

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

fremsat den 15. juni 1995 \*

1. Det er bestemt ikke første gang, at Domstolen skal fortolke ordningen om tillægsafgift på mælk. Trods den omfattende praksis på området har Domstolen imidlertid ikke ofte haft lejlighed til at fortolke de bestemmelser, der særligt gælder for betaling af tillægsafgift på mælkemængder, der sælges direkte til forbrug. De præjudicielle spørgsmål, som Finanzgericht München har forelagt, vedrører netop sådanne bestemmelser.

### I — De relevante retsforskrifter

2. For at styre væksten i mælkeproduktionen, er der med artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 <sup>1</sup>, som blev indsat ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 <sup>2</sup>, blevet indført en tillægsafgift, der skal erlægges for de mængder mælk eller andre mejeriprodukter, som enten leveres til en opkøber med henblik på behandling eller forarbejdning,

eller sælges direkte til forbrug og overstiger en bestemt referencemængde.

3. For så vidt angår betaling af afgift for mængder, der leveres til en opkøber med henblik på behandling eller forarbejdning, blev ordningen gennemført i medlemsstaterne med udgangspunkt i en af de to formler, der er fastsat i artikel 5c, stk. 1. Ifølge formel A betales afgiften af enhver *producent* af mælk eller andre mejeriprodukter for de mængder, som han har leveret til en opkøber, og som inden for den pågældende tolv månedersperiode overstiger en bestemt referencemængde. Ifølge formel B betales afgiften af enhver *opkøber* af mælk eller andre mejeriprodukter for de mængder, som han har fået leveret af producenter, og som overstiger en bestemt referencemængde; i forbindelse med sidstnævnte formel overvælttes den afgift, som opkøberen skal betale, på de producenter, der har medvirket til overskridelsen af opkøberens referencemængde.

4. Det bestemmes i artikel 5c, stk. 2, at afgiften ligeledes skal erlægges af enhver producent for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, »han har solgt direkte til konsum«, og som inden for den pågældende tolv månedersperiode overstiger en bestemt referencemængde.

\* Originalsprog: græsk.

1 — Forordning om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

2 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10).

5. Nærmere regler om tillægsafgiften på mælkemængder, der sælges direkte til forbrug, er blevet indført med Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984<sup>3</sup>, hvis artikel 6, stk. 1, bestemmer, at hver producent af mælk og mejeriprodukter får tildelt en referencemængde, der principielt svarer til vedkommendes direkte salg i kalenderåret 1981, forhøjet med 1%<sup>4</sup>, og i artikel 6, stk. 2, at de samlede referencemængder i henhold til stk. 1 ikke må overstige de mængder, der er fastsat i forordningens bilag, og som varierer fra land til land. I forordningens artikel 12, litra h), bestemmes det desuden, at der ved »mælk eller mælkeækvivalent, der sælges direkte til forbrug« forstås »mælk eller mejeriprodukter omsat til mælkeækvivalent, der sælges uden mellemkomst af en virksomhed, der behandler eller forarbejder mælk«.

6. Yderligere gennemførelsesbestemmelser til ordningen med tillægsafgift er blevet fastsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984<sup>5</sup>, hvis bestemmelser, som i mellemtiden er blevet ændret adskillige gange, er blevet kodificeret i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af

3. juni 1988<sup>6</sup>. Ifølge artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1371/84 (artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1546/88) skal producent af mælk eller mejeriprodukter, der sælger mælk og/eller mælkeækvivalenter direkte til forbrug, indgive en »anmodning om registrering« til det kompetente organ, der er udpeget af den pågældende medlemsstat, ledsaget af en oversigt over arten og omfanget af det direkte salg i referencelandsåret. I henhold til samme bestemmelse skal »anmodningen om registrering« indgives inden en dato, der fastsættes af medlemsstaten, men som imidlertid ikke kan ligge efter den 31. december 1984<sup>7</sup>. Ved stk. 2 i samme artikel blev der indført særlige regler for indholdet af de oversigter, der skal ledsage registreringsanmodningen fra producenter, der havde indledt det direkte salg efter den 1. januar 1981 eller som i væsentligt omfang havde ændret deres virksomhed efter denne dato, mens der i stk. 4 blev fastsat en beregningsmetode for de referencemængder, der tildeles producenter, som havde indgivet den pågældende »anmodning om registrering«.

7. Tillægsafgiften på mælk blev i første omgang indført for fem tolv månedersperioder (fra den 1.4.1984), der til sidst blev forøget til ni<sup>8</sup>. Ved artikel 1, nr. 3, i Rådets

3 — Forordning 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).

4 — Artikel 6 i forordning nr. 857/84 er senere blevet erstattet af artikel 1, nr. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26.2.1985 (EFT L 68, s. 1). Ifølge nyaffattelsen af artikel 6, stk. 1, kunne medlemsstaterne bestemme, at producentens referencemængde er lig med det direkte salg i kalenderåret 1982 eller 1983, justeret med en procentsats.

5 — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11).

6 — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12).

7 — Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1371/84 indeholdt i sin første udformning bestemmelse om, at den dato, der fastsættes af medlemsstaterne, ikke kan ligge efter den 1.9.1984. Medlemsstaternes seneste frist blev derefter fastsat til den 30.11.1984 (artikel 1, nr. 1, første led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1955/84 af 9.7.1984, EFT L 182, s. 10) og endelig til den 31.12.1984 (artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3372/84 af 30.11.1984, EFT L 313, s. 47).

8 — Jf. artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31.3.1992 (EFT L 86, s. 83).

forordning (EØF) nr. 2071/92 af 30. juni 1992<sup>9</sup>, der har været gældende siden den 1. april 1993, blev artikel 5c i forordning nr. 804/68 erstattet af en bestemmelse, der blot fastsætter, at prisordningen i forordning nr. 804/68 »oprettes uden at det foregriber gennemførelsen af tillægsafgiften«. Denne ordning har allerede siden den 1. april 1993 og for syv tolv månedersperioder været omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992<sup>10</sup>, som i artikel 1 bestemmer, at tillægsafgiften erlægges for de mængder af mælk eller mælkeækvivalenter, der er leveret til en opkøber eller solgt direkte til forbrug, og som overstiger de fastsatte referencemængder. I artikel 2, stk. 1, bestemmes, at afgiften, der skal erlægges for alle de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der afsættes i den pågældende tolv månedersperiode, og som overstiger det samlede antal individuelle referencemængder, fordeles mellem de producenter, der har bidraget til overskridelsen, og endelig bestemmes i artikel 4, stk. 1, at de individuelle referencemængder principielt er lig med de referencemængder, der var til rådighed den 31. marts 1993 (datoen for udløbet af de første ni tolv månedersperioder for gennemførelse af tillægsafgiften).

## II — Hovedsagen — de præjudicielle spørgsmål

8. Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau er et kloster, der ejer en landbrugsbedrift,

som producerer mælk, smør og kød. Indtil udløbet af skoleåret 1991/1992 drev klosteret tillige en privat grundskole samt en kostskole, hvor man bespiste 120-135 elever og ansatte ved grundskolen, kostskolen og klosteret. Efter indførelsen af tillægsafgiftsordningen på mælk fik klosteret tildelt en referencemængde på 68 262 kg til levering af mælk til opkøbere med henblik på behandling eller forarbejdning.

9. Den 2. december 1991 indgav klosteret ansøgning til Hauptzollamt Rosenheim (herafter »Hauptzollamt«), hvormed det anmodede om at få tildelt en referencemængde til direkte salg af mælk til konsum. Ansøgningen indeholdt følgende oplysninger:

- a) Kostskolens behov for mælk og smør blev dækket af landbrugsbedriftens produktion.
- b) Mælkens pris var indbefattet i den pris, som alumnerne betalte for ophold på kostskolen.
- c) På grund af personalemangel blev klosteret i slutningen af skoleåret 1991/1992

<sup>9</sup> — EFT L 215, s. 64.

<sup>10</sup> — Forordning om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1).

tvunget til at indstille driften af grundskolen og kostskolen, hvorved landbrugsbedriften (der i 1989 var blevet udvidet med køb af jord og i 1991 med opførelse af avlsbygninger) blev hovedindtægtskilden.

I bekræftende fald:

10. Ved afgørelse af 16. januar 1992 afslog Hauptzollamt klosterets ansøgning med den begrundelse — ifølge forelæggelseskendelsen — at den var blevet indgivet efter udløbet af den fastsatte frist for »anmodning om registrering« fra producenter, der sælger mælk direkte til forbrug<sup>11</sup>. Klosteret anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Finanzgericht München, der med henblik på sagens afgørelse fandt det nødvendigt at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- 2) Er artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 gyldig i det omfang, fristen for registrering af en referencemængde til direkte salg fastsættes til året 1984, og der ikke tages hensyn til driftsbetingede ændringer af markedsføringsbehovet?
- 3) Kan en mælkeproducent, for hvem den i artikel 4, stk. 1<sup>12</sup>, nævnte frist er udløbet, alligevel i kraft af princippet om, at der i visse tilfælde kan ses bort fra fristoverskridelser ('Wiedereinsetzung in der vorigen Stand'), eller andre almindelige fællesskabsretlige principper få tildelt en referencemængde til direkte salg, når det tages i betragtning, at en rettidig indgivet anmodning i henhold til myndighedernes praksis ville være blevet afslået?»

- »1) Skal artikel 12, litra h) (direkte salg), i forordning (EØF) nr. 857/84 fortolkes således, at den også omfatter en landbrugsbedrifts mælkeleverancer til en kostskole, der har samme indehaver som landbrugsbedriften, når mælken leveres til alumnerne mod vederlag?

### III — Det første præjudicielle spørgsmål

11. Det bestemmes i artikel 12, litra h), i forordning nr. 857/84 fastslår, at der ved »mælk

11 — Jeg gør dog opmærksom på, at Hauptzollamt's repræsentant under retsmødet anførte, at klosterets ansøgning var blevet afslået, fordi levering af mælk til skolen betragtes som »egetforbrug«, og at den manglende overholdelse af fristen »blot var det andet element«, som førte til afgørelsen.

12 — O.a.: Denne fodnote er alene relevant for den græske version af dette forslag til afgørelse.

eller mælkeækvivalent, der sælges direkte til forbrug« forstås mælk (eller mejeriprodukter omsat til mælkeækvivalenter), der *sælges uden mellemkomst af en virksomhed, der behandler eller forarbejder mælken*. Det fremgår desuden klart af forelæggelseskendelsen, at klosteret gav alumnerne mælk direkte til forbrug uden mellemkomst af en virksomhed, der behandler eller forarbejder mælk. Den forelæggende ret ønsker således fastslået, i hvilket omfang overdragelse af mælk til forbrug under de anførte omstændigheder kan anses for »salg«.

12. På dette punkt er jeg enig med Kommissionen i, at man ved besvarelsen af dette spørgsmål først og fremmest bør koncentrere sig om formålet med indførelsen af tillægsafgiftsordningen. Som Domstolen adskillige gange har fastslået<sup>13</sup>, har indførelsen af tillægsafgiften til formål at genoprette ligevægten på markedet for mælk og mejeriprodukter, der er præget af strukturelle overskud, ved hjælp af en begrænsning af mælkeproduktionen. For at nå dette mål, der — som det er blevet fastslået<sup>14</sup> — er i overensstemmelse med traktatens artikel 39, har fællesskabslovgiver som produktionshæmmende instrument i forbindelse med mælkeproduktion valgt at anvende forpligtelsen til at betale afgift, når der sker overskridelse af en mælkemængde (referencemængden), som er repræsentativ for den mængde, der inden for

det pågældende referenceår var blevet enten leveret (formel A) eller opkøbt (formel B) med henblik på behandling eller forarbejdning eller var blevet solgt direkte til forbrug.

13. På dette grundlag og ud fra den forudsætning, at de relevante regler ikke foreskriver nogen sondring, indebærer den mest fuldstændige virkeliggørelse af tillægsafgiftsordningens formål den bredest mulige fortolkning af begrebet »salg af mælk direkte til forbrug«, således at det omfatter enhver form for overdragelse af en mælkemængde til en tredjemand mod vederlag<sup>15</sup> med henblik på forbrug uden mellemkomst af en behandlings- eller forarbejdningsvirksomhed. Såfremt disse betingelser er opfyldt, må andre elementer i forbindelse med overdragelsen anses for uvedkommende for definitionen af begrebet. Det er således uden betydning, om overdragelsen af mælken ikke sker i henhold til en selvstændig kontrakt, men derimod i henhold til et aftaleforhold, hvorefter producenten er forpligtet til, ud over en bestemt mængde mælk, desuden at levere varer eller tjenesteydelser af anden art til medkontrahenten, ligesom stedet, hvor mæl-

15 — Efter min opfattelse indebærer anvendelsen af udtrykket »salg«, at der er tale om betaling. Jeg skal dog bemærke, at forordning (EØF) nr. 3950/92, der siden den 1.4.1993 har lovfæstet tillægsafgiftsordningen, definerer begrebet »mælk, eller mælkeækvivalenter, der sælges direkte til forbrug« endnu bredere, idet den udtrykkeligt medtager [jf. artikel 9, litra h)] mælk eller mejeriprodukter, der sælges eller *afstås gratis* uden mellemkomst af en behandlings- eller forarbejdningsvirksomhed, under dette begreb.

13 — Jf. f.eks. dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 26, af 27.5.1993, sag C-290/91, Peter, Sml. I, s. 2981, præmis 13, og af 14.7.1994, sag C-351/92, Graf, Sml. I, s. 3361, præmis 26.

14 — Jf. den i fodnote 13 nævnte Erpelding-dom, præmis 26.

ken forbruges, naturligvis også er uden betydning<sup>16</sup>.

14. Den forelæggende ret er øjensynligt ikke i tvivl om, at »salg direkte til forbrug« efter artikel 5c, stk. 2, i forordning nr. 804/68, og artikel 12, litra h), i forordning nr. 857/84 også omfatter afsætning af mælk under de i forelæggelseskendelsen anførte omstændigheder, dvs. udlevering af mælkemængder hidrørende fra klosterets landbrugsbedrift til de elever på grundskolen, der blev bispist på den kostskole, klosteret drev, mod en betaling, der indgik i det samlede beløb, eleverne betalte for ophold på kostskolen<sup>17</sup>. Den forelæggende ret anfører, at Hauptzollamt

under den mundtlige procedure fremførte, at overdragelse af mælk til forbrug under de anførte omstændigheder efter Kommissionens opfattelse var »egetforbrug«, dels fordi alummerne »forbruger deres egen produktion«, dels fordi klosteret ikke kan anses for at være en producent, der sælger direkte til forbrug, eftersom produktionen afsættes på stedet.

16 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9.3.1993 (EFT L 57, s. 12) om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter, således som den har været gældende siden den 1.4.1993 i henhold til forordning nr. 3950/92, fastslår i artikel 1, nr. 1, at der ved mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der er afsat efter artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, og som dermed hører under tillægsafgiftsordningen, forstås »enhver mængde mælk eller mælkeækvivalenter, som forlader en bedrift på (en medlemsstats) område« (min fremhævelse). Denne bestemmelse, der er udstedt efter den tvist, der verserer ved den forelæggende ret, kan ikke have betydning for fortolkningen af de i denne sag relevante bestemmelser (jf. dom af 5.10.1994, sag C-151/93, Voogd Vleesimport en-export, Sml. I, s. 4915, præmis 15, og af 22.12.1993, sag C-304/92, Lloyd-Textil, Sml. I, s. 7007, præmis 17). Ikke desto mindre mener jeg, at bestemmelsen blot skal fortolkes således, at mælkemængder, der end ikke forlader den pågældende bedrift [der efter artikel 9, litra d), i forordning nr. 3950/92 defineres som den samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten] ikke kan anses for afsat og derfor heller ikke er omfattet af tillægsafgiftsordningen. Bestemmelsen kan derfor ikke fortolkes således, at en mælkemængde, der har forladt producentens bedrift og er solgt til forbrug uden mellemkomst af en behandlings- eller forarbejdningsvirksomhed, ikke er omfattet af afgiftsordningen alene af den årsag, at der er tale om *stedligt sammenfald* mellem det sted, hvor bedriften befinder sig, og det sted (f.eks. kostskole, restaurant eller hotel, der eventuelt måtte tilhøre producenten), hvor den pågældende mængde er blevet afsat til forbrug.

17 — Jeg erindrer om, at det præjudicielle spørgsmål ikke omfatter en fortolkning af artikel 12, litra h), i forordning nr. 857/84 for så vidt angår mælkemængder, der blev udleveret til ansatte ved klosteret, skolen og kostskolen, men alene de mængder, der blev udleveret til de elever, som blev bispist på kostskolen.

15. Som den forelæggende ret korrekt gør opmærksom på, kan den opfattelse, som Kommissionen angiveligt har givet udtryk for<sup>18</sup>, ikke finde grundlag i de pågældende bestemmelser. Det er naturligvis indlysende, at producentens eget forbrug af mælk ikke er »salg direkte til forbrug«, mens vederlagsfri afsætning af mælk til tredjemand (f.eks. ansatte ved producentens landbrugsbedrift) på den anden side (jf. ovenfor, punkt 13, fodnote 15) ikke er »salg« efter de bestemmelser,

18 — I sine indlæg for Domstolen bekræfter Kommissionen nogensinde at have givet udtryk for denne opfattelse. Imidlertid formoder den, at forelæggelseskendelsen henviser til følgende tilfælde fra 1986: Kommissionens kompetente tjenestegren havde på given foranledning givet udtryk for, at mælkemængder, der udleveres til patienter, der er indlagt på behandlingscentre for nervepatienter, og af behandlingsmæssige årsager også deltager i produktionsprocessen, ikke er omfattet af tillægsafgiftsordningen, fordi der under disse omstændigheder er tale om »egetforbrug«. Ifølge Kommissionen er det element, der adskiller udlevering af mælk til disse patienter fra udlevering af mælk til de elever, der bespises på den kostskole, der tilhører klosteret, dvs. sagsøgeren i hovedsagen, at de pågældende elever intet har at gøre med mælkeproduktionen. Jeg er ikke enig med Kommissionen: Efter min mening burde de mælkemængder, der blev leveret til patienterne under de anførte omstændigheder, kun anses for ikke at være omfattet af tillægsafgiftsordningen, hvis producenten [dvs. indlevereren af bedriften, hvorfra mælken hidrørte i henhold til artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84] ikke modtog betaling for disse mængder.

som tillægsafgiftsordningen omfattede på det pågældende tidspunkt. Imidlertid kan jeg ikke se, hvordan det skulle kunne antages, at de alumner, der blev bispist på klosterets kostskole, kunne forbruge »deres egen produktion« alene af den grund, at den mælk, de fik udleveret (mod betaling), stammede fra klosterets landbrugsbedrift. I øvrigt har jeg allerede nævnt (jf. ovenfor, punkt 13, og fodnote 16), at stedet for afsætningen af den solgte mælk efter min opfattelse ikke har nogen betydning for definitionen af begrebet »salg direkte til forbrug«.

16. Sammenfattende skal jeg foreslå følgende besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål: Artikel 12, litra h), i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 skal fortolkes således, at levering mod vederlag til personer, der bespises på en kostskole, af mælk eller mejeriprodukter, der hidrører fra en bedrift, som drives af den institution, der tillige driver kostskolen, skal anses for direkte salg af mælk eller mælkeækvivalent til forbrug.

#### IV — Det andet præjudicielle spørgsmål

17. I forelæggelseskendelsen anføres det, at den forelæggende rets tvivl med hensyn til

gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1371/84 (artikel 5, stk. 1, i den kodificerede forordning nr. 1546/88) skyldes, at denne bestemmelse, der har fastsat en præklusiv frist, inden for hvilken de producenter, der sælger mælk direkte til forbrug, skal indgive »anmodning om registrering« ledsaget af oplysninger om arten og omfanget af deres salg inden for referenceåret med henblik på at opnå tildeling af en referencemængde, ikke har fastsat nogen undtagelse fra denne forpligtelse for de producenters vedkommende, hvis økonomiske situation efter fristens udløb ændrer sig i en sådan retning, at det er af vital betydning for virksomheden at få tildelt en referencemængde. Den forelæggende ret redegør ikke for, efter hvilket princip det efter rettens opfattelse skulle være muligt at tillægge fællesskabslovgiver en forpligtelse til at fastsætte en sådan undtagelse. Imidlertid mener jeg — for at kunne give en hensigtsmæssig besvarelse på det andet præjudicielle spørgsmål — at den omtvistede bestemmelse skal undersøges ud fra proportionalitetsprincippet, dvs. ved at præcisere bestemmelsens formål og ved at vurdere, om den indførte ordning er egnet hertil og nødvendig herfor<sup>19</sup>.

18. Først og fremmest skal jeg understrege, at artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1371/84

19 — For så vidt angår en kontrol — i forbindelse med proportionalitetsprincippet — af gyldigheden af bestemmelser, der fastsætter en præklusiv frist og foreskriver følgerne i tilfælde af fristoverskridelse eller sanktioner herfor, jf. bl.a. dom af 7.12.1993, sag C-339/92, ADM Ölmühlen, Sml. I, s. 6473, præmis 15 ff., af 12.7.1990, sag C-155/89, Philipp Brothers, Sml. I, s. 3265, præmis 33 ff., af 2.5.1990, sag C-357/88, Hopermann, Sml. I, s. 1669, præmis 13 ff., og af 22.1.1986, sag 266/84, Denkvit France, Sml. s. 149, præmis 17 ff.

ikke udtrykkeligt anfører fortabelse af producentens ret til at begære tildeling af en referencemængde for salg af mælk direkte til forbrug som en konsekvens af en eventuelt for sen indgivelse af »anmodningen om registrering«. En nærlæsning af bestemmelsen, sammenholdt med artiklens stk. 2 og stk. 4, litra a) og b), hvoraf det fremgår, at fastsættelsen af referencemængder for salg af mælk direkte til forbrug sker på baggrund af de oplysninger, som producenterne var forpligtede til at fremsende sammen af »anmodningerne om registrering«, lader efter min mening ingen tvivl om, at der under ingen omstændigheder kan tildeles sådanne referencemængder, når »anmodningen om registrering« er indgivet efter fristens udløb.

19. Med henblik på en præcisering af den omtvistede regels formål skal jeg først erindre om, at de individuelle referencemængder, hvis overskridelse medfører forpligtelse til at betale tillægsafgiften, principielt, for så vidt angår salg af mælk direkte til forbrug, svarer til det direkte salg, producenten har foretaget inden for referenceåret, forhøjet med en bestemt procentsats (jf. artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 857/84). Der kan imidlertid opstå behov for korrigerende af de individuelle referencemængder, der fremkommer på baggrund af ovennævnte oplysninger, for at

efterleve ordningens grundlæggende princip, hvorefter (jf. artikel 6, stk. 2, i forordning 857/84) det samlede antal referencemængder i intet tilfælde må overstige en bestemt *totalmængde*, der er fastsat (forskelligt for hver enkelt medlemsstat) i forordningens bilag. Denne mulighed for korrigerende af de individuelle referencemængder på baggrund af den fælles procentsats, var netop hvad artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1371/84 indeholdt bestemmelse om. På baggrund heraf har fællesskabslovgiver øjensynligt antaget, at der af hensyn til en rationel og effektiv forvaltning af ordningen skulle etableres en registrering af de producenter, der sælger direkte til forbrug, samt af de grundlæggende oplysninger med hensyn til deres virksomhed, således at der rettidigt kan ske en vurdering af de foreliggende behov for tildeling af referencemængder samt af muligheden for en korrigerende heraf med henblik på at undgå overskridelse af den samlede mængde, som er fastsat for den pågældende medlemsstat<sup>20</sup>. På dette grundlag mener jeg, at fastsættelsen af en tidsfrist, inden for hvilken producenterne i denne kategori skulle indgive »anmodning om registrering« ledsaget af oplysninger om arten og omfanget af deres salg til direkte forbrug inden for den periode, som er relevant for fastsættelsen af referencemængden, samt fastsættelsen af, at manglende overholdelse af denne præklusive frist medfører fortabelse af producenternes ret til at ansøge om tildeling af en referencemængde, udgør foranstaltninger, der principielt synes egnede og nødvendige til opfyldelse af det nævnte formål.

20 — I betragtning af denne særlige procedure i forbindelse med fristen for indgivelse af »anmodning om registrering«, skal dens fastsættelse anses som en »gennemførelsesbestemmelse« til tillægsafgiftsordningen, der er dækket af bemyndigelsesbestemmelsen i artikel 5c, stk. 7, i forordning nr. 804/68, der bl.a. er grundlaget for Kommissionens forordning nr. 1371/84 (jf. dom af 27.6.1990, sag C-118/89, Lingenfelder, Sml. I, s. 2637, præmis 11, og af 18.1.1990, sag 345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, Sml. I, s. 159, præmis 9, samt Hoyermann-dommen (anført ovenfor, fodnote 19), præmis 8).

20. Under alle omstændigheder kan disse regler ikke anses for at stå i misforhold til deres formål alene af den grund, at der ikke er fastsat nogen mulighed for tildeling af en referencemængde efter fristens udløb til de producenter, som det andet præjudicielle spørgsmål angår. Det er naturligvis indlysende, at en sådan mulighed i forbindelse med tillægsafgiftsordningen kun ville være tænkelig i forhold til producenter, der forud for indførelsen af ordningen havde foretaget salg direkte til forbrug og derved havde ret til at indgive »anmodning om registrering« for at opnå tildeling af en tilsvarende referencemængde. Det andet præjudicielle spørgsmål kan således alene vedrøre producenter, der hører til i denne særlige kategori; dette fremgår i øvrigt også af de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Imidlertid har hverken proportionalitetsprincippet eller noget andet generelt princip i fællesskabsretten pålagt fællesskabslovgiver at tage højde for, at en producent, der frit har valgt ikke at gøre brug af sin ret inden for den fastsatte frist, skulle kunne udøve den efter fristens udløb, blot fordi hans driftsvilkår har ændret sig efter det pågældende tidspunkt<sup>21</sup>. Dette gælder så meget desto mere, fordi en aner-

kendelse af en sådan ret eventuelt kan skade tredjemands interesser: En tildeling af referencemængder efter fristens udløb kunne nemlig, for så vidt angår den øvre grænse for referencemængder, medføre en nedsættelse med tilbagevirkende kraft af de referencemængder, der var blevet tildelt producenter, som under udøvelse af deres ret havde indgivet »anmodning om registrering« rettidigt og havde indrettet deres virksomhed herefter<sup>22</sup>.

21. Jeg skal herefter foreslå følgende besvarelse af det andet præjudicielle spørgsmål:

21 — Problemet ville tage sig anderledes ud, hvis det var et spørgsmål om for sen indgivelse af en »anmodning om registrering« som følge af force majeure. Intet i forelæggelseskendelsen kan lede til den formodning, at man har gjort sådanne årsager gældende for den forelæggende ret; derudover er det helt tydeligt, at det i betragtning af den definition, som Domstolens praksis giver på begrebet force majeure og særligt inden for den del af fællesskabslovgivningen, der omfatter den fælles landbrugspolitik (»omstændigheder, som den pågældende erhvervsdrivende ikke har nogen indflydelse på, og hvis følger han trods størst mulig agtpågivenhed alene kunne have undgået ved helt uforholdsmæssige opofrelser«; jf. fra seneste retspraksis dom af 15.12.1994, sag C-136/93, Transafrika, Sml. I, s. 5757, præmis 14), ikke kan antages, at den omstændighed, at en ændring af vedkommendes driftsmæssige situation efter dette tidspunkt gjorde det nødvendigt for ham at opnå en referencemængde, som han allerede ville have haft, hvis han ikke selv havde valgt at undlade at indsende anmodningen, udgør et tilfælde af force majeure, der kan begrunde indgivelse af »anmodningen om registrering« efter fristens udløb.

22 — Jeg skal her gøre opmærksom på, at fællesskabslovgiver ikke har overset de problemer, som kan blive påført producenter, der på den ene side har foretaget sig det forud med henblik på at få tildelt de referencemængder, de var berettiget til, men som på den anden side står over for vanskeligheder som følge af senere ændringer i driftsvilkårene. Således er det med a) artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1371/84 blevet bestemt, at producenter, der har opnået en referencemængde til salg direkte til forbrug, og som helt eller delvis indstiller dette salg, på visse betingelser kan få tildelt en referencemængde til levering til opkøbere med henblik på behandling eller forarbejdning; med b) artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1371/84 [ændret ved artikel 1, nr. 1, andet led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1955/84 af 9.7.1984, EFT L 182, s. 10], at producenter, der råder over en referencemængde til levering til opkøbere, og som helt eller delvis indstiller disse leveringer (tydeligvis også selv om fristen for indgivelse af »anmodning om registrering« måtte være udløbet), kan få tildelt en referencemængde til direkte salg under forudsætning af, at en sådan referencemængde kan tildeles, uden at den øvre grænse for den samlede referencemængde for den pågældende medlemsstat derved overskrides; og med c) artikel 6a, i forordning nr. 857/84, som suppleret ved artikel 1, nr. 3, i forordning nr. 590/85, at producenter med to referencemængder (til levering til opkøbere og til direkte salg) efter anmodning kan tildeles en forhøjelse af en af de to referencemængder afhængigt af en nedsættelse af den anden med henblik på imødegøelse af ændringer i driftsforholdene.

»Gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 (artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988), hvorved der blev fastsat en frist med udløb den 31. december 1984, og hvis manglende overholdelse medførte fortabelse af producentens ret til at ansøge om en referencemængde til salg af mælk direkte til forbrug, berøres ikke af den omstændighed, at den ikke foreskriver mulighed for, at en producent, der ikke havde indgivet anmodning, således som han ellers var berettiget til, og hvis driftsvilkår har ændret sig efter fristens udløb, hvorved referencemængden bliver nødvendig for ham, kan indgive anmodning efter fristens udløb.«

principper«, når en rettidig indgivet »anmodning om registrering« »i henhold til myndighedernes praksis«, ville være blevet afslået.

23. Som det fremgår af forelæggelseskendelsens præmisser, rejses spørgsmålet fordi anmodningen, efter den forelæggende rets opfattelse — også i tilfælde af, at klosteret, dvs. sagsøgeren i hovedsagen, havde indgivet ansøgningen rettidigt — skulle have været afslået, da de kompetente nationale myndigheder var af den opfattelse, at udlevering af mælk til de elever, der blev bispist på kostskolen — efter Kommissionens opfattelse<sup>23</sup> — ikke er »salg af mælk direkte til forbrug« i henhold til de for sagen relevante fællesskabsregler.

## V — Det tredje præjudicielle spørgsmål

22. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en producent efter udløbet af fristen i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1371/84 kan få tildelt en referencemængde til salg direkte til forbrug »i kraft af princippet om, at der i visse tilfælde kan ses bort fra fristoverskridelser ('Wiedereinsetzung in den vorigen Stand') eller andre almindelige fællesskabsretlige

24. Lad mig straks understrege, at den objektive omstændighed alene, at det i betragtning af myndighedernes praksis var muligt eller endog sikkert, at den kompetente nationale myndighed ville have afslået den rettidigt indgivne »anmodning om registrering« efter den (urigtige, således som anført under III) antagelse, at producenten, der afsatte mælk til forbrug under de nævnte omstændigheder, ikke havde foretaget salg direkte til forbrug i det pågældende referen-

23 — Jf. ovenfor, punkt 14 og 15 samt fodnote 18.

ceår, ikke ville være tilstrækkeligt til at sikre producenten mulighed for at indgive sin anmodning efter fristens udløb. Denne objektive omstændighed forhindrede ham nemlig ikke i rettidigt at indgive sin anmodning og derefter anvende de foreskrevne retsmidler mod afslaget på hans ansøgning for derved at få den kompetente dømmende myndighed til (eventuelt efter fremlæggelse af et præjudicielt spørgsmål for Domstolen) at kende det pågældende afslag retsstridigt.

25. Den forelæggende ret mener dog, i betragtning af de faktiske omstændigheder i den verserende sag, at en indgivelse af »anmodning om registrering« eventuelt ville kunne tillades på trods af, at den pågældende frist (og også den frist, der eventuelt måtte være fastsat i den nationale lovgivning i henhold til § 56, stk. 3, i Finanzgerichtsordnung) var udløbet i kraft af »det også i fællesskabsretten gældende princip om, at der i visse tilfælde kan ses bort fra fristoverskridelser ('Wiedereinsetzung in den vorigen Stand')«. Det er ikke helt klart, hvilken betydning den forelæggende ret tillægger indholdet af det princip, den henviser til. Efter min opfattelse menes der dermed, at den omtvistede frist eventuelt atter kunne begynde at løbe for klosteret, dvs. sagsøgeren i hovedsagen, fordi en »anmodning om registrering«, indgivet for sent af klosteret, ikke skyldtes den objektive omstændighed, at der forelå en administrativ praksis, som skabte mulighed eller sikkerhed for et afslag på anmodningen, men derimod den omstændighed, at klosteret, med udgangspunkt i denne administrative

praksis, var overbevist om, at en indgivelse af anmodning ville være formålsløs.

26. På dette punkt kan jeg erindre om, at en frists udløb i henhold til Domstolens praksis<sup>24</sup> ikke kan gøres gældende over for den, som var forpligtet til at handle inden for denne frist, hvis han handlede i en undskyldelig vildfarelse. Domstolen har i øvrigt for nylig anerkendt<sup>25</sup>, at begrebet undskyldelig vildfarelse med hensyn til begyndelsestidspunktet for søgsmålsfristen omfatter visse usædvanlige omstændigheder, navnlig tilfælde, hvor den kompetente fællesskabsinstitution har udvist en adfærd, der i sig selv eller i afgørende omfang kan fremkalde en vildfarelse hos den berørte person. Jeg mener, at begrebet undskyldelig vildfarelse i dette sidste tilfælde blot er en særlig anvendelse af princippet om den berettigede forventning<sup>26</sup>: Såfremt en borger, for at danne sig et fuldstændigt og klart billede af en given situations retlige og faktiske omstændigheder, med rette har henholdt sig til de kompetente myndigheders behandling af tilsvarende situationer, bør han ikke lide under de ugunstige følger af en administrativ adfærd, der, i stedet for at vejlede ham, har vildledt ham. I betragtning heraf bør der anerkendes en tilsvarende konstruktion med hensyn til en vildfarelse både for så vidt angår frister fastsat i fællesskabsretten for administrative procedurer og for så vidt

24 — Dom af 18.10.1977, sag 25/68, Schertzert mod Parlamentet, Sml. s. 1729, præmis 19, af 5.4.1979, sag 117/78, Orlandi mod Kommissionen, Sml. s. 1613, præmis 10 og 11, og af 15.12.1994, sag C-195/91 P, Bayer mod Kommissionen, Sml. I, s. 5619, præmis 25 og 26. Jf. ligeledes dom af 5.10.1988, sag 129/87, Fingruth, Sml. s. 6121, præmis 15.

25 — Jf. ovenfor, fodnote 24, Bayer-dommen, præmis 25 og 26.

26 — Jf. ovenfor, fodnote 24, Fingruth-dommen, præmis 15.

angår situationer, hvor den manglende overholdelse af en frist ikke skyldes et fællesskabsorgans adfærd, men derimod et nationalt organs adfærd under dets udøvelse af en kompetence, som fællesskabsretten tillægger det<sup>27</sup>.

27. Spørgsmålet er, om en antagelse, opstået hos en bestemt producent på baggrund af den nationale myndigheds praksis på området, om, at en given »anmodning om registrering«, selv om den indgives rettidigt, vil blive afvist af denne myndighed efter en urigtig fortolkning og anvendelse af fællesskabsreglerne, vil kunne anses for en undskyldelig vildfarelse, der kan begrunde en overskridelse af den frist, der var fastsat i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1371/84. Dette spørgsmål må efter min mening besvares benægtende. Selv hvis man antager, at princippet om, at en undskyldelig vildfarelse kan henføres ikke kun til de elementer, der direkte eller indirekte vedrører fristens start, varighed og udløb, men også — ud fra en konkret betragtning — til behandlingen af en anmodning, som skal indgives inden for denne frist, mener jeg ikke, at en antagelse opstået hos producenten under de anførte omstændigheder udgør en *tilladelig vildfarelse*: Jeg har allerede haft lejlighed til at nævne (jf. ovenfor, punkt 24), at der ikke var noget til hinder for, at producenten på trods

af, at der forelå en bestemt administrativ praksis, kunne indgive »anmodning om registrering« og begære passende retsbeskyttelse efter et eventuelt afslag.

28. For fuldstændighedens skyld skal jeg tilføje, at såfremt Domstolen skulle fastslå, at den antagelse, der er opstået under de anførte omstændigheder, principielt kan udgøre en »tilladelig vildfarelse«, tilkommer det den forelæggende ret at vurdere, om vildfarelsen alene eller i væsentligt omfang skyldtes den kompetente myndigheds praksis. I forbindelse hermed bør retten f.eks. undersøge, hvornår den administrative praksis, som har skabt usikkerhed<sup>28</sup>, har dannet sig, den kontinuitet med hvilken den er blevet fulgt samt, i hvor høj grad denne praksis særligt har vedrørt behandlingen af anmodninger indgivet af producenter, der handler under samme omstændigheder som den producent, der påberåber sig undskyldelig vildfarelse.

29. Sammenfattende skal jeg foreslå følgende besvarelse af det tredje præjudicielle spørgsmål: »Den omstændighed, at en »anmodning om registrering« indgivet inden for den frist, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16.

27 — Angående de nationale myndigheders forpligtelse til at overholde fællesskabsrettens almindelige principper, når de udøver den kompetence, fællesskabslovgivningen tillægger dem, jf. bl.a. dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch, Sml. s. 3477, præmis 8 og 9, af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2309, præmis 19, af 11.7.1989, forenede sager 196/88, 197/88 og 198/88, Cornée m.fl., Sml. s. 2609, præmis 14, af 12.7.1990, sag C-16/89, Spronk, Sml. I, s. 3185, præmis 13, 17 og 28, og af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 16.

28 — Kommissionen understreger i sine bemærkninger til Domstolen, at selv om den omtvistede frist udløb den 31.12.1984, så blev den opfattet, som Hauptzollamt formodentlig anfører som årsag til den fulgte praksis, formuleret i 1986 (jf. ovenfor, note 18.).

maj 1984 (artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988) i henhold til en administrativ praksis, der er blevet fulgt af den for anvendelsen af den pågældende fællesskabsbestemmelse nationale myndighed, ville være blevet afslået på

grund af urigtig fortolkning og anvendelse af de omtvistede, grundlæggende fællesskabsregler, kan ikke — i kraft af fællesskabsrettens almindelige principper — begrunde indgivelse af 'anmodning om registrering' efter fristens udløb.«

## VI — Forslag til afgørelse

30. Sammenfattende skal jeg foreslå følgende besvarelse af de forelagte præjudicielle spørgsmål:

- »1) Artikel 12, litra h), i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 skal fortolkes således, at levering mod vederlag til personer, der bespises på en kostskole, af mælk eller mejeriprodukter, der hidrører fra en bedrift, som drives af den institution, der tillige driver kostskolen, skal anses for salg af mælk eller mælkeækvivalent direkte til forbrug.
- 2) Gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 (artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988), hvormed der blev fastsat en frist med udløb den 31. december 1984, og hvis manglende overholdelse medførte fortabelse af producentens ret til at ansøge om en referencemængde til salg af mælk direkte til forbrug, berøres ikke af den omstændighed, at den ikke foreskriver mulighed for, at en producent, der ikke har indgivet anmodning, således som han ellers var berettiget til, og hvis driftsvilkår har ændret sig efter fristens udløb, hvorved referencemængden bliver nødvendig for ham, kan indgive anmodning efter fristens udløb.
- 3) Den omstændighed, at en 'anmodning om registrering' indgivet inden for den frist, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 (artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning

(EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988) i henhold til en administrativ praksis, der er blevet fulgt af den for anvendelsen af den pågældende fællesskabsbestemmelse kompetente nationale myndighed, ville være blevet afslået på grund af urigtig fortolkning og anvendelse af de omtvistede, grundlæggende fællesskabsregler, kan ikke — i kraft af fællesskabsrettens almindelige principper — begrunde indgivelse af 'anmodning om registrering' efter fristens udløb.«