sens ophør og udgangen af 1983, som den pågældende medlemsstat har valgt som referenceår.

De således fortolkede bestemmelser tilsidesætter ikke princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som ikke medfører, at der skal tildeles en referencemængde til en producent, som 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 andre år i perioden 1981-1983, såfremt han i disse to år ikke havde været bundet af sin forpligtelse.

Bestemmelserne er heller ikke i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, idet den forskelsbehandling, en sådan producent er genstand for, da han ikke kan godtgøre at have leveret mælk i årene 1981 og 1982 og derfor ikke med føje kan anmode om, at der anvendes et andet referenceår, 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. En sådan udelukkelse er objektivt 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.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-85/90 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Den relevante fællesskabslovgivning*

a) Ved 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) indførtes bl.a. en ordning med omstillingspræmier, som efter ansøgning skulle ydes enhver mælkeproducent, der forpligtede sig til hverken mod vederlag eller vederlagsfrit at levere mælk eller mejeriprodukter fra den pågældendes bedrift i en periode på fire år (artikel 3).

b) Ved Rådets *forordning (EØF) nr. 856/84* af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) indførtes en tillægsafgift, der

* Processprog: engelsk.

opkræves for de leverede mælkemængder, som overstiger en referencemængde, der skal fastsættes. Ordningen er blevet gennemført i hver region på medlemsstaternes område efter en af følgende formler (artikel 1):

— Ifølge formel A skal afgiften erlægges af mælkeproducenterne for de mængder mælk, der er leveret til en opkøber, og som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes (producentformel).

— Ifølge formel B skal afgiften erlægges af opkøbere af mælk eller andre mejeriprodukter (mejerier) for de mængder mælk, der leveres af producenter, og som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. Den opkøber, der skal erlægge afgiften, skal vælte denne over på de producenter, der har forhøjet deres leverancer, i forhold til de pågældende producenters andel i overskridelsen af opkøberens referencemængde (opkøberformel).

c) De almindelige regler for anvendelsen af tillægsafgiften er fastsat 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). Ved denne forordning fastsættes bl.a. referencemængden som omhandlet i forordning nr. 856/84, dvs. den mængde, som er undtaget fra tillægsafgiften. Denne er som hovedregel den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten (formel A) har leveret, eller som en opkøber (formel B) har indkøbt i kalenderåret 1981, forhøjet med 1% (artikel 2, stk. 1). Medlemsstaterne kan dog bestemme, at referencemængden på deres område er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at garantimængden ikke overskrides (artikel 2, stk. 2). Artikel 3, 3a, 4 og 4a i forordning nr. 857/84, som ændret, giver medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til visse særlige forhold ved fastsættelsen af referencemængderne eller at tildele særlige eller supplerende referencemængder.

I artikel 3 bestemmes følgende:

»Ved fastsættelsen af de i artikel 2 omhandlede referencemængder og i forbindelse med anvendelsen af formel A og B tages der på følgende betingelser hensyn til visse særlige forhold:

1) ...

2) ...

3) 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, kan anmode om, at der tages hensyn til et andet referencekalenderår inden for perioden 1981-1983.

Følgende forhold kan berettige til anvendelse af første afsnit:

— en alvorlig naturkatastrofe, der påvirker producentens bedrift betydeligt

— ødelæggelse ved et ulykkestilfælde af producentens foderressourcer eller bygninger til malkekvægsbesætningen

— en epizooti, der berører hele eller en del af malkekvægsbesætningen.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen i tilfælde af anvendelse af første afsnit. Listen over de i andet afsnit omhandlede forhold kan suppleres efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 804/68«.

I artikel 3a, der blev *indføjet* ved Rådets *forordning (EØF) nr. 764/89* af 20. marts 1989 (EFT L 84, s. 2) som følge af Domstolens domme af 28. april 1988 (sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321, og sag 170/86, von Deetzen, Sml. s. 2355) bestemmes følgende:

»1. Den i artikel 12, litra c), tredje afsnit, omhandlede producent:

— 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

— som ikke har fået tildelt en referencemængde på de betingelser, der er fastsat i henhold til artikel 5, stk. 4, litra b), og/eller artikel 9, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1546/88, og/eller hvor der er tale om, at præmien er blevet overdraget i henhold til artikel 2 i nærværende forordning,

tildeles midlertidigt efter ansøgning indgivet senest tre måneder fra den 29. marts 1989 en specifik referencemængde ...

2. — 6. ...«

d) Gennemførelsesbestemmelserne for tillægsafgiften blev fastsat 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).

Artikel 3 i forordning nr. 1546/88 indeholder en supplerende liste over situationer, der kan berettige til, at der i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 857/84 anvendes et andet referencekalenderår. Denne liste indeholder følgende:

»— ekspropriering af en betydelig del af det udnyttede landbrugsareal på producentens bedrift, som har medført en midler-

tidig formindskelse af bedriftens foderareal

— langvarig uarbejdsdygtighed for producenten, hvis han selv drev bedriften

— tyveri eller hændeligt tab af en del af eller hele malkekvægsbesætningen, som i væsentligt omfang har haft indflydelse på bedriftens mælkeproduktion.«

Forordningens artikel 5, stk. 4, bestemmer:

»4. Forudsat at de mængder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 857/84, og som er fastsat i bilaget hertil, ikke overskrides, tildeler medlemsstaterne:

a) ...

b) de i stk. 2 omhandlede producenter en referencemængde, der svarer til deres salg i de tolv måneder forud for den 1. april 1984, i givet fald justeret med en procentsats; for de producenter, hvis virksomhed har varet under tolv måneder, fastsætter medlemsstaterne en årlig salgsmængde på grundlag af deres faktiske salg og tildeler dem en referencemængde i overensstemmelse med de ovenfor fastsatte bestemmelser.

...«

Forordningens artikel 9, stk. 2, bestemmer:

»2. Hvis afgiftspligtige i forbindelse med formel A og B har indledt deres virksomhed efter referenceperiodens begyndelse, tildeler medlemsstaterne dem en referencemængde efter regler svarende til dem, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, litra b).«

2. *Hovedsagen*

a) William Dowling, der er landmand, forpligtede sig i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1078/77 til ikke at levere mælk eller mælkeprodukter i en periode fra 23. november 1978 til 22. november 1982; han modtog til gengæld en omstillingspræmie.

I august 1980 fik Dowling et hjerteanfald og måtte i februar 1981 gennemgå en åben hjerteoperation. Som følge heraf var han ikke i stand til at udføre fysisk arbejde før i 1984, hvor han begyndte at arbejde i begrænset omfang og lidt efter lidt øgede sin fysiske aktivitet.

Da Irland havde valgt kalenderåret 1983 som referenceår for tillægsafgiftsordningen, kunne Dowling ikke få tildelt en referencemængde i medfør af denne ordning, eftersom han ikke kunne godtgøre at have leveret mælk i 1983.

Den 21. juli 1989 ansøgte Dowling landbrugsministeren om tildeling af en specifik referencemængde i henhold til ovennævnte forordning nr. 764/89. Ansøgningen blev afslået med den begrundelse, at hans omstillingsperiode var udløbet før den 1. oktober 1983. Herefter anlagde Dowling sag til prøvelse af afslaget ved High Court of Ireland, der ved dom af 18. januar 1990 frifandt den sagsøgte myndighed.

Sagen blev herefter indbragt for Supreme Court of Ireland, der ved kendelse af 2. marts 1990 har udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle 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?«

3. *Retsforhandlinger for Domstolen*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 22. marts 1990.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af William Dowling ved Barrister Derrick Wyatt og Solicitor Brian A. Carroll, af den irske regering ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Patrick Hetsch og Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen den 12. december 1991 besluttet i henhold til procesreglementets artikel 95 at henvise sagen til Tredje Afdeling og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Skriftlige indlæg

1. *Dowling* anfører, at ifølge de gældende bestemmelser har en landmand, der driver

sin egen virksomhed, og som var uarbejdsdygtig i referenceåret 1983, ret til at vælge 1981 eller 1982 som referenceår i stedet. I denne sag falder begge disse år imidlertid inden for omstillingsperioden. Dowling hævder at have ret til at erstatte 1983 med 1981 eller 1982 i alle forhold vedrørende referenceåret, herunder med henblik på tildeling af en specifik referencemængde i henhold til forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89.

Henvisningen i forordning nr. 764/89 til ikke-markedsførings- eller omstillingsperiodens udløb efter den 1. oktober 1983 tilsigter at beskytte de producenter, hvis referenceår faldt i ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden. Følgelig skal teksten fortolkes således, at den omhandler den situation, at perioden udløber efter den 1. oktober 1983 eller efter den sidste dag i et af de to andre referenceår, der kan finde anvendelse på producenten i henhold til de relevante forordninger om kvoteordningen.

Dowling tilføjer, at det vil være diskriminerende at tildele en specifik referencemængde til en producent, hvis referenceår, nemlig 1983, faldt i en ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode, hvis man samtidig afslår at tildele en sådan mængde til en producent i Dowling's situation, der er en af de særlige producenter, for hvem referenceåret ikke var 1983, men efter eget valg enten 1981 eller 1982.

Dowling gør gældende, at det endvidere vil være diskriminerende at fastlåse ham i et enkelt referenceår, nemlig 1983, hvor han var uarbejdsdygtig, mens en almindelig kvoteindehaver, der var uarbejdsdygtig i 1983, kunne vælge enten 1981 eller 1982 som alternativt referenceår. En sådan forskelsbehandling kan ikke begrundes med, at ansøgeren ikke har produceret mælk i løbet af 1981 eller 1982, eftersom disse år var dækket af omstillingsaftalen, og ikke at tage hensyn til disse år vil være i strid med de principper, der er fastlagt i ovennævnte dom af 28. april 1988 i sag 120/86.

Ifølge Dowling følger det heraf, at artikel 3a i forordning nr. 857/84 og artikel 3 i forordning nr. 1546/88 i fornødent omfang bør anvendes analogt på en producent, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen.

Dowling tilføjer, at efter hans opfattelse er forordning nr. 764/89 gyldig og bør fortolkes således, at den tillader tildeling af en midlertidig specifik referencemængde til de pågældende producenter. Under alle omstændigheder bør Domstolen, såfremt forordningen kendes ugyldig på grund af forskelsbehandling, der skyldes manglende retsfastsættelse fra fællesskabsinstitutionernes side, fastslå, at de nationale myndigheder er forpligtet til fortsat at anvende forordningen, og at de samtidig skal udstrække anvendelsen til at gælde personer, der hidtil har været forfordelt som følge af den konstaterede forskelsbehandling (jf. dom af 29.6.1988, sag 300/86, Landschoot, Sml. s. 3443, præmis 22-25).

Som konklusion foreslår Dowling, at det præjudicielle spørgsmål besvares på følgende måde:

»1. En landmand har ret til en midlertidig specifik referencemængde i medfør af artikel 3c i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, når:

— han ophørte med mælkeproduktionen mod ydelse af en omstillingspræmie i henhold til forordning 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 artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 857/84

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

2. Ved vurderingen af, om ansøgeren har overholdt de i forordning nr. 764/89 og nr. 1033/89 fastsatte frister, skal de kompetente nationale myndigheder tage hensyn til ansøgerens usikre retsstilling i perioden forud for Domstolens nærværende afgørelse og fritage ham for de omtalte frister i fornødent omfang for at give ham en rimelig mulighed for bevise, at han kan producere de krævede mængder mælk på sin bedrift«.

2. *Irland* bemærker indledningsvis, at det præjudicielle spørgsmål i realiteten har relation til artikel 3a og ikke til artikel 3c i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89. Spørgsmålet må besvares benægtende.

Ifølge Irland tilsigtes det med forordningen klart og udtrykkeligt, at en producent i Dowling's situation ikke har ret til en midlertidig specifik referencemængde. Domstolen har således i ovennævnte dom af 28. april 1988 i sag 120/86 fastslået, at artikel 3 og 4 i forordning nr. 857/84 udtømmende opregner de situationer, hvori særlige eller supplerende referencemængder kan tildeles af medlemsstaterne. Eftersom disse bestemmelser ikke omfatter den situation, hvor en producent ikke har leveret mælk i referenceåret på grund af en ikke-markedsføringsforpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, kan denne producent kun have ret til en referencemængde i det omfang, han er omfattet af en eller flere af de situationer, der specielt er fastsat med dette formål.

Følgelig er Irland af den opfattelse, at listen over særlige situationer i artikel 3 i forord-

ning nr. 857/84 med senere ændringer i henhold til lovgivningspraksis og Domstolens praksis er udtømmende, og at en situation som Dowling's ikke falder ind under forordningens klart beskrevne anvendelsesområde. Irland tilføjer, at en analog anvendelse af en anden lovbestemmelse til udfyldelse af et juridisk tomrum ikke er mulig i den foreliggende sag, idet en sådan analog anvendelse er udelukket i tilfælde, hvor en forordning er i strid med et almindeligt retsprincip på grund af dens klare og udtrykkelige hensigt og ikke på grund af en simpel udeladelse.

For så vidt anvendelsen af artikel 3a i forordning nr. 857/84, som ændret, er i strid med de almindelige fællesskabsretlige principper, finder Irland, at den anførte skæringsdato (»den 30. september 1983 eller efter den 30. september 1983«) ikke tillader nogen fortolkning ud over tekstens umiddelbare betydning. Fastsættelsen af datoer eller præcise frister er et almindeligt kendetegn for lovgivning på det økonomiske område, og anvendelsen af almindelige retsprincipper med henblik på inden for dette område at ændre lovgiverens klare hensigt udgør en uacceptabel form for fortolkning.

3. *Kommissionen* gør gældende, at artikel 3, nr. 3, i Rådets forordning nr. 857/84, sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 1546/88, giver adgang til at lægge et andet referencekalenderår til grund inden for perioden 1981 til 1983, når producenten har været uarbejdsdygtig. Da disse bestemmelser imidlertid ikke åbner mulighed for, at producenterne kan få medregnet mælkeleverancer, der har fundet sted uden for perioden 1981 til 1983, må dette anses for udelukket, selv i tilfælde, hvor de pågældende ikke havde nogen repræsentativ produktion i hele denne periode. Den heraf følgende forskelsbehandling mellem på den ene side producenter, hvis mælkeproduktion er faldet mærkbart igennem hele perioden 1981-1983, og som ikke kan få tildelt en individuel mængde på grundlag af en repræsentativ produktion, og på den anden side dem, der kan påberåbe sig en repræsentativ produktion, er begrundet i nødvendigheden af at begrænse antallet af år, der kan tages i betragtning som referenceår af hensyn såvel til retssikkerheden som til ordningens effektivitet (jf. dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647).

Ifølge Kommissionen er det i overensstemmelse med ordningens ånd at anlægge en streng fortolkning af den i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 764/89 indeholdte betingelse. Formålet med den ved denne forordning indførte ordning er således ikke at gøre det muligt at tildele en referencemængde til producenter, der ikke har produceret mælk i den pågældende periode på grund af usædvanlige begivenheder som omhandlet i artikel 3, nr. 3, i forordning nr. 857/84 og artikel 3 i forordning nr. 1546/88.

Kommissionen anfører, at det var nødvendigt at fastsætte den udløbsfrist for ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, som danner grundlag for tildeling af en specifik referencemængde i henhold til forordning nr. 764/89, til den 31. december 1983

eller i givet fald den 30. september 1983 for i så vid udstrækning som muligt at undgå kumulativ anvendelse af den almindelige ordning i artikel 5c i forordning nr. 804/68 og den ordning, der er indført ved forordning nr. 764/89. For at systemet imidlertid kan fungere rigtigt, er der — på grund af de to ordningers anvendelsesdatoer — mulighed for samtidig anvendelse heraf i tre måneder, og i seks måneder i Irland.

Kommissionen tilføjer, at hvis en producent ikke har kunnet producere mælk i referenceårets tolv måneder, kan han i medfør af artikel 9, stk. 2, og artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 1546/88 få tildelt en referencemængde fra den nationale reserve inden for rammerne af den almindelige kvoteordning, der er indført ved forordning nr. 856/84 og nr. 857/84. Denne referencemængde beregnes på grundlag af producentens salg i de 12 måneder forud for den 1. april 1984 eller, hvis han har udøvet virksomhed i mindre end 12 måneder, på grundlag af det faktiske salg. Denne mulighed fremgår udtrykkeligt af artikel 3a, stk 1, andet led, i forordning nr. 857/84, indføjet ved artikel 1 i forordning nr. 764/89.

Sammenfattende foreslår Kommissionen at besvare det præjudicielle spørgsmål således:

»1. Artikel 3a i Rådets forordning nr. 857/84, som ændret ved Rådets forordning nr. 764/89, skal fortolkes således, at en landmand ikke har ret til at få tildelt en specifik referencemængde i en situation, når

— han ophørte med mælkeproduktionen mod ydelse af en omstillingspræmie i henhold til forordning 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 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 nr. 857/84's forstand, fordi begge årene faldt inden for den ovenfor nævnte omstillingsperiode på fire år.

2. Når en producent ikke har produceret mælk i løbet af referenceårets tolv måneder, kan han få tildelt en referencemængde i henhold til artikel 9, stk. 2, og artikel 5, stk. 4, litra b), i Kommissionens forordning nr. 1546/88.«

M. Zuleeg

Refererende dommer