää luottoa viljelijöiden kaltaisille taloudellisille toimijoille, jotka voivat tehdä sopimuksia vapaasti.

55. Valtion väistämättömästä asemasta verovelkojana seuraa myös se, että jos kuittausta ei sallita, verojensa kanssa vaikeuksissa olevat viljelijät voisivat käyttää hyväkseen tätä tahdosta riippumatonta luottoa ja samalla ottaa lainaa asetukseen perustuvia tukia koskevaa oikeuttaan vastaan. Tällainen lainauskäytäntö johtaisi väistämättä valtion tulojen vähentymiseen. Yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa DEKA vastaan Euroopan talousyhteisö antamassaan tuomiossa kieltänyt sellaiset saamisoikeuden luovutukset, jotka merkitsevät vilpillistä menettelyä velkojia (kyseisessä tapauksessa yhteisöä itseään) kohtaan. [65]

56. Lopuksi todettakoon, että vastaukseni perusteluun, jonka mukaan kuittauksen salliminen nyt käsiteltävässä asiassa näyttää johtavan hyvin eriarvoiseen kohteluun kansallisten oikeusjärjestelmien välillä siten, että yhteisen markkinajärjestelyn toiminta häiriintyy, on se, että jos erot ovat sellaisia, että ne vaarantavat eri jäsenvaltioiden tuottajien yhdenvertaisen kohtelun tai vääristävät tai heikentävät yhteismarkkinoiden toimintaa, ei ole yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä poissulkea tällaisten saatavien perintää koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamista vaan yhteisön lainsäätäjän olisi annettava tarvittavat säännökset tällaisten erojen poistamiseksi. [66]

57. Käsittelen seuraavaksi toisen kysymyksen a—d kohdat, joissa kansallinen tuomiois-

65 — Mainittu edellä alaviitteessä 22, tuomion 15— 18 kohta.

66 — Edellä alaviitteessä 38 mainittu asia Deutsche Milchkontor v. Saksa, tuomion 24 kohta.

tuin esittää tiettyjä kansallisiin oikeussääntöihin liittyviä erityisiä näkökohtia.

Toisen kysymyksen a ja b kohta

58. Toisen kysymyksen a ja b kohta liittyvät molemmat todellisuudessa kuittauksen kohteena olevien saatavien molemminpuolisuuteen. Toisen kysymyksen a kohdassa kysytään lähinnä sitä, vaikuttaako se, missä asemassa valtio toimii myöntäessään asetukseen perustuvan tuen, yhteisöjen oikeuden kannalta sen kansalliseen lakiin perustuvaan oikeuteen kuitata tuki veroveloilla. Toisen kysymyksen b kohdassa kysytään, onko sillä merkitystä, että kuittausta koskevassa kansallisessa laissa edellytetään molemminpuolisuutta. Yhteisöjen tuomioistuinta ei ole pyydetty määrittelemään sitä asemaa, jossa nimetty jäsenvaltion viranomainen toimii välittäessään yhteisön varoja tukena.

59. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa DEKA vastaan Euroopan talousyhteisö, että "molemminpuoliset tai jopa toisiinsa liittyvät vaateet ovat asianmukainen kuittauksen kohde" yhteisön lainsäädännössä. [67] Kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, molemminpuolisuutta koskevia vaatimuksia on useissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä, joissa sallitaan kuittaus, vaikka ne eroavatkin yksityiskohdiltaan merkittävästi. Joissakin jäsenvaltioissa valtio ja sen elimet eivät muodosta tältä osin yhtä kokonaisuutta. Esimerkiksi Irlannissa jokainen hallituksen ministeriö on erillinen yksikkö, joten ministeriö ei voi kuitata velkaansa toisen ministeriön erääntyneellä saatavalla. Nyt käsiteltävässä asiassa kuittaus edellyttää selvästi sitä, että ministeriötä ja veronkannosta vastaavia viranomaisia pidetään Tanskan oikeudessa tältä osin yhtenä yksikkönä, ja kansallisen tuomioistuimen on annettava tästä ratkaisu. Yhteisön oikeudessa ei määritellä kansallisten kuittaussäännösten soveltamiseksi edellytetyn vastavuoroisuuden tai molemminpuolisuuden soveltamisen merkitystä eikä ulottuvuutta. [68] Yhteisön oikeudessa on tietenkin selvitettävä yleisemmin, vaikuttaako kansallinen oikeussääntö yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen ja siten myös asetuksen ulottuvuuteen ja tehokkuuteen.

60 Esimerkiksi asiassa Unaprol antamassaan tuomiossa [69] yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei yhteisön lainsäädännössä säädetty oikeudesta pidättää korkoa, joka kansalliselle interventioelimelle oli kertynyt ajalta, jonka aikana se oli pitänyt korvausten suorittamiseen tarkoitettuja varoja hallussaan ennen niiden suorittamista edunsaajille. Tällaisen oikeuden olemassaoloa koskeva kysymys oli

67 — Mainittu edellä alaviitteessä 22, tuomion 13 kohta.

68 — Tilanne on tietysti erilainen, jos yhteisö itse suorittaa kuittauksen suoraan, kuten asiassa DEKA v. Euroopan talousyhteisö, jolloin erityisten sääntöjen puuttuessa on määriteltävä yhteisön vakioitu menettelytapa, joka perustuu jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhteisiin periaatteisiin.

69 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia.

siis ratkaistava kansallisten säännösten perusteella edellyttäen, ettei kyseisillä säännöksillä vaarannettu yhteisön oikeuden yhtenäistä soveltamista tai tehokkuutta. [70] Yhteisöjen tuomioistuimen ei siksi tarvinnut luokitella kansallista elintä kyseisten summien välittäjäksi tai omistajaksi. [71]

61. Olen jo esittänyt mielipiteenäni, ettei kuittaus vaikuta edunsaajien etuihin sellaisella tavalla, että asetuksen asianmukainen toiminta tai sen tavoitteiden saavuttaminen vaarantuisi tai että se olisi ristiriidassa asetuksen N:o 729/70 säännösten kanssa. Samoista syistä ei voida todeta, että yhteisölle aiheutuisi siitä mitään vahinkoa.

62. Saattaa kuitenkin olla hyödyllistä, että esitän näkemykseni siitä, missä asemassa jäsenvaltioiden nimeämät viranomaiset toimivat yhteisön oikeuden kannalta, kun ne maksavat tukia asetuksen perusteella, siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että sillä, missä asemassa kyseiset elimet toimivat myöntäessään tukia, on itsenäistä merkitystä, tai siltä varalta, että siitä olisi hyötyä kansallisia oikeussääntöjä soveltavan kansallisen tuomioistuimen kannalta. Mielestäni jäsenvaltioiden ja niiden elinten suhde yhteisöön [72] eroaa tässä yhteydessä hyvin vähän siitä suhteesta, joka syntyy silloin, kun ne ryhtyvät toimenpiteisiin noudattaakseen mitä hyvänsä yhteisön oikeudessa säädettyä velvoitetta, olipa kyseessä arvonlisäveron kantaminen, välittömästi sovellettavien yhteisön oikeussääntöjen täytäntöönpano tai direktiivien täytäntöönpano. Ne toimivat omaan lukuunsa ja käyttävät omaa toimivaltaansa sekä kansallisen oikeuden että yhteisön oikeuden oikeussubjekteina. Ne eivät toimi yhteisön edustajana tai välittäjänä tai sen puolesta muussa kuin puhekielen merkityksessä. Ne "soveltavat yhteisön oikeutta omalla vastuullaan". [73] Yhteisöjen tuomioistuin on siten useissa tuomioissa katsonut yksityishenkilöille yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta aiheutuneiden erilaisten menetysten osalta, että interventioelimet ovat vastuussa huolimatta komission osuudesta asiassa, koska ne ovat riippumattomia yhteisön viranomaisista. [74] Tätä päätelmää ei millään tavoin muuta se, että yhteisö rahoittaa asetuksen perusteella tarvittavat menot (tietysti taloudellisesti merkittäviä hallinnollisia kuluja lukuun ottamatta). Tämän vuoksi sillä, antaako yhteisö tarvittavat varat ennen kyseisen tuen maksamista vai sen jälkeen, ei ole merkitystä.

63. Yhteisöjen tuomioistuin on usein todennut, että yhteinen maatalouspolitiikka

70 — Tuomion 24, 25 ja 28 kohta.

71 — Tuomion 12 kohta.

72 — Kuten olen jo todennut, valtion eri elinten keskinäinen suhde määräytyy vastavuoroisuutta koskevien kansallisten oikeussääntöjen perusteella.

73 — Asia 217/81, Interagra v. komissio, tuomio 10.6.1982 (Kok. 1982, s. 2233, 7 kohta) ja asia 133/79, Sucrimex v. komissio, tuomio 27.3.1980 (Kok. 1980, s. 1299).

74 — Edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Eurico v. komissio, tuomion 18 kohta; asia 60/75, Russo v. AIMA, tuomio 22.1.1976 (Kok. 1976, s. 45); asia 101/78, Granaria, tuomio 13.2.1979 (Kok. 1979, s. 623); em. asia Sucrimex v. komissio ja em. asia Interagra v. komissio.

perustuu yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon. [75] Tämä jako ilmenee maatalousalalla muun muassa asetuksen N:o 729/70 4 ja 8 artiklasta. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin erotti asiassa Italia vastaan komissio toisistaan asetuksen N:o 729/70 8 artiklassa tarkoitetun interventioelinten ja taloudellisten toimijoiden välisen suhteen, josta säädetään kansallisessa laissa, ja jäsenvaltioiden ja komission välisen suhteen, joka "ei koske tuen myöntämistä tai liikaa maksettujen ennakkojen takaisinperintää sellaisenaan, vaan sitä, onko kyseisen jäsenvaltion vai komission vastattava siihen liittyvistä taloudellisista rasitteista". [76]

Toisen kysymyksen c kohta

64. Kansallinen tuomioistuin esittää syrjintää koskevan kysymyksen ja kysyy erityisesti sitä, mikä merkitys on sillä, että tiettyjen kansalliseen oikeuteen perustuvien ympäristö- ja kehitystukien kuittausta edunsaajien veroveloilla on käytännössä rajoitettu. Syrjintää koskevat kysymykset voidaan ratkaista ainoastaan siten, että kansallinen tuomioistuin vertaa erilaisiin velkoihin sovellettavia oikeussääntöjä ja kyseisten velkojen keskeisiä ominaispiirteitä, vaikka yhteisöjen tuomioistuimella onkin toimivalta antaa ohjeita vertailua varten. Perusperiaatteena on se, ettei kansallisissa oikeussäännöissä voida sallia sitä, että yhteisön oikeuteen perustuvia velkoja kuitattaisiin vapaammin kuin kansalliseen oikeuteen perustuvia velkoja.

65. Tanskan oikeussääntöjen soveltamisen ensimmäinen mahdollinen syrjivä piirre liittyy yleisiin ja sosiaalisiin näkökohtiin perustuviin poikkeuksiin, kuten niitä ennakkoratkaisupyynnössä nimitetään. Tämän poikkeuksen täsmällinen luonne on epäselvä, mutta kyseessä on lainvastainen syrjintä, jos se ei ole käytettävissä myös verovelkojen kuittaamiseen yhteisön maataloustuilla, mikäli poikkeuksen edellytykset täyttyvät. Jos poikkeuksessa esimerkiksi sallitaan tai edellytetään velallisen henkilökohtaisen tilanteen huomioonottamista, olisi yhteisön oikeuden vastaista pidättää viljelijältä koko tukisumma hänen verovelkojensa vuoksi, jos toinen samassa tilanteessa oleva henkilö tai jopa sama henkilö voisi vedota poikkeukseen kansalliseen lakiin perustuvan valtiolta olevan saatavan koko summan tai sen osan osalta. Jos toisaalta kokonaiset valtion maksamien suoritusten ryhmät, kuten palkat, eläkkeet tai sosiaalietuudet, tai kyseisten suoritusten tietyt vähimmäismäärät on rajattu kansallisten kuittaussäännösten ulkopuolelle sosiaalisista tai yleisistä syistä, kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, voidaanko kyseisiä velkoja verrata asetukseen perustuviin tukiin. Tämän osalta kansallisen tuomio-

75 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Unaprol, tuomion 27 kohta; edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Balkan-Import-Export v. Hauptzollamt Berlin Packhof, tuomion 5 kohta. Ks. myös julkisasiamies Van Gervenin selvitys asiassa Unaprol esitetyn ratkaisuehdotuksen 14 ja 15 kohdassa.

76 — Mainittu edellä alaviitteessä 20, tuomion 10 kohta. Tämä toimivallan jako ilmenee myös asetuksen N:o 729/70 9 artiklassa käyttöönotetusta valvontajärjestelmästä. Ks. asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571, 20— 23 kohta).

istuimen olisi otettava huomioon, että vaikka asetus on rakenteellinen, se kuitenkin koskee, kuten johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, viljelijöiden tuloja, ja että perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään, että yksi yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista on taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso. Kesannointikorvauksia lukuun ottamatta asetuksen perusteella maksettavat korvaukset ainoastaan täydentävät viljelijän sadostaan saamaa hintaa, mutta tällä olisi merkitystä ainoastaan siinä tapauksessa, että kansallisen lain mukaisia, palkkojen ynnä muiden kuittausta koskevia rajoituksia ei sovelleta, jos henkilöllä on muita tulonlähteitä.

66. Toiseksi on tutkittava tiettyjen kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien taloudellisten tukien poikkeuksellista kohtelua. Vaikuttaa siltä, että silloin, kun nyt käsiteltävän asian kohteena olevat kuittaukset tehtiin, ainakin tietyt tällaisista tuista eivät olleet käytännössä lainkaan kuittauksen kohteina, koska pelättiin sen vähentävän halukkuutta ryhtyä kyseisiin hankkeisiin. Tietyt kuittauksen ulkopuolelle jätetyistä tuista koskivat maatalousalan sekä alkutuotanto- että jalostushankkeita. Mielestäni ei ole tarpeen, että kuittauksen ulkopuolelle jätetyt kansalliset tuet olisivat kaikilta osin ja yksityiskohdiltaan verrattavissa asetuksen perusteella myönnettäviin tukiin, jotta voitaisiin todeta kyseessä olevan syrjintä. Kuten julkisasiamies Mancini huomautti asiassa Amministrazione delle Finanze dello Stato kansallisen verojärjestelmän osalta, kansalliseen lakiin perustuvien verotustoimenpiteiden (tai, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien tukien) jakaminen useisiin osa-alueisiin ja tämän jälkeen syrjintäkiellon periaatteen soveltamisen rajoittaminen kunkin osa-alueen sisäpuolelle ei ainoastaan heikentäisi periaatetta vaan lähes kumoaisi sen. [77] Niinpä yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Finsider vastaan komissio erilaisen kohtelun olevan perusteltua, jos se perustui "objektiivisiin *ja olennaisiin* eroihin". [78] Sellaisen taloudellisen toiminnan tueksi tarkoitettu korvaus, joka ei muuten olisi markkinoiden rakenteen vuoksi mahdollista, pitäisi katsoa vertailukelpoiseksi. Tällaisen toteamuksen tekemiseksi ei ole edes tarpeen, että poikkeusta sovelletaan maatalousalalle annettavaan tukeen, koska nyt käsiteltävä asia ei välttämättä liity syrjintään saman edunsaajan saamien erilaisten tukien välillä. Jos asetukseen perustuvien korvausten katsotaan olevan verrattavissa johonkin erilaisista kansallisista tuista, kyseessä on lainvastainen syrjintä, vaikka kansalliset tuet olisivat teoriassa täyden kuittauksen kohteina, jos ne eivät käytännössä ole sitä.

67. Vaikka Tanskan viranomaisilla on harkintavaltaa kuittaussääntöjen soveltamisen

77 — Mainittu edellä alaviitteessä 26, ratkaisuehdotuksen s. 3634. Ks. myös yhdistetyt asiat 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel v. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, tuomio 19.10.1977 (Kok. 1977, s. 1753, tuomion 7 kohta).

78 — Asia 250/83, Finsider v. komissio, tuomio 15.1.1985 (Kok. 1985, s. 131, 8 kohta); kursivointi tässä.

kannalta, se ei mielestäni ole välttämättä lainvastaista sillä perusteella, jota komissio kuvaa jatkuvaksi syrjinnän riskiksi. Päätös käyttää kuittausta on todennäköisesti aina siinä mielessä harkinnanvaraista, että se on velkojan valinta, joka perustuu hänen näkemykseensä velallisen maksukyvystä. Poikkeukset verovelallisten henkilökohtaisten ominaisuuksien vuoksi tai sen perusteella, miten todennäköisenä heidän kykyään jatkaa toimintaansa pidetään, ovat myös pohjimmiltaan harkinnanvaraisia. Yhteisöjen tuomioistuin on yhtäältä kieltänyt sellaisten kansallisten oikeussääntöjen soveltamisen, jotka merkitsevät harkintavallan käyttöä sen osalta, onko luopuminen aiheettomasti tai sääntöjenvastaisesti myönnettyjen yhteisön varojen palautettaviksi vaatimisesta tarkoituksenmukaista [79] erityisesti taloudellisten perusteiden vuoksi. [80] Yhteisöjen tuomioistuin on toisaalta sallinut tällaisten summien takaisinperinnästä luopumisen henkilökohtaisista kohtuussyistä sellaisten kansallisten oikeussääntöjen perusteella, jotka eivät ole syrjiviä eivätkä heikennä kyseisen yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteita. [81] Yhteisöjen tuomioistuin on myös hyväksynyt sellaisten kansallisten oikeussääntöjen soveltamisen ilman syrjintää, joissa sallitaan kohtuussyistä liikaa maksettujen tullien palauttaminen kansallisessa lainsäädännössä normaalisti sovelletun määräajan jälkeen, jos tämä ei muuta asiaa koskevien yhteisön oikeussääntöjen vaikutusta. [82] Se, että katsotaan oikeaksi myöntää viljelijälle asetukseen perustuva korvaus sosiaalisista tai kohtuussyistä sen sijaan, että summa käytettäisiin kuittaukseen, ei selvästikään heikennä asetuksen toimivuutta. Sitä ei mielestäni voida verrata siihen, että luovutaan perimästä takaisin yhteisön varoista sääntöjenvastaisesti maksettuja summia. Se on paljon lähempänä asiaan Reichelt liittynyttä hyvin erilaista tilannetta, jossa kansallisten kohtuussäännösten mukainen harkinta sallittiin sellaisen kansallisen oikeussäännön vastapainoksi, jolla rajoitettiin maahantuojan mahdollisuutta vaatia takaisin liikaa maksettuja tulleja, vaikka hänellä oli siihen lähtökohtaisesti oikeus yhteisön oikeuden perusteella. Tästä syystä katson, että harkintavallan käyttö on myös kuittauksen osalta yleisemmin taloudellisin perustein sallittua. Tätä koskee kuitenkin syrjintäkieltoa koskeva sääntö. Jos joitakin vertailukelpoisia kansallisia tukia ei käytännössä koskaan käytetä kuittaukseen, jo pelkästään se, että asetuksen perusteella maksettavien korvausten kuittauksessa on edes mahdollisuus käyttää harkintaa, merkitsee sitä, ettei yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden perusteella maksettavien korvausten yhdenvertaisen kohtelun edellytys täyty.

Toisen kysymyksen d kohta

68. Edellä esitetyn perusteella ei mielestäni ole tarpeen, että vastasaatavan oikeudellinen perusta on yhteisön oikeudessa tai että osa vastasaatavasta olisi siirrettävä yhteisön

79 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia BayWa v. BALM, tuomion 30 kohta ja edellä alaviitteessä 38 mainittu asia Deutsche Milchkontor v. Saksa, tuomion 22 kohta.

80 — Edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Balkan-Import-Export v. Hauptzollamt Berlin Packhof, tuomion 5 kohta.

81 — Asia C-290/91, Peter, tuomio 27.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2981, 11 kohta). Julkisasiamies Jacobs erottaa ratkaisuehdotuksensa 22 kohdassa kohtuutta koskevan harkintavallan perimisestä luopumisen tarkoituksenmukaisuutta koskevasta harkintavallasta.

82 — Asia 113/81, Reichelt v. Hauptzollamt Berlin-Süd, tuomio 27.5.1982 (Kok. 1982, s. 1957, 16 kohta).

omiin varoihin, jotta asetukseen perustuviin korvauksiin voitaisiin soveltaa sellaisia kansallisia kuittaussäännöksiä, jotka eivät ole syrjiviä. Jos yhteisöjen tuomioistuin on selvityksestäni toista mieltä, sillä seikalla, että yhteisön oikeudessa edellytetään jäsenvaltioiden täytäntöönpanevan arvonlisäverojärjestelmän, johon perustuvaa arvonlisäveroa Jensen ei ollut maksanut, on merkitystä. Jäsenvaltiot suorittavat pohjimmiltaan samaa tehtävää arvonlisäveroa kantaessaan kuin yhteisön maataloustukea välittäessään, eli ne ovat yhteisön oikeuden itsenäisiä oikeussubjekteja, jotka noudattavat siinä määrättyjä tehtäviään. [83] Se, että ne ensin mainitussa tapauksessa välittävät tukea, jonka yhteisö rahoittaa kokonaisuudessaan, ja vastaavat itse hallinnollisista kustannuksista, ja se, että ne pitävät jälkimmäisessä tapauksessa itse suuren osan verotuloista ja tilittävät ainoastaan pienen osan yhteisölle, ei ole merkityksellistä. Kyseisessä tapauksessa saatavien voidaan sanoa olevan molemminpuolisia samalla tavoin kuin asiassa DEKA vastaan Euroopan talousyhteisö, jossa velat eivät liittyneet samaan järjestelmään, vaikka ne molemmat olivat syntyneet yhteisen maatalouspolitiikan perusteella, koska toinen liittyi tuotantotukiin ja toinen virheellisesti maksettuihin vientitukiin. Jos yhteisön oikeudessa sallitaan se, että yhteisö kuittaa kahteen eri säännöstöön perustuvia velkoja keskenään, sen pitäisi sallia myös se, että jäsenvaltiot kuittaavat verovelkoja, joiden perimiseen ne yhteisön oikeudessa velvoitetaan, sellaisilla maataloustuilla, joita niillä on yhteisön oikeuden perusteella velvollisuus maksaa verovelalliselle, sellaisten kansallisten oikeussääntöjen nojalla, jotka eivät ole syrjiviä.

Neljäs kysymys

69. Asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään 11 viikon ajanjaksosta, jonka kuluessa korvaus maksetaan, mutta siinä ei nimenomaisesti edellytetä, että korvaus olisi maksettava heti kun tehtävään nimetty jäsenvaltion elin on varmistanut, että hakijana oleva viljelijä täyttää kyseisen korvauksen maksamiselle asetetut edellytykset. Olisi mielestäni kuitenkin ristiriidassa asetuksen asianmukaisen soveltamisen kanssa, jos maksua lykättäisiin sen jälkeen kun hakijan oikeus korvaukseen on vahvistettu, vaikka säädettyä aikarajaa noudatettaisiinkin. Vaikka ei ole lähtökohtaisesti yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltion viranomaiset käyttävät korvauksia kuittaukseen, tämä ei tarkoita sitä, että voitaisiin sallia se, että asetuksen normaalia soveltamista häirittäisiin sillä, että ne tarkistaisivat, onko viljelijä myös verovelallinen. Tällaiset viiveet vaikuttaisivat oletettavasti kaikkiin viljelijöihin eikä ainoastaan niihin, joiden selvityksissä todettaisiin olevan velkaa veroviranomaisille. Maksuviiveet tulisivat kalliiksi viljelijöille, etenkin niille, jotka haluavat käyttää tuen maksaakseen kolmansille osapuolille koronalaisia velkoja. Asetuksen 13 artiklassa viitataan asetuksen N:o 729/70 nyt käsiteltävään asiaan sovellettavan version 4 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on valvottava, että komission antamat määrärahat käytetään viivyttelemättä. Vaikka kyseinen säännös on

83 — Ks. arvonlisäverojärjestelmän käyttöönottamista koskevasta perusvelvoitteesta jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — Yhteisen arvonlisäverojärjestelmän rakenne ja menettelyt — 11 päivänä huhtikuuta 1967 annetun toisen neuvoston direktiivin 67/228/ETY 1 artikla (EYVL 1967, 71, s. 1303).

menettänyt suuren osan merkityksestään sen vuoksi, että jäsenvaltiot ovat vuodesta 1988 lähtien saaneet ennakkoja vain sellaisia menoja vastaan, jotka on jo suoritettu kansallisista varoista, se osoittaa yhä, että on yhteisön intressin mukaista, että muun muassa maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseen tarkoitetut summat maksetaan viivytyksettä. Lisäksi tällainen viivytys on todennäköisesti objektiivisesti tarpeeton.

V Ratkaisuehdotus

70. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Østre Landsretin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Se, että jäsenvaltio kuittaa kansallisten oikeussääntöjen nojalla ilman lisäkustannuksia korvaukset, joihin kyseisellä viljelijällä on tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 mukaan oikeus, kyseisen viljelijän veroveloilla jäsenvaltiolle, ei ole kyseisen asetuksen 15 artiklan 3 kohdan vastaista.

2) Se, että jäsenvaltio kuittaa kansallisten oikeussääntöjen nojalla tuensaajalle yhteisön toimenpiteen perusteella maksettavan määrän jäsenvaltion erääntyneillä saatavilla, ei ole yhteisön oikeuden vastaista edellyttäen, että kyseisen yhteisön oikeuteen perustuvan oikeuden käyttäminen ei ole kyseisten kansallisten oikeussääntöjen vuoksi mahdotonta ja ettei yhteisön toimenpiteellä käyttöön otetun järjestelmän toiminta esty, eikä kansallisia oikeussääntöjä sovelleta syrjivästi.

3) Se, että jäsenvaltio kuittaa kansallisten oikeussääntöjen nojalla asetuksen N:o 1765/92 perusteella maksettavat korvaukset erääntyneillä verosaatavillaan, ei tee asetukseen perustuvien oikeuksien käyttämistä mahdottomaksi eikä estä sillä käyttöön otetun järjestelmän toimintaa.

4) Kohdassa 3) annettuun vastaukseen ei vaikuta se, että tuen määrän maksaa ensin jäsenvaltio, joka voi vaatia ainoastaan maksetun tuen korvaamista ja joka vastaa itse asetuksella N:o 1765/92 käyttöön otettuun järjestelmään liittyvistä hallinnointikustannuksista, kunhan korvauksen suorittamista koskevia yhteisön oikeussääntöjä noudatetaan.

5) Kohdassa 3) annettuun vastaukseen eivät vaikuta kansalliset oikeussäännöt, joissa kuittauksen edellytyksenä on velallisen saatavan (päävelka) ja velkojan saatavan (vastasaatava) molemminpuolisuus.

6) Kohdassa 3) annettuun vastaukseen ei vaikuta kuittausvaatimuksen perusteena olevan valtion saatavan oikeudellinen perusta eikä varsinkaan se, että osa kuittauksen kohteena olevasta määrästä kuuluu yhteisön omiin varoihin.

7) Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava, ovatko kansalliset tuet, joista voidaan käytännössä kuitata korkeintaan 20 prosenttia, verrattavissa asetukseen N:o 1765/92 perustuviin korvauksiin, ja todettava, sovelletaanko kansallisia kuittaussäännöksiä syrjivästi. Kansallisen tuomioistuimen on samassa yhteydessä myös ratkaistava, ovatko asetukseen perustuvat korvaukset verrattavissa tiettyihin muihin suorituksiin, joiden osalta kuittausta on rajoitettu sosiaalisista syistä.

8) Asetukseen N:o 1765/92 perustuvien korvausten maksamisen lykkääminen siihen saakka, kunnes on tarkastettu, onko valtiolla tuensaajalta erääntyneitä saatavia, jotka se haluaa käyttää kuittaukseen, on yhteisön oikeuden vastaista.