

PRESUDA SUDA

19. svibnja 1998.(*)

„Pravo Zajednice – Načela – Prijeboj iznosa koji se isplaćuju na temelju prava Zajednice s dospjelim dugovima prema državi članici – Zajednička poljoprivredna politika – Uredba (EEZ) br. 1765/92 – Sustav potpora za proizvođače određenih ratarskih kultura”

U predmetu C-132/95,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u koji je uputio Østre Landsret, (Žalbeni sud regije Istok, Danska), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Benta Jensena i Korn- og Foderstofkompagniet A/S

i

Landbrugsministeriet, EF-Direktoratet,

o tumačenju prava Zajednice u vezi s prijebojem iznosa koji se isplaćuju na temelju prava Zajednice i dospjelih dugova prema državi članici, te članka 10. stavka 1. i članka 15. stavka 3. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1765/92 od 30. lipnja 1992. o uspostavljanju sustava potpora za proizvođače određenih ratarskih kultura (SL L 181, 1.7.1992., str. 12.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C. Gulmann, M. Wathelet (predsjednici vijeća), G. F. Mancini (izvjestitelj), J. C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, J.-P. Puissochet, G. Hirsch i L. Sevón, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Fennelly,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za B. Jensena, Allan Philip iz odvjetničke komore Kopenhaga,
- za Landbrugsministeriet, EF-Direktoratet, Karsten Hagel-Sørensen iz odvjetničke komore Kopenhaga,
- za dansku vladu, Peter Biering, predstojnik odjela u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,

- za irsku vladu, Michael A. Buckley, *Chief State Solicitor*, u svojstvu agenta, i Edwin R. Alkin, *Barrister-at-law*,
- za finsku vladu, Holger Rotkirch, veleposlanik, predstojnik Službe za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za švedsku vladu, Erik Brattgård, Departementsråd, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, John E. Collins, *Assistant Treasury Solicitor*, u svojstvu agenta, i Kenneth Parker, *QC*, i
- za Komisiju Europskih zajednica, Hans Peter Hartvig i Thomas van Rijn, pravni savjetnici, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši na raspravi održanoj 1. listopada 1997. usmena očitovanja B. Jensena, kojeg zastupa Allan Philip; Korn- og Foderstofkompagniet A/S, koji zastupa Jon Søberg iz odvjetničke komore Silkeborga; Landbrugsministeriet, EF-Direktoratet, koji zastupa Karsten Hagel-Sørensen; danske vlade, koju zastupa Jørgen Molde, predstojnik odjela u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta; grčke vlade, koju zastupaju Ioannis Chalkias, zamjenik pravnog savjetnika u državnom pravnom vijeću i Elli Mamouna, odvjetnica u posebnom odjelu Ministarstva vanjskih poslova za postupke koji se vode sa Zajednicom, u svojstvu agenata; francuske vlade, koju zastupa Frédéric Pascal, *Attaché d'Administration Centrale* u upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta; irske vlade, koju zastupa Damien Moloney, *Barrister-at-law*; finske vlade, koju zastupa Tuula Pynnä, pravna savjetnica u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta; i Komisije, koju zastupaju Hans Peter Hartvig i Thomas van Rijn,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. studenoga 1997.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 10. travnja 1995., koje je Sud zaprimio 24. travnja 1995., Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u zahtjev za prethodnu odluku o više pitanja o tumačenju prava Zajednice u vezi s prijebom iznosa koji se isplaćuju na temelju prava Zajednice s dospjelim dugovima prema državi članici, te članka 10. stavka 1. i članka 15. stavka 3. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1765/92 od 30. lipnja 1992. o uspostavljanju sustava potpora za proizvođače određenih ratarskih kultura (SL L 181, 1.7.1992., str. 12., dalje u tekstu: Uredba).

- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru spora koji su pokrenuli B. Jensen, poljoprivrednik koji ima pravo na kompenzacijsku naknadu u skladu s Uredbom, i Korn-ogFoderstokompagniet A/S (dalje u tekstu: KFK), primatelj jedne druge kompenzacijske naknade koja se ostvaruje u skladu s istom Uredbom, protiv Landbrugsministeriet, EF-Direktoratet (Uprava za europske poslove pri Ministarstvu poljoprivrede, dalje u tekstu: Direktorat), u vezi s prijebom koji je Direktorat izvršio između predmetnih kompenzacijskih naknada i nepodmirenih dugova prema državi.

Pravo Zajednice

Uredba (EEZ) br. 729/70

- 3 Člankom 4. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 729/70 od 21. travnja 1970. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 94, 28.4.1970., str. 13.) (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku, 1970., str. 218.) predviđa se da države članice imenuju nadležna tijela i službe koje će ovlastiti za izvršenje isplata iz članka 2. i 3. U skladu s člankom 4. stavkom 2., Komisija državama članicama stavlja na raspolaganje sredstva potrebna kako bi imenovana tijela i službe mogle, u skladu s pravilima Zajednice i nacionalnim zakonodavstvom, izvršiti plaćanja iz članka 4. stavka 1. Države članice osiguravaju da se ta sredstva koriste bez odlaganja i isključivo za utvrđene namjene.

Sporna uredba

- 4 U skladu s drugom uvodnom izjavom u preambuli Uredbe, najbolji način za osiguravanje bolje tržišne ravnoteže je usklađivanje cijena određenih ratarskih kultura u Zajednici s cijenama na svjetskom tržištu i nadoknada gubitka prihoda koji je posljedica sniženja institucionalnih cijena isplaćivanjem kompenzacijske naknade proizvođačima koji siju takve proizvode. U skladu s 18. uvodnom izjavom, potrebno je utvrditi određene uvjete za podnošenje zahtjeva za kompenzacijske naknade i odrediti rokove za plaćanje proizvođačima.
- 5 Člankom 2. stavkom 1. Uredbe predviđa se da proizvođači ratarskih kultura u Zajednici mogu podnijeti zahtjev za kompenzacijsku naknadu u skladu s uvjetima iz njezine prve glave. Posebno, u skladu s drugim podstavkom članka 2. stavka 2. kompenzacijska se naknada odobrava za površinu pod ratarskim kulturama ili za zemljište na ugaru u skladu s člankom 7. Uredbe koje ne prelazi osnovnu površinu u regiji.
- 6 Člankom 10. stavkom 1. predviđa se da se kompenzacijske naknade za žitarice i proteinske kulture kao i kompenzacijske naknade za obvezu držanja zemlje na ugaru isplaćuju u razdoblju između 16. listopada i 31. prosinca, koje slijedi neposredno nakon žetve.
- 7 U skladu s člankom 15. stavkom 3. isplate iz sporne uredbe isplaćuju se korisnicima u cijelosti.

Nacionalne odredbe

- 8 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da na temelju općih pravila danskog prava javna tijela mogu naplatiti proračunske dugove korisnika državnih potpora na tri načina.
- 9 Prvo, kao svaki vjerovnik, mogu zatražiti zapljenu potpore koja se isplaćuje njihovom dužniku; ako se dužnik tome usprotivi, potrebna je odluka nadležnog suda. Država, kao svaki drugi vjerovnik, može sama tražiti nalog za zapljenu u odnosu na pravo na potporu; potpora se tada isplaćuje izravno njoj, kao što bi se isplatila bilo kojem drugom privatnom vjerovniku koji je pribjegao postupku zapljene. Ukoliko u pogledu prava na potporu postoji više naloga za zapljenu, primjenjuju se opća pravila o prioritetima.
- 10 Drugo, javna tijela mogu naplatiti dugove koji postoje prema njima prihvaćanjem prijenosa prava na potporu od strane korisnika potpore. Ako je takav prijenos prava dan većem broju vjerovnika, primjenjuju se pravila o prioritetima.
- 11 Naposljetku, javna tijela mogu naplatiti dugove koji postoje prema njima izvršavanjem prijebaja između potpore koju daje nacionalno tijelo i dugova koje osoba koja ima pravo na potporu ima prema tom tijelu.
- 12 Kako bi se prijebaj ove vrste mogao primijeniti između nepovezanih dugovanja, bilo u korist javnih ili privatnih vjerovnika, mora biti ispunjeno nekoliko uvjeta. Prvo, mora postojati uzajamnost između dvaju dugovanja, tako da vjerovnik u jednom slučaju mora biti dužnik u drugom slučaju. Zatim, dug prema osobi koja zahtijeva prijebaj mora biti dospio. Konačno, moraju postojati dva novčana dugovanja ili dvije obveze koji se oba odnosno obje odnose na zamjenjive instrumente iste vrste.
- 13 Na temelju *Justitsministeriets cirkulæreskrivelse No 186* (Okružnica br. 186 Ministarstva pravosuđa) od 22. studenoga 1983., koja je bila poslana svim sektorima središnje uprave, nije dopušteno provođenje prijebaja između potraživanja koja ne proizlaze iz stvarnog i obveznog prava – kao što su porezni dugovi, obveze PDV-a i novčane kazne – i dospjelih dugova prema državi koji pripadaju u područje primjene tog prava (općenito, dugovi koji proizlaze iz ugovora).
- 14 Konačno, *Lov No 284 om ændring af forsekkellige lovbestemmelser om inddrivelse af statskrav* (zakon kojim se izmjenjuju određene odredbe zakonodavstva o naplaćivanju dugova prema državi) od 27. travnja 1994., koji je stupio na snagu 1. srpnja 1994., omogućio je prijebaj do najviše 20 % u vezi s određenim brojem subvencija u području nekih gospodarskih djelatnosti i okoliša koje je odobrila danska država u okviru nadležnosti Ministarstva energije, industrije, poljoprivrede i okoliša.

Glavni postupak

Danska praksa u vezi s prijebajem

- 15 Prema zahtjevu za prethodnu odluku, Direktorat je od 1978. provodio prijebaje pri isplati potpora odobrenih u vezi sa zajedničkom organizacijom tržišta za poljoprivredne proizvode, posebno u odnosu na dugove prema državi za PDV ili druge proračunske dugove.

- 16 Dopisom od 28. srpnja 1992. Direktorat je uputio Komisiji upit može li se takva praksa zadržati.
- 17 Dopisom od 12. studenoga 1992. Komisija je odgovorila da u mjeri u kojoj nacionalno zakonodavstvo dopušta takav prijeboj, ona nema prigovora u vezi s tim da tijelo nadležno za isplatu provodi prijeboj dugova prema državi pri isplati potpora za tržišnu godinu 1992./93. u skladu s Uredbom Komisije (EEZ) br. 615/92 od 10. ožujka 1992. o detaljnim pravilima za sustav potpora za proizvođače sjemena repice, sjemena gorušice i sjemena suncokreta (SL L 67, 12.3.1992., str. 11.), pod uvjetom da se nacionalnim zakonodavstvom ne čini razlika između isplata takvih potpora i isplata nacionalnih potpora te da njihova isplata ne bude onemogućena nacionalnim zakonodavstvom o prijeboju.
- 18 Međutim, Komisija je posebno naglasila da se člankom 15. stavkom 3. Uredbe br. 1765/92 i člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 615/92 zahtijeva da proizvođač dobije cjelokupni iznos potpore bez ikakvih smanjenja; stoga prema mišljenju Komisije, države članice ne mogu nametnuti, izravno ili neizravno, nikakve pristojbe za obradu zahtjeva za kompenzacijske naknade predviđene tim uredbama.
- 19 Nakon tog dopisa, Direktorat je, pridržavajući se svoje ranije prakse, proveo prijeboj u odnosu na iznose potpora isplaćenih u 1993. na temelju uredbi br. 615/92 i br. 1765/92.
- 20 Dopisom od 7. listopada 1994. Komisija je skrenula pozornost danskog Ministarstva poljoprivrede na najnovije mišljenje njezine pravne službe, da se Uredbi protiv prijeboj koji nacionalna tijela provode između potpore Zajednice i iznosa duga koji postoji prema njima, na temelju nacionalnih sustava ili odredaba. U memorandumu od 27. travnja 1994. koji je pravna služba Komisije uputila ravnatelju za poljoprivredu u vezi s problemom prijeboja između nacionalnih proračunskih dugova i potpore Zajednice, posebno je naglašeno da Uredba, koja ima prednost pred nacionalnim pravom, sadržava posebnu odredbu da se različite isplate moraju proizvođačima isplatiti u cijelosti. Osim toga, mehanizam prijeboja je narušio cilj sustava izravnih dohodovnih potpora budući da je država članica mogla podmiriti porezne dugove farmera, a da se pri tom nije morala pridržavati postupaka koji su uobičajeno propisani za tu namjenu.
- 21 Nakon tog dopisa, iako osporavajući stajalište Komisije, danski ministar poljoprivrede odlučio je prekinuti provođenje prijeboja između potpora koje su se na temelju Uredbe isplaćivale poljoprivrednicima za 1994. godinu i dugova prema državi, posebno što se tiče PDV-a i drugih pristojbi.

Zahtjev za potporu B. Jensena

- 22 Dana 9. svibnja 1993. B. Jensen je podnio zahtjev Direktoratu za potporu po površini za žetvu u 1993. godini. Nesporno je da je ispunjavao uvjete utvrđene Uredbom.
- 23 Međutim, budući da je u prosincu 1993. dugovao državi iznos za PDV koji je bio veći od potpore, 20. prosinca 1993. – prije nego što je Komisija promijenila stajalište u vezi s danskom praksom prijeboja – bio je obaviješten da će cijeli iznos potpore, to jest DKR 33 563, biti namijenjen za pokriće njegovog dugovanja za PDV.

- 24 Direktorat je prigovor B. Jensena na tu odluku odbio na temelju tvrdnje da je prijebroj bio utemeljen i da su bili ispunjeni svi relevantni uvjeti utvrđeni danskim pravom.
- 25 B. Jensen je tada pokrenuo postupak pred *Østre Landsretom* (Žalbeni sud regije Istok) protiv Direktorata kako bi osigurao isplatu u iznosu od DKR 33 563 za potporu po površini na temelju Uredbe.
- 26 Prema spisu, B. Jensen je, dospjevši u financijske probleme 1993. godine, nastojao sa svojim vjerovnicima postići dogovor na temelju kojeg bi oni dobili samo određeni postotak svojih potraživanja. Kako se za potrebe tog dogovora potpora po površini smatrala prihodom, ona je trebala predstavljati dio sveukupnog iznosa koji se dijeli među vjerovnicima, među kojima je bila i porezna uprava. Prijebroj je omogućio taj upravi da osigura puni iznos svojih potraživanja, ali je isto tako gotovo ugrozio provedbu dogovora; dogovor je ipak bio proveden, ali su isplate drugim vjerovnicima bile značajno smanjene.

Prijenos prava na KFK

- 27 Prema rješenju kojim je upućen zahtjev za prethodnu odluku, u proljeće 1993. godine jedan drugi poljoprivrednik, Stenholt, prenio je na KFK godišnji iznos potpore koju je mogao zatražiti na temelju Uredbe, to jest DKR 45 574. Dokument o prijenosu bio je dostavljen Direktoratu, koji ga je primio na znanje zadržavajući pravo države na provođenje prijebroja.
- 28 Kako je Stenholt postao dužnik države prije datuma prijenosa prava na KFK, i kako je njegov dug prema državi dospio prije isplate potpore, Direktorat je proveo prijebroj kako bi pokrio potraživanja države prema korisniku potpore te je obavijestio KFK da zbog toga neće primiti nikakvu uplatu.
- 29 KFK je stoga također pokrenuo postupak pred *Østre Landsretom* (Žalbeni sud regije Istok) protiv Direktorata, zahtijevajući isplatu potpore koju je na njega prenio Stenholt.

Prethodna pitanja

- 30 Smatrajući da je potrebno tumačenje prava Zajednice, *Østre Landsret* (Žalbeni sud regije Istok) prekinuo je postupak i uputio Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se općenito pravu Zajednice da država članica izvrši prijebroj između iznosa koji se isplaćuje korisniku potpore na temelju mjera Zajednice i nepodmirenih dugova prema državi članici?
 2. (a) Ima li za odgovor na prvo pitanje ikakav značaj to je li iznos potpore na temelju prava Zajednice unaprijed isplaćen od strane države članice koja potražuje povrat potpore, koja se isplaćuje samo ako su bila poštovana pravila prava Zajednice o isplatama, i koja mora sama snositi upravne troškove povezane sa sustavom potpora?
 - (b) Ima li za odgovor na prvo pitanje ikakav značaj to da je na temelju pravila države članice o prijebroju uvjet za provođenje prijebroja postojanje

uzajamnosti dugova između dužnika na temelju glavnog potraživanja i vjerovnika na temelju protupotraživanja?

(c) Ima li za odgovor na prvo pitanje ikakav značaj to da je praksa države članice u vezi s određenim subvencijama u područjima gospodarske djelatnosti i okoliša takva da se dopušta prijeboj do najviše 20 % navedenih državnih subvencija?

(d) Ima li za odgovor na prvo pitanje ikakav značaj to kakva je pravna osnova nepodmirenih dugova prema državi u odnosu na koje treba izvršiti prijeboj?

Posebno se traži odgovor na pitanje imaju li države članice veće mogućnosti izvršenja prijeboja ako cjelokupni iznos ili dio iznosa koji se prebija predstavlja dio prihoda Zajednice.

3. Ako je odgovor na prvo pitanje i na drugo pitanje točke (a) do (d) da je prijeboj općenito moguć ili da je moguć pod određenim uvjetima, treba li članak 15. stavak 3. Uredbe Vijeća br. 1765/92 tumačiti tako da se državi članici zabranjuje da od nacionalne agencije za tržišne intervencije zahtijeva izvršenje prijeboja u slučaju korisnika kompenzacijskih naknada s nepodmirenim dugovima prema državi za koje bi prijeboj uobičajeno bio moguć?
4. Treba li članak 10. stavak 1. Uredbe Vijeća br. 1765/92 tumačiti u smislu da se predmetne kompenzacijske naknade moraju isplatiti čim agencija za tržišne intervencije završi postupak rješavanja zahtjeva korisnika ili je dopušteno odlaganje isplate dok se ne provjeri ima li država zaostalih potraživanja prema korisniku naknade za koje želi izvršiti prijeboj, pod uvjetom da se isplata izvrši najkasnije 31. prosinca godine za koju je potpora bila dodijeljena?"

Prva dva pitanja

- 31 Prvim dvama pitanjima nacionalni sud u biti želi utvrditi protivi li se pravu Zajednice da članica izvrši prijeboj između iznosa koji se isplaćuje korisniku potpore na temelju zakonodavstva Zajednice i nepodmirenog duga prema toj državi članici. Također želi utvrditi utječe li na odgovor na to pitanje (i.) svojstvo u kojem država članica odobrava potporu predviđenu Uredbom i uvjet, koji proizlazi iz nacionalnog prava, da potraživanja moraju biti uzajamna između dužnika i vjerovnika, (ii.) praksa koju država članica općenito provodi u pogledu prijeboja, i (iii.) pravna osnova duga prema državi u odnosu na koji se izvodi prijeboj s iznosom koji se isplaćuje.
- 32 Tužitelji u glavnom postupku smatraju da prijeboj između potpore isplaćene u okviru organizacije zajedničkog tržišta i dugova prema državi članici nije u skladu s općim načelima prava Zajednice. Prema njihovom mišljenju, takvim se postupkom narušava cilj zajedničke organizacije tržišta. Umjesto prijeboja kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, danska tijela mogla su primijeniti, na primjer, postupak zapljene.

- 33 Suprotno tome, Direktorat i danska vlada tvrde da se u nedostatku pravila Zajednice u tom području mogu nastaviti primjenjivati nacionalna pravila o prijeboju pod uvjetom da nisu diskriminacijska i da ne narušavaju predmetnu zajedničku organizaciju tržišta.
- 34 Prvo valja napomenuti da prema sustavu financiranja zajedničke poljoprivredne politike, Zajednica dodjeljuje potporu u okviru podjele ovlasti s državama članicama. Iznosi u visini potpore stavljaju se na raspolaganje državama članicama, koje moraju osigurati da se njima pravilno upravlja (presuda od 14. srpnja 1994., Unaprol/AIMA, C-186/93, Zb., str. I-3615., t. 27.).
- 35 Trenutačno stanje prava Zajednice je takvo da ne sadržava opća pravila o pravu nacionalnih tijela da izvršavaju prijeboj između iznosa koji se isplaćuju na temelju zakonodavstva Zajednice i nepodmirenih dugova prema državi članici.
- 36 S druge strane, u slučaju insolventnog poslovnog subjekta kojem su sredstva bila pogreškom uplaćena, Sud je utvrdio da prijeboj uistinu može biti jedini izvedivi način na koji tijela mogu povratiti takve iznose (presuda od 1. ožujka 1983., DEKA protiv EEZ-a, predmet 250/78, Zb., str. 421., t. 14.).
- 37 Međutim, nacionalna bi pravila bila nespojiva s Ugovorom i s pravilima o zajedničkoj organizaciji tržišta kada bi odobravala prakse koje bi mogle narušiti funkcioniranje sustava koje te organizacije upotrebljavaju za postizanje svojih ciljeva (vidjeti u tom smislu presude od 1. ožujka 1983., Irish Creamery Milk Suppliers Association i dr./Irska, spojeni predmeti 36/80 i 71/80, Zb., str. 735., t. 15., i od 25. studenoga 1986., Cerafel/Le Campion, 218/85, Zb., str. 3513., t. 13.).
- 38 U ovom predmetu valja naglasiti da je cilj Uredbe – zbog toga što su poljoprivrednicima nakon reforme zajedničke poljoprivredne politike ukinute dohodovne potpore u okviru cjenovne politike – osigurati izravnu dohodovnu potporu u obliku kompenzacijskih naknada. Iz razloga navedenih u točkama 47. i 55. mišljenja nezavisnog odvjetnika proizlazi da nacionalna pravila poput onih o kojima je riječ u ovom predmetu, koja su namijenjena učinkovitijem povratu dospjelih dugova prema javnim tijelima, nisu, *a priori*, takva da narušavaju djelotvornost prava Zajednice.
- 39 U svakom slučaju, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u t. 56. svoga mišljenja, kada bi se utvrdilo da je dopuštanje prijeboja dovelo do tako velikih nejednakosti u postupanju između različitih nacionalnih pravnih sustava da bi se narušilo jednako postupanje prema proizvođačima u različitim državama članicama, na zakonodavcu Zajednice bilo bi da donese odredbe potrebne za uklanjanje takvih neusklađenosti.
- 40 Još treba provjeriti jesu li okolnosti koje nacionalni sud navodi u svom drugom pitanju takve da, u pogledu prijeboja, dovode u pitanje usklađenost nacionalne prakse s pravom Zajednice.
- 41 Prvo, u vezi sa svojstvom u kojem država članica odobrava potporu na temelju Uredbe i sa zahtjevom, koji proizlazi iz nacionalnog prava, da potraživanja između dužnika i vjerovnika moraju biti uzajamna, valja imati na umu da prijeboj nije izričito uređen pravom Zajednice.

- 42 U tim je okolnostima, u načelu, na svakoj državi članici da odredi uvjete na temelju kojih njezina nacionalna tijela mogu izvršiti prijeboj te da rješava sva popratna pitanja.
- 43 Drugo, što se tiče prakse koja se općenito provodi u njihovoj državi članici u pogledu prijeboja, tužitelji u glavnom postupku smatraju da je način na koji se izvršava prijeboj između izravne poljoprivredne potpore dodijeljene na temelju prava Zajednice i dugova prema državi diskriminirajući zbog toga što je jednakovrijedna nacionalna potpora ili izuzeta od prijeboja ili je raspoloživa za prijeboj samo do visine od 20 % njezinog iznosa, dok u slučaju poput onog iz glavnog postupka Direktorata može prebiti cjelokupni iznos.
- 44 Iako naglašava da je na nacionalnom sudu da uspoređi pravne propise o poljoprivrednoj potpori Zajednice i propise koji uređuju nacionalne subvencije, danska vlada smatra da te dvije vrste potpora nisu jednake te da se stoga tu ne može raditi o diskriminaciji.
- 45 Ovdje valja napomenuti, prvo, da u kontekstu članka 177. Ugovora, Sud nema nadležnost za odlučivanje o usklađenosti nacionalne odredbe s pravom Zajednice.
- 46 Stoga je na nacionalnom sudu da odluči jesu li nacionalna pravila koja se primjenjuju na prijeboj diskriminirajuća zbog toga što se različito primjenjuju na iznose koji se isplaćuju na temelju prava Zajednice i iznose koji se isplaćuju samo na temelju nacionalnog prava.
- 47 Međutim, Sud može nacionalnom sudu dati neke informacije u vezi s tumačenjem prava Zajednice za potrebe ocjene koju taj sud mora obaviti.
- 48 Istina je da je u složenom kontekstu zajedničke poljoprivredne politike Sud već pojasnio da ukoliko pravo Zajednice, uključujući njegova opća načela, ne sadržava zajednička pravila o pitanju o kojem se radi, nacionalna tijela pri provedbi propisa Zajednice djeluju u skladu s postupovnim i materijalnim pravilima svog nacionalnog prava (presuda od 21. rujna 1983., *Deutsche Milchkontor i dr./Njemačka*, spojeni predmeti 205/82 do 215/82, Zb., str. 2633., t. 17.).
- 49 Ipak, to se pravilo prvenstveno mora uskladiti s nužnošću jedinstvene primjene prava Zajednice kako bi se izbjeglo nejednako postupanje prema proizvođačima i poslovnim subjektima (presuda *Deutsche Milchkontor*, t. 17.).
- 50 Drugo, nacionalnim pravilima se na prijeboj između iznosa koji se isplaćuje korisniku potpore na temelju mjera Zajednice i nepodmirenog duga prema državi članici ne smiju primjenjivati manje povoljni uvjeti ili postupci od onih koji se primjenjuju na prijeboj između potraživanja koja su u potpunosti domaćeg podrijetla (vidjeti, *mutatis mutandis*, presude od 16. prosinca 1976., *Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland*, 33/76, Zb., str. 1989., t. 5., i *Comet/Produktschap voor Siergewassen*, 45/76, Zb., str. 2043., t. 13., te presudu od 6. svibnja 1982., *Fromme/BALM*, 54/81, Zb., str. 1449., t. 6.).
- 51 Naime, načelo nediskriminacije podrazumijeva da obveze koje se nacionalnim zakonodavstvom određuju za korisnike potpora Zajednice ne smiju biti strože od onih

koje su određene za korisnike sličnih pogodnosti ili potpora koje se temelje na nacionalnom pravu – pod uvjetom da su te dvije skupine korisnika u usporedivim situacijama i da stoga takvo različito postupanje nije objektivno opravdano (gore navedena presuda Fromme, t. 7.).

- 52 Konačno, što se tiče pravne osnove duga prema državi koji je bio uključen u prijebaj, B. Jensen tvrdi da iznos potpore po površini koju je poljoprivrednicima isplatila danska vlada, za koji je dobila povrat od Zajednice, u stvari potječe iz vlastitih sredstava Zajednice. Stoga je posve logično da Zajednica zabrani državi članici upotrebu tih sredstava za podmirenje svojih dugova umjesto za postizanje ciljeva kojima je potpora Zajednice po površini bila namijenjena.
- 53 Međutim, ovdje valja napomenuti da ni pravna osnova duga prema državi ni činjenica da iznos koji se njime prebija potječe iz vlastitih sredstava Zajednice ni na koji način ne utječu na pravo države članice na izvršavanje prijebaja između dospjelih fiskalnih dugova koji postoje prema njoj i kompenzacijskih isplata koje se isplaćuju na temelju prava Zajednice.
- 54 Stoga na prva dva pitanja valja odgovoriti da se pravu Zajednice ne protivi da država članica izvrši prijebaj između iznosa koji se isplaćuje korisniku potpore na temelju zakonodavstva Zajednice i nepodmirenog duga prema toj državi članici. Stajalište bi bilo drukčije samo kada bi takva praksa narušavala pravilno funkcioniranje zajedničke organizacije poljoprivrednog tržišta. U tom smislu, svojstvo u kojem država članica odobrava potporu na temelju Uredbe, činjenica da pravila te države članice o prijebaju zahtijevaju uzajamnost dugova između dužnika i vjerovnika da bi se prijebaj mogao izvesti, praksa koju općenito primjenjuje država članica u vezi s prijebajem te pravna osnova duga prema državi koji je uključen u prijebaj nemaju nikakvu važnost, pod uvjetom da nacionalna tijela osiguraju da se ni na koji način ne narušava djelotvornost prava Zajednice i da se prema gospodarskim subjektima postupa na jednak način. Na nacionalnom je sudu da utvrdi je li to slučaj.

Treće pitanje

- 55 Svojim trećim pitanjem nacionalni sud u biti želi utvrditi zabranjuje li se državama članicama, na temelju pravilnog tumačenja članka 15. stavka 3. Uredbe, da od nacionalne agencije za tržišne intervencije zahtijevaju izvršenje prijebaja s dospjelim dugovima prema državi, ako se radi o korisniku kompenzacijskih naknada.
- 56 Na temelju cilja Uredbe, a to je izravan doprinos održavanju dohotka poljoprivrednika i nadoknada gubitaka koji proizlaze iz postupnog smanjenja cjenovnih jamstava i izvoznih subvencija, tužitelji u glavnom postupku i Komisija tvrde da je ovom odredbom prijebaj jasno zabranjen.
- 57 S druge strane, danska vlada i Direktorat smatraju da tekst članka 15. stavka 3. Uredbe navodi samo da se od potpore ne smiju oduzimati porezi ili slične pristojbe kojima se umanjuje njezin cjelokupni iznos.
- 58 Prvo, valja napomenuti da za potrebe glavnog postupka nije nužno odrediti zabranjuje li se člankom 15. stavkom 3. Uredbe to da nacionalna tijela zahtijevaju od korisnika potpore Zajednice da za svoje zahtjeve za potporu plaćaju upravne troškove. Osnovna

pretpostavka suda koji je uputio zahtjev jest da se zapravo radi o prijeloju između dugova prema državi, za koje bi takav prijeloj uobičajeno bio moguć, i iznosa koji se isplaćuju na temelju prava Zajednice.

- 59 Nadalje, valja napomenuti da je u drugoj uvodnoj izjavi u preambuli Uredbe izričito navedeno da je cilj kompenzacijskih naknada nadoknada gubitka prihoda uzrokovanog smanjenjem institucionalnih cijena u okviru novog sustava potpora za proizvođače nekih ratarskih kultura koji proizlazi iz reforme zajedničke poljoprivredne politike.
- 60 Istina je da se na temelju članka 15. stavka 3. Uredbe isplate iz te uredbe moraju korisnicima potpora isplatiti u cijelosti. Međutim, kako ističe glavni odvjetnik u točki 39. svoga mišljenja, tekst te odredbe ne sadržava dokaz da je zakonodavac Zajednice namjeravao ograničiti različite metode koje za povrat dugova postoje u nacionalnom pravu.
- 61 Prijeloj između kompenzacijskih naknada isplaćenih na temelju Uredbe i nepodmirenih dugova prema državi članici nema učinak smanjivanja iznosa potpore.
- 62 Slijedom navedenog, podložno odredbama navedenima u odgovoru na prva dva pitanja, prijeloj se ne protivi članku 15. stavku 3. Uredbe.
- 63 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da članak 15. stavak 3. Uredbe treba tumačiti tako da državama članicama ne zabranjuje da od nacionalne agencije za tržišne intervencije zahtijevaju izvršenje prijeloja s dospjelim dugovima prema državi, ako se radi o korisniku kompenzacijskih naknada.

Četvrto pitanje

- 64 Svojim četvrtim pitanjem nacionalni sud u biti želi utvrditi treba li članak 10. stavak 1. sporne uredbe tumačiti tako da kompenzacijske naknade iz te Uredbe treba isplatiti čim agencija za tržišne intervencije završi postupak rješavanja zahtjeva korisnika ili se isplata može odgoditi dok se ne provjeri ima li on dospjelih dugova prema državi s kojima se može izvesti prijeloj, pod uvjetom da se isplata obavi najkasnije 31. prosinca predmetne godine.
- 65 B. Jensen tvrdi da, iako nacionalna tijela imaju pravo utvrditi odgovarajuće upravne postupke za obradu zahtjeva za potporu Zajednice po površini, takvi postupci moraju biti u skladu s osnovnim načelima prava Zajednice i moraju omogućiti isplatu potpore po površini u razdoblju između 16. listopada i 31. prosinca, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe. Svako odgađanje isplate potpore Zajednice moglo bi rezultirati diskriminacijom između poljoprivrednika u istoj državi članici i između poljoprivrednika u različitim državama članicama.
- 66 S druge strane, Direktorat smatra da je, u nedostatku pravila Zajednice o pravu provjere je li korisnik potpore na bilo koji način dužan državi ili Zajednici, odgovornost svake države članice da vlastita pravila o tom pitanju utvrdi poštujući opća načela prava Zajednice.

- 67 Ponajprije, kako je Direktorat s pravom zamijetio, iako su države članice zadržale pravo primjene svojih nacionalnih pravila o prijebou, one pri tom ipak moraju poštovati pravo Zajednice ne ugrožavajući njegovu učinkovitost ili pravilno funkcioniranje zajedničke organizacije tržišta.
- 68 Nadalje, u članku 10. stavku 1. Uredbe izričito se navodi da se kompenzacijske naknade proizvođačima moraju isplatiti u razdoblju između 16. listopada i 31. prosinca, koje slijedi neposredno nakon žetve. Prema tome, iako bi nacionalna tijela trebala izvršiti te isplate što je prije moguće, od njih se zakonom ne zahtijeva da to učine prije 31. prosinca.
- 69 Konačno, pravu Zajednice se ne protivi da država članica žurno provjeri ima li ona u odnosu na korisnika potpore potraživanja koja bi se mogla uključiti u prijebou, pod uvjetom da se prijebou izvede u skladu s općim načelima prava Zajednice navedenim u odgovorima na prva dva pitanja.
- 70 Stoga na četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 10. stavak 1. Uredbe treba tumačiti tako da se isplata kompenzacijskih naknada iz te uredbe može dogoditi dok se ne provjeri ima li država prema korisniku potpore bilo kakvih potraživanja s kojima se može izvršiti prijebou, pod uvjetom da se isplata obavi najkasnije 31. prosinca predmetne godine.

Troškovi

- 71 Troškovi nastali za dansku, grčku, francusku, irsku, finsku i švedsku vladu te vladu Ujedinjene Kraljevine i za Komisiju, koje su Sudu podnijele svoja očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja je Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok) uputio rješenjem od 10. travnja 1995., odlučuje:

- 1. Pravu Zajednice ne protivi se da država članice izvrši prijebou između iznosa koji se isplaćuje korisniku potpore na temelju zakonodavstva Zajednice i nepodmirenog duga državi članici. Stajalište bi bilo drukčije samo kada bi takva praksa narušavala pravilno funkcioniranje zajedničke organizacije poljoprivrednog tržišta. U tom smislu, svojstvo u kojem država članica odobrava potporu na temelju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1765/92 od 30. lipnja 1992. o uspostavljanju sustava potpora za proizvođače određenih ratarskih kultura, činjenica da pravila te države članice o prijebou zahtijevaju uzajamnost dugova između dužnika i vjerovnika da bi se prijebou mogao izvesti, praksa koju općenito primjenjuje država članica u vezi s prijebouem te pravna osnova duga prema državi koji je uključen u prijebou, nemaju nikakvu važnost, pod uvjetom da nacionalna tijela osiguraju da se ni na koji način ne narušava**

djelotvornost prava Zajednice i da se prema gospodarskim subjektima postupa na jednak način. Na nacionalnom je sudu da utvrdi je li to slučaj.

2. Članak 15. stavak 3. Uredbe br. 1765/92 treba tumačiti tako da se državama članicama ne zabranjuje da od nacionalne agencije za tržišne intervencije zahtijevaju izvršenje prijetoja s dospjelim dugovima prema državi, ako se radi o korisniku kompenzacijskih naknada.
3. Članak 10. stavak 1. Uredbe br. 1765/92 treba tumačiti tako da se isplata kompenzacijskih naknada iz te Uredbe može odgoditi dok se ne provjeri ima li država prema korisniku potpore bilo kakvih potraživanja s kojima se može izvršiti prijetoj, pod uvjetom da se isplata obavi najkasnije 31. prosinca predmetne godine.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 19. svibnja 1998.

[Potpisi]

* Jezik postupka: danski