FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 26. juni 1985 *

Høje Domstol.

1. Under en sag mellem Continental Irish Meat Ltd og landbrugsministeriet har Irlands Supreme Court anmodet Domstolen om at fortolke artikel 2 a i Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT 1971 I, s. 231) som ændret ved artikel 2 i Rådets forordning nr. 1112/73 af 30. april 1973 (EFT L 114, s. 4). I denne artikel bestemmes det, at »når varer, der er udført fra en medlemsstat, er blevet indført i en medlemsstat, hvem det påhviler at yde et udligningsbeløb ved indførsel, kan den eksporterende medlemsstat betale de udligningsbeløb, der skal ydes af den indførende medlemsstat... Udligningsbeløbet omregnes ved anvendelse af de pågældende valutaers avistakurs, således som denne konstateres i løbet af en periode, som skal fastsættes. De udførende medlemsstater, som gør brug af denne mulighed, underretter Kommissionen derom«.

Domstolen skal navnlig afgøre, om en medlemsstats interventionsorgan, der udbetaler monetære udligningsbeløb ved indførsel til en anden medlemsstat i medfør af artikel 2 a handler i sin egenskab af kompetent organ for så vidt angår opkrævningen af monetære udligningsbeløb ved udførsel.

2. I tiden fra oktober 1976 til juli 1977 udførte selskabet Continental Irsih Meat Ltd (i det følgende benævnt Irish Meat) oksekød til Det forende Kongerige og Italien, der var omfattet af ordningen om monetære udligningsbeløb. I anledning af disse eksportforretninger opstod der for landbrugsministeriet (der er interventionsorgan i Irland) et krav på Irish Meat på monetære udligningsbeløb ved udførsel på i alt 164 337,40 IRL; samtidig opstod der for Irish Meat et krav på 192 662,20 UKL i monetære udligningsbeløb for så vidt angår indførsel til Det forenede Kongerige og et krav på 6 293 252 LIT i monetære udligningsbeløb for så vidt angår indførsel til Italien. Ifølge aftaler indgået i henhold til nævnte artikel 2 a skulle eksportstaten, dvs. Irland udbetale de monetære udligningsbeløb, der skyldtes af Det forenede Kongerige og Italien. Det irske og det britiske pund var på det tidspunkt i pari, således at der kun skete omregning for den italienske valuta. Den 24. januar 1978 udbetalte landbrugsministeriet Irish Meat (der fra den 5.5.1977 var erklæret ude af rådighed over sit bo og i frivillig likvidation) et beløb på 32 470,25 IRL, der udgjorde nettodifferencen mellem det beløb, som ministeriet skulle udbetale i monetære udligningsbeløb ved indførsel og det beløb, det skulle opkræve i monetære udligningsbeløb ved udførsel. Interventionsorganet modregnede altså sit krav i Irish Meats fordringer på det selv.

Irish Meat anlagde herefter sag og gjorde herved gældende, at der ikke retmæssigt

* Oversat fra italiensk.

kunne erklæres modregning. Virksomheden gjorde gældende, at når landbrugsministeren opkræver monetære udligningsbeløb ved udførsler fra Irland handler det som interventionsorgan; når det udbetaler monetære udligningsbeløb ved indførsel, handler det derimod som »mandatar« for importstaterne. Ministeriet optræder altså i to forskellige egenskaber, hvilket efter irsk ret udelukker, at der erklæres modregning.

Irlands Supreme Court, der behandler sagen, er nået til det resultat, at der ikke kan træffes en afgørelse, før der foreligger en fortolkning fra Domstolen af artikel 2 a i forordning nr. 974/71. Supreme Court har derfor ved kendelse af 21. februar 1984 udsat sagen og i medfør af artikel 177 i EØF-traktaten besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål: »Skal artikel 2 a i Rådets forordning nr. 974/71, som ændret ved artikel 2 i Rådets forordning nr. 1112/73 fortolkes således, at en eksporterende medlemsstat, der har indgået en aftale med en importerende medlemsstat om betaling af et monetært udligningsbeløb, der skulle have været udbetalt af den importerende medlemsstat, skal anses som 'mandatar' for den nævnte importerende medlemsstat, når den foretager udbetalingen eller bliver forpligtet hertil?«

3. Lad mig knytte nogen bemærkninger til de regler om monetære udligningsbeløb spørgsmålet omhandler, så det bliver mere forståeligt. Og kun i hovedtræk, for Domstolen har allerede beskæftiget sig med den her omhandlede ordning og navnlig med den bestemmelse heri, som den nationale rets spørgsmål vedrører (jfr. Domstolens domme af 18.9.1980 i sag 795/79, Pesch mod Hoofdproduktschaap voor Akkerbouwprodukten, Sml. 1980, s. 2705 og af 1.10.1981 i sag 196/80, Anglo-Irish Meat Company Ltd mod landbrugsministeren, Sml. 1981, s. 2263).

I artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning nr. 974/71, som ændret ved forordning nr. 509/73 (EFT L 50, s. 1) hedder det: »Såfremt en medlemsstat i handelsøjemed tillader en kurs for sin valuta, der enten opad eller nedad overskriderden grænse for udsving, som er tilladt ved den internationale ordning, der var gældende den 12. maj 1971,

a) opkræver den medlemsstat, hvis valuta ved opskrivning overskrider grænsen for udsving ved import og yder ved eksport,

b) opkræver den medlemsstat hvis valuta nedad overskrider grænsen for udsving ved eksport og yder ved import, udligningsbeløb for de varer, der er omhandlet i stk. 2 i samhandelen mellem medlemsstaterne og tredjelande«.

I den under b) nævnte situation er det som regel den udførende medlemsstat, der opkræver skyldige monetære udligningsbeløb, efter at toldbehandlingen er afsluttet og varen har forladt vedkommende medlemsstats område (jfr. artikel 10, stk. 1, i Kommissionens dagældende forordning nr. 1380/75 af 29.5.1975 (EFT L 139, s. 37)). De monetære udligningsbeløb, der ydes ved indførsel, skal omvendt betales, når toldbehandlingen ved indførsel og opkrævning af told og afgifter med tilsvarende virkning, der eventuelt skal betales i indførselsstaten, er sket (artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1380/75). Som regel sker betalingen af de monetære udligningsbeløb direkte til sidstnævnte stat. Og som allerede nævnt kan den udførende og den indførende medlemsstat ifølge forordning nr. 974/71 træffe aftale om, at monetære udligningsbeløb, der skal betales af den indførende stat, betales af den udførende stat.

Sidstnævnte ordning har gjort det muligt delvis at løse det vanskelige problem, som

anvendelsen af forskellige omregningskurser (grøn kurs eller centralkurs) ved beregningen af de monetære udligningsbeløb har givet anledningtil. Men ved optagelsen på fællesskabsbudgettet blev de monetære udligningsbeløb derefter beregnet på grundlag af guldpariteten for medlemsstaternes valuta. Som følge heraf blev udgifterne for Fællesskabet højere i tilfælde, hvor de monetære udligningsbeløb blev ydet af en stat, hvis valuta var faldende og den grønne kurs var lavere end centralkursen. Med henblik på navnlig at begrænse tabet herved, anmodede Fællesskabet en række udførende stater om at betale de monetære udligningsbeløb, den indførende stat skyldte, i tilfælde, hvor den sidste stats valuta var svagere end deres egen.

4. Som fremhævet af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og Det forenede Kongerige giver spørgsmålet fra den nationale ret indtryk af, at der ønskes en klarlæggelse af begrebet »agency« i irsk ret. Det er naturligvis et spørgsmål, Domstolen ikke kan besvare i medfør af artikel 177. Men der er retligt intet som helst til hinder for, at Domstolen omformulerer spørgsmålet og herved fremhæver de aspekter, der indebærer en fortolkning af fællesskabsretten (jfr. blandt andet Domstolens dom af 12.7.1973 i sag 11/73, Getreide Import GmbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Sml. 1973, s. 919).

Efter min mening er det blandt andet efter de oplysninger, der er fremkommet under retsforhandlingerne indlysende, at den nationale ret faktisk ønsker at få oplyst, om en stats interventionsorgan, der i henhold til artikel 2, stk. 1, a), betaler de monetære udligningsbeløb ved indførsel, der skyldes af en anden stat, juridisk handler i samme egenskab som når det opkræver monetære udligningsbeløb ved udførsel og dermed, om beløb i de to typer monetære udligningsbeløb kan modregnes. Således formuleret er spørgsmålet konstrueret rigtigt og det vil være rimeligt at besvare det.

5. Irish Meat har for Domstolen gentaget den argumentation, der allerede er fremført i hovedsagen for den nationale ret: interventionsorganet handler på egne vegne, når det opkræver monetære udligningsbeløb, mens det handler på vegne den indførende medlemsstat, når det foretager udbetaling af monetære udligningsbeløb ved indførsel. Det er med andre ord det samme organ der er skyldner og fordringshaver, men fordringernes grundlag er ikke identiske, og modregning kan derfor ikke tillades.

Sagsøgeren har til støtte for dette synspunkt henvist til Domstolens domme i Pesch- og Anglo-Irish Meat-sagerne. I begge sager var der tale om spørgsmål vedrørende tarifering af bestemte varer og om forskellige bestemmelser om anvendelsen af monetære udligningsbeløb. Domstolen fastslog i sin dom i førstnævnte sag, at artikel 2 a »ikke har til formål at overføre kompetencen til 'at yde' de monetære udligningsbeløb ved indførsel til en anden medlemsstat til den eksporterende medlemsstat, men blot har skullet åbne mulighed for, at den eksporterende medlemsstat — efter aftale med den indførende medlemsstat og for dennes regning — kan 'udbetale' det monetære udligningsbeløb ved indførsel, som den indførende medlemsstat selv skal yde« (præmis 8). Og i dommen i den anden sag udtales det, at den udførende medlemsstat, som efter aftale i henhold til artikel 2 a betaler de udligningsbeløb, der skal ydes af sidstnævnte medlemsstat, »er bundet af den af denne stat foretagne tarifering og kun kan betale de monetære udligningsbeløb, der skal ydes af den indførende medlemsstat, med den sats, som svarer til denne stats tarifering« (præmis 32). Og det er ikke det hele. I

samme sag gik endog Kommissionen ind for den opfattelse, at »den udførende medlemsstat [ifølge artikel 2 a] kun forestår udbetalingen« på vegne den indførende medlemsstat og generaladvokat Sir Gordon Slynns forslag til afgørelse lå helt på linje hermed.

Sagsøgte i hovedsagen, den engelske regering og Kommissionen går omvendt ind for det synspunkt, at den udførende stat ikke er mellemmand eller mandatar for importøren, hvorfor modregning kan ske. Deres grunde for at mene, at det forholder sig således, er imidlertid divergerende. Det irske ministerium mener, at det efter de gældende regler hæfter direkte og principalt over for Irish Meat for de monetære udligningsbeløb ved indførsel, for hvilke det også hæfter i forhold til EUGFL. I denne situation er det udelukket at betegne forholdet mellem den udførende stat og den indførende stat som et mandatarforhold (agency). I øvrigt har Domstolen i sin dom af 1. marts 1983 i sag 250/78, DEKA-sagen, Sml. 1983, s. 421, udtalt, at EF-rettens bestemmelser kan »give hjemmel for gensidige, endog konnekse fordringer, i forholdet mellem myndighederne og de erhvervsdrivende og sådanne fordringer er egnet til modregning«, hvortil føjes, at »over for en erhvervsdrivende, som er blevet insolvent, kan modregning tænkes at være myndighedernes eneste reelle mulighed for at sikre sig tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette« (præmisserne 13 og 14).

Det forenede Kongeriges regering har anført, at fællesskabsreglerne overhovedet ikke giver holdepunkter for at antage, at den eksporterende stat handler på vegne af den indførende stat, når den betaler de monetære udligningsbeløb, sidstnævnte stat skylder. Ved reglerne i artikel 2 a er der indført en rent administrativ ordning, der er helt uden konsekvenser for handelen i Fællesskabet og for Fællesskabets budget. Spørgsmålet om, hvorledes forholdetmellem interventionsorganet i den udførende medlemsstat og indførselsstaten juridisk skal kvalificeres er derfor meningsløst. Og der kan i alt fald ikke blive tale om at betegne det som et mandatarforhold (agency), for alle de karakteristika (betaling, kontrol, adgangen til at angive repræsentationsforholdets nærmere indhold) savnes her. For interventionsorganet udspringer retten til at opkræve monetære udligningsbeløb ved udførsel og forpligtelsen til at betale monetære udligningsbeløb ved indførsel af samme fællesskabsretlige retskilde, hvilket også fremgår af, at beløbene anses for fællesskabsmidler, der indgår i budgettet på den udførende stats konto, også når det gælder monetære udligningsbeløb ved indførsel i henhold til artikel 2 a (jfr. artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 729/70). Modregning er i øvrigt absolut lovlig, netop fordi formålet er at opnå en forsvarlig forvaltning af Fællesskabets midler, jfr. Deka-dommen.

Efter Kommissionens opfattelse kan spørgsmålet fra den irske ret kun løses ud fra overvejelser, der tager hensyn til sammenhængen mellem betaling og opkrævning af monetære udligningsbeløb og den fælles landbrugspolitik. Den fælles landbrugspolitik administreres som bekendt af medlemsstaterne gennem interventionsorganer. Disse organer udbetaler eller opkræver monetære udligningsbeløb ved indførsel eller ved udførsel på grundlag af fællesskabsretlige bestemmelser, idet der herved trækkes på fællesskabsmidler som f.eks. midler der er bevilget EUGFL. Interventionsorganerne handler altså på vegne af Fællesskabet. Kommissionen har til støtte for dette synspunkt henvist til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 974/71, som ændret ved forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972 (EFT

1972 (28.12.) s. 20), hvori det hedder: »Med virkning fra den 1. januar 1973 betragtes, hvad angår finansieringen af den fælles landbrugspolitik, de udligningsbeløb, der opkræves eller ydes i samhandelen mellem medlemsstaterne, som en del af interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne«. For denne opfattelse taler desuden bogføringsordningen for de monetære udligningsbeløb. De beløb, der i medfør af artikel 2 a betales af den udførende stat (som f.eks. monetære udligningsbeløb ved indførsel) indgår jo på den konto, denne stat hvert år forelægger Kommissionen, og findes ikke i den indførende stats regnskaber. Interventionsorganet fungerer altså som mellemmand eller mandatar for Fællesskabet i begge tilfælde og kan derfor retmæssigt gennemføre modregning.

6. Ifølge lovgivningerne i flere medlemsstater er modregning som sådan mulig når a) parterne er to særskilte økonomiske enheder, der alt efter, hvorledes mellemværendet betragtes, er enten kreditor eller debitor ifølge fordringen, og når b) mellemværendet for begges vedkommende refererer sig til retligt identiske juridiske eller fysiske personer. De regler der gælder for modregning mellem staten og de erhvervsdrivende, har derimod et andet indhold. I nogle stater (Frankrig, Italien, Nederlandene, Belgien) er det kun det offentlige, der kan erklære modregning. Ifølge tysk og engelsk ret har også private adgang hertil, men kun såfremt fordringen og modfordringen vedrører midler, der skal bogføres i det samme regnskab (BGB § 395, samt Crown Proceedings Act 1947, art. 35, stk. 2).

Lad os på baggrund heraf undersøge den bestemmelse, den nationale rets spørgsmål vedrører. Den er så vidt jeg kan se »neutral« i forhold til det her foreliggende problem, for den giver staterne adgang til at aftale, at den udførende stat kan betale de monetære udligningsbeløb, der skyldes af den indførende stat, men den indeholder ikke nogen angivelse af den indførende stats eller denne stats interventionsorgans retlige status. Ved fortolkningen af bestemmelsen i Pesch-dommen udtalte Domstolen imidlertid, at mekanismen i artikel 2 a har skullet åbne mulighed for, at den eksporterende medlemsstat — efter aftale med den indførende medlemsstat *og for dennes regning* — kan udbetale det monetære udligningsbeløb. Kan man nu, som hævdet af Irish Meat, på grundlag heraf gøre gældende, at Domstolen med denne udtryksmåde har villet angive, at forholdet mellem de to stater måtte anses for et mandatarforhold (»agency«)?

Det mener jeg ikke, for jeg tror ikke, at Domstolen har villet anvende denne formulering i dens tekniske betydning. Jeg har tidligere omtalt, at Kommissionen i den nyere Anglo-Irish Meat-sag om forholdet udtalte, at den udførende medlemsstat »kun forestår« udbetalingen, hvorimod sagsøgeren og sagsøgte i nævnte sag beskrev de nationale interventionsorganer som repræsentanter for EUGFL. Om usikkerheden på dette punkt kunne Domstolen have gentaget og uddybet det synspunkt, formuleringen i Pesch-sagen udtrykte. Det undlod den imidlertid, formentlig netop fordi den efter de synspunkter, der var blevet fremført i indlæggene, var blevet klar over, hvilke fortolkningsproblemer, dette kunne give anledning til. Den fortolkning, Kommissionen den gang gav reglen, og som Irish Meat har gentaget i denne sag, er uholdbar. Og det er den ikke blot af de af den engelske regering anførte grunde, men også fordi det må fastslås, at når den i artikel 2 a omhandlede aftale er afsluttet og tariferingen og fastlæggelsen af de monetære

udligningsbeløb gennemført af toldvæsenet i den indførende stat, består der intet forhold mellem interventionsorganet i den udførende stat og den indførende stat.

Det foreliggende problem må derfor søges løst på anden måde og navnlig ved hjælp af de regler, der regulerer den fælles landbrugspolitik og dennes finansiering. Efter min mening er den opfattelse, Kommissionen har fremmført i denne sag, og hvorefter interventionsorganerne, når de udbetaler og opkræver monetære udligningsbeløb ved indførsel og ved udførsel handler som »mandatarer for Fællesskabet« i alt væsentligt korrekt. Dette synspunkt må imidlertid på forskellig vis uddybes. Navnlig må det spørges, om det er i strid med Domstolens faste praksis, hvorefter den nationale forvaltning er absolut uafhængig af Fællesskabets myndigheder.

Jeg må straks tilføje, at der så vidt jeg kan se ikke består nogen uoverensstemmelse på dette punkt. Domstolen har i en dom af nyere dato (dom af 18.10.1984, 109/83, Eurico) og i en række tidligere afgørelser (dom af 22.1.1976, 60/75, Russo, Sml. 1976, s. 45; dom af 13.2.1979, 101/78, Granaria, Sml. 1979, s. 623; dom af 27.3.1980, 133/79, Sucrimex, Sml. 1980, s. 1299; dom af 10.6.1982, 217/81, Interagra, Sml. 1982, s. 2233) vedrørende en række erstatningskrav fra private i anledning af gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik fastslået, at uanset hvilken rolle Kommissionen har spillet, er det vedkommende medlemsstats interventionsorgan, der er ansvarligt. Selv om jeg forstår grundene til, at Domstolen har fastholdt reglen herom, er der efter min mening ikke på grundlag heraf nogen mulighed for at fravige eller fordreje det fællesskabsretlige grundlag for landbrugspolitikken. Fællesskabet fastlægger denne politik, og Fællesskabet giver regler om dens gennemførelse. De opgaver, der tilkommer medlemsstaterne, har kun forvaltningsmæssig karakter.

Her må det så tilføjes, at for så vidt angår finansieringen af landbrugspolitikken, anses de monetære udligningsbeløb for en del af interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne (jfr. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 974/71 som ændret ved forordning nr. 2746/72) og derfor opføres som udgifter på Fællesskabets budget (EUGFL-poster). Medlemsstaterne har kun til opgave at udpege de kontorer og organer, der foretager udbetalinger, med henblik på hvilke Kommissionen stiller de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne (artiklerne 4 og 5 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21.4.1970). Dette må efter min mening kunne udgøre tilstrækkelig grundlag for at fastslå, at medlemsstaterne, når de forvalter de monetære udligningsbeløb (og herved også når de udbetaler monetære udligningsbeløb ved indførsel til en virksomhed, som skylder beløb i monetære udligningsbeløb ved udførsel) har til opgave at forestå udbetalingen af midler, der forskudsvis er stillet til rådighed af Fællesskabet.

På grundlag af det anførte kan det fastslås, at modregning kan ske i alt fald i de lande, hvor reglerne om modregning er som ovenfor skitseret. Og modregningsadgangen er — ikke mindst når det gælder at sikre, at fællesskab£smidlerne anvendes bedst mulig — særlig hensigtsmæssig i tilfælde, hvor man som i den foreliggende sag har at gøre med en insolvent virksomhed. Den kan nemlig på grundlag af en argumentation, der i store træk følger argumentationen i Deka-dommen, antages at være det eneste middel, ved hjælp af hvilke det kan undgås, at den solvente kreditor/debitor er forpligtet til at erlægge sin ydelse, når modpartens insolvens hindrer ham i at få opfyldt sin fordring.

7. Af de anførte grunde foreslår jeg Domstolen at besvare det spørgsmål, Supreme Court of Ireland har forelagt ved kendelse af 21. februar 1984 i sagen Continental Irish Meat Ltd mod landbrugsministeriet på følgende måde:

»Et interventionsorgan i en udførende medlemsstat, der udbetaler monetære udligningsbeløb ved indførsel til en anden medlemsstat, jfr. artikel 2 a i forordning nr. 974/71, som ændret ved artikel 2 i forordning nr. 1112/73, og opkræver monetære udligningsbeløb ved udførsel, handler i forholdet til en virksomhed på Fællesskabets vegne og kan i det omfang det findes hensigtsmæssigt modregne krav i monetære udlignignsbeløb ved udførsel på vedkommende virksomhed i samme virksomheds krav på monetære udligningsbeløb, der af interventionsorganet skal udbetales ved indførsel«.