SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGIOS COSMAS
vom 15. Juni 1995 *

1. Es ist gewiß nicht das erste Mal, daß der Gerichtshof im System der zusätzlichen Abgabe auf Milch erlassene Regelungen auszulegen hat. Jedoch hatte der Gerichtshof trotz der äußerst umfangreichen diesbezüglichen Rechtsprechung nicht häufig Gelegenheit, sich mit der Auslegung der Vorschriften zu befassen, die speziell für die Erhebung dieser Zusatzabgabe auf Milchmengen gelten, die unmittelbar an den Verbraucher verkauft werden. Die Vorabentscheidungsfragen, die das Finanzgericht München vorlegt, betreffen gerade diese Vorschriften.

I — Der rechtliche Rahmen

2. Durch Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 [1], der durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 [2] eingefügt wurde, wurde zur Regulierung des Wachstums der Milcherzeugung eine Zusatzabgabe eingeführt, die auf die Mengen Milch oder andere Milcherzeugnisse erhoben wird, die entweder an einen Käufer zur Be- oder Verarbeitung geliefert werden oder unmittelbar an den Verbraucher verkauft werden und die eine bestimmte Referenzmenge überschreiten.

3. Soweit die Erhebung der Abgabe auf Mengen, die an einen Käufer zur Be- oder Verarbeitung geliefert werden, betroffen ist, wurde die Regelung in den Mitgliedstaaten nach einer der beiden Formeln durchgeführt, die in Artikel 5c Absatz 1 geregelt sind. Nach der Formel A haben die *Erzeuger* von Milch oder anderen Milcherzeugnissen die Abgabe für die Mengen zu zahlen, die sie an Käufer geliefert haben und die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum eine bestimmte Referenzmenge überschreiten. Nach der Formel B haben die *Käufer* von Milch oder anderen Milcherzeugnissen die Abgabe für die Mengen zu zahlen, die ihnen von den Erzeugern geliefert worden sind und die eine bestimmte Referenzmenge überschreiten; im Rahmen dieser zweiten Formel wird die vom Käufer zu zahlende Abgabe auf die Erzeuger abgewälzt, die die Überschreitung der Referenzmenge des Käufers bewirkt haben.

4. Nach Artikel 5c Absatz 2 war die Abgabe ferner von jedem Erzeuger für die Milch- und/oder Milchäquivalenzmengen zu zahlen, „die von ihm unmittelbar an den Verbraucher verkauft wurden" und die im betreffenden Zwölfmonatszeitraum eine bestimmte Referenzmenge überschreiten.

* Originalsprache: Griechisch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13).

2 — Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10).

5. Speziellere Regelungen über die Zusatzabgabe auf Milchmengen, die unmittelbar an den Verbraucher verkauft werden, wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 [3] eingeführt, die in Artikel 6 Absatz bestimmt, daß jedem Erzeuger von Milch und Milcherzeugnissen eine Referenzmenge zugeteilt wird, die grundsätzlich seinen Direktverkäufen an den Verbraucher während des Kalenderjahres 1981 zuzüglich 1 % entspricht [4]; nach Artikel 6 Absatz 2 darf die Gesamtheit der genannten Referenzmengen eine bestimmte Menge nicht überschreiten, die im Anhang zur Verordnung für jeden Mitgliedstaat in unterschiedlicher Höhe festgesetzt ist. In Artikel 12 Buchstabe h der Verordnung wird außerdem bestimmt, daß „unmittelbar an den Verbraucher verkaufte Milch oder unmittelbar an den Verbraucher verkauftes Milchäquivalent" ... „Milch oder in Milchäquivalent umgerechnete Milcherzeugnisse [sind], die ohne Einschaltung eines Milch be- oder verarbeitenden Unternehmens verkauft werden".

6. Weitere Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabenregelung wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 [5] festgelegt, deren Vorschriften, die in der Zwischenzeit wiederholt geändert worden waren, durch die Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 [6] kodifiziert wurden. In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1371/84 (Artikel 5 Absatz 1 der Kodifizierungsverordnung Nr. 1546/88) wurde bestimmt, daß die Erzeuger von Milch oder Milcherzeugnissen, die Milch und/oder ein Milchäquivalent unmittelbar an den Verbraucher verkaufen, an die von dem jeweiligen Mitgliedstaat als zuständig bezeichnete Stelle einen „Registrierungsantrag" mit einer Aufstellung über die Art und Menge der im Referenzkalenderjahr getätigten Direktverkäufe zu richten haben. Der „Registrierungsantrag" ist nach dieser Vorschrift innerhalb einer von dem Mitgliedstaat festgesetzten Frist einzureichen, die jedoch nicht nach dem 31. Dezember 1984 ablaufen darf [7]. Durch Absatz 2 desselben Artikels wurden spezielle Regelungen über den Inhalt der Aufstellungen eingeführt, die mit dem Registrierungsantrag der Erzeuger eingereicht werden, die mit dem Direktverkauf ab dem 1. Januar 1981 begonnen oder seit dem letztgenannten Datum ihre Tätigkeit grundlegend geändert haben, während in Absatz 4 die Art und Weise der Berechnung der Referenzmengen festgelegt wurde, die den Erzeugern zugeteilt werden, die den obengenannten „Registrierungsantrag" eingereicht haben.

7. Die Zusatzabgabe auf Milch wurde ursprünglich für fünf aufeinanderfolgende Zeiträume von zwölf Monaten (ab 1. April 1984) eingeführt; die Geltungsdauer wurde

3 — Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13).

4 — Artikel 6 der Verordnung Nr. 857/84 erhielt später durch Artikel 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 (ABl. L 68, S. 1) eine neue Fassung. In seiner neuen Fassung sah Artikel 6 Absatz 1 vor, daß die Mitgliedstaaten bestimmen können, daß die Referenzmenge des Erzeugers unter Anwendung eines Prozentsatzes gleich der Menge der Direktverkäufe ist, die er im Kalenderjahr 1982 oder im Kalenderjahr 1983 getätigt hat.

5 — Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 132, S. 11).

6 — Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12).

7 — Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1371/84 in seiner ursprünglich geltenden Fassung sah vor, daß die von den Mitgliedstaaten festgelegte Frist den 1. September 1984 nicht überschreiten darf. Als äußerste Grenze der von den Mitgliedstaaten festgesetzten Frist wurde in der Folge der 30. November 1984 (Artikel 1 Nr. 1 erster Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 1955/84 der Kommission vom 9. Juli 1984, ABl. L 1982, S. 10) und schließlich der 31. Dezember 1984 bestimmt (Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3372/84 der Kommission vom 30. November 1984, ABl. L 313, S. 47).

schließlich auf neun Zwölfmonatszeiträume erhöht [8]. Durch Artikel 1 Nr. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2071/92 des Rates vom 30. Juni 1992 [9], der ab 1. April 1993 gilt, wurde Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 durch eine Vorschrift ersetzt, die lediglich bestimmt, daß die Preisregelung der Verordnung Nr. 804/68 „unbeschadet der Durchführung der Zusatzabgabenregelung" erfolgt. Für diese letztgenannte Regelung gilt nun seit dem 1. April 1993 für sieben aufeinanderfolgende Zeiträume von zwölf Monaten die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 [10]. Diese neuere Verordnung bestimmt in Artikel 1, daß die Zusatzabgabe auf die Mengen Milch oder Milchäquivalent erhoben wird, die an einen Abnehmer geliefert oder direkt an den Verbraucher verkauft wurden und die die entsprechenden Referenzmengen überschreiten; sie sieht in Artikel 2 Absatz 1 vor, daß die Abgabe, die auf alle Milch- oder Milchäquivalenzmengen erhoben wird, die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum vermarktet werden und die die Summe der einzelbetrieblichen Referenzmengen gleicher Art überschreiten, auf die Erzeuger verteilt wird, die zur Mengenüberschreitung beigetragen haben, und bestimmt schließlich in Artikel 4 Absatz 1, daß die einzelbetrieblichen Referenzmengen grundsätzlich den Referenzmengen entsprechen, die am 31. März 1993 (dem Tag, an dem die ersten neun Zwölfmonatszeiträume der Anwendung der Zusatzabgabenregelung abgelaufen waren) zur Verfügung standen.

8 — Vgl. Artikel 1 Nr. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 816/92 des Rates vom 31. März 1992 (ABl. L 86, S. 83).

9 — ABl. L 215, S. 64.

10 — Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1).

II — Der Ausgangsrechtsstreit — Die Vorabentscheidungsfragen

8. Das Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau besitzt einen landwirtschaftlichen Betrieb, in dem Milch, Butter und Fleisch erzeugt werden. Bis zum Ende des Schuljahres 1991/1992 wurden außerdem unter der Leitung des Klosters eine Heimvolksschule und ein Kinderheim betrieben, in dem 120 bis 135 Schüler sowie die in der Schule, im Kinderheim und im Kloster tätigen Angestellten verpflegt wurden. Nach der Einführung der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch wurde dem Kloster für Milchlieferungen an Käufer zur Be- oder Verarbeitung eine Referenzmenge in Höhe von 68 262 kg zugeteilt.

9. Am 2. Dezember 1991 beantragte das Kloster beim Hauptzollamt Rosenheim (im folgenden: Hauptzollamt) die Zuteilung einer Referenzmenge für den Direktverkauf von Milch an den Verbraucher, wobei es folgendes geltend machte:

(1) Der Bedarf des Kinderheims an Milch und Butter werde aus der Erzeugung seines landwirtschaftlichen Betriebs gedeckt;

(2) der Preis der Milch stelle einen Teil des Betrages dar, den die Internatsschüler für die im Internat erbrachten Dienstleistungen entrichteten;

(3) das Kloster sei gezwungen, den Betrieb der Schule und des Kinderheims zum Ende

des Schuljahres 1991/1992 wegen Personalmangels einzustellen, wodurch sein landwirtschaftlicher Betrieb (der durch einen Zukauf im Jahre 1989 und durch einen geplanten Erweiterungsbau, der 1991 vollendet worden sei, ausgedehnt worden sei) eine ganz existentielle Bedeutung als Einnahmequelle bekomme.

10. Mit Bescheid vom 16. Januar 1992 lehnte das Hauptzollamt den Antrag des Klosters ab, wobei sich nach der Darstellung im Vorlagebeschluß darauf berief, daß der Antrag nach Ablauf der Frist gestellt worden sei, die für die Stellung eines „Registrierungsantrags" durch Erzeuger, die Milch unmittelbar an den Verbraucher verkauften, vorgesehen sei [11]. Gegen diesen ablehnenden Bescheid erhob das Kloster Klage beim Finanzgericht München; dieses hält es für erforderlich, zur Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1) Ist Artikel 12 Buchstabe h (Direktverkauf) der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 dahingehend auszulegen, daß hierunter auch die Milchlieferung eines landwirtschaftlichen Betriebs an ein Internat ein und desselben Trägers fällt, wenn die Milch gegen Entgelt an die Heiminsassen abgegeben wird?

Wenn ja:

2) Ist Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 insoweit gültig, als er die Frist zur Registrierung von Direktverkaufsreferenzmengen auf das Jahr 1984 beschränkt und nach Fristablauf eintretende betriebsbedingte Änderungen der Vermarktungsbedürfnisse nicht berücksichtigt?

3) Kann einem Milcherzeuger bei Versäumung der in Artikel 4 Absatz 1 [12] genannten Frist im Wege der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand oder aufgrund sonstiger allgemeiner Grundsätze des Gemeinschaftsrechts trotzdem eine Direktverkaufsreferenzmenge zugeteilt werden, wenn man berücksichtigt, daß ein rechtzeitig gestellter Antrag nach der Praxis der Verwaltungsbehörden abgelehnt worden wäre?

III — Zur ersten Vorabentscheidungsfrage

11. Der maßgebliche Artikel 12 Buchstabe h der Verordnung Nr. 857/84 definiert als

11 — Es wird jedoch darauf hingewiesen, daß der Vertreter des Hauptzollamts in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ausgeführt hat, daß der Antrag des Klosters abgelehnt worden sei, weil die Lieferung von Milch an das Internat als „Eigenverbrauch" anzusehen sei, und daß die Nichteinhaltung der Frist „nur der zweite Gesichtspunkt" sei, der zu dieser Entscheidung geführt habe.

12 — Anm. d. Ü.: Die Fußnote betrifft nur die griechische Übersetzung des Vorlagebeschlusses und wird daher nicht wiedergegeben.

„unmittelbar an den Verbraucher verkaufte Milch oder unmittelbar an den Verbraucher verkauftes Milchäquivalent" Milch oder in Milchäquivalent umgewandelte Milcherzeugnisse, die *ohne Einschaltung eines Milch be- oder verarbeitenden Unternehmens verkauft werden*. Aus der Darstellung im Vorlagebeschluß geht außerdem klar hervor, daß das im Ausgangsrechtsstreit klagende Kloster an die im Internat verpflegten Schüler Milchmengen zum Verbrauch ohne Einschaltung eines Milch be- oder verarbeitenden Unternehmens abgab. Das Problem, das das vorlegende Gericht beschäftigt, besteht folglich offenkundig darin, inwieweit die Abgabe von Milch zum Verbrauch unter den oben angegebenen Umständen als „Verkauf" angesehen werden kann.

12. Ich bin — in diesem Punkt in Übereinstimmung mit der Kommission — der Ansicht, daß zur Beantwortung dieser Frage vor allem das Ziel der Errichtung des Zusatzabgabensystems zu berücksichtigen ist. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat [13], zielt die Erhebung der Zusatzabgabe darauf ab, auf dem durch strukturelle Überschüsse gekennzeichneten Milchmarkt das Gleichgewicht eine Beschränkung der Erzeugung wiederherzustellen. Zur Erreichung dieses Ziels, das, wie entschieden worden ist [14], in Einklang mit Artikel 39 des Vertrages steht, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber als Mittel dafür, von der Milcherzeugung abzuhalten, die Verpflichtung zur Zahlung der Abgabe gewählt, wenn eine Überschreitung einer Milchmenge (Referenzmenge) festgestellt wird, die der Menge entspricht, die im maßgeblichen Referenzjahr entweder zur Be- oder Verarbeitung geliefert (Formel A) oder gekauft worden ist (Formel B) oder die unmittelbar an den Verbraucher verkauft worden ist.

13. Unter diesen Umständen und da in den maßgeblichen Regelungen keine entsprechenden Unterscheidungen getroffen werden, ist der Begriff „Verkauf von Milch unmittelbar an den Verbraucher", wenn das Ziel der Zusatzabgabenregelung so vollständig wie möglich erreicht werden soll, so weit wie möglich auszulegen, so daß darunter jede Form der entgeltlichen [15] Übertragung einer Milchmenge zum Verbrauch ohne Be- oder Verarbeitung an einen Dritten fällt. Wenn diese Voraussetzungen vorliegen, sind andere Merkmale, was die Bedingungen angeht, unter denen die Übertragung stattfindet, als unerheblich für die Definition des Begriffes anzusehen. So kann weder der Umstand, daß die Übertragung der Milch nicht aufgrund eines selbständigen Vertrages, sondern aufgrund einer vertraglichen Beziehung stattfindet, in deren Rahmen der Erzeuger verpflichtet ist, seinem Vertragspartner über eine bestimmte Menge Milch hinaus auch Waren oder Dienstleistungen anderer Art zu verschaffen, noch natürlich auch der Ort, an

13 — Vgl. z. B. Urteile vom 17. Mai 1988 in der Rechtssache 84/87, Erpelding, Slg. 1988, 2647, Randnr. 26, vom 27. Mai 1993 in der Rechtssache C-290/91, Peter, Slg. 1993, I-2981, Randnr. 13, und vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-351/92, Graf, Slg. 1994, I-3361, Randnr. 26.

14 — Vgl. das in der vorstehenden Fußnote zitierte Urteil Erpelding, Randnr. 26.

15 — Ein Entgelt muß meines Erachtens vorhanden sein, weil der Begriff „Verkauf" verwendet wird. Es wird jedoch darauf hingewiesen, daß die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92, die nun seit dem 1. April 1993 für die Zusatzabgabenregelung gilt, den Begriff „Direktverkauf von Milch oder Milchäquivalent" noch weiter definiert und unter diesen Begriff ausdrücklich *unentgeltliche Überlassung* oder Verkauf von Milch oder Milcherzeugnissen ohne Einschaltung eines behandelnden oder verarbeitenden Unternehmens subsumiert (vgl. Artikel 12 Buchstabe h dieser Verordnung).

dem die Milch verbraucht wird, einen Einfluß haben [16].

14. Das vorlegende Gericht scheint keine Zweifel daran zu haben, daß „Verkauf unmittelbar an den Verbraucher" im Sinne von Artikel 5c Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 und 12 Buchstabe h der Verordnung Nr. 857/84 auch die Abgabe von Milch unter den im Vorlagebeschluß beschriebenen Bedingungen darstellt, d. h. die Abgabe von aus dem landwirtschaftlichen Betrieb des Klosters stammenden Milchmengen gegen ein Entgelt, das in dem Gesamtbetrag inbegriffen ist, den die Schüler für die im Internat erbrachten Dienstleistungen entrichten, an die Schüler der vom Kloster betriebenen Privatschule, die in dem vom Kloster geleiteten Internat verpflegt werden [17]. Das vorlegende Gericht führt jedoch aus, das Hauptzollamt habe ihm gegenüber in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, daß die Abgabe von Milch zum Verbrauch unter den dargelegten Bedingungen nach Auffassung der Kommission „Eigenverbrauch" darstelle, zum einen, weil die Pensionäre „ihre eigene Erzeugung verbrauchen", zum anderen, weil das Kloster nicht als Erzeuger angesehen werden könne, der unmittelbar an den Verbraucher verkaufe, da seine Erzeugung an Ort und Stelle abgegeben werde.

15. Wie das vorlegende Gericht zu Recht bemerkt, läßt sich für die von der Kommission vertretene Auffassung [18] keine Grundlage in den hier maßgeblichen Vorschriften finden. Es ist sicherlich selbstverständlich, daß der Verbrauch von Milch durch den Erzeuger selbst keinen „Verkauf unmittelbar an den Verbraucher" darstellt, während es auf der anderen Seite (vgl. oben unter 13. und in Fußnote 15) keinen „Verkauf" im Sinne der Vorschriften, die für die Zusatzabgabenregelung während der im vorliegenden Fall maßgeblichen Zeit galten, darstellt, wenn Milch zum Verbrauch an Dritte (z. B. an die im landwirtschaftlichen Betrieb des

16 — Die Verordnung (EWG) Nr. 536/93 der Kommission vom 9. März 1993 (ABl. L 57, S. 12), durch die Bestimmungen zur Durchführung der Zusatzabgabenregelung in ihrer seit dem 1. April 1993 aufgrund der Verordnung Nr. 3950/92 geltenden Fassung erlassen wurden, bestimmt in Artikel 1 Nr. 1, daß vermarktete Milch- oder Milchäquivalenzmengen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92, die daher der Zusatzabgabenregelung unterliegen, „alle Milch- und Milchäquivalenzmengen ... [sind], die einen im Hoheitsgebiet ... [eines] Mitgliedstaats gelegenen Betrieb *verlassen*" (Hervorhebung durch mich). Diese Vorschrift, die nach dem Entstehen der bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Streitigkeit erlassen worden ist, kann keinen Einfluß auf die Auslegung der im vorliegenden Fall maßgeblichen Vorschriften haben (vgl. Urteile vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-151/93, Voogd Vleesimport en -export, Slg. 1994, I-4915, Randnr. 15, und vom 22. Dezember 1993 in der Rechtssache C-304/92, Lloyd-Textil, Slg. 1993, I-7007, Randnr. 17). Unabhängig davon hat die obengenannte Vorschrift meines Erachtens nur die Bedeutung, daß Milchmengen, die nicht einmal den entsprechenden Betrieb (den Artikel 9 als „Gesamtheit der vom Erzeuger bewirtschafteten Produktionseinheiten" definiert) verlassen, nicht als vermarktet angesehen werden und folglich nicht der Zusatzabgabenregelung unterliegen. Sie kann demzufolge nicht dahin ausgelegt werden, daß eine Milchmenge, die den Betrieb des Erzeugers verlassen hat und an den Verbraucher ohne Einschaltung eines Be- oder Verarbeitungsunternehmens verkauft worden ist, allein aus dem Grund nicht unter die Abgabenregelung fällt, daß ein *räumlicher Zusammenhang* zwischen dem Ort, an dem das Unternehmen niedergelassen ist, und dem Ort (z. B. Internat, Restaurant oder Hotel, das vielleicht dem Erzeuger gehört) besteht, an dem diese Menge zum Verbrauch abgegeben worden ist.

17 — Die geprüfte Vorabentscheidungsfrage wirft — ich weise darauf hin — nicht das Problem der Auslegung des Artikels 12 Buchstabe h der Verordnung Nr. 857/84 in Verbindung mit den Milchmengen auf, die an die im Kloster, in der Schule und im Internat Beschäftigten abgegeben wurden, sondern nur in bezug auf die Mengen, die an die im Internat verpflegten Schüler abgegeben wurden.

18 — In ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof bestreitet die Kommission, daß sie jemals konkret diese Auffassung vertreten habe. Vermutlich beziehe sich der Vorlagebeschluß jedoch auf folgenden Fall, der auf das Jahr 1986 zurückgehe: Die zuständige Dienststelle der Kommission habe auf eine entsprechende Anfrage hin die Auffassung vertreten, daß Milchmengen, die in einem Rehabilitationszentrum für psychisch Kranke an dort behandelte Kranke abgegeben würden, die aus therapeutischen Gründen am Produktionsprozeß teilnähmen, nicht unter die Zusatzabgabenregelung fielen, weil unter diesen Bedingungen ein Fall des „Eigenverbrauchs" vorliege. Nach Auffassung der Kommission besteht der Gesichtspunkt, unter dem sich die Abgabe von Milch an diese Kranken und die Abgabe von Milch an die Schüler, die im Internat des im Ausgangsverfahrens klagenden Klosters verpflegt werden, sich unterscheiden, darin, daß die letztgenannten mit der Produktion gar nichts zu tun haben. Ich teile diese Auffassung der Kommission nicht: Meines Erachtens ist davon auszugehen, daß die Milchmengen, die an die Kranken unter den beschriebenen Voraussetzungen abgegeben werden, nur dann nicht unter die Zusatzabgabenregelung fallen, wenn der Erzeuger (d. h. gemäß Artikel 12 Buchstabe c der Verordnung Nr. 857/84 der Leiter des landwirtschaftlichen Betriebs, aus dem die Milch stammte) für diese Mengen kein Entgelt erhielt.

Erzeugers Beschäftigten) abgegeben wird, ohne daß ein Entgelt erhoben wird. Ich sehe jedoch nicht, wie man annehmen könnte, daß die Internatsschüler, die im Internat des im Ausgangsverfahren klagenden Klosters verpflegt wurden, „ihre eigene Erzeugung" verbraucht haben, und zwar allein deshalb, weil die Milch, die an sie gegen Entgelt (daran erinnere ich) abgegeben wurde, aus dem landwirtschaftlichen Betrieb des Klosters stammte. Ich habe im übrigen bereits ausgeführt (siehe oben unter 13. und in Fußnote 16), daß der Ort, an dem die verkaufte Milch abgegeben wird, meines Erachtens keinen Einfluß auf die Definition des Begriffs „Verkauf unmittelbar an den Verbraucher" hat.

16. Zusammenfassend schlage ich vor, die erste Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu beantworten: „Es stellt einen ‚Verkauf von Milch oder Milchäquivalent unmittelbar an den Verbraucher' im Sinne von Artikel 12 Buchstabe h der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 dar, wenn an in einem Internat verpflegte Personen Milch oder Milcherzeugnisse, die aus dem Betrieb des Trägers stammen, unter dessen Leitung auch das Internat betrieben wird, gegen Entgelt abgegeben werden."

IV — Zur zweiten Vorabentscheidungsfrage

17. Im Vorlagebeschluß wird ausgeführt, daß die Zweifel des vorlegenden Gerichts an der Gültigkeit des Artikels 4 Absatz der Verordnung Nr. 1371/84 (Artikel 5 Absatz 1 der Kodifizierungsverordnung Nr. 1546/88) darauf zurückzuführen seien, daß diese Vorschrift, durch die eine Ausschlußfrist festgesetzt werde, innerhalb deren die Erzeuger, die Milch unmittelbar an den Verbraucher verkauften, um die entsprechenden Referenzmengen zu erhalten, einen „Registrierungsantrag" mit Angaben der Art und Menge ihrer Verkäufe im Referenzjahr zu stellen hätten, keinerlei Ausnahmen von dieser Verpflichtung insbesondere zugunsten der Erzeuger vorsehe, deren betriebliche Situation sich nach Ablauf der Frist derart ändere, daß die Zuteilung einer Referenzmenge für die Erhaltung der Existenz dieser Unternehmen notwendig sei. Das vorlegende Gericht erklärt nicht, nach welchem Grundsatz seiner Ansicht nach eine Verpflichtung des Gemeinschaftsgesetzgebers begründet werden kann, eine solche Ausnahme vorzusehen. Ich meine jedoch, daß die streitige Vorschrift, um eine sachdienliche Antwort auf die zweite Vorabentscheidungsfrage geben zu können, unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu prüfen ist, d. h. daß der Zweck zu ermitteln ist, den sie verfolgt, und daß die Eignung und die Erforderlichkeit der eingeführten Regelung zur Erreichung dieses Zwecks zu beurteilen ist [19].

18. Zunächst muß ich anmerken, daß in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr.

19 — Zur Prüfung — in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz — der Gültigkeit von Vorschriften, die eine Ausschlußfrist festsetzen und die Folgen der Überschreitung dieser Frist regeln oder diesbezügliche Sanktionen vorschreiben, vgl. u. a. Urteile vom 7. Dezember 1993 in der Rechtssache C-339/92, ADM Ölmühlen, Slg. 1993, I-6473, Randnrn. 15 ff., vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-155/89, Philipp Brothers, Slg. 1990, I-3265, Randnrn. 33 ff., vom 2. Mai 1990 in der Rechtssache 357/88, Hopermann, Slg. 1990, I-1669, Randnrn. 14 ff., und vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 266/84, Denkavit France, Slg. 1986, 149, Randnrn. 17 ff.

1371/84 als Folge der nicht fristgerechten Stellung des in ihm vorgesehenen „Registrierungsantrags" der Verlust des Rechts des Erzeugers auf Zuteilung einer Referenzmenge für Verkäufe von Milch unmittelbar an den Verbraucher nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Liest man diese Vorschrift jedoch in Verbindung mit Artikel 4 Absätze 2 und 4 Buchstaben a und b, aus denen hervorgeht, daß die Festsetzung der Referenzmengen für Verkäufe von Milch unmittelbar an den Verbraucher aufgrund der Angaben erfolgt, die die Erzeuger zusammen mit den „Registrierungsanträgen" vorzulegen haben, so bleibt meines Erachtens kein Zweifel daran, daß die Zuteilung derartiger Referenzmengen ausgeschlossen ist, wenn der „Registrierungsantrag" nach Ablauf der entsprechenden Frist gestellt wird.

19. Was die Ermittlung des Zwecks der streitigen Regelung angeht, muß ich zunächst darauf hinweisen, daß die einzelbetrieblichen Referenzmengen, deren Überschreitung die Verpflichtung zur Zahlung der Zusatzabgabe auslöst, grundsätzlich, was Verkäufe von Milch unmittelbar an den Verbraucher angeht, den Direktverkäufen des Erzeugers während des Referenzjahres zuzüglich eines bestimmten Prozentsatzes entsprechen (vgl. Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84). Es kann jedoch notwendig werden, die einzelbetrieblichen Referenzmengen zu berichtigen, die sich aufgrund der oben angegebenen Gesichtspunkte ergeben, damit das Grundprinzip des Systems beachtet wird, wonach (siehe Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84) die einzelbetrieblichen Referenzmengen in keinem Fall eine bestimmte *Gesamtmenge* überschreiten dürfen, die im Anhang zur Verordnung Nr. 857/84 (für jeden Mitgliedstaat in unterschiedlicher Höhe) festgesetzt ist. Diese Möglichkeit der Berichtigung der einzelbetrieblichen Referenzbeträge um einen einheitlichen Prozentsatz sah gerade Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1371/84 vor. In Anbetracht dessen war der Gemeinschaftsgesetzgeber offensichtlich der Auffassung, daß aus Gründen der rationellen und effektiven Verwaltung des Systems eine Registrierung der Erzeuger, die unmittelbar an den Verbraucher verkaufen, sowie der grundlegenden Daten erfolgen müsse, die die Tätigkeit dieser Erzeuger betreffen, um rechtzeitig den vorhandenen Bedarf an Zuteilungen der entsprechenden Referenzmengen sowie die Möglichkeit der Berichtigung dieser Mengen einschätzen zu können, damit keine Überschreitung der Gesamtmenge eintritt, die für den betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen ist [20]. Unter diesen Umständen stellen die Festlegung einer Frist, innerhalb deren die Erzeuger dieser Kategorie einen entsprechenden „Registrierungsantrag" mit Angaben über Art und Menge der von ihnen in dem für die Bestimmung der Referenzmenge maßgeblichen Zeitraum getätigten Direktverkäufe an den Verbraucher einzureichen haben, und darüber hinaus die Bestimmung, daß die Nichtbeachtung dieser Ausschlußfrist zum Verlust des Rechts der Erzeuger auf Stellung eines Antrags auf Zuteilung einer Referenzmenge führt, meines Erachtens Maßnahmen dar, die grundsätzlich als geeignet und erforderlich zur Erreichung des oben genannten Zwecks erscheinen.

20. Diese Regelungen können keinesfalls — gemessen an dem Ziel, das mit ihnen verfolgt wird, — allein deshalb als unverhältnismäßig angesehen werden, weil keine Möglichkeit

20 — In Anbetracht dieser besonderen Funktion der Frist für die Einreichung des „Registrierungsantrags" ist die Festsetzung dieser Frist als „Durchführungsbestimmung" der Zusatzabgabenregelung anzusehen, die durch die Ermächtigungsvorschrift in Artikel 5c Absatz 7 der Verordnung Nr. 804/68 gedeckt ist, auf die u. a. die Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission gestützt ist (vgl. Urteile vom 27. Juni 1990 in der Rechtssache C-118/89, Lingenfelser, Slg. 1990, I-2637, Randnr. 11, und vom 18. Januar 1990 in der Rechtssache C-345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, Slg. 1990, I-159, Randnr. 9, sowie das in der vorangehenden Fußnote zitierte Urteil Hopermann, Randnr. 7).

vorgesehen ist, nach Ablauf der Frist den Erzeugern, um die es in der zweiten Vorabentscheidungsfrage geht, eine Referenzmenge zuzuteilen. Es liegt sicherlich auf der Hand, daß die Schaffung einer solchen Möglichkeit im Rahmen der Zusatzabgabenregelung nur denkbar wäre, wenn es um einen Erzeuger ginge, der vor der Einführung dieser Regelung Verkäufe unmittelbar an den Verbraucher getätigt hat und folglich ein Recht darauf hat, einen „Registrierungsantrag" mit dem Ziel einzureichen, daß ihm die entsprechende Referenzmenge zugeteilt wird. Die zweite Vorabentscheidungsfrage kann sich demzufolge nur auf Erzeuger beziehen, die dieser besonderen Kategorie angehören; zu dieser Feststellung zwingen überdies auch die tatsächlichen Gegebenheiten in der beim vorlegenden Gericht anhängigen Sache. Weder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch ein anderer allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts zwang jedoch den Gemeinschaftsgesetzgeber dazu, eine Regelung vorzusehen, wonach ein Erzeuger, der sich frei dafür entschieden hat, dieses obengenannte Recht nicht innerhalb der gesetzten Frist auszuüben, dieses Recht nach Ablauf der Frist schlicht und einfach deshalb ausüben kann, weil sich nach diesem letztgenannten Zeitpunkt die Bedingungen geändert haben, unter denen er seine Tätigkeit ausübt [21]. Dies gilt um so mehr, als die Zuerkennung eines solchen Rechts möglicherweise die Interessen Dritter berühren würde: Die Zuteilung von Referenzmengen nach Ablauf der Frist könnte nämlich — damit die Grenze des Höchstbetrags, die nicht überschritten werden darf, beachtet wird — zu einer nachträglichen Verringerung der Referenzmengen führen, die den Erzeugern zugeteilt worden sind, die in Ausübung ihres Rechts fristgemäß einen „Registrierungsantrag" eingereicht, eine Referenzmenge erhalten und ihre unternehmerische Tätigkeit entsprechend geplant haben [22].

21. Ich schlage daher vor, die zweite Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu beantworten.

21 — Eine andere Behandlung des Problems wäre geboten, wenn sich die Frage der nicht fristgerechten Einreichung des „Registrierungsantrags" aufgrund höherer Gewalt stellte. Nichts läßt im Vorlagebeschluß die Schlußfolgerung zu, daß vor dem nationalen Gericht derartige Gründe geltend gemacht wurden; außerdem ist absolut sicher, daß in Anbetracht der Definition, die dem Begriff der höheren Gewalt durch die Rechtsprechung vor allem in dem Bereich des Gemeinschaftsrechts, der für die gemeinsame Agrarpolitik gilt, gegeben wird („gewöhnliche ... und unvorhersehbare ... Umstände ..., die vom Willen des betreffenden Wirtschaftsteilnehmers unabhängig sind und deren Folgen trotz aller aufgewandten Sorgfalt nur um den Preis unverhältnismäßiger Opfer vermeidbar gewesen wären"; vgl. aus der neuesten Rechtsprechung das Urteil vom 15. Dezember 1994 in der Rechtssache C-136/93, Transáfrica, Slg. 1994, I-5757, Randnr. 14) nicht davon ausgegangen werden könnte, daß ein Fall höherer Gewalt vorliegt, der die Stellung eines „Registrierungsantrags" nach Ablauf der entsprechenden Frist rechtfertigt, wenn die nach dem letztgenannten Zeitpunkt eingetretene Änderung der Unternehmenssituation des Betroffenen die Erlangung einer Referenzmenge erforderlich machte, die er bereits besäße, wenn er sich nicht aus freien Stücken dafür entschieden hätte, keinen entsprechenden Antrag zu stellen.

22 — Es wird jedoch darauf hingewiesen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die Probleme nicht verkannt hat, die für einen Erzeuger entstehen können, der *zwar die erforderlichen Schritte dafür unternommen, hat daß ihm die ihm zustehenden Referenzmengen zugeteilt werden*, der jedoch aufgrund einer späteren Änderung der Voraussetzungen, unter denen er sein Geschäft betreibt, auf Schwierigkeiten stößt: a) Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1371/84 sah vor, daß Erzeuger, die eine Referenzmenge für den Direktverkauf erhalten haben und die ihre Direktverkäufe ganz oder teilweise einstellen, unter bestimmten Voraussetzungen eine Referenzmenge für Lieferungen an Käufer zur Be- oder Verarbeitung erhalten können. b) Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1371/84 [in der durch Artikel 1 Nr. 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 1955/84 der Kommission vom 9. Juli 1984, ABl. L 182, S. 10, geänderten Fassung] sah vor, daß die Erzeuger, die über eine Referenzmenge für Lieferungen an Käufer verfügen und die diese Lieferungen vollständig oder teilweise einstellen, *(offensichtlich auch nach Ablauf der Frist für die Einreichung eines „Registrierungsantrags")* eine Referenzmenge für Direktverkäufe unter der Voraussetzung erhalten können, daß eine solche Menge zugeteilt werden kann, ohne daß eine Überschreitung der Gesamtmenge für den betreffenden jeweiligen Mitgliedstaat eintritt. c) Der durch Artikel 1 Nr. 3 der Verordnung Nr. 590/85 eingefügte Artikel 6a der Verordnung Nr. 857/84 sah vor, daß Erzeuger mit zwei Referenzmengen (für Lieferungen an Käufer und für Direktverkäufe) nachträglich auf Antrag eine Erhöhung einer der beiden Mengen bewilligt wird, die eine Herabsetzung der anderen voraussetzt, damit Änderungen der Vermarktungsbedürfnisse berücksichtigt werden können.

„Die Gültigkeit des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 [Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988], durch den eine am 31. Dezember 1984 ablaufende Frist festgelegt wurde, deren Nichteinhaltung zum Verlust des Rechts des Erzeugers auf Zuteilung einer Referenzmenge für Verkäufe von Milch unmittelbar an den Verbraucher führte, wird dadurch nicht berührt, daß diese Vorschrift keine Möglichkeit vorsieht, daß nach dem Ablauf der Frist ein entsprechender Antrag von einem Erzeuger eingereicht wird, der einen solchen Antrag nicht gestellt hatte, wozu er berechtigt war, und dessen Vermarktungsbedürfnisse sich nach Ablauf der Frist derart geändert haben, daß er obengenannte Referenzmenge jetzt unbedingt benötigt."

V — Zur dritten Vorabentscheidungsfrage

22. Die dritte Vorabentscheidungsfrage des nationalen Gerichts geht dahin, ob trotz des Ablaufs der Frist des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1371/84 einem Erzeuger eine Referenzmenge für Direktverkäufe „im Wege der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand oder aufgrund sonstiger allgemeiner Grundsätze des Gemeinschaftsrechts" zugeteilt werden kann, wenn berücksichtigt wird, daß der in der obengenannten Vorschrift vorgesehene „Registrierungsantrag", auch wenn er fristgemäß eingereicht worden wäre, „nach der Praxis der Verwaltungsbehörden" dennoch abgelehnt worden wäre.

23. Wie aus den Gründen des Vorlagebeschlusses hervorgeht, wird die Frage gestellt, weil der „Registrierungsantrag" nach der Darstellung des nationalen Gerichts auch dann abgelehnt worden wäre, wenn das im Ausgangsverfahren klagende Kloster ihn fristgemäß eingereicht hätte, da die zuständigen nationalen Stellen der Auffassung waren, daß die Abgabe von Milch an die im Internat verpflegten Schüler — gemäß der Ansicht der Kommission [23] — keinen „Verkauf von Milch unmittelbar an den Verbraucher" im Sinne der im vorliegenden Fall maßgeblichen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen darstelle.

24. Ich werde gleich von vornherein hervorheben müssen, daß der objektive Umstand allein, daß in Anbetracht der bestehenden Verwaltungspraxis die Möglichkeit oder sogar die Gewißheit besteht, daß die zuständige nationale Stelle den fristgerecht eingereichten „Registrierungsantrag" ablehnen würde, da sie (in Anbetracht des oben in Abschnitt III Ausgeführten zu Unrecht) der Auffassung ist, daß ein Erzeuger, der Milch unter den oben angegebenen Voraussetzungen zum Verbrauch abgibt, keine Direktverkäufe in dem maßgeblichen Referenzjahr getätigt hat, nicht dafür ausreichen würde,

23 — Siehe zu dieser Frage die obigen Ausführungen unter 14. und 15. sowie in Fußnote 18.

diesem Erzeuger die Möglichkeit einzuräumen, seinen Antrag nach Ablauf der Frist einzureichen. Der oben angegebene objektive Umstand hinderte ihn nämlich nicht daran, den Antrag fristgemäß einzureichen und danach die vorgesehenen Rechtsbehelfe gegen die Ablehnung seines Antrags einzulegen, damit von dem zuständigen Rechtsprechungsorgan (gegebenenfalls nach Vorlage einer Vorabentscheidungsfrage an den Gerichtshof) die Rechtswidrigkeit dieser Ablehnung festgestellt wird.

25. Das vorlegende Gericht meint jedoch, daß es unter Umständen möglich sei, in Anbetracht der tatsächlichen Gegebenheiten der bei ihm anhängigen Sache die Einreichung eines „Registrierungsantrags" trotz des Ablaufs der betreffenden Frist (aber auch des möglichen Ablaufs der in § 56 Absatz 3 der Finanzgerichtsordnung vorgesehen Ausschlußfrist des nationalen Rechts) nach dem „auch im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundsatz der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand" zuzulassen. Der genaue Inhalt, den das vorlegende Gericht dem Grundsatz gibt, auf den es sich beruft, ist nicht klar. Meines Erachtens ist damit gemeint, daß die streitige Frist möglicherweise für das im Ausgangsverfahren klagende Kloster wieder zu laufen beginnen könnte, weil die nicht fristgerechte Einreichung des „Registrierungsantrags" durch das Kloster nicht auf den objektiven Umstand des Bestehens einer Verwaltungspraxis zurückzuführen ist, die die Ablehnung des Antrags möglich oder sicher machte, sondern darauf, daß das Kloster in Anbetracht dieser Verwaltungspraxis davon *überzeugt* war, daß die Stellung dieses Antrag zwecklos sei.

26. An dieser Stelle kann ich darauf hinweisen, daß der Ablauf einer Frist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes [24] jemandem nicht entgegengehalten werden kann, der verpflichtet war, innerhalb dieser Frist tätig zu werden, wenn er sich in diesem Zusammenhang in einem entschuldbaren Irrtum befand. Außerdem hat der Gerichtshof vor kurzem entschieden [25], daß ein Fall eines entschuldbaren Irrtums in bezug auf den Beginn der Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen gegeben ist, insbesondere dann, wenn das zuständige Gemeinschaftsorgan ein Verhalten an den Tag gelegt hat, das für sich genommen oder aber in ausschlaggebendem Maß geeignet gewesen ist, bei dem Betroffenen eine hinnehmbare Verwirrung hervorzurufen. Ich bin der Meinung, daß der Begriff des entschuldbaren Irrtums in diesem letztgenannten Fall nur eine spezielle Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes darstellt [26]. Hat sich ein einzelner, um ein vollständiges und genaues Bild der rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten eines bestimmten Falles zu erlangen, verständlicherweise an das diesbezügliche Verhalten der zuständigen Organe gehalten, so dürfen ihn nicht die nachteiligen Folgen eines Verhaltens der Verwaltungsbehörden treffen, durch das er nicht aufgeklärt, sondern vielmehr irregeführt wurde. In Anbetracht dessen ist jedoch eine entsprechende Entstehung eines entschuldbaren Irrtums sowohl in bezug auf Fristen anzunehmen, die das Gemeinschaftsrecht setzt, was

24 — Urteile vom 18. Oktober 1977 in der Rechtssache 25/68, Schertzer/Parlament, Slg. 1977, 1729, Randnr. 19, vom 5. April 1979 in der Rechtssache 117/78, Orlandi/Kommission, Slg. 1979, 1613, Randnrn. 10 und 11, und vom 15. Dezember 1994 in der Rechtssache C-195/91 P, Bayer/Kommission, Slg. 1994, I-5619, Randnrn. 25 und 26. Vgl. auch das Urteil vom 5. Oktober 1988 in der Rechtssache 129/87, Fingruth, Slg. 1988, 6121, Randnr. 15.

25 — Vgl. das in der vorhergehenden Fußnote zitierte Urteil, Bayer, Randnrn. 25 und 26.

26 — Vgl. das in Fußnote 24 zitierte Urteil Fingruth, Randnr. 15.

*Verwaltungs*verfahren angeht, als auch bei Fällen, in denen die Versäumung der Frist nicht mit dem Verhalten eines Gemeinschaftsorgans, sondern mit dem einer nationalen Stelle zusammenhängt, die eine Zuständigkeit ausübt, die ihr durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumt wird [27].

27. Es stellt sich nun die Frage, ob die bei einem bestimmten Erzeuger in Anbetracht der betreffenden Praxis der zuständigen nationalen Stelle entstandene Überzeugung, daß der „Registrierungsantrag", auch wenn er fristgemäß eingereicht worden wäre, von dieser Stelle infolge einer fehlerhaften Auslegung und Anwendung der materiellen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen abgelehnt worden wäre, als entschuldbarer Irrtum angesehen werden könnte, der die Versäumung in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1371/84 vorgesehenen Frist rechtfertigen könnte. Diese Frage ist meines Erachtens zu verneinen. Auch wenn der Grundsatz bejaht wird, daß der entschuldbare Irrtum nicht nur auf Gesichtspunkte, die unmittelbar oder mittelbar mit dem Beginn, der Dauer und dem Ablauf der Frist zusammenhängen, sondern auch auf das Schicksal des Antrages — aus materieller Sicht — beziehen kann, der innerhalb dieser Frist einzureichen ist, glaube ich nicht, daß die Überzeugung, die unter den dargelegten Voraussetzungen bei dem Erzeuger entstanden ist, eine *hinnehmbare Verwirrung* darstellt: Ich habe bereits Gelegenheit gehabt, darauf hinzuweisen (siehe oben unter 24.), daß nichts den Erzeuger daran hinderte, trotz des Bestehens einer bestimmten Verwaltungspraxis den „Registrierungsantrag" einzureichen und nach der Ablehnung dieses Antrags den betreffenden gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

28. Der Vollständigkeit halber muß ich jedoch hinzufügen, daß es dann, wenn bejaht wird, daß die Überzeugung, die sich unter den oben angegebenen Voraussetzungen gebildet hat, grundsätzlich eine „hinnehmbare Verwirrung" darstellt, Sache des nationalen Gerichts ist, zu beurteilen, ob die Verwirrung ausschließlich oder in ausschlaggebendem Maße auf die Praxis der zuständigen Stelle zurückzuführen ist. Im Rahmen dieser Untersuchung des Gerichts wäre z. B. zu prüfen, wann die Verwaltungspraxis, die die Verwirrung hervorgerufen hat, entstanden ist [28], ob diese Praxis beständig verfolgt wurde und inwieweit sie speziell das Schicksal von Anträgen betraf, die von Erzeugern vorgelegt wurden, die unter den gleichen Voraussetzungen tätig waren wie der Erzeuger, der sich auf einen entschuldbaren Irrtum beruft.

29. Zusammenfassend schlage ich vor, die dritte Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu beantworten: „Der Umstand, daß ein innerhalb der durch Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 [Artikel 5 Absatz

27 — Zur Bindung der nationalen Stellen durch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, wenn diese Stellen eine Zuständigkeit ausüben, die ihnen durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumt wird, siehe u. a. Urteile vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch, Slg. 1986, 3477, Randnrn. 8 und 9, vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88, Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 19, vom 11. Juli 1989 in den Rechtssachen 196/88 bis 1989/88, Cornée u. a., Slg. 1989, 2309, Randnr. 14, vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-16/89, Spronk, Slg. 1990, I-3185, Randnrn. 13, 17 und 28, und vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-2/92, Bostock, Slg. 1994, I-955, Randnr. 16.

28 — Die Kommission weist in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof darauf hin, daß die streitige Frist am 31. Dezember 1984 abgelaufen sei, daß ihre Auffassung, auf die sich das Hauptzollamt möglicherweise vor dem nationalen Gericht als Grund für die von ihm verfolgte Praxis berufen habe, aber im Jahre 1986 vertreten worden sei (vgl. zu diesem Punkt auch die Ausführungen in Fußnote 18).

1 der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988] gesetzten Frist eingereichter ‚Registrierungsantrag' gemäß einer von der für die Anwendung der betreffenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift zuständigen nationalen Stelle verfolgten Verwaltungspraxis aufgrund einer fehlerhaften Auslegung und Anwendung der maßgeblichen materiellen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften abgelehnt worden wäre, kann nach den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts die Einreichung dieses ‚Registrierungsantrags' nach Ablauf der Frist nicht rechtfertigen."

Vorschlag

Nach alledem schlage ich vor, die Vorabentscheidungsfragen wie folgt zu beantworten:

1) Es stellt einen „Verkauf von Milch oder Milchäquivalent unmittelbar an den Verbraucher" im Sinne von Artikel 12 Buchstabe h der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 dar, wenn an in einem Internat verpflegte Personen Milch oder Milcherzeugnisse, die aus dem Betrieb des Trägers stammen, unter dessen Leitung auch das Internat betrieben wird, gegen Entgelt abgegeben werden.

2) Die Gültigkeit des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 [Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988], durch den eine am 31. Dezember 1984 ablaufende Frist festgelegt wurde, deren Nichteinhaltung zum Verlust des Rechts des Erzeugers auf Zuteilung einer Referenzmenge für Verkäufe von Milch unmittelbar an den Verbraucher führte, wird dadurch nicht berührt, daß diese Vorschrift keine Möglichkeit vorsieht, daß nach dem Ablauf der Frist ein entsprechender Antrag von einem Erzeuger eingereicht wird, der einen solchen Antrag nicht gestellt hatte, wozu er berechtigt war, und dessen Vermarktungsbedürfnisse sich nach Ablauf der Frist derart geändert haben, daß er obengenannte Referenzmenge jetzt unbedingt benötigt.

3) Der Umstand, daß ein innerhalb der durch Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 [Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988]

gesetzten Frist eingereichter „Registrierungsantrag" gemäß einer von der für die Anwendung der betreffenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift zuständigen nationalen Stelle verfolgten Verwaltungspraxis aufgrund einer fehlerhaften Auslegung und Anwendung der maßgeblichen materiellen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften abgelehnt worden wäre, kann nach den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts die Einreichung dieses „Registrierungsantrags" nach Ablauf der Frist nicht rechtfertigen.