FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

föredraget den 15 juni 1995 *

1. Det är förvisso inte första gången som domstolen har att tolka bestämmelser som hör till tilläggsavgiftssystemet för mjölk. Trots mycket omfattande rättspraxis på området har domstolen emellertid inte haft tillfälle att tolka de bestämmelser som särskilt gäller för betalning av tilläggsavgift på mjölkkvantiteter som säljs direkt till konsumtion. De frågor som Finanzgericht München har fört vidare till domstolen rör just dessa bestämmelser.

I — Rättsregler

2. För att komma till rätta med ökningen av mjölkproduktionen infördes genom artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 [1], vilken tillades förordningen genom artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 [2], en tilläggsavgift som skall betalas för de kvantiteter mjölk eller andra mjölkprodukter som antingen har levererats till en uppköpare för behandling eller bearbetning eller som har sålts direkt till konsumtion och som överskrider en viss referenskvantitet.

3. Vad beträffar betalningen av den avgift som utgår för de kvantiteter mjölk som levereras till en uppköpare för behandling eller bearbetning, har systemet genomförts i medlemsstaterna med utgångspunkt från av en av de två metoder som är stadgade i den ovan nämnda artikel 5c.1. Enligt metod A skall *producenterna* av mjölk eller andra mjölkprodukter betala avgiften för de kvantiteter mjölk eller andra mjölkprodukter som de har levererat till uppköpare och som för ifrågavarande tolvmånadersperiod överstiger en viss referenskvantitet. Enligt metod B skall *uppköparna* av mjölk eller andra mjölkprodukter betala avgiften för de kvantiteter som har levererats till dem av producenterna och som överstiger en viss referenskvantitet. Vid tillämpningen av den sist nämnda metoden övervältras den avgift som åvilar uppköparen på de producenter som har bidragit till att ifrågavarande uppköpares referenskvantitet har överskridits.

4. Enligt artikel 5c.2 skall avgiften även betalas av varje mjölkproducent för de kvantiteter mjölk och/eller mjölkekvivalenter "som han har sålt direkt till konsumtion" och som för den aktuella tolvmånadersperioden överstiger en viss referenskvantitet.

* Originalspråk: grekiska.

1 — Rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 148, s. 13).

2 — Rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 90, s. 10).

5. Närmare regler om tilläggsavgiften på de mjölkkvantiteter som säljs direkt till konsumtion infördes genom rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 [3] [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. I artikel 6.1 i förordningen stadgas att varje producent av mjölk och mjölkprodukter tilldelas en referenskvantitet som i princip motsvarar vederbörandes direktförsäljning under kalenderåret 1981, ökad med 1 procent [4]. I artikel 6.2 i förordningen stadgas att de samlade referenskvantiteterna enligt artikel 6.1 inte får överstiga en viss kvantitet som har fastställts för varje medlemsstat i bilagan till förordningen och som är olika för varje medlemsstat. I artikel 12 h i förordningen stadgas dessutom att med "mjölk eller mjölkekvivalent som säljs direkt till konsumtion" förstås "mjölk eller mjölkprodukter omräknade till mjölkekvivalent som säljs utan inblandning av ett företag som behandlar eller bearbetar mjölk".

6. Ytterligare tillämpningsföreskrifter till tilläggsavgiftssystemet har fastställts i kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 [5] [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå], vars bestämmelser efter att sedermera ha ändrats vid ett flertal tillfällen, kodifierades i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 [6] [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. Enligt artikel 4.1 i förordning nr 1371/84 (artikel 5.1 i förordning nr 1546/88) skall producenter av mjölk och mjölkprodukter som säljer mjölk och/eller mjölkekvivalenter direkt till konsumtion, inge en "ansökan om registrering" till den behöriga myndighet som har utsetts av den berörda medlemsstaten till vilken skall fogas en förteckning över arten och storleken av direktförsäljningen under referenskalenderåret. Enligt samma bestämmelse skall "ansökan om registrering" inges före ett datum som fastställs av medlemsstaten, men som dock inte får ligga efter den 31 december 1984 [7]. Genom artikel 4.2 infördes särskilda regler om innehållet i de förteckningar som skulle fogas till ansökan om registrering från de producenter som hade påbörjat direktförsäljningen efter den 1 januari 1981 eller som i väsentlig omfattning hade ändrat sin verksamhet efter detta datum. I artikel 4.4 föreskrevs en beräkningsmetod för bestämmande av de referenskvantiteter som tilldelades de producenter som hade ingett ifrågavarande "ansökan om registrering".

7. Tilläggsavgiften på mjölk infördes ursprungligen för fem tolvmånadersperioder (från den 1 april 1984) som slutligen ökades till nio perioder [8]. Genom artikel 1.3 i rådets

3 — Rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 90, s. 13).

4 — Artikel 6 i förordning nr 857/84 har senare ersatts med artikel 1.2 i rådets förordning (EEG) nr 590/85 av den 26 februari 1985 (EGT nr L 68, s. 1). Enligt den nya lydelsen av artikel 6.1 kunde medlemsstaterna bestämma att producentens referenskvantitet är lika med direktförsäljningen under kalenderåret 1982 eller kalenderåret 1983, justerat med en procentsats.

5 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT nr L 132, s. 11).

6 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT nr L 139, s. 12).

7 — Artikel 4.1 i förordning nr 1371/84 innehöll i sin ursprungliga lydelse en bestämmelse om att det datum som fastställdes av medlemsstaterna inte fick ligga efter den 1 september 1984. Det senaste datum som medlemsstaterna fick fastställa för fristen ändrades senare till den 30 november 1984 (artikel 1.1 första strecksatsen i kommissionens förordning (EEG) nr 1955/84 av den 9 juli 1984, EGT nr L 182, s. 10) och slutligen till den 31 december 1984 (artikel 1 i kommissionens förordning (EEG) nr 3372/84 av den 30 november 1984, EGT nr L 313, s. 47).

8 — Se artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 816/92 av den 31 mars 1992 (EGT nr L 86, s. 83).

förordning (EEG) nr 2071/92 av den 30 juni 1992 [9], som har varit i kraft sedan den 1 april 1993, ersattes artikel 5c i förordning nr 804/68 av en bestämmelse i vilken det endast stadgas att prissystemet i förordning nr 804/68 "fastställs utan att detta påverkar tillämpningen av tilläggsavgiften." Detta system regleras sedan den 1 april 1993 för sju på varandra följande tolvmånadersperioder i rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 [10]. I artikel 1 i denna nya förordning föreskrivs att tilläggsavgift skall betalas för de kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som har levererats till en uppköpare eller som har sålts direkt till konsumtion och som överstiger de fastställda referenskvantiteterna. I artikel 2.1 i förordningen föreskrivs att den avgift som skall betalas för alla de kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som har sålts under ifrågavarande tolvmånadersperiod och som överstiger summan av de individuella referenskvantiteterna, skall fördelas mellan de producenter som har bidragit till överskridandet. I artikel 4.1 föreskrivs slutligen att de individuella referenskvantiteterna i princip är lika med de referenskvantiteter som stod till förfogande den 31 mars 1993 (det datum då de första nio tolvmånadersperioderna för genomförande av tilläggsavgiften löpte ut).

II — Målet vid den nationella domstolen — Begäran om förhandsavgörande

8. Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau är ett kloster som äger ett lantbruk som producerar mjölk, smör och kött. Till utgången av skolåret 1991/92 drev klostret även en låg-och mellanstadieskola samt ett elevhem där man bespisade 120—135 elever samt anställda vid skolan, elevhemmet och klostret. Efter införandet av systemet med tilläggsavgifter på mjölk tilldelades klostret en referenskvantitet på 68 262 kg mjölk för leverans till uppköpare för behandling eller bearbetning.

9. Den 2 december 1991 ansökte klostret hos Hauptzollamt Rosenheim (nedan kallat "Hauptzollamt") om tilldelning av en referenskvantitet för direktförsäljning av mjölk till konsumtion. I ansökan åberopade klostret följande uppgifter:

a) Elevhemmets behov av mjölk och smör täcktes av lantbrukets produktion.

b) Priset för mjölken ingick i priset för vistelsen i elevhemmet.

c) På grund av personalbrist var klostret tvunget att lägga ner skolan och elevhemmet vid utgången av skolåret 1991/92,

9 — EGT nr L 215, s. 64.

10 — Rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om en tilläggsavgift på mjölk och mejeriprodukter (EGT nr L 405, s. 1).

vilket innebar att lantbruket (som hade utvidgats genom jordförvärv år 1989 och genom uppförande av byggnader för lantbruket som stod färdiga år 1991) blev huvudinkomstkällan.

10. I beslut av den 16 januari 1992 avslog Hauptzollamt klostrets ansökan — enligt beslutet om att begära förhandsavgörande — med motiveringen att den hade ingetts efter det att den frist som hade fastställts för ingivande av "ansökan om registrering" från producenter som säljer mjölk till konsumtion hade löpt ut [11]. Klostret överklagade därpå avslagsbeslutet hos Finanzgericht München, som, för att kunna döma i saken, har funnit det nödvändigt att i begäran om förhandsavgörande hänskjuta följande frågor till domstolen:

"1) Skall artikel 12 h (direktförsäljning) i förordning (EEG) nr 857/84 tolkas på så sätt att den också omfattar en lantbruksrörelses mjölkleverans till ett internat som drivs av samma institution som lantbruket, när mjölken levereras till internatseleverna mot vederlag?

Vid jakande svar:

2) Är artikel 4.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 giltig i den utsträckning som fristen för registrering av en referenskvantitet för direktförsäljning inskränks till år 1984 och hänsyn inte får tas till rörelsebetingade förändringar av saluföringsbehovet som inträtt efter fristens utgång?

3) Kan en mjölkproducent, som inte iakttagit den i artikel 4.1 [12] stadgade fristen, genom återställande av försutten tid eller på grund av andra allmänna principer i gemenskapsrätten, ändå tilldelas en referenskvantitet för direktförsäljning, om man tar hänsyn till att en i rätt tid ingiven ansökan enligt den praxis som följs av förvaltningsmyndigheterna skulle ha avslagits?"

III — Första frågan

11. I artikel 12 h i förordning nr 857/84 stadgas att med "mjölk eller mjölkekvivalent

11 — Det skall dock anmärkas att Hauptzollamts företrädare under sammanträdet har uppgett att klostrets ansökan avslogs på grund av att leverans av mjölk till skolan ansågs som "egenkonsumtion" och att den omständigheten att fristen inte hade iakttagits "endast utgjorde ett andra skäl" till detta beslut.

12 — [Denna fotnot rör endast den grekiska versionen av förevarande förslag till avgörande.]

som säljs direkt till konsumtion" skall förstås mjölk (eller mjölkprodukter omräknade till mjölkekvivalent) som *säljs utan inblandning av ett företag som behandlar eller bearbetar mjölken*. Det framgår dessutom klart av begäran om förhandsavgörande att klostret gav internatseleverna mjölk direkt till konsumtion utan inblandning av något företag som behandlar eller bearbetar mjölk. Den hänskjutande domstolen önskar således få klarhet i vilken utsträckning överlåtelse av mjölk till konsumtion under de ovan anförda omständigheterna kan anses som "försäljning".

12. På denna punkt är jag enig med kommissionen om att man vid besvarandet av denna fråga först och främst bör koncentrera sig på syftet med införandet av tilläggsavgiftssystemet. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har uttalat [13] har tilläggsavgiftssystemet införts för att återupprätta balansen mellan utbud och efterfrågan på mjölkmarknaden, vilken kännetecknas av strukturella överskott, med hjälp av en produktionsminskning. För att uppnå detta mål, vilket — såsom har fastslagits [14] — är förenligt med artikel 39 i fördraget, har gemenskapslagstiftaren såsom ett medel för att sänka mjölkproduktionen valt plikten att betala en avgift när en viss kvantitet mjölk (referenskvantitet) har överskridits som svarar mot den kvantitet mjölk som under ifrågavarande referensår har levererats (metod A) eller förvärvats (metod B) för behandling eller bearbetning eller som har sålts direkt till konsumtion.

13. Med hänsyn till dessa omständigheter och då det i de relevanta reglerna inte görs någon skillnad i detta avseende, skall — för att syftet med tilläggsavgiftssystemet så långt som möjligt skall förverkligas — begreppet "direktförsäljning av mjölk till konsumtion" ges en så vid tolkning som möjligt på så sätt att det omfattar varje form av överlåtelse av en mjölkkvantitet utan inblandning av ett företag som behandlar eller bearbetar mjölk till en tredje man mot vederlag [15]. Om dessa villkor är uppfyllda, är andra omständigheter som har samband med förutsättningarna för överlåtelsen att anse som ovidkommande för definitionen av begreppet. Det är således utan betydelse om överlåtelsen av mjölken inte sker enligt ett särskilt kontrakt, utan i enlighet med ett fortlöpande avtalsförhållande enligt vilket producenten, utöver leverans av en viss kvantitet mjölk, även har förpliktat sig att i förhållande till sin medkontrahent leverera varor av annan art eller tillhandahålla tjänster. Även den plats

13 — Jämför exempelvis dom av den 17 maj 1988, Erpelding (84/87, Rec. s. 2647, punkt 26), dom av den 27 maj 1993, Peter (C-290/91, Rec. s. I-2981, punkt 13) och dom av den 14 juli 1994, Graff (C-351/92, Rec. s. I-3361, punkt 26).

14 — Jämför den i fotnot 13 omnämnda domen i målet Erpelding, punkt 26.

15 — Enligt min uppfattning innebär användningen av uttrycket "försäljning" att det är fråga om betalning. Det skall dock anmärkas att begreppet "mjölk eller mjölkekvivalenter som säljs direkt till konsumtion" i förordning (EEG) nr 3950/92 ges en ännu vidare definition genom att mjölk eller mjölkprodukter som säljs eller *överlåts gratis* utan inblandning av ett företag som behandlar eller bearbetar mjölken uttryckligen inkluderas i detta begrepp (jämför artikel 9 h).

där mjölken konsumeras är naturligtvis utan betydelse [16].

14. Den nationella domstolen synes inte hysa några tvivel om att "direktförsäljning till konsumtion" enligt artikel 5c.2 i förordning nr 804/68 och artikel 12 h i förordning nr 857/84 även omfattar överlåtelse av mjölk under de i begäran om förhandsavgörande angivna förutsättningarna, det vill säga leverans av mjölkkvantiteter från klostrets lantbruk till de elever i klostrets skola som bespisades i det elevhem som också drevs av klostret mot ett vederlag som ingick i det totalpris som internatseleverna betalade för vistelsen i elevhemmet [17]. Den nationella domstolen har anfört att Hauptzollamt under huvudförhandlingen har uppgivit att överlåtelse av mjölk till konsumtion under de angivna förutsättningarna enligt kommissionens uppfattning utgjorde "egenkonsumtion", dels därför att internatseleverna "konsumerar sin egen produktion", dels därför att klostret inte kunde betraktas som en producent som säljer direkt till konsumtion, eftersom produktionen överlåts på platsen.

15. Såsom den nationella domstolen mycket riktigt har noterat, finns det inget stöd i ifrågavarande bestämmelser för den uppfattning som kommissionen påstås ha gett uttryck för [18]. Det är naturligtvis uppenbart att producentens egen konsumtion av mjölk inte utgör "direktförsäljning", men att en överlåtelse av mjölk till tredje man utan vederlag (till exempel anställda vid producentens lantbruk) å andra sidan inte heller utgör någon "försäljning" (jämför ovan, punkt 13, fotnot 15) enligt de bestämmelser som omfattades av tilläggsavgiftssystemet vid ifrågavarande tidpunkt. Jag kan emellertid inte se hur man skulle kunna anta att de internatselever som bespisades i klostrets elevhem kunde

16 — I artikel 1.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften på mjölk och mjölkprodukter (EGT nr 57, s. 12), i den utformning avgiften, enligt förordning nr 3950/92 har sedan den 1 april 1993, stadgas att med kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som har saluförts enligt artikel 2.1 i förordning nr 3950/92 och som därmed omfattas av tilläggsavgiftssystemet förstås "samtliga kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som *lämnar* ett jordbruksföretag inom den aktuella medlemsstatens territorium" (min kursivering). Denna bestämmelse, som har utfärdats efter uppkomsten av den tvist som nu är anhängig vid den nationella domstolen, har inte någon betydelse för tolkningen av de bestämmelser som är aktuella i förevarande mål (jämför dom av den 5 oktober 1994, Voogd Vleesimport en-export, C-151/93, Rec. s. I-4915, punkt 15, och dom av den 22 december 1993, Lloyd-Textil, C-304/92, Rec. s. I-7007, punkt 17). Bortsett därifrån anser jag emellertid att bestämmelsen endast innebär att mjölkkvantiteter som inte ens har lämnat ifrågavarande företag (som enligt artikel 9 d i förordning nr 3950/92 definieras som samtliga produktionsenheter som drivs av den enskilda producenten) inte kan anses som försålda och därför inte heller omfattas av tilläggsavgiftssystemet. Bestämmelsen kan därför inte tolkas på så sätt att en mjölkkvantitet, som har lämnat producentens företag och som har sålts till konsumtion utan inblandning av ett företag som behandlar eller bearbetar mjölk, inte omfattas av avgiftssystemet endast av det skälet att det är fråga om ett *sammanträffande* mellan den plats där företaget är beläget och den plats (till exempel elevhem, restaurang eller hotell som eventuellt tillhör ägaren) där den ifrågavarande kvantiteten har sålts till konsumtion.

17 — Jag vill erinra om att begäran om förhandsavgörande inte omfattar frågan om hur artikel 12 h i förordning nr 857/84 skall tolkas vad gäller de mjölkkvantiteter som levererades till anställda vid klostret, skolan och elevhemmet, utan endast rör de kvantiteter som levererades till de elever som bespisades i elevhemmet.

18 — I sina inlagor till domstolen har kommissionen förnekat att den någonsin har gett uttryck för denna uppfattning. Kommissionen förmodar emellertid att begäran om förhandsavgörande hänvisar till följande fall från år 1986: Den behöriga avdelningen av kommissionen hade på förekommen anledning gett uttryck för att mjölkkvantiteter som levereras till patienter som är inlagda på ett rehabiliteringscenter för psykiskt sjuka och av behandlingsmässiga skäl även deltar i produktionsprocessen, inte omfattas av tilläggsavgiftssystemet, eftersom det vid sådana förhållanden är fråga om "egenkonsumtion". Enligt kommissionen är den omständighet som gör att leverans av mjölk till dessa patienter skiljer sig från leverans av mjölk till de elever som bespisas i elevhemmet som tillhör klostret, det vill säga käranden i målet vid den nationella domstolen, att ifrågavarande elever inte har någon som helst del i mjölkproduktionen. Jag håller inte med kommissionen om detta. Enligt min mening borde de mjölkkvantiteter som hade levererats till patienterna under de angivna förhållandena endast, undantas tilläggsavgiftssystemet om producenten (det vill säga, enligt artikel 12 c, innehavaren av det företag varifrån mjölken kommer) inte har mottagit betalning för dessa kvantiteter.

konsumera "sin egen produktion" av det enda skälet att den mjölk som levererades till dem (mot vederlag) kom från klostrets lantbruk. Jag har för övrigt redan nämnt (jämför ovan, punkt 13, och fotnot 16) att platsen för överlåtelsen av den försålda mjölken enligt min uppfattning inte har någon betydelse för definitionen av begreppet "direktförsäljning".

16. Sammanfattningsvis föreslår jag att den första frågan i begäran om förhandsavgörande besvaras enligt följande: "Artikel 12 h i rådets förordning (EEG) nr 857/84 skall tolkas på så sätt att leverans mot vederlag, till personer som bespisas på ett elevhem, av mjölk eller mjölkprodukter som kommer från en rörelse som drivs av samma institution som elevhemmet, skall anses utgöra 'direktförsäljning av mjölk eller mjölkekvivalent till konsumtion'."

IV — Andra frågan

17. I begäran om förhandsavgörande anges att den nationella domstolens tvivel beträffande giltigheten av artikel 4.1 i förordning nr 1371/84 (artikel 5.1 i förordning nr 1546/88) beror på att det i denna bestämmelse, som innehåller en absolut tidsfrist inom vilken de producenter som säljer mjölk direkt till konsumtion, för att erhålla en referenskvantitet, skall inge en "ansökan om registrering" och till vilken skall fogas en förteckning över arten och storleken av försäljningen under referensåret, inte föreskrivs något undantag från iakttagandet av denna frist vad beträffar de producenter vars ekonomiska situation, efter utgången av fristen, har ändrats på ett sådant sätt att det är av avgörande betydelse för företagets överlevnad att detta tilldelas en referenskvantitet. Den nationella domstolen redogör inte för på vilken princip som gemenskapslagstiftaren, enligt dess åsikt, skulle kunna grunda tillskapandet av ett sådant undantag. Jag anser dock — för att kunna ge ett ändamålsenligt svar på den andra frågan — att den tvistiga bestämmelsen skall undersökas med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen, det vill säga genom att utröna bestämmelsens syfte och genom att bedöma om den reglering som har införts är lämplig och nödvändig för att uppnå detta syfte [19].

18. Först och främst vill jag understryka att det i artikel 4.1 i förordning nr 1371/84 inte

19 — Vad gäller prövningen mot bakgrund av proportionalitetsprincipen av giltigheten av bestämmelser i vilka en absolut frist stadgas och där följderna av ett överskridande av denna frist och de därmed sammanhängande sanktionerna regleras, jämför bland annat dom av den 7 december 1993, ADM Ölmühlen (C-339/92, Rec. s. I-6473, punkt 15 ff), dom av den 12 juli 1990, Philipp Brothers (C-155/89, Rec. s. I-3265, punkt 33 ff), dom av den 2 maj 1990, Hopermann (357/88, Rec. s. I-1669, punkt 13 ff) och dom av den 22 januari 1986, Denkavit France (266/84, Rec. s. 149, punkt 17 ff).

uttryckligen stadgas att producenten förlorar sin rätt att anhålla om tilldelning av en referenskvantitet för direktförsäljning av mjölk till följd av att en "ansökan om registrering" ges in för sent. Studerar man emellertid bestämmelsen i förbindelse med artikel 4.2 och 4.4 a och b, av vilka framgår att fastställandet referenskvantiteterna för direktförsäljning av mjölk till konsumtion sker på grundval av de uppgifter som producenterna skall foga till "ansökan om registrering", kan det, enligt min mening, inte kvarstå några tvivel om att tilldelning av sådana referenskvantiteter är utesluten, om "ansökan om registrering" har ingetts efter utgången av fristen.

19. För att närmare kunna precisera syftet med den omtvistade bestämmelsen, vill jag först och främst erinra om att de individuella referenskvantiteter, vars överskridande medför en plikt att betala tilläggsavgift, i princip, vad beträffar direktförsäljning av mjölk till konsumtion, motsvarar producentens direktförsäljning under referensåret, ökad med en viss procentsats (jämför artikel 6.1 i förordning nr 857/84). Det kan emellertid uppstå behov av att justera de individuella referenskvantiteter, som framkommer mot bakgrund av ovan nämnda upplysningar, för att rätta sig efter systemets grundläggande princip, enligt vilken (jämför artikel 6.2 i förordning nr 857/84) det samlade antalet referenskvantiteter inte i något fall får överstiga en bestämd *totalkvantitet*, som har fastställts (olika för varje medlemsstat) i bilagan till förordningen. Denna möjlighet till justering av de individuella referenskvantiteterna mot bakgrund av en gemensam procentsats var just det som föreskrevs i artikel 4.4 i förordning nr 1371/84. Mot denna bakgrund har gemenskapslagstiftaren uppenbarligen antagit att det, för att det skall kunna bedrivas en rationell och effektiv förvaltning av systemet, skall ske en registrering av de producenter som ägnar sig åt direktförsäljning till konsumtion och av de grundläggande uppgifterna rörande deras verksamhet så att man i rätt tid kan bedöma de föreliggande behoven av tilldelning av referenskvantiteter och möjligheten att justera dessa, för att undvika att den totala kvantiteten som har fastställts för den berörda medlemsstaten överskrids [20]. Mot denna bakgrund anser jag att fastställandet av en tidsfrist, inom vilken producenterna i denna kategori skall inge "ansökan om registrering" samt upplysningar om försäljningens art och storlek under den period som är relevant för fastställandet av referenskvantiteten samt fastställandet av att om denna absoluta frist inte hålls detta leder till att producenten mister sin rätt att ansöka om tilldelning av en referenskvantitet, utgör åtgärder som principiellt sett synes vara lämpliga och är nödvändiga för att uppnå det angivna syftet.

20 — Med hänsyn till det särskilda förfarandet för fristen för ingivande av "ansökan om registrering" skall fastställelsen av denna anses som en "tillämpningsföreskrift" till tilläggsavgiftssystemet som täcks av bemyndigandet i artikel 5c.7 i förordning nr 804/68, som bland annat utgör grunden för kommissionens förordning nr 1371/84 (jämför dom av den 27 juni 1990, Lingenfelser, C-118/89, Rec. s. I-2637, punkt 11, och dom av den 18 januari 1990, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, 345/88, Rec. s. I-159, punkt 9, samt den ovan, i föregående fotnot, omnämnda domen i målet Hopermann, punkt 8).

20. Under alla omständigheter kan dessa regler inte anses vara oproportionerliga i förhållande till deras syfte endast av det skälet att det efter det att fristen har löpt ut inte finns någon möjlighet för de producenter som avses i den andra frågan i begäran om förhandsavgörande att bli tilldelade en referenskvantitet. Det är naturligtvis uppenbart att en sådan möjlighet inom ramen för tilläggsavgiftssystemet endast skulle vara tänkbar i förhållande till producenter som innan införandet av systemet hade ägnat sig åt direktförsäljning och därmed hade rätt att inge "ansökan om registrering" för att bli tilldelade en motsvarande referenskvantitet. Den andra frågan i begäran om förhandsavgörande kan således endast avse producenter som hör till denna särskilda kategori. Detta framgår för övrigt även av de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. Emellertid innebär varken proportionalitetsprincipen eller någon annan allmän princip i gemenskapsrätten att gemenskapslagstiftaren skulle vara tvungen att föreskriva att en producent som fritt har valt att inte göra gällande sin ovan nämnda rätt inom den fastställda fristen, skulle kunna utöva denna rätt efter det att fristen har löpt ut, av det enda skälet att villkoren för hans rörelse har ändrats [21]. Detta gäller i än högre grad då erkännandet av en sådan rätt eventuellt kan skada tredje mans intressen. En tilldelning av referenskvantiteter efter det att fristen har löpt ut skulle nämligen, eftersom gränsen för den totala kvantiteten är orubblig, kunna medföra en minskning med tillbakaverkande kraft av de referenskvantiteter som har tilldelats producenter som under utövandet av sin rätt har ingett "ansökan om registrering" i rätt tid och har inrättat sin verksamhet i enlighet därmed [22].

21. Jag föreslår därför att den andra frågan i begäran om förhandsavgörande besvaras på

21 — Problemet skulle vara ett annat om frågan rörde en för sent ingiven "ansökan om registrering" på grund av force majeure. Inget i beslutet om att begära förhandsavgörande tyder på att någon sådan grund har gjorts gällande vid den nationella domstolen. Det är dessutom helt klart att det med hänsyn till den definition som begreppet force majeure har fått i domstolens praxis, och särskilt inom den del av det gemenskapsrättsliga regelverket som omfattar den gemensamma jordbrukspolitiken ("onormala och oförutsebara omständigheter som den berörde ekonomiske aktören inte har något inflytande över och vars följder han, trots att han har iakttagit största möjliga aktsamhet, endast skulle kunna undvika genom helt oproportionerliga uppoffringar", jämför, senast, dom av den 15 december 1994, Transafrica, C-136/93, Rec. s. I-5757, punkt 14), inte kan anses som ett fall av force majeure — som kan utgöra skäl för att få inkomma med "ansökan om registrering" efter det att fristen löpt ut — att en ändring av vederbörandes ekonomiska situation efter denna tidpunkt har gjort det nödvändigt för honom att erhålla en referenskvantitet som han redan skulle ha haft om han inte själv hade valt att inte inge ansökan.

22 — Jag vill här peka på att gemenskapslagstiftaren inte har förbisett de problem som kan uppkomma för producenter som *å ena sidan har vidtagit de handlingar som är nödvändiga för att bli tilldelade de referenskvantiteter som de hade rätt till*, men som å andra sidan brottas med svårigheter till följd av förändringar i de ekonomiska villkoren för verksamheten som har inträffat därefter. Således föreskrivs a) i artikel 4.5 i förordning nr 1371/84 att producenter som har blivit tilldelade en referenskvantitet för direktförsäljning till konsumtion och som helt eller delvis upphör med denna försäljning, på vissa villkor kan bli tilldelade en referenskvantitet för leverans till uppköpare för behandling eller bearbetning; b) i artikel 4.6 i förordning nr 1371/84 (ändrad genom artikel 1.1 andra strecksatsen i kommissionens förordning (EEG) nr 1955/84 av den 9 juli 1984, EGT nr L 182, s. 10) att producenter som förfogar över en referenskvantitet för leverans till uppköpare och som helt eller delvis upphör med dessa leveranser (*tydligen även efter det att fristen för att inge "ansökan om registrering" har löpt ut*) kan tilldelas en referenskvantitet för direktförsäljning, på villkor att en sådan referenskvantitet kan tilldelas utan att den övre gränsen för den berörda medlemsstatens totala referenskvantitet därigenom överskrids; och c) i den genom artikel 1.3 i förordning nr 590/85 införda artikel 6a i förordning nr 857/84 föreskrivs att producenter med två referenskvantiteter (för leverans till uppköpare och för direktförsäljning) efter ansökan kan beviljas en ökning av en av de båda referenskvantiteterna, under förutsättning att den andra kvantiteten minskas, så att hänsyn kan tas till förändringar i försäljningsbehovet.

följande sätt: "Giltigheten av artikel 4.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 (artikel 5.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988), varigenom en frist fastställdes som löpte ut den 31 december 1984 och som innebar att varje ansökan som hade ingetts för sent ledde till att producenten gick miste om sin rätt att ansöka om en referenskvantitet för direktförsäljning av mjölk till konsumtion, berörs inte av den omständigheten att det där inte föreskrivs någon möjlighet för en producent, som hade rätt att inge en ansökan, men som inte har använt sig av denna rätt, samt vars försäljningsbehov har förändrats efter det att fristen har löpt ut på ett sådant sätt att han numera oundgängligen är i behov av den ovan nämnda referenskvantiteten, att inge en ansökan efter det att fristen har löpt ut."

V — Tredje frågan

22. Med sin tredje fråga vill den nationella domstolen få klarhet i om en producent som inte har iakttagit den frist som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning nr 1371/84 kan tilldelas en referenskvantitet för direktförsäljning till konsumtion "genom återställande av försutten tid eller på grund av andra allmänna principer i gemenskapsrätten", om hänsyn tas till att en ansökan om registrering som hade ingetts inom fristen, ändå skulle ha avslagits "enligt den praxis som följs av förvaltningsmyndigheten".

23. Såsom framgår av övervägandena till beslutet om begäran om förhandsavgörande ställs frågan eftersom "ansökan om registrering", enligt den nationella domstolens uppfattning, även för det fall att klostret, dvs. käranden i målet vid den nationella domstolen, skulle ha ingett ansökan i rätt tid skulle ha avslagits på grund av att de behöriga nationella myndigheterna ansåg att leverans av mjölk till de elever som bespisades i elevhemmet — enligt kommissionens uppfattning [23] — inte utgjorde "direktförsäljning av mjölk till konsumtion" i enlighet med de för målet relevanta gemenskapsbestämmelserna.

24. Jag vill redan nu understryka att den enda objektiva omständigheten att det med hänsyn till förvaltningspraxis var möjligt eller till och med säkert att den behöriga nationella myndigheten skulle ha avslagit en "ansökan om registrering" som hade ingetts i rätt tid, eftersom myndigheten har uppfattningen (som, med hänsyn till vad som har anförts ovan, under III, är oriktig) att en producent som har levererat mjölk till konsumtion under de ovan angivna förutsättningarna inte har ägnat sig åt direktförsäljning under det aktuella referensåret, inte

23 — Jämför ovan, punkterna 14 och 15 samt fotnot 18.

räcker för att ge producenten möjlighet att inge sin ansökan efter det att fristen har löpt ut. Denna objektiva omständighet skulle nämligen inte ha utgjort något hinder för honom att i rätt tid inge sin ansökan och därefter använda sig av de rättsmedel som är föreskrivna för överklagande av ett avslag på ansökan, för att på så sätt få den behöriga dömande myndigheten (eventuellt efter ett beslut om begäran om förhandsavgörande hos domstolen) att fastställa att avslaget är rättsstridigt.

25. Den hänskjutande domstolen anser dock att ett ingivande av en "ansökan om registrering", med hänsyn till de faktiska omständigheterna i det mål som är anhängigt där, eventuellt skulle kunna tillåtas, trots att den aktuella fristen löpt ut (och eventuellt även efter det att den frist som fastställts i paragraf 56 tredje stycket i Finanzgerichtsordnung har löpt ut) i enlighet med "den även i gemenskapsrätten gällande principen om återställande av försutten tid". Det är inte helt klart vilken betydelse som den hänskjutande domstolen tillmäter innehållet i den princip som den hänvisar till. Enligt min uppfattning menas med detta att den omtvistade fristen eventuellt åter kan börja löpa för klostret, dvs. käranden i målet vid den nationella domstolen, eftersom det förhållandet att klostret inte ingav "ansökan om registrering" inom den fastställda fristen, inte kan föras tillbaka på den objektiva omständigheten att det förekommer en förvaltningspraxis som innebär att det är möjligt eller säkert att ansökan kommer att avslås, utan på att klostret med hänsyn till denna förvaltningspraxis var *övertygat om* att det var meningslöst att inge ansökan.

26. På denna punkt kan erinras om att den omständigheten att en frist har löpt ut i enlighet med domstolens praxis [24] inte kan göras gällande gentemot den som var skyldig att handla inom denna frist om denne befann sig i en ursäktlig villfarelse. Domstolen har för övrigt nyligen accepterat [25] att begreppet ursäktlig villfarelse, i fråga om den tidpunkt då fristen för att inge överklagande börjar löpa, omfattar vissa extraordinära omständigheter, särskilt i sådana fall när den behöriga gemenskapsinstitutionen har förfarit på ett sätt som i sig självt eller i avgörande utsträckning varit ägnat att framkalla en ursäktlig villfarelse. Jag anser att begreppet ursäktlig villfarelse i detta sist nämnda fall endast utgör en särskild tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar [26]. Har en enskild, för att göra sig en fullständig och noggrann bild av en given situations rättsliga och faktiska omständigheter, med rätta hållit sig till de behöriga myndigheternas behandling av motsvarande situationer, bör han inte träffas av de negativa följderna av förvaltningsmyndigheternas förhållningssätt, vilka i stället för att vägleda honom har vilselett honom. Mot bakgrund av detta bör en motsvarande konstruktion accepteras avseende uppkomsten av ursäktlig villfarelse, både vad gäller frister som fastställs inom

24 — Dom av den 18 oktober 1977, Schertzer mot parlamentet (25/68, Rec. s. 1729, punkt 19), dom av den 5 april 1979, Orlandi mot kommissionen (117/78, Rec. s. 1613, punkterna 10 och 11) och dom av den 15 december 1994, Bayer mot kommissionen (C-195/91 P, Rec. s. I-5619, punkterna 25 och 26). Jämför även dom av den 5 oktober 1988, Fingruth (129/87, Rec. s. 6121, punkt 15).

25 — Jämför den i fotnot 24 ovan nämnda domen i målet Bayer, punkterna 25 och 26.

26 — Jämför den i fotnot 24 ovan nämnda domen i målet Fingruth, punkt 15.

gemenskapsrätten för *förvaltnings*förfaranden och beträffande sådana situationer där den omständigheten att en frist inte har iakttagits inte beror på ett gemenskapsorgan utan på ett nationellt organ som utövar den behörighet som det tillagts genom gemenskapsrätten [27].

27. Frågan är om den uppfattning som en bestämd producent har fått om att en "ansökan om registrering" skulle ha avslagits av den behöriga nationella myndigheten även om ansökan hade ingetts i rätt tid beroende på att myndigheten har gjort en oriktig tolkning av gemenskapsrätten och tillämpat denna felaktigt — mot bakgrund av den nationella myndighetens praxis på området — kan anses utgöra en ursäktlig villfarelse i den mening att den kan rättfärdiga att den frist som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning nr 1371/84 har överskridits. Svaret på denna fråga är enligt min mening nej. Även om man antar att principen om att en ursäktlig villfarelse inte endast kan avse de omständigheter som direkt eller indirekt rör fristens början, längd och slut, utan även — utifrån ett konkret betraktelsesätt — kan grundas på behandlingen i sak av en ansökan som skall inges inom denna frist, anser jag inte att ett uppfattning som har uppstått hos producenten under de angivna förutsättningarna utgör en *berättigad villfarelse*. Jag har redan haft tillfälle att peka (se ovan, punkt 24) på att det, trots att det förelåg en viss förvaltningspraxis, inte fanns något som hindrade producenten från att inge "ansökan om registrering" och efter avslag överklaga det negativa beslutet till en domstol.

28. För fullständighetens skull måste jag emellertid tillägga att om domstolen skulle komma fram till slutsatsen att ett antagande som har uppstått under de angivna förutsättningarna i princip kan utgöra en "berättigad villfarelse", så ankommer det på den nationella domstolen att bedöma om villfarelsen i sig själv eller i avgörande utsträckning kan föras tillbaka på den behöriga myndighetens praxis. I samband härmed bör den nationella domstolen till exempel undersöka när den förvaltningspraxis som har orsakat villfarelsen har uppstått [28], om det är fråga om en fast praxis och i vilken grad denna praxis särskilt har rört behandlingen av ansökningar som har ingetts av producenter som har handlat under samma förutsättningar som den producent som har gjort gällande den ursäktliga villfarelsen.

29. Sammanfattningsvis föreslår jag att den tredje frågan i begäran om förhandsavgörande besvaras som följer: "Den omständigheten att en 'ansökan om registrering' som hade ingetts inom den i artikel 4.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den

27 — Angående de nationella myndigheternas skyldighet att tillämpa gemenskapsrättens allmänna principer när de utövar den behörighet som de tillagts genom gemenskapsrätten, jämför bland andra dom av den 25 november 1986, Klensch med flera (201/85 och 202/85, Rec. s. 3477, punkterna 8 och 9), dom av den 13 juli 1989, Wachauf (5/88, Rec. s. 2609, punkt 19), dom av den 11 juli 1989, Cornée med flera (196/88, 197/88 och 198/88, Rec. s. 2309, punkt 14), dom av den 12 juli 1990, Spronk (C-16/89, Rec. s. I-3185, punkterna 13, 17 och 28) och dom av den 24 mars 1994, Bostock (C-2/92, Rec s. I-955, punkt 16).

28 — I sina inlagor till domstolen har kommissionen påpekat att även om den omtvistade fristen löpte ut den 31 december 1984, så formulerades den uppfattning som Hauptzollamt möjligen anför som skäl till den praxis som den följt år 1986 (jämför ovan, punkt 18).

16 maj 1984 (artikel 5.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988) fastställda fristen — enligt den förvaltningspraxis som den för tillämpningen av den aktuella gemenskapsbestämmelsen behöriga nationella myndigheten har iakttagit och som berodde på en oriktig tolkning och felaktig tillämpning av de aktuella grundläggande gemenskapsrättsliga föreskrifterna — skulle ha avslagits, kan enligt gemenskapsrättens allmänna principer inte motivera att denna 'ansökan om registrering' har ingetts efter det att fristen har löpt ut."

VI — Förslag till avgörande

30. Sammanfattningsvis föreslår jag att frågorna i begäran om förhandsavgörande besvaras enligt följande:

1) Artikel 12 h i rådets förordning (EEG) nr 857/84 skall tolkas på så sätt att leverans mot vederlag, till personer som bespisas på ett elevhem, av mjölk eller mjölkprodukter som kommer från en rörelse som drivs av samma institution som elevhemmet, skall anses utgöra "direktförsäljning av mjölk eller mjölkekvivalent till konsumtion".

2) Giltigheten av artikel 4.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 (artikel 5.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988), varigenom en frist fastställdes som löpte ut den 31 december 1984 och som innebar att varje ansökan som hade ingetts för sent ledde till att producenten gick miste om sin rätt att ansöka om en referenskvantitet för direktförsäljning av mjölk till konsumtion, berörs inte av den omständigheten att det där inte föreskrivs någon möjlighet för en producent, som hade rätt att inge en ansökan, men som inte har använt sig av denna rätt, samt vars försäljningsbehov har förändrats efter det att fristen har löpt ut på ett sådant sätt att han numera oundgängligen är i behov av den ovan nämnda referenskvantiteten, att inge en ansökan efter det att fristen har löpt ut.

3) Den omständigheten att en "ansökan om registrering" som hade ingetts inom den i artikel 4.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 (artikel 5.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den

3 juni 1988) fastställda fristen — enligt den förvaltningspraxis som den för tillämpningen av den aktuella gemenskapsbestämmelsen behöriga nationella myndigheten har iakttagit och som berodde på en oriktig tolkning och felaktig tillämpning av de aktuella grundläggande gemenskapsrättsliga föreskrifterna — skulle ha avslagits, kan enligt gemenskapsrättens allmänna principer inte motivera att denna "ansökan om registrering" har ingetts efter det att fristen har löpt ut.