DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)
22. oktober 1992 *

I sag C-85/90,

angående en anmodning, som Supreme Court of Ireland i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

William Dowling

mod

Irland, Attorney General og Minister for Agriculture and Food,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 3, nr. 3, og artikel 3a i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 (EFT L 84, s. 2),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Zuleeg, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida og F. Grévisse,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig D. Triantafyllou,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— William Dowling ved Barrister Derrick Wyatt for Solicitor Brian A. Carroll

— den irske regering ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Patrick Hetsch og Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. februar 1992 er afgivet mundtlige indlæg af William Dowling ved Barristers Derrick Wyatt og John McBratney, af den irske regering ved Hugh Geoghegan, SC, og Brian Lenihan, JC, som befuldmægtigede, og af Kommissionen ved Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. april 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 2. marts 1990, indgået til Domstolen den 22. marts samme år, har Supreme Court of Ireland i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 3, nr. 3, og artikel 3a i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 (EFT L 84, s. 2) og suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12).

2 Spørgsmålet er blevet rejst i forbindelse med en retssag mellem William Dowling og Irland, Attorney General og Minister for Agriculture and Food vedrørende en referencemængde i henhold til ordningen om tillægsafgift på mælk.

3 Dowling, der er landmand i Irland, påtog sig en omstillingsforpligtelse i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1) for perioden 23. november 1978 til 22. november 1982. I august 1980 fik han et hjerteanfald og var uarbejdsdygtig indtil 1984, hvor han begyndte at arbejde på sin bedrift i begrænset omfang.

4 Da Dowling under disse omstændigheder ikke kunne godtgøre at have leveret mælk i 1983, som Irland havde valgt som referenceår for anvendelsen af forordning nr. 857/84, fik han ikke ved ikrafttrædelsen i 1984 af ordningen om tillægsafgift på mælk tildelt en referencemængde. Reglerne på området indeholdt nemlig oprindelig ikke nogen bestemmelse om tildeling af en referencemængde til producenter, som i forbindelse med den forpligtelse, de havde indgået i henhold til forordning nr. 1078/77, ikke havde leveret mælk i det referenceår, der var valgt af den pågældende medlemsstat.

5 Efter ikrafttrædelsen af ovennævnte forordning om ændring af forordning nr. 764/89, hvorved artikel 3a blev indføjet i forordning nr. 857/84, ansøgte Dowling de kompetente nationale myndigheder om tildeling af en midlertidig specifik referencemængde i henhold til artikel 3a, stk. 1. Hans ansøgning blev afslået med den begrundelse, at den førnævnte bestemmelse ikke tillod tildeling af en sådan referencemængde til producenter, hvis omstillingsperiode var udløbet før den 1. oktober 1983.

6 Efter dette afslag anlagde Dowling sag med henblik på at få fastslået sin ret til en referencemængde. I denne forbindelse har Supreme Court of Ireland, for hvilken sagen er indbragt i sidste instans, udsat sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er en landmand berettiget til en midlertidig specifik referencemængde i henhold til artikel 3c i forordning (EØF) nr. 857/84, som ændret ved forordning (EØF) nr. 764/89, når

— han ophørte med mælkeproduktionen mod ydelse af en omstillingspræmie i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 i perioden fra 23. november 1978 til 22. november 1982

— han var uarbejdsdygtig i 1983 og derfor ikke kunne genoptage mælkeproduktionen i løbet af dette år under omstændigheder, som de nationale myndigheder efterfølgende erkendte ville have givet ham ret til at anvende enten 1981 eller 1982 som alternative referenceår i overensstemmelse med ordlyden af artikel 3, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 857/84, og

— han ikke var i stand til at producere mælk hverken i 1981 eller i 1982 med henblik på at sikre en referencemængde i forordning (EØF) nr. 857/84's forstand, fordi begge årene faldt inden for den ovenfor nævnte omstillingsperiode på fire år?«

7 Vedrørende de faktiske omstændigheder i hovedsagen, de relevante fællesskabsbestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 Med henblik på besvarelse af det forelagte spørgsmål skal der indledningsvis redegøres for de anvendelige fællesskabsretlige bestemmelser.

9 Disse omfatter bl.a. artikel 3 og 3a i forordning nr. 857/84, men ikke artikel 3c, som ikke findes, og som den nationale ret fejlagtigt henviser til i sit spørgsmål.

10 I henhold til artikel 3, nr. 3, første afsnit, i forordning nr. 857/84 kan »de producenter, hvis mælkeproduktion i det referenceår, der er valgt i medfør af artikel 2, er blevet påvirket i kendelig grad af usædvanlige begivenheder før eller i løbet af nævnte år ... anmode om, at der tages hensyn til et andet referencekalenderår inden for perioden 1981-1983«. Andet afsnit indeholder en liste over de situationer, der kan berettige til, at der anvendes et andet referenceår; denne liste er blevet suppleret ved artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), hvorefter listen ligeledes omfatter »langvarig uarbejdsdygtighed for producenten, hvis han selv drev bedriften«.

11 Det bestemmes i artikel 3a i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, at de producenter, der ikke i medfør af en forpligtelse indgået i henhold til forordning nr. 1078/77 har leveret mælk i referenceåret, på visse betingelser kan tildeles en specifik referencemængde. I henhold til artikel 3a, stk. 1, første led, er denne mulighed imidlertid begrænset til producenter, »hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i overensstemmelse med den forpligtelse, der er indgået i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77, udløber efter den 31. december 1983 eller efter den 30. september 1983 i de medlemsstater, hvor mælkeindvejningen fra april til september er mindst dobbelt så stor som fra oktober til marts det følgende år«.

12 Denne begrænsning har Domstolen i dom af 11. december 1990 (sag C-189/89, Spagl, Sml. I, s. 4539) kendt ugyldig. Ifølge denne dom kunne fællesskabslovgiver ganske vist gyldigt indføre en skæringsdato med hensyn til udløbet af de pågældendes ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode for at udelukke de producen-

ter fra anvendelsen af artikel 3a, som af grunde, der var ikke-markedsførings- eller omstillingspligten uvedkommende, ikke havde leveret mælk i hele eller dele af det pågældende referenceår. Princippet om den berettigede forventning forhindrede derimod, at en sådan skæringsdato fastsattes således, at producenter, som ikke havde leveret mælk i hele eller dele af referenceåret på grund af en forpligtelse, de havde indgået i henhold til forordning nr. 1078/77, blev udelukket fra anvendelsen af artikel 3a (præmis 13).

13 Efter forelæggelsen for Domstolen af kendelsen af 2. marts 1990 har Rådet den 13. juni 1991 med henblik på opfyldelse af Spagl-dommen udstedt forordning (EØF) nr. 1639/91 (EFT L 150, s. 35), hvorefter der — efter en ændring af artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84 — kan tildeles en specifik referencemængde til producenter »hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i forbindelse med opfyldelsen af den i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 påtagne forpligtelse udløb i 1983 eller ... i perioden 1. januar til 30. september 1983 ...« på betingelse af, at de indgiver ansøgning herom inden for en frist på tre måneder at regne fra den 1. juli 1991.

14 En gennemgang af disse bestemmelser viser, at der ikke er mulighed for, at producenter, der befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagen, kan få tildelt en referencemængde.

15 Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 857/84, som suppleret ved artikel 3 i forordning nr. 1546/88, giver nemlig producenterne mulighed for i visse usædvanlige situationer at vælge et andet referenceår inden for perioden 1981-1983 end det, vedkommende medlemsstat har valgt. Dette valg er imidlertid udtrykkeligt begrænset til et af de to andre år inden for den nævnte periode, hvilket udelukker, at der kan tages hensyn til mælkeleverancer, der er foretaget uden for denne periode (jf. dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 18 og 19).

16 Ifølge artikel 3a i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91, kan der tildeles en specifik referencemængde til producenter, hvis ikke-

markedsførings- eller omstillingsperiode i forbindelse med opfyldelsen af den i henhold til forordning nr. 1078/77 påtagne forpligtelse udløb i 1983. Denne bestemmelse åbner imidlertid ikke mulighed for at tildele en referencemængde til producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode udløb før den 1. januar 1983.

17 Domstolen har i ovennævnte Erpelding-dom (præmis 18) fastslået, at det af opbygningen og formålet med de omhandlede bestemmelser fremgår, at de udtømmende opregner de situationer, hvor der kan tildeles referencemængder eller individuelle mængder, samt at de indeholder detaljerede regler for fastsættelsen af sådanne mængder. Selv under de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har fremhævet, giver fællesskabsbestemmelserne ikke mulighed for at tildele en referencemængde til de producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode udløb før den 1. januar 1983, og som ikke leverede mælk i 1981 eller 1982.

18 I modsætning til, hvad sagsøgeren i hovedsagen har anført, kan det ikke lægges til grund, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og forbuddet mod forskelsbehandling er til hinder for en sådan fortolkning.

19 Vedrørende princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bemærkes, at det følger af Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 15), at en erhvervsdrivende, som ved en fællesskabsretsakt er blevet tilskyndet til at indstille markedsføringen af mælk i en begrænset periode af hensyn til almenvellet og mod betaling af en præmie, kan have en berettiget forventning om ikke ved udløbet af sin forpligtelse at blive pålagt restriktioner, som specielt berører ham, netop fordi han har udnyttet de muligheder, som fællesskabsbestemmelserne har givet ham. Derimod er princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke til hinder for, at der i forbindelse med en ordning som den, der gælder for tillægsafgiften, pålægges en producent restriktioner på grund af, at han ikke har markedsført mælk i en bestemt periode forud for ordningens ikrafttrædelse som følge af grunde, der er ikke-markedsførings- eller omstillingspligten uvedkommende.

20 Heraf følger, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke medfører, at der skal tildeles en referencemængde til en producent, der som i den foreliggende sag på grund af uarbejdsdygtighed ikke har genoptaget mælkeproduktionen ved udløbet af omstillingsperioden, og som derfor ikke har leveret mælk i det af den pågældende medlemsstat valgte referenceår. En sådan producent kan heller ikke med henblik på tildeling af en referencemængde påberåbe sig den mængde mælk, han kunne have leveret i et af de to år i perioden 1981-1983, såfremt han i disse to år ikke havde været bundet af sin forpligtelse.

21 De således fortolkede bestemmelser er heller ikke i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, der er et særligt udtryk for det generelle lighedsprincip. Dette princip er til hinder for, at sammenlignelige situationer behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. ovennævnte Erpelding-dom, præmis 29).

22 I denne sag består den forskelsbehandling, som sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, i, at producenter i en situation som sagsøgerens ikke kan godtgøre at have leveret mælk i 1981 og 1982 og derfor heller ikke med føje kan anmode om, at der anvendes et andet referenceår i henhold til artikel 3, nr. 3, i forordning nr. 857/84, som suppleret ved artikel 3 i forordning nr. 1546/88, i modsætning til de producenter, der ikke var bundet af en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse, og som derfor frit kunne markedsføre mælk i denne periode.

23 Dette følger af, at de pågældende bestemmelser ikke gør det muligt at anvende et referenceår uden for perioden 1981-1983, eller en teoretisk beregnet mængde på grundlag af mælkeleverancer i en periode forud for 1981. Domstolen har i ovennævnte Erpelding-dom (præmis 30) fastslået, at en sådan udelukkelse er berettiget i betragtning af, at såvel retssikkerhedshensynet som hensynet til tillægsafgiftsordningens effektivitet kræver, at der kun kan tages et begrænset antal år i betragtning som referenceår.

24 Den pågældende forskelsbehandling er således objektivt begrundet og kan derfor ikke betegnes som diskriminerende.

25 Det præjudicielle spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 3, nr. 3, og artikel 3a i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som ændret ved Rådets forordning nr. 764/89 af 20. marts 1989 og Rådets forordning nr. 1639/91 af 13. juni 1991, ikke indebærer, at der kan tildeles en referencemængde til en producent, hvis omstillingsperiode — til opfyldelse af en forpligtelse indgået i henhold til Rådets forordning nr. 1078/77 af 17. maj 1977 — udløb før den 1. januar 1983, selv om producenten på grund af uarbejdsdygtighed ikke har kunnet levere mælk mellem forpligtelsens ophør og udgangen af 1983, som den pågældende medlemsstat har valgt som referenceår.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af den irske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Supreme Court of Ireland ved kendelse af 2. marts 1990, for ret:

Artikel 3, nr. 3, og artikel 3a i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 og

Rådets forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991, indebærer ikke, at der kan tildeles en referencemængde til en producent, hvis omstillingsperiode — til opfyldelse af en forpligtelse indgået i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 — udløb før den 1. januar 1983, selv om producenten på grund af uarbejdsdygtighed ikke har kunnet levere mælk mellem forpligtelsens ophør og udgangen af 1983, som den pågældende medlemsstat har valgt som referenceår.

Zuleeg Moitinho de Almeida Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. oktober 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

M. Zuleeg
Formand for Tredje Afdeling