FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 25. januar 2001 [1]

1. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Forbundsrepublikken Tyskland) har forelagt Domstolen flere præjudicielle spørgsmål i henhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2 (efter ændring nu artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF), og af Rådets forordning (EØF) nr. 2187/93 af 22. juli 1993 om tilbud om erstatning til visse producenter af mælk og mejeriprodukter, som midlertidigt har været forhindret i at udøve deres virksomhed [2].

Retsforskrifter

2. De sager ved den nationale ret, som ligger til grund for den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse, vedrører den velkendte diskussion om gennemførelsen af ordningen for mælkekvoter, som blev indført inden for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Jeg skal derfor give et hurtigt overblik over de komplicerede fællesskabsbestemmelser på området.

3. Som bekendt vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger [3]. Ifølge denne forordning skulle der betales en præmie til producenter, som for en femårsperiode forpligtede sig til ikke at markedsføre mælk og mejeriprodukter fra deres egen bedrift.

4. Disse foranstaltninger viste sig imidlertid ret hurtigt at være utilstrækkelige til at afskaffe overskudsproduktionen. Dette foranledigede Rådet til at indføre ordningen med den såkaldte tillægsafgift, hvilket skete dels ved forordning (EØF) nr. 856//84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804//68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter [4], dels ved forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT L 196, s. 6.
3 — EFT L 131, s. 1.
4 — EFT L 90, s. 10.

(EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter [5]. Afgiften skulle betales af enhver producent for den mængde markedsført mælk, som oversteg den ham tildelte kvote (»referencemængden«). Denne kvote svarede for den enkelte producent til hans produktion inden for et referenceår, som for Tysklands vedkommende var 1983. De producenter, som havde påtaget sig en forpligtelse til ikke-markedsføring i henhold til forordning nr. 1078/77, og som i overensstemmelse hermed ikke havde afhændet mælk i referenceåret, var ikke omfattet af kvoteordningen.

5. I dommene af 28. april 1988 i sagerne Mulder [6] og von Deetzen [7] kendte Domstolen imidlertid forordning nr. 857/84 ugyldig, da den var i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i det omfang, den ikke bestemte, at den sidstnævnte kategori af producenter skulle tildeles en referencemængde.

6. Til opfyldelse af disse domme vedtog Rådet derfor forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 om ændring af forordning nr. 857/84, der indeholdt regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter [8]. Navnlig blev der i sidstnævnte forordning indsat en ny artikel 3a, hvorved mælkeproducenter, der på grund af en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77 havde været forhindret i at levere mælken inden for referenceåret, midlertidigt kunne tildeles en specifik referencemængde svarende til 60% af den mængde mælk, som producenten havde solgt i løbet af de 12 måneder forud for indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsføringspræmien (den såkaldte SLOM I-ordning).

7. Også denne forordning underkendte Domstolen imidlertid. Ved sine domme af 11. december 1990 i sagen Spagl [9] og sagen Pastätter [10] annullerede Domstolen således forordningen (endnu en gang) under hensyn til, at den tilsidesatte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi den begrænsede den særlige referencemængde til kun 60% af den mængde mælk, som producenten havde leveret eller solgt i 12-månedersperioden forud for indgivelsen af ansøgningen om præmien for ikke-markedsføring eller omstilling.

8. Under hensyn til disse domme ændrede Rådet ved forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 om ændring af forordning nr. 857/84 [11] igen den nye artikel 3a, således at den gav mulighed for at tildele også de producenter en særlig referencemængde, som tidligere var blevet udelukket herfra (den såkaldte SLOM II-ordning).

5 — EFT L 90, s. 13.
6 — Sag 120/86, Sml. s. 2321.
7 — Sag 170/86, Sml. s. 2355.
8 — EFT L 84, s. 2.
9 — Sag C-189/89, Sml. I, s. 4539.
10 — Sag C-217/89, Sml. I, s. 4585.
11 — EFT L 150, s. 35.

9. Domstolen greb på ny ind i disse komplicerede bestemmelser, da den ved den anden Mulder-dom af 19. maj 1992 kendte Fællesskabet erstatningsansvarlig for det tab, der var forvoldt de mælkeproducenter, som ved anvendelsen af forordning nr. 857/84 var blevet udelukket fra at få tildelt en referencemængde, fordi de på grund af en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77 ikke havde leveret mælken i løbet af det referenceår, som den pågældende medlemsstat havde valgt [12]. Ifølge Domstolen havde alle de producenter, som var blevet forhindret i at levere mælk, blot fordi de havde påtaget sig en forpligtelse til ikke-markedsføring eller omstilling, principielt krav på erstatning af den lidte skade.

10. På grund af spørgsmålets komplicerede karakter og det store antal producenter, som var berørt af den sidstnævnte dom, offentliggjorde Rådet og Kommissionen den 5. august 1992 meddelelse 92/C 198/04 [13]. De meddelte heri, at de agtede at vedtage kriterier i praksis for erstatningen af de pågældende producenter, og at de indtil vedtagelsen heraf påtog sig en forpligtelse til ikke at nedlægge nogen indsigelse om forældelse i henhold til artikel 43 i EF-statutten for Domstolen over for de producenter, som havde ret til en godtgørelse, for så vidt denne ikke allerede var forældet på datoen for offentliggørelsen af meddelelsen eller på den dato, da producenten havde rettet henvendelse til en af institutionerne.

11. Med henblik på opfølgning af denne meddelelse og navnlig af hensyn til opfyldelsen af Mulder II-dommen og især Kommissionens forpligtelse til at erstatte det tab, som producenterne af mælk eller mejeriprodukter havde lidt i de nævnte tilfælde, udstedte Rådet kort tid efter forordning nr. 2187/93. Ved denne forordning blev der navnlig indført en særlig ordning for tilkendelse af et fast erstatningsbeløb, der kan beskrives som anført i det følgende.

12. For det første skal de pågældende producenter indgive en ansøgning om tildeling af erstatning i overensstemmelse med de kriterier, som er fastsat i forordningens artikel 2-5. Ansøgningen skal indgives til den kompetente myndighed, der er udpeget af hver enkelt medlemsstat, således som fastsat i artikel 10.

I forordningens tiende betragtning udtales: »[...] Medlemsstaternes myndigheder [handler] på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning og i medfør af et mandat, som udelukkende vedrører udøvelsen, under overholdelse af denne forordnings bestemmelser, af de administrative organer, der er nødvendige for deres gennemførelse«.

Artikel 6 bestemmer, at den nationale myndighed beregner den årlige mængde,

12 — Dom af 19.5.1992 i de forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, herefter »Mulder II-dommen«.

13 — EFT C 198, s. 4.

der skal erstattes. Ifølge artikel 11 skal samme myndighed kontrollere, at de af producenten givne oplysninger er korrekte og beregne erstatningsbeløbet på grundlag af den mængde og den periode, der skal ydes erstatning for, ved anvendelse af de i bilaget anførte beløb.

Artikel 14 bestemmer:

»Inden for en frist på højst fire måneder regnet fra kravets modtagelse fremsætter den i artikel 10 omhandlede myndighed på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning et tilbud om erstatning til producenten, ledsaget af en kvittering for fuld og endelig afgørelse.

[...]

Hvis tilbuddet ikke accepteres inden for en frist på to måneder fra dets modtagelse, medfører dette, at det ikke længere er bindende for de berørte fællesskabsinstitutioner.

En accept af tilbuddet ved returnering til myndigheden inden for ovennævnte frist af kvitteringen i behørigt godkendt og underskreven stand indebærer et afkald på enhver form for yderligere krav mod fællesskabsinstitutionerne for det tab, der er omhandlet i artikel 1.«

Finansieringen af de betalinger, der foretages i henhold til forordningen, anses ifølge artikel 16 som en intervention i henhold til artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [14].

Sagen ved den nationale ret

13. De nationale sager, som ligger til grund for den foreliggende sag, skal ses på baggrund af denne ordning. Der er tale om sager, som er anlagt ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main af tre mælkeproducenter, der har modtaget — og inden for fristen accepteret — et tilbud om erstatning, som i medfør af forordning nr. 2187/93 blev afgivet af Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (herefter »BLE«) på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning. De blev imidlertid helt eller delvis nægtet udbetaling af de aftalte beløb, fordi BLE under en fornyet gennemgang af erstatningskravet nåede frem til det resultat, at alle de herfor efter forordningen nødvendige betingelser ikke var opfyldt.

14 — EFT L 94, s. 13.

14. Sagt mere præcist, var BLE i sagerne Flemmer (sag C-80/99) og Leitensdorfer (sag C-82/99) af den opfattelse, at de pågældende fra begyndelsen af med urette havde fået tildelt en endelig, specifik referencemængde.

I den første sag var betingelserne i artikel 3a i forordning nr. 857/84 efter BLE's opfattelse ikke opfyldt, fordi en senere kontrol viste, at den mælk, der blev leveret på grundlag af den midlertidige, specifikke referencemængde, ikke var blevet fremstillet på sagsøgerens bedrift, og at den endelige, specifikke referencemængde derfor var blevet tildelt ham med urette. Ved en skrivelse af 27. juni 1996 opsagde BLE derfor med øjeblikkelig virkning den indgåede aftale om erstatning i henhold til § 60, stk. 1, i Verwaltungsverfahrensgesetz (den tyske lov om retsplejen ved forvaltningsdomstolene, herefter »VwVfG«), da grundlaget for den indgåede aftale var bortfaldet efterfølgende. Sagsøgeren indbragte denne afgørelse for den nationale ret under henvisning til, at han selv var producent, og at han under alle omstændigheder havde fået tillagt en endelig, specifik referencemængde ved en inappellabel afgørelse fra Hauptzollamt (hovedtoldkontoret).

15. Heller ikke i Leitensdorfer-sagen mente BLE, at betingelserne i artikel 3a var opfyldt, da den tidligere mælkeproducent genoptog produktionen for sent. De nærmere omstændigheder i denne sag var følgende: Sagsøgeren, Marike Leitensdorfer, havde arvet en bedrift fra fru Wurm, som på sin side havde arvet den fra sin afdøde mand, hr. Wurm. Denne havde imidlertid i sin tid forpligtet sig til ikke at markedsføre mælken og var følgelig ikke længere producent. Den endelige, specifikke referencemængde, som blev tildelt fru Wurm den 9. november 1992 (og som hun derefter overførte til en forpagter den 1. april 1993) blev efterfølgende tilbagekaldt af det kompetente hovedtoldkontor med virkning fra den 1. april 1996. Det er denne afgørelse, som sagsøgeren har indbragt til prøvelse ved Finanzgericht München, hvor den endnu verserer. I mellemtiden opsagde BLE i henhold til VwVfG's § 60, stk. 1, ved skrivelse af 5. februar 1996 med øjeblikkelig virkning den aftale om erstatning, der var indgået med sagsøgeren, Marike Leitensdorfer, netop med den begrundelse, at den tidligere producent (fru Wurm) havde genoptaget mælkeproduktionen for sent, men sagsøgeren anfægtede denne afgørelse under henvisning til, at BLE allerede før aftalens indgåelse kendte opsigelsesgrunden, altså den sene genoptagelse af produktionen.

16. Endelig fastslog BLE hvad angår Christoffel-sagen (sag C-81/99), at sagsøgeren med virkning fra den 1. januar 1992 havde forpagtet en del af sin bedrift, idet hun dog i stedet for at overføre den hertil knyttede referencemængde til den nationale reserve, overførte den til forpagteren. Selv om sagsøgeren gjorde gældende, at det absolut ikke kunne komme på tale at overføre referencemængden til den nationale reserve, fordi hun havde beholdt det samlede mælkeproduktionsareal fra den tidligere SLOM-bedrift, afslog den kompetente myndighed at overføre den proportionale reference-

mængde til den nationale reserve under hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning hos sagsøgeren og forpagteren, til hvem referencemængden i mellemtiden var overdraget. BLE fandt derfor, at de nødvendige betingelser efter forordningen for at tilkende den oprindelige fastsatte erstatning ikke længere var opfyldt og afslog at udbetale den, idet den fremsatte et nyt tilbud over for fru Christoffel om et væsentligt lavere erstatningsbeløb.

De præjudicielle spørgsmål

17. Alle de tre nævnte sager rejser efter Verwaltungsgericht Frankfurt am Main's opfattelse en række fællesskabsretlige spørgsmål, som kræver en præjudiciel afgørelse fra Domstolen. Verwaltungsgericht har, sagt i korthed, navnlig rejst det spørgsmål, om Fællesskabets retsinstanser eller de nationale domstole er kompetente til at afgøre de nævnte tvister, og om valget af den ene eller den anden løsning kan have nogen følger (og i bekræftende fald, da hvilke) for, hvilken ret der finder anvendelse.

18. I sine betragtninger i forelæggelseskendelsen vedrørende dette spørgsmål har den nationale ret lagt til grund, at forordning nr. 2187/93 indeholder et tilbud om en supplerende erstatning, som er alternativ i forhold til den retslige løsning, som erstatningssøgsmålet i henhold til traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, udgør.

Til støtte herfor henviser den nationale ret navnlig til dommen afsagt af Retten i Første Instans den 16. april 1997, hvori det udtales, at Rådet med vedtagelsen af forordning nr. 2187/93 »i realiteten har givet de producenter, der havde ret til erstatning, en yderligere mulighed for at opnå en sådan«, og at denne forordning »således i relation til producenterne [har] karakter af et forligsforslag, som producenterne selv vælger, om de vil acceptere, og det udgør et alternativ til en retlig løsning af tvister« [15].

Hvis en mælkeproducent rettidigt accepterer et tilbud om erstatning, som de kompetente nationale myndigheder har fremsat over for ham på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning, foreligger der derfor efter den nationale rets opfattelse en aftale om forlig eller en aftale om erstatning mellem den pågældende producent og fællesskabsinstitutionerne, som er en offentligretlig aftale.

19. På grundlag af disse betragtninger når Verwaltungsgericht frem til, at hvis der opstår tvist mellem parterne om en sådan

15 — Sag T-541/93, Connaughton m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 5549, præmis 34 og 35.

aftales gyldighed, har de nationale domstole kompetence til at afgøre denne og skal træffe sin afgørelse herom på grundlag af national ret.

Efter den forelæggende rets opfattelse drejer dette spørgsmål sig om fællesskabsinstitutionernes ansvar uden for kontraktforhold, hvorfor der foreligger et tilfælde, som de nationale domstole har kompetence til at afgøre ifølge traktatens artikel 215, stk. 1, så længe der ikke er truffet en særlig voldgiftsbestemmelse som omhandlet i EF-traktatens artikel 181 (nu artikel 238 EF).

20. En afgørelse fra Retten i Første Instans, som netop vedrører forordning nr. 2187/93, har imidlertid fået Verwaltungsgericht til at tvivle på, om denne løsning er forenelig med fællesskabsretten.

I dommen i sagen Dethlefs m.fl. mod Rådet og Kommissionen fastslog Retten nemlig følgende: »Da forordningen [forordning nr. 2187/93] imidlertid fastlægger en erstatningsordning med henblik på at opfylde fællesskabsinstitutionernes forpligtelser som følge af Mulder-dommen, henhører anvendelsen af forordningen under området for Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold« [16].

16 — Dom af 24.9.1998, sag T-112/95, Sml. II, s. 3819, præmis 55.

21. Under hensyn til disse udtalelser, der tilsyneladende bringer tvivl om de ovenfor nævnte af Verwaltungsgericht anlagte betragtninger, har denne efter at have forenet de tre sager med henblik på den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse, besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EF-traktatens artikel 215, stk. 2, og artikel 178, sammenholdt med bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 2187/93, fortolkes således, at Domstolen også er kompetent i tvister, der beror på en aftale, som de kompetente nationale myndigheder har indgået i Rådets og Kommissionens navn og for disses regning ifølge de nærmere bestemmelser herom i Rådets forordning (EØF) nr. 2187/93 om tilbud om erstatning til visse producenter af mælk og mejeriprodukter, som midlertidigt har været forhindret i at udøve deres virksomhed?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, og såfremt EF-traktatens artikel 215, stk. 1, finder anvendelse med den følge, at de nationale domstole er kompetente efter EF-traktatens artikel 183, spørges der, om de nationale forvaltningsprocessuelle regler eller de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, gælder for en sådan

aftale, hvis intet herom er foreskrevet i forordning (EØF) nr. 2187/93.

3) Hvis de almindelige retsgrundsætninger gælder, spørges videre, om og på hvilke betingelser de kompetente nationale myndigheder helt eller delvis kan opsige en aftale, som er indgået på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning, hvis det efterfølgende viser sig, at betingelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 2187/93 for at afgive et tilbud om erstatning helt eller delvis ikke var opfyldt, eller betingelserne for at afgive et tilbud om erstatning kun er opfyldt, fordi de kompetente nationale myndigheder af hensyn til beskyttelsen af en berettiget forventning finder, at de er afskåret fra på ny at ophæve en endelig tildeling af en specifik referencemængde, som var betingelsen for at yde erstatningen.«

det henhører under de nationale domstoles eller under Fællesskabets retsinstansers kompetence at afgøre tvister vedrørende aftaler om erstatning, der er indgået i henhold til forordning nr. 2187/93, besvares inden afgørelsen af de to øvrige spørgsmål og er bestemmende for, hvorledes disse skal besvares.

23. Før jeg går nærmere ind på dette spørgsmål, finder jeg det imidlertid nødvendigt at afklare spørgsmålets reelle indhold. Det har nemlig vist sig under sagen, at såvel Kommissionen som sagsøgerne i hovedsagerne synes at gå ud fra, at der i det foreliggende tilfælde principielt lige så godt kan vælges den ene som den anden løsning, og at valget derfor i praksis skal foretages på grundlag af tilfældige vurderinger.

Retlig bedømmelse

Det første spørgsmål

Indledende bemærkninger

22. Som det klart fremgår af forelæggelseskendelsen, må spørgsmålet om, hvorvidt

24. Der er utvivlsomt visse forskelle mellem Kommissionens og sagsøgernes opfattelse, men de når så vidt jeg kan se til samme resultat. Kommissionen erkender, efter at have fremdraget de argumenter, der efter dens opfattelse taler til støtte for den ene og den anden løsning, at den opfattelse, hvorefter de nationale domstole har kompetencen, ligger tættest op ad den ordning, som fremgår af de relevante bestemmelser i EF-traktaten. Som konklusion af sine overvejelser går den imidlertid ind for den modsatte løsning hovedsagelig ud fra en hensigtsmæssighedsbetragtning, nemlig ud fra det synspunkt, at når denne løsning er den mest hensigtsmæssige, er det også den rigtigste. Løsningen har ifølge Kommissionen den fordel, at der benyttes en og samme

søgsmålsadgang såvel i tvister vedrørende aftaler om erstatning, der er indgået i henhold til forordning nr. 2187/93, som i tvister vedrørende Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, som erstatningsordningen i et vist omfang er baseret på.

25. Også sagsøgerne i hovedsagen går nærmest ind for den løsning, at de nationale domstole skal have kompetencen. De finder imidlertid, at der er en vis modstrid mellem denne løsning og Dethlefs-dommen og foreslår, at det overlades til den berørte part at vælge mellem, om han vil anlægge sag ved de nationale domstole eller ved Fællesskabets retsinstanser, da begge principielt kan anses for kompetente.

26. Såvel Kommissionen som sagsøgerne baserer dermed i sidste ende i det væsentlige deres opfattelse på den samme tankegang, nemlig at begge former for domstole i princippet er *lige kompetente*, og at valget mellem dem enten skal foretages på grundlag af et kriterium vedrørende den praktiske hensigtsmæssighed — hvilket er Kommissionens opfattelse — eller skal overlades til den pågældende part, således som sagsøgerne foreslår.

27. Efter min opfattelse er et sådant kriterium imidlertid ikke blot alt for empirisk, men også upålideligt. Der kan eksempelvis hurtigt opnås enighed om, at det er tilrådeligt at overlade afgørelsen af et kompleks af tvister til én domstol, men må også formodes, at en privat erhvervsdrivende vil finde det lettere og mere hensigtsmæssigt at få afgjort en tvist med de nationale myndigheder ved de nationale domstole frem for at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser. Disse vurderinger er kort sagt meget relative og derfor uegnede til at yde en sikker og objektiv vejledning.

28. Men herudover finder jeg det af største vigtighed at holde sig for øje, at Domstolens kompetence efter traktaternes system principielt udgør et alternativ til de nationale domstoles kompetence, og at det ikke bør bero på et vilkårligt og diskretionært skøn, hvilke af disse domstole der skal have kompetence til at afgøre en bestemt tvist, men må bestemmes på grundlag af traktatens almindelige regler. Afgørelsen vedrørende kompetencen må derfor foretages objektivt på grundlag af de relevante regler og principper.

29. Hvis dette er tilfældet, hvilket er min faste overbevisning, skal spørgsmålet om, hvorvidt Fællesskabets retsinstanser eller de nationale domstole skal være kompetente til at afgøre tvister vedrørende de aftaler om erstatning, som er indgået af de nationale myndigheder i Fællesskabets navn og for dennes regning i medfør af forordning nr. 2187/93, således ikke bestemmes på grundlag af tilfældige kriterier eller kriterier vedrørende hensigtmæssigheden, men på grundlag af de nævnte regler og principper.

Forordning nr. 2187/93's indhold og formål

30. Ud fra disse betragtninger og under hensyn til, at der er tale om retssager, som private erhvervsdrivende har anlagt mod nationale myndigheder, og hvormed de anfægter den adfærd, som disse har fulgt ved gennemførelsen af en fællesskabsforordning, kunne jeg begrænse mig til at henvise til det princip, som Domstolen flere gange har fastslået, og hvorefter »kontrollen med, hvorledes medlemsstaternes administrationer handler ved anvendelsen af fællesskabsretten, [...] i første række [tilkommer] de nationale retter, hvilket ikke afskærer disse fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål i medfør af EF-traktatens artikel 177« [17].

31. Dette er nemlig efter min opfattelse den mest korrekte løsning af det forelagte problem, men før jeg lægger mig endelig fast herpå, tror jeg, at det er nødvendigt at redegøre for de betænkeligheder, som den forelæggende ret og Kommissionen har givet udtryk for hvad angår den særlige situation, som foreligger i denne sag. Navnlig Kommissionen har fremhævet denne særlige situation som et af hovedargumenterne for, at Fællesskabets retsinstanser har kompetence.

Denne særlige situation beror især på, at vedtagelsen af forordning nr. 2187/93 beroede på konstateringen af, at Fællesskabet ifaldt ansvar uden for kontraktforhold. Selv om Kommissionen anerkender den selvstændige karakter af de aftaler om erstatning, der er indgået i medfør af denne forordning, fremhæver den, at tvister herom i sidste ende altid vedrører opfyldelsen af den erstatningspligt, som består efter fastslåelsen af, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold. Kommissionen har med støtte i denne meget nære indbyrdes forbindelse og på grundlag af en meget vid fortolkning af traktatens artikel 215, stk. 2, draget den slutning, at de nævnte tvister også må henhøre under Fællesskabets retsinstansers kompetence, nærmere betegnet den enekompetence, som tilkommer Fællesskabets retsinstanser efter traktatens artikel 178 til at pådømme tvister vedrørende Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold. Denne konklusion støttes efter Kommissionens, men også efter den tyske rets opfattelse yderligere af, at de nationale myndigheder ved anvendelsen af forordning nr. 2187/93 handler på fællesskabsinstitutionernes vegne og for disses regning.

32. Jeg vil gerne først understrege, nu hvor jeg skal foretage en analytisk gennemgang af disse argumenter, at jeg på ingen måde vil fornægte forbindelsen mellem forordning nr. 2187/93 og Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold. Forordningens formål er nemlig, som det fremhæves i betragtningerne, med henblik på opfyldelsen af Mulder II-dommen at sikre gennemførelsen af forpligtelsen til at erstatte det tab, som blev forvoldt ved de oprindelige EF-bestemmelser om tillægsafgiften (jf. forordningens første og anden betragtning).

17 — Dom af 27.3.1980, sag 133/79, Sucrimex og Westzuckker mod Kommissionen, Sml. s. 1299, præmis 24, og af 10.6.1982, sag 217/81, Interagra mod Kommissionen, Sml. s. 2233, præmis 10.

Selv om det må erkendes, at denne sammenhæng har betydning, er det et spørgsmål, om det alene heraf kan sluttes, at tvister vedrørende aftaler om erstatning, der er indgået mellem producenter og de nationale myndigheder, henhører under Fællesskabets retsinstansers kompetence i henhold til EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2.

Dommen afsagt af Retten i Første Instans i sagen Dethlefs m.fl. mod Rådet og Kommissionen

33. Den nævnte konklusion har tilsyneladende væsentlig støtte — og dette er i hvert fald blevet påpeget af flere procesdeltagere — i følgende udtalelse i dommen afsagt af Retten i Første Instans i sagen Dethlefs m.fl. mod Rådet og Kommissionen: »Da forordningen [forordning nr. 2187/93] imidlertid fastlægger en erstatningsordning med henblik på at opfylde fællesskabsinstitutionernes forpligtelser som følge af Mulder-dommen [Mulder II-dommen], henhører anvendelsen af forordningen under området for Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold« (præmis 55).

34. På grund af forskellen i de to situationer har denne dom efter min opfattelse imidlertid ikke ved nærmere øjesyn nær den betydning for den foreliggende sag som præjudikat, som den er blevet tillagt.

Dethlefs-sagen vedrørte nemlig nogle søgsmål, som flere producenter havde anlagt direkte mod Rådet og Kommissionen for at opnå erstatning af de tab, disse institutioner havde forvoldt dem. Navnlig gjorde sagsøgerne indsigelse mod, at Kommissionen havde nægtet at betale renter for perioden mellem accepten af de nationale myndigheders tilbud og hævelsen af de erstatningssøgsmål i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, som de pågældende erhvervsdrivende havde anlagt inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 2187/93.

Der var altså tale om et spørgsmål — og det er i denne sammenhæng, det ovenfor nævnte uddrag af dommen skal læses — i forbindelse med fællesskabsinstitutionernes anvendelse af forordningen *for så vidt angår deres del af ansvaret*, hvilket spørgsmål havde betydning for »fortolkningen [af denne forordning] og [...] dennes retsvirkninger« (præmis 32) og dermed for, hvorledes det system, institutionerne havde indført, fungerede.

I den omhandlede sag kritiserede sagsøgerne ikke de nationale myndigheder for at have begået en fejl, således som Retten selv fremhævede, men rejste alene et direkte erstatningskrav over for fællesskabsinstitutionerne. Det var netop af denne grund, at Retten forkastede den indsigelse om afvisning af sagen, som Rådet havde fremført under henvisning til den gældende kompetencefordeling ifølge forordning

nr. 2187/93, hvorefter de nationale myndigheder og ikke fællesskabsinstitutionerne er ansvarlige for forordningens anvendelse (præmis 34).

Under de sager, som den foreliggende tvist vedrører, har institutionernes adfærd derimod slet ikke været på tale, men kun de nationale myndigheders virksomhed for så vidt angår den del, der vedrører deres kompetence.

Gennemførelsen af forordning nr. 2187/93 ifølge kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne

35. Efter således at have afklaret, hvilke følger der efter min opfattelse retteligt bør drages af den nævnte præjudikat, vender jeg tilbage til udgangspunktet, idet jeg rejser det spørgsmål, om den nære forbindelse, som består mellem de opgaver, der påhviler de nationale myndigheder i henhold til forordning nr. 2187/93, og Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, er tilstrækkelig, som hævdet af Kommissionen, til, at disse opgaver må antages at henhøre under det sidstnævnte område selv hvad angår bestemmelsen af den domstol, som er kompetent til at foretage efterprøvelsen.

36. For at antage dette må man efter min opfattelse fastholde et synspunkt, som i den foreliggende sag er meget diskutabelt, nemlig at erstatningsordningen efter forordning nr. 2187/93 generelt ikke kan indpasses i den normale opgavefordeling, der gælder mellem Fællesskabet og medlemsstaterne ved anvendelse af fællesskabsretten. Ganske vist fastlægger forordningen selv denne ordning i detaljer, men det skyldtes den vanskelige situation, som Fællesskabet befandt sig i. På grund af det store antal potentielt berettigede var det nemlig udelukket at tage hensyn til de individuelle forhold i hvert enkelt tilfælde, men var nødvendigt at finde en generel løsning, som var baseret på en standardiseret fremgangsmåde og på elementer, som var præcist fastlagt i selve forordningen. Hermed begrænsedes de nationale myndigheders handlefrihed, idet deres opgave bestod i at sikre anvendelsen og den konkrete gennemførelse af ordningen (jf. fjerde betragtning).

37. Hermed ligger den indførte ordning, selv om den har visse særegenheder, inden for rammerne af det system for en decentraliseret forvaltning af fællesskabsretten, som kendetegner mange andre områder af Fællesskabets virksomheder. Som det i øvrigt hedder i tiende betragtning:

»For så vidt angår gennemførelsen af denne forordning handler medlemsstaternes myndigheder på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning og i medfør af et mandat, som udelukkende vedrører udøvelsen, under overholdelse af denne forordnings bestemmelser, af de administrative opgaver, der er nødvendige for deres gennemførelse«.

Der er derfor ikke grundlag for at antage, at disse opgaver, selv om de er begrænset på den angivne måde, afviger fra medlemsstaternes traditionelle opgaver ved gennemførelsen af fællesskabsretten. Der er derfor heller ikke grundlag for at antage, at gennemførelsen af disse opgaver falder uden for de nationale domstoles og inden for Fællesskabets retsinstansers prøvelsesret under fravigelse af de generelle principper, der gælder på området, og som jeg har nævnt ovenfor (jf. punkt 30).

38. Retten i Første Instans har i øvrigt selv afvist denne løsning i sagerne Laga mod Kommissionen og Landuyt mod Kommissionen [18], hvor Retten fandt, at den ikke var kompetent til at efterprøve lovligheden af en retsakt, hvorved de kompetente franske myndigheder havde fastslået, at sagsøgeren ikke var berettiget til at modtage et tilbud om erstatning i henhold til forordning nr. 2187/93. Retten henviste særskilt til Domstolens faste praksis, hvorefter medlemsstaterne skal »sikre gennemførelsen af Fællesskabets retsforskrifter på deres territorium, navnlig for så vidt angår den fælles landbrugspolitik«. Heraf drog Retten den første generelle slutning, at »de retsakter, der udstedes af de nationale myndigheder som led i gennemførelsen af denne politik, er således som udgangspunkt underkastet de nationale domstoles kontrol«. Retten fastslog derpå mere konkret, at den ikke havde kompetence til at efterprøve lovligheden af de nationale myndigheders handlemåde, da sagsøgernes krav netop havde til formål »at anfægte gyldigheden af en afgørelse truffet af de nationale organer, der skal gennemføre visse foranstaltninger i forbindelse med den fælles landbrugspolitik«.

18 — Dom af 4.2.1998, sag T-93/95, Laga mod Kommissionen, Sml. II, s. 195, præmis 33 ff., og sag T-94/95, Landuyt mod Kommissionen, Sml. II, s. 213, præmis 33 ff.

Karakteren af forholdet mellem de nationale myndigheder og fællesskabsinstitutionerne

39. Til støtte for den opfattelse, at Fællesskabets retsinstanser har kompetencen, har såvel Verwaltungsgericht som Kommissionen i øvrigt henvist til et andet aspekt af de nationale myndigheders opgaver efter erstatningsordningen i henhold til forordning nr. 2187/93, nemlig den omstændighed, at disse myndigheder i denne sammenhæng typisk skal varetage opgaver med henblik på gennemførelse af aftaler. Som tidligere anført er erstatningsordningen nemlig baseret på indgåelsen af en aftale mellem forvaltningen og producenten, hvori fastlægges det erstatningsbeløb, som sidstnævnte er berettiget til.

40. Den nationale ret og Kommissionen tillægger det særlig betydning, at de nationale myndigheder ifølge artikel 14 i forordning nr. 2187/93 i denne forbindelse handler »på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning«. Efter den nationale ret og Kommissionens opfattelse må forholdet mellem de nationale myndigheder og de nævnte fællesskabsinstitutioner derfor betegnes som en bemyndigelse efter fuldmagt og det kontraktforhold, der er

opstået i kraft af de nationale myndigheders tilbud om erstatning og producentens accept heraf, må i virkeligheden anses for at være indgået direkte mellem producenten på den ene side, og Rådet og Kommissionen på den anden side.

41. Jeg skal ikke her gå nærmere ind på, om denne opfattelse er rigtig, men skal i det omfang, det har relevans for sagen, begrænse mig til at anføre, at selv om man antog dels, at de nationale myndigheder handler som befuldmægtigede eller repræsentant for fællesskabsinstitutionerne, dels at de aftaler om erstatning, som de nationale myndigheder indgår i medfør af forordning nr. 2187/93, i virkeligheden er indgået mellem dem og producenten, udelukker dette ikke, at de nationale domstole har kompetence i tvister om aftaler.

Som bekendt henhører tvister om aftaler, hvori Fællesskabet er part, ifølge EF-traktatens artikel 181, artikel 215, stk. 1, og artikel 183 (nu artikel 240 EF) som hovedregel under de nationale domstoles kompetence. Som Domstolen fastslog i dommen af 21. maj 1987 [19]: »Traktatens artikel 183 bestemmer, at de nationale myndigheder er kompetente til at påkende søgsmål, hvori Fællesskabet er part, med forbehold af den kompetence, som traktaten alene tillægger Domstolen«. Når denne bestemmelse sammenholdes med traktatens artikel 181, hvorefter Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsbestemmelse, som indeholdes i en af Fællesskabet eller i en på dets vegne indgået offentligretlig eller privatretlig aftale, følger heraf, at tvister om aftaler, som Fællesskabet er part i, eller hvori i det mindste en af medkontrahenterne handler på Fællesskabets vegne, som hovedregel henhører under de nationale domstoles kompetence.

Grænserne for Fællesskabets kompetence for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold

42. Til støtte for den opfattelse, at Fællesskabets retsinstanser har kompetencen, er der derfor kun ét argument tilbage, som jeg har nævnt i det foregående (jf. ovenfor, punkt 31). Det kræver, at der føres bevis for, at den kompetence, der som led i traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, er tillagt Fællesskabets retsinstanser i sager om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, også omfatter tvister om kontraktlige krav, som vedrører opfyldelsen af en erstatningspligt, efter at Fællesskabets erstatningsansvar er fastslået.

Det er netop den opfattelse, som Kommissionen har forsøgt at underbygge ved på den angivne måde at udvide anvendelsesområdet for traktatens artikel 178 hvad angår den del af bestemmelsen, som tillægger Domstolen kompetence til at afgøre tvister vedrørende de i artikel 215, stk. 2, omhandlede skadeserstatninger.

19 — Forenede sager 133/85-136/85, Rau m.fl., Sml. s. 2289, præmis 10.

43. Jeg skal herom først fremhæve, at der ikke er noget som helst holdepunkt for en sådan fortolkning i de pågældende traktatbestemmelser, og at denne i hvert fald hverken har støtte i disses ordlyd eller formål.

44. Som just anført sondrer traktaten meget klart mellem tvister om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, der henhører under Domstolens kompetence (traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2), og tvister om aftaler, som henhører under de nationale domstoles kompetence, medmindre de i medfør af en voldgiftsklausul er henlagt til Domstolen (traktatens artikel 181). Normalt har de nationale domstole kompetence i tvister, hvori Fællesskabet er part (traktatens artikel 183), medmindre kompetencen er tillagt Domstolen. Det er derfor klart, at det ikke er muligt på grundlag af fortolkning at udlede eventuelle undtagelser fra denne grundlæggende ordning vedrørende fordelingen af kompetencen mellem Fællesskabets retsinstanser og de nationale domstole, men at sådanne undtagelser skal være udtrykkeligt og utvetydigt fastsat.

45. Kommissionens opfattelse kan heller ikke begrundes med den særlige karakter af retsforholdet mellem parterne i den foreliggende sag, som Kommissionen har henvist til, dvs. dens nære forbindelse med Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, som jeg flere gange har været inde på i det foregående (jf. navnlig punkt 31).

Formelt set udgør de kompetente nationale myndigheders tilbud om erstatning til producenten og dennes accept heraf nemlig omstændigheder, der er kendetegnende for et selvstændigt retsforhold, selv om dets formål er at opfylde producentens erstatningskrav over for Fællesskabet. Dette retsforhold er utvivlsomt af kontraktlig karakter, som Retten i Første Instans fastslog allerede i Connaughton-dommen, da den erklærede, at »forordning nr. 2187/93 [...] i relation til producenterne [således har] karakter af et forligsforslag, som producenterne selv vælger, om de vil acceptere, og det udgør et alternativ til en retslig løsning af tvisterne« [20].

46. Den opfattelse, at de her i sagen omhandlede retsforhold har en selvstændig karakter, er efter min opfattelse på den anden side også bedre i overensstemmelse med ordningen i henhold til forordning nr. 2187/93. Det bestemmes nemlig i forordningens artikel 14, at producentens accept af tilbuddet ved returnering til den kompetente myndighed af kvitteringen i behørig og godkendt underskrevet stand indebærer et afkald på enhver form for yderligere krav mod fællesskabsinstitutionerne for det tab, som kan erstattes. Derimod udtales det i forordningens femtende betragtning, at »accepterer en producent ikke det tilbud, som en medlemsstats myndighed giver ham i henhold til denne forordning, svarer dette til en afvisning af Fællesskabets tilbud; det søgsmål, som producenten senere måtte indlede, hører derfor under Fællesskabets doms-

20 — Dommen i sagen Connaughton m.fl. mod Rådet, præmis 35, og dommen af 16.4.1997, sag T-554/93, Saint og Murray mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 563, præmis 41.

myndighed«. I dette tilfælde opstår der nemlig ikke noget retsforhold mellem producenten og de nationale myndigheder, men der er tale om et spørgsmål, der udelukkende vedrører Fællesskabet og de forbindelser mellem producenten og fællesskabsinstitutionerne, som er opstået efter at disses ansvar uden for kontraktforhold er blevet fastslået. Det er derfor naturligt, at også de herom opståede tvister henhører under Fællesskabets retsinstansers kompetence i henhold til traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2. Hvis tilbuddet derimod accepteres, opstår der et selvstændigt retsforhold over for de nationale myndigheder, der har en selvstændig karakter, så længe det består, og der som følge heraf alene kan henhøre under de nationale domstoles kompetence.

47. Efter min opfattelse støttes de af mig anførte betragtninger dog navnlig af en formålsfortolkning af traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, »[er formålet med] erstatningssøgsmålet efter traktatens artikel 178 og 215 [...] ikke, at Domstolen skal efterprøve gyldigheden af beslutninger truffet af de nationale organer, hvem gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik er pålagt, eller at Domstolen skal vurdere de finansielle konsekvenser af sådanne beslutningers eventuelle ugyldighed« [21]. Retten i Første Instans har med føje i de nævnte sager Laga mod Kommissionen og Landuyt mod Kommissionen draget den konklusion af denne praksis, at eftersom den nationale kompetente myndigheds afslag på at fremsætte et tilbud til sagsøgeren om erstatning i henhold til forordning nr. 2187/93 var en følge af resultatet af de nationale myndigheders kontrol, »er den handling, der skulle have forvoldt et tab, sagsøgeren søger erstattet, en retsakt udstedt af de nationale myndigheder under udøvelse af deres egne beføjelser. Det følger heraf, at betingelserne for at indbringe en sag for Retten i medfør af traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, ikke er opfyldt« [22].

48. På grundlag af samtlige de angivne argumenter tror jeg, man må konkludere, at kompetencen til at påkende tvister vedrørende de nationale myndigheders anvendelse af forordning nr. 2187/93 henhører under de nationale domstole, navnlig når det, som i det foreliggende tilfælde, drejer sig om tvister vedrørende aftaler om erstatning indgået mellem de nationale myndigheder og de pågældende producenter.

Det andet spørgsmål

49. Da det første spørgsmål er besvaret benægtende, er det også nødvendigt at undersøge det andet spørgsmål, da Verwaltungsgericht netop for dette tilfælde anmodede Domstolen om at klargøre, om de nationale forvaltningsprocessuelle regler eller de almindelige retsgrundsætninger,

21 — Jf. bl.a. dom af 12.12.1979, sag 12/79, Hans-Otto Wagner mod Kommissionen, Sml. s. 3657, præmis 10, og af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 18.

22 — Dommen i sagen Laga mod Kommissionen, præmis 47, og i sagen Landuyt mod Kommissionen, ligeledes præmis 47.

der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal anvendes på de aftaler om erstatning, som er indgået i henhold til forordning nr. 2187/93.

50. Jeg tror, at svaret på dette spørgsmål allerede på en vis måde er indeholdt i besvarelsen af det første spørgsmål. Ifølge Domstolens faste og langvarige praksis skal gennemførelsen af en fællesskabsretlig forordning, som det påhviler de nationale myndigheder at anvende, foretages i henhold til bestemmelserne i national ret. Domstolen har herom fastslået, at såfremt »gennemførelsen af en fællesskabsretlig forordning påhviler de nationale myndigheder under de nationale domstoles kontrol, skal denne gennemførelse følge de processuelle og formelle regler, der er fastsat i medlemsstatens nationale retssystem. Som det er fremhævet i Domstolens faste praksis, kan de nationale regler dog kun anvendes i det omfang, det er fornødent af hensyn til gennemførelsen af fællesskabsrettens bestemmelser, og kun for så vidt anvendelsen af de nationale regler ikke begrænser de pågældende fællesskabsretlige bestemmelsers rækkevidde og effektivitet« [23].

51. Efter min opfattelse kan afgørelsen i denne sag uden videre anvendes på det foreliggende spørgsmål, således at der kan gives Verwaltungsgericht det svar, at såfremt forordning nr. 2187/93 ikke indeholder nogen bestemmelser herom, skal de nationale forvaltningsprocessuelle regler anvendes på de aftaler om erstatning, der er indgået i henhold til denne forordning, for så vidt anvendelsen heraf ikke begrænser fællesskabsrettens rækkevidde og effektivitet.

Jeg tror i øvrigt ikke, at dette svar afsvækkes af den betænkelighed, som Kommissionen har givet udtryk for, og hvorefter der er risiko for, at fællesskabsreglerne anvendes uensartet i den nationale retsorden. Herpå kan man uden tøven svare, at det netop er for at undgå en sådan risiko for en uensartet anvendelse af fællesskabsretten, der kan indebære en ulige behandling af de erhvervsdrivende i medlemsstaterne, at traktatens artikel 177 giver de nationale domstole mulighed for at forelægge præjudicielle spørgsmål. Som bekendt giver denne procedure netop de nationale retter mulighed for i tilsvarende tilfælde som det her foreliggende at anmode Domstolen om at besvare ethvert spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af de relevante fællesskabsbestemmelser [24].

Det tredje spørgsmål

52. Endelig spørger Verwaltungsgericht med sit tredje spørgsmål Domstolen om

23 — Dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa m.fl., Sml. s. 1503, præmis 29; se endvidere dom af 5.3.1980, sag 265/78, Ferwerda, Sml. s. 617, præmis 10, af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 15 ff., og af 7.7.1987, forenede sager 89/86 og 91/86, Étoile commerciale og CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 3005, præmis 12.

24 — Dommen i sagen Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen, præmis 24.

betydningen af visse almindelige retsgrundsætninger, navnlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, i tvister vedrørende de omhandlede aftaler om erstatning. Verwaltungsgericht ønsker nærmere betegnet oplyst, om dette princip er til hinder for, at de nationale myndigheder, som har indgået en aftale om erstatning på fællesskabsinstitutionernes vegne og for disses regning, efterfølgende kan opsige aftalen (og da på hvilke betingelser), hvis det viser sig, at betingelserne for at afgive tilbud om erstatning ikke var opfyldt, eller betingelserne kun er opfyldt, fordi de nationale myndigheder udelukkende af hensyn til beskyttelsen af en berettiget forventning ikke kan ændre betingelserne for erstatningens tildeling.

53. Også hvad angår dette spørgsmål kan svaret efter min opfattelse udledes af Domstolens praksis. Jeg skal her begrænse mig til at henvise til Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen. I denne dom, som vedrørte tilbagebetalingen af uretmæssig udbetalt støtte, bekræftede Domstolen først en entydig linje i sin praksis, nemlig at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet fuldt ud udgør en del af Fællesskabets retsorden. I overensstemmelse hermed gjorde den det klart, at det ikke kan antages at være i strid med Fællesskabets retsorden, at en national lovgivning sikrer overholdelsen af disse principper i tilfælde, hvor forvaltningsakter skal omgøres, eller hvor pengeydelser, der er udbetalt af de offentlige myndigheder, skal kræves tilbage, fordi Fællesskabets regler er tilsidesat, dog forudsat, at dette princip anvendes på samme betingelser og efter samme fremgangsmåde som i rent nationale retsforhold, og forudsat at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesser [25].

Hvad angår samme spørgsmål har Domstolen i øvrigt fastslået, at »hverken en fejl begået af Kommissionen eller dens tjenestemænd eller i praksis i en medlemsstat, som strider mod de fællesskabsretlige regler, kan skabe en berettiget forventning hos den erhvervsdrivende, der har draget fordel af den hermed opståede situation [...]« [26]. »Det følger heraf, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes over for en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt, og at den omstændighed, at en national myndighed, der anvender fællesskabsretten, har handlet i strid hermed, ikke kan skabe en berettiget forventning hos en erhvervsdrivende om en behandling, der strider mod fællesskabsretten« [27]. I sådanne tilfælde har skadelidte, som anført af generaladvokat Mancini i samme sag, altid mulighed for at anlægge erstatningssag ved de nationale domstole mod de myndigheder, som er ansvarlige for den fejl, der angiveligt har påført den pågældende et tab [28].

25 — Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen, præmis 27 ff.

26 — Jf. dom af 16.11.1983, sag 188/82, Thyssen mod Kommissionen, Sml. s. 3721, og af 15.12.1982, sag 5/82, Maizena, Sml. s. 4601.

27 — Dom af 26.4.1988, sag 316/86, Krücken, Sml. s. 2213, præmis 24.

28 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mancini i Krücken-sagen, s. 2231.

54. Det påhviler den nationale ret at vurdere, om og hvorledes disse tidligere afgørelser kan anvendes på de konkrete tilfælde, der foreligger for den. Hvad Domstolen angår, er det min opfattelse, at man i overensstemmelse med samme afgørelser kan indskrænke sig til at besvare Verwaltungsgericht på den måde, at selskabsretten ikke er til hinder for, at myndighederne i en medlemsstat tager hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved vurderingen af, om de betingelser, der er fastsat i en fællesskabsretlig bestemmelse er opfyldt eller ej, dog forudsat, at dette princip anvendes på samme betingelser og efter samme fremgangsmåde som i rent nationale retsforhold, og forudsat at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesser.

Forslag til afgørelse

55. På grundlag af de foranstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, på følgende måde:

»1) Tvister om gyldigheden af aftaler om erstatning og muligheden for at ophæve disse, som de kompetente nationale myndigheder har indgået med producenter af mælk og mejeriprodukter i medfør af den erstatningsordning, som blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2187/93 af 22. juli 1993 om tilbud om erstatning til visse producenter af mælk og mejeriprodukter, som midlertidigt har været forhindret i at udøve deres virksomhed, henhører i princippet under de nationale domstoles kompetence.

2) Så længe der ikke findes nogen bestemmelser herom i nævnte forordning, finder de nationale forvaltningsprocessuelle regler anvendelse på aftaler om erstatning, som er indgået i medfør af forordningen, forudsat anvendelsen af bestemmelserne ikke begrænser fællesskabsrettens rækkevidde og effektivitet.

3) Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at myndighederne i en medlemsstat tager hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved vurderingen af, om betingelserne i en fællesskabsbestemmelse er opfyldt eller ej, dog forudsat, at dette princip anvendes på samme betingelser og efter samme fremgangsmåde som i rent nationale retsforhold, og forudsat, at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesse.«