ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO TIZZANO

της 25ης Ιανουαρίου 2001 [1]

1. Το Verwaltungsgericht της Φρανκφούρτης επί του Μάιν (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας) υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα, κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 234 ΕΚ), ως προς την ερμηνεία των άρθρων 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 235 ΕΚ και 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, αντιστοίχως), καθώς και του κανονισμού (ΕΟΚ) 2187/93 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1993, για την προσφορά αποζημίωσης σε ορισμένους παραγωγούς γάλακτος ή γαλακτοκομικών προϊόντων, οι οποίοι εμποδίστηκαν προσωρινά να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους (στο εξής: κανονισμός 2187/93) [2].

Νομοθετικό πλαίσιο

2. Οι εθνικές διαδικασίες από τις οποίες ανέκυψε η υποβληθείσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως εντάσσονται στο πλαίσιο των γνωστών διαφορών εκ του αποκαλουμένου καθεστώτος γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, που έχει θεσπιστεί στο πλαίσιο κοινής οργανώσεως της αγοράς του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων. Ενδείκνυται, επομένως, μια ταχεία επισκόπηση της σύνθετης σχετικής κοινοτικής ρυθμίσεως.

3. Ως γνωστόν, η ύπαρξη πλεονασμάτων στην αγορά γαλακτοκομικών προϊόντων είχε ωθήσει το Συμβούλιο στην έκδοση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1078/77, της 17ης Μαΐου 1977, περί συστάσεως καθεστώτος πριμοδοτήσεων για τη μη διάθεση σε εμπορία του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων και την αναδιάρθρωση των αγελών βοοειδών γαλακτοπαραγωγής [3]. Ο κανονισμός προέβλεπε την καταβολή πριμοδοτήσεως στους παραγωγούς που θα δεσμεύονταν, επί μία πενταετία, να μην εμπορεύονται γάλα ή γαλακτοκομικά προϊόντα προερχόμενα από την εκμετάλλευσή τους.

4. Αρκετά σύντομα, όμως, τα μέτρα αυτά αποδείχθηκαν ακατάλληλα προς αντιμετώπιση των πλεονασμάτων παραγωγής, άγοντας έτσι το Συμβούλιο να θεσπίσει το καθεστώς της αποκαλουμένης συμπληρωματικής εισφοράς: αφενός μεν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 856/84, της 31ης Μαρτίου 1984, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων [4], αφετέρου δε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 857/84, της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρ-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — ΕΕ 1993, L 196, σ. 6.

3 — JO 1977, L 131, σ. 1.

4 — ΕΕ 1984, L 90, σ. 10.

μογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων[5]. Εισφορά όφειλε κάθε παραγωγός για τις ποσότητες γάλακτος τις οποίες έθετε σε εμπορία καθ' υπέρβαση της ποσοστώσεως που του είχε οριστεί («ποσόστωση αναφοράς»), ποσοστώσεως ίσης, για κάθε παραγωγό, προς την παραγωγή την οποία είχε πραγματοποιήσει κατά το έτος αναφοράς, που για τη Γερμανία ορίστηκε το 1983. Όσοι τυχόν παραγωγοί, συμμορφούμενοι προς την υποχρέωση μη εμπορίας την οποία είχαν αναλάβει βάσει του κανονισμού 1078/77, δεν είχαν προβεί σε παραδόσεις γάλακτος κατά το έτος αναφοράς απεκλείοντο του καθεστώτος ποσοστώσεων.

5. Με τις αποφάσεις της 28ης Απριλίου 1988, Mulder[6] και Von Deetzen[7], το Δικαστήριο έκρινε όμως ανίσχυρο τον κανονισμό 857/84, ως πλήττοντα την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, κατά το μέτρο που δεν προέβλεπε την απονομή ποσότητας αναφοράς σ' αυτήν την τελευταία κατηγορία παραγωγών.

6. Σε εκτέλεση των αποφάσεων αυτών, το Συμβούλιο εξέδωσε, επομένως, τον κανονισμό (ΕΟΚ) 764/89, της 20ής Μαρτίου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84[8]. Ειδικότερα, προσέθεσε στον τελευταίο κανονισμό ένα νέο άρθρο 3α, το οποίο επέτρεπε στους παραγωγούς γάλακτος που, λόγω δεσμεύσεώς τους από την υποχρέωση που είχαν αναλάβει κατά τον κανονισμό 1078/77, δεν είχαν προβεί σε παραδόσεις γάλακτος κατά το έτος αναφοράς να λάβουν ειδική προσωρινή ποσότητα αναφοράς ίση προς το 60 % της ποσότητας γάλακτος την οποία είχε πωλήσει ο παραγωγός κατά τους δώδεκα μήνες που προηγήθηκαν της καταθέσεως της αιτήσεως για τη χορήγηση πριμοδοτήσεως μη εμπορίας (το αποκαλούμενο καθεστώς SLOM I).

7. Και επ' αυτού όμως του κανονισμού επέπεσε ο πέλεκυς του Δικαστηρίου. Με τις αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 1990, Spagl[9] και Pastätter[10], το Δικαστήριο ακύρωσε πράγματι τον κανονισμό (για άλλη μια φορά) λόγω προσβολής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, διότι περιόριζε την ειδική ποσότητα αναφοράς σε 60 % μόνον της ποσότητας του γάλακτος το οποίο είχε παραδώσει ή πωλήσει ο παραγωγός κατά το δωδεκάμηνο που προηγήθηκε της καταθέσεως της αιτήσεως για τη χορήγηση πριμοδοτήσεως μη εμπορίας ή μετατροπής.

8. Λαμβάνοντας υπόψη τη νομολογία αυτή, το Συμβούλιο, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1639/91, της 13ης Ιουνίου 1991, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84[11], τροποποίησε εκ νέου το άρθρο 3α ούτως ώστε ν' απονέμει ειδική ποσότητα αναφοράς και στους παραγωγούς οι οποίοι προηγουμένως είχαν αποκλεισθεί απ' αυτήν (το αποκαλούμενο καθεστώς SLOM II).

5 — ΕΕ 1984, L 90, σ. 13.
6 — Υπόθεση 120/86 (Συλλογή 1988, σ. 2321).
7 — Υπόθεση 170/86 (Συλλογή 1988, σ. 2355).
8 — ΕΕ 1989, L 84, σ. 2.
9 — Υπόθεση C-189/89 (Συλλογή 1990, σ. I-4539).
10 — Υπόθεση C-217/89 (Συλλογή 1990, σ. I-4585).
11 — ΕΕ 1991, L 150, σ. 35.

9. Σ' αυτό το πολύπλοκο κανονιστικό πλαίσιο επενέβη ακολούθως το Δικαστήριο, το οποίο στις 19 Μαΐου 1992, με τη δεύτερη απόφαση Mulder, κατελόγισε στην Κοινότητα την ευθύνη των ζημιών τις οποίες είχαν υποστεί όσοι παραγωγοί γάλακτος, ως εκ της εφαρμογής του προμνησθέντος κανονισμού 857/84, είχαν αποκλεισθεί από την απονομή ποσότητας αναφοράς, διότι, συμμορφούμενοι προς την υποχρέωση την οποία είχαν αναλάβει βάσει του κανονισμού 1078/77, δεν είχαν προβεί σε παραδόσεις γάλακτος κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς που ίσχυε για το οικείο κράτος [12]. Κατά το Δικαστήριο, πράγματι, κάθε παραγωγός που είχε εμποδιστεί να πωλεί γάλα λόγω της δεσμεύσεώς του περί μη εμπορίας ή περί μετατροπής εδικαιούτο κατ' αρχήν αποκαταστάσεως της ζημίας την οποία είχε υποστεί.

10. Η πολυπλοκότητα του θέματος και το πλήθος των παραγωγών τους οποίους αφορούσε αυτή η τελευταία απόφαση ώθησαν το Συμβούλιο και την Επιτροπή να δημοσιεύσουν, στις 5 Αυγούστου 1992, την ανακοίνωση 92/C 198/04 [13]. Με αυτήν εξεδήλωναν την πρόθεση να θεσπίσουν πρακτικά κριτήρια αποζημιώσεως των ενδιαφερομένων παραγωγών και ανελάμβαναν την υποχρέωση, μέχρι τη θέσπιση τέτοιων κριτηρίων, να μην επικαλεσθούν έναντι των δικαιουμένων αποζημιώσεως παραγωγών την πάροδο της προθεσμίας παραγραφής του άρθρου 43 του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου. Αυτό, βέβαια, μόνον εφόσον το δικαίωμα αυτό δεν είχε ήδη παραγραφεί κατά τον χρόνο δημοσιεύσεως της ανακοινώσεως ή κατά τον χρόνο κατά τον οποίο ο παραγωγός είχε στραφεί είτε κατά του Συμβουλίου είτε κατά της Επιτροπής.

11. Κατόπιν της ανακοινώσεως αυτής και κυρίως για να συμμορφωθεί προς την απόφαση Mulder II και ειδικότερα προς την υποχρέωση της Κοινότητας να αποζημιώσει τη ζημία την οποία είχαν υποστεί οι παραγωγοί γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων υπό τις ανωτέρω περιστάσεις, το Συμβούλιο εξέδωσε, λίγο μετά, τον προμνησθέντα κανονισμό 2187/93. Ειδικότερα, καθιέρωσε ειδικό σύστημα κατ' αποκοπήν αποζημιώσεως, με τα κατωτέρω χαρακτηριστικά.

12. Κατ' αρχάς προβλέπεται ότι οι ενδιαφερόμενοι παραγωγοί υποβάλλουν αίτηση αποζημιώσεως, σύμφωνα με τα κριτήρια των άρθρων 2 έως 5 του κανονισμού, στην αρμόδια αρχή την οποία ορίζει κάθε κράτος μέλος, κατά το άρθρο 10.

Η δέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού ορίζει ότι «οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών ενεργούν εξ ονόματος και για λογαριασμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής και βάσει εντολής που αφορά μόνον την εκτέλεση, τηρουμένου του παρόντος κανονισμού, των αναγκαίων διοικητικών καθηκόντων εφαρμογής του».

Ακολούθως, το άρθρο 6 ορίζει ότι η εθνική αρχή καθορίζει την προς αποζημίωση ετήσια

12 — Απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, C-104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-3061· στο εξής: απόφαση Mulder II).

13 — ΕΕ 1992, C 198, σ. 4.

ποσότητα· η ίδια αρχή, σύμφωνα με το άρθρο 11, επαληθεύει την ακρίβεια των πληροφοριών που έχει δώσει ο παραγωγός και υπολογίζει το ύψος της αποζημιώσεως ανάλογα με την προς αποζημίωση ποσότητα και την περίοδο την οποία καλύπτει, χρησιμοποιώντας τα κριτήρια που ορίζονται στον κανονισμό και στο παράρτημά του.

Κατά το άρθρο 14:

«Η αρμόδια αρχή που αναφέρεται στο άρθρο 10, εντός μέγιστης προθεσμίας τεσσάρων μηνών από την παραλαβή της αίτησης, υποβάλλει, εξ ονόματος και για λογαριασμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής, προσφορά αποζημίωσης στον παραγωγό, συνοδευόμενη και από έγγραφο παραίτησης από τη διεκδίκηση κάθε υπολοίπου.

[...]

Η μη αποδοχή της προσφοράς εντός προθεσμίας δύο μηνών, υπολογιζόμενων από την ημερομηνία παραλαβής της, έχει ως συνέπεια την εξ αυτής αποδέσμευση στο μέλλον των ενδιαφερομένων κοινοτικών οργάνων.

Η αποδοχή της προσφοράς μέσω της επιστροφής στην αρμόδια αρχή, εντός της προαναφερόμενης προθεσμίας, του εγγράφου παραίτησης δεόντως εγκεκριμένου και υπογεγραμμένου συνεπάγεται την παραίτηση από οποιαδήποτε αξίωση κατά των κοινοτικών οργάνων για τη ζημία που περιγράφεται στο άρθρο 1.»

Η χρηματοδότηση των πληρωμών, οι οποίες πραγματοποιούνται βάσει του κανονισμού, θεωρείται, κατά το άρθρο 16, ως παρέμβαση κατά την έννοια του άρθρου 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής [14].

Οι ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασίες

13. Στο ανωτέρω περιγραφέν πλαίσιο εντάσσονται οι εθνικές διαδικασίες από τις οποίες ανέκυψε η παρούσα υπόθεση. Ενώπιον του Verwaltungsgericht της Φρανκφούρτης επί του Μάιν κινήθηκαν, όντως, τρεις διαδικασίες από ορισμένους παραγωγούς γάλακτος που είχαν λάβει — και αποδεχθεί εμπροθέσμως — προσφορά αποζημιώσεως την οποία τους απηύθυνε το Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (στο εξής: BLE) εξ ονόματος και για λογαριασμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 2187/93. Παρά ταύτα, αντιμετώπισαν ακολούθως — ολική ή μερική — άρνηση πληρωμής των συνομολογηθέντων ποσών, καθ' όσον η BLE, αφού προέβη σε μεταγενέστερο έλεγχο της συνδρομής του δικαιώματός τους προς αποζημίωση, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν συνέτρεχαν, εν προκειμένω, όλες οι απαιτούμενες προς τούτο προϋποθέσεις του κανονισμού.

14 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93.

14. Ειδικότερα, στις περιπτώσεις του Flemmer (υπόθεση C-80/99) και της Leitensdorfer (υπόθεση C-82/99), η BLE έκρινε ότι το ποσό της οριστικής ειδικής ποσότητας αναφοράς κακώς είχε χορηγηθεί εξ αρχής.

Στην πρώτη περίπτωση, κατά την άποψή της, δεν είχαν τηρηθεί οι προϋποθέσεις του άρθρου 3α του κανονισμού 857/84, διότι από εκ των υστέρων έλεγχο των πραγματικών περιστατικών προέκυψε ότι το γάλα που παραδόθηκε βάσει της προσωρινής ειδικής ποσότητας αναφοράς δεν είχε παραχθεί στην εκμετάλλευση του ενάγοντος και ότι, επομένως, κακώς του είχε χορηγηθεί οριστική ειδική ποσότητα αναφοράς. Ως εκ τούτου, με επιστολή της 27ης Ιουνίου 1996, η BLE κατήγγειλε τη σύμβαση αποζημιώσεως με άμεση ενέργεια, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 60, πρώτο εδάφιο, του Verwaltungsverfahrensgesetz (νόμου περί διοικητικής δικονομίας, στο εξής: VwVfG), διότι είχε εκ των υστέρων εκλείψει η νόμιμη αιτία. Στην απόφαση αυτή εναντιώνεται ο ενάγων ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, ισχυριζόμενος ότι ήταν ο ίδιος παραγωγός και ότι, εν πάση περιπτώσει, του είχε χορηγηθεί οριστική ειδική ποσότητα αναφοράς με οριστική απόφαση του Hauptzollamt (κεντρικού τελωνείου).

15. Ούτε στην περίπτωση της Leitensdorfer είχαν τηρηθεί, κατά την άποψη της BLE, οι προϋποθέσεις του προαναφερθέντος άρθρου 3α, διότι ο πρώην παραγωγός γάλακτος καθυστέρησε να ξαναρχίσει την παραγωγή. Συγκεκριμένα, συνέβησαν τα εξής. Η ενάγουσα Leitensdorfer είχε κληρονομήσει εκμετάλλευση από τη Wurm, η οποία την είχε, με τη σειρά της, κληρονομήσει από τον θανόντα σύζυγό της Wurm. Αυτός, εν ζωή, είχε αναλάβει δέσμευση μη εμπορίας γάλακτος και, επομένως, είχε παύσει να είναι παραγωγός. Η ποσότητα οριστικής ειδικής ποσότητας αναφοράς, που ορίστηκε στις 9 Νοεμβρίου 1992 στη Wurm (η οποία στη συνέχεια τη μεταβίβασε σε άλλον μισθωτή την 1η Απριλίου 1993) ανακλήθηκε, κατά συνέπεια, από το αρμόδιο Hauptzollamt από 1ης Απριλίου 1996. Κατά της αποφάσεως αυτής η ενδιαφερομένη άσκησε — την εκκρεμή ακόμη — προσφυγή ενώπιον του Finanzgericht του Μονάχου Βαυαρίας. Εν τω μεταξύ, με επιστολή της 5ης Φεβρουαρίου 1996, η BLE κατήγγειλε με άμεση ενέργεια, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 60, πρώτο εδάφιο, του VwVfG, τη σύμβαση αποζημιώσεως την οποία είχε συνάψει με τη Leitensdorfer, διότι ακριβώς η πρώην παραγωγός (η Wurm) είχε ξαναρχίσει εκπροθέσμως την παραγωγή γάλακτος, η ενάγουσα εναντιώθηκε στην απόφαση αυτή υποστηρίζοντας ότι οι λόγοι της καταγγελίας, ήτοι η εκπρόθεσμη επανέναρξη της παραγωγής, ήσαν ήδη γνωστοί στην BLE πριν από τη σύναψη της συμβάσεως.

16. Όσον αφορά, τέλος, την περίπτωση της Christoffel (υπόθεση C-81/99), η BLE είχε αποδείξει ότι, από 1ης Ιανουαρίου 1992, η ενάγουσα είχε εκμισθώσει μέρος της εκμεταλλεύσεώς της, μεταφέροντας όμως τη σχετική ποσότητα αναφοράς στον μισθωτή, αντί να τη μεταφέρει στο εθνικό απόθεμα. Καίτοι η ενάγουσα ισχυρίστηκε ότι η απορρόφηση από το εθνικό απόθεμα έπρεπε να αποκλεισθεί, διότι είχε διατηρήσει η ίδια το σύνολο των εκτάσεων που προορίζονταν για την παραγωγή γάλακτος της τέως εκμεταλ-

λεύσεως SLOM, η αρμόδια αρχή αρνήθηκε να μεταφέρει την αναλογούσα ποσότητα αναφοράς στο εθνικό απόθεμα, επικαλούμενη την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης της ενάγουσας και του μισθωτή, στον οποίο είχε μεταφερθεί εν των μεταξύ η ποσότητα αναφοράς. Η BLE, επομένως, έκρινε ότι είχαν αρθεί οι προϋποθέσεις του κανονισμού για τη χορήγηση της αρχικώς ορισθείσας αποζημιώσεως, την οποία αρνήθηκε να καταβάλει, απευθύνοντας στην Christoffel νέα πρόταση με σημαντικά μειωμένο ποσό.

Τα προδικαστικά ερωτήματα

17. Και στις τρεις προεκτεθείσες περιπτώσεις, το Verwaltungsgericht της Φρανκφούρτης επί του Μάιν έκρινε ότι ετίθεντο ζητήματα κοινοτικού δικαίου, που απαιτούσαν προδικαστική απόφανση του Δικαστηρίου. Ειδικότερα, διερωτήθηκε, με λίγα λόγια, αν για τις περιγραφείσες διαφορές αρμόδια ήταν η κοινοτική ή η εθνική δικαιοσύνη· διερωτήθηκε περαιτέρω αν η επιλογή της μιας ή της άλλης λύσεως επηρέαζε (και, αν ναι, πώς) το εφαρμοστέο δίκαιο.

18. Με το σκεπτικό το οποίο αναπτύσσει σχετικώς στη διάταξη παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο εκκινεί από την σκέψη ότι ο κανονισμός 2187/93 παρέχει στους παραγωγούς άλλον έναν τρόπο αποζημιώσεως, διαζευτικό προς τη δικαστική οδό της αποζημιώσεως κατά τα άρθρα 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 235 ΕΚ και 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, αντιστοίχως).

Επικαλείται σχετικώς την απόφαση του Πρωτοδικείου της 16ης Απριλίου 1997, με την οποία διαπιστώνεται ότι, εκδίδοντας τον κανονισμό 2187/93, «το Συμβούλιο παρέσχε στους δικαιούμενους αποζημιώσεως παραγωγούς μία ακόμα δυνατότητα αποζημιώσεως» και ότι ο κανονισμός αυτός «έχει, όσον αφορά τους παραγωγούς, τον χαρακτήρα [...] προτάσεως [συνδιαλλαγής], η αποδοχή της οποίας είναι προαιρετική, αποτελεί δε εναλλακτική λύση έναντι της δικαστικής επιλύσεως της διαφοράς» [15].

Επομένως, αν ένας παραγωγός γάλακτος αποδεχθεί εμπροθέσμως πρόταση αποζημιώσεως, την οποία του ανακοινώνει εξ ονόματος και για λογαριασμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής η αρμόδια εθνική αρχή, επέρχεται, κατά την άποψη του εθνικού δικαστηρίου, συνδιαλλαγή, με τη μορφή συμβάσεως αποζημιώσεως, μεταξύ του παραγωγού και των κοινοτικών οργάνων, σύμβαση που χαρακτηρίζεται ως δημοσίου δικαίου.

19. Βάσει των παραδοχών αυτών, το Verwaltungsgericht καταλήγει ότι, οσάκις ανακύπτουν μεταξύ των συμβαλλομένων

15 — Υπόθεση T-541/93, Connaughton κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. II-549, σκέψεις 34 και 35).

διαφορές περί τα αποτελέσματα μιας τέτοιας συμβάσεως, αρμόδια πρέπει να είναι η εθνική δικαιοσύνη, η οποία κρίνει βάσει του εθνικού της δικαίου.

Ευρισκόμεθα, πράγματι, εν προκειμένω ενώπιον περιπτώσεως συμβατικής ευθύνης των κοινοτικών οργάνων, περιπτώσεως, επομένως, που, κατά το άρθρο 215, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 288, πρώτο εδάφιο, ΕΚ) — και εφόσον δεν έχει συνομολογηθεί ρήτρα διαιτησίας κατά το άρθρο 181 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 238 ΕΚ) —, εμπίπτει στην αρμοδιότητα της εθνικής δικαιοσύνης.

20. Μια απόφαση όμως του Πρωτοδικείου αναφορικά με τον κανονισμό 2187/93 ενέβαλε το Verwaltungsgericht στην αμφιβολία ότι η λύση αυτή δεν ήταν σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο.

Με την απόφαση Dethlefs κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, το Πρωτοδικείο πράγματι δέχθηκε ότι, «καθόσον το νομοθέτημα αυτό [ο κανονισμός 2187/93] καθιερώνει σύστημα αποζημιώσεως για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των κοινοτικών οργάνων που απορρέουν από το διατακτικό της αποφάσεως Mulder, η εφαρμογή του εμπίπτει στον τομέα της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας» [16].

16 — Απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 1998, T-112/95 (Συλλογή 1998, σ. II-3819, σκέψη 55).

21. Ενώπιον αυτής της αποφάνσεως, που φαίνεται να αντικρούει τον συλλογισμό τον οποίο είχε αναπτύξει προηγουμένως, το Verwaltungsgericht αποφάσισε τότε — αφού, προς διευκόλυνση της παρούσας προδικαστικής παραπομπής, ένωσε τις τρεις διαδικασίες — να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 178 της Συνθήκης ΕΚ και σε συνδυασμό με τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 2187/93, την έννοια ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο και για διαφορές που προκύπτουν από σύμβαση συναφθείσα από την αρμόδια εθνική αρχή εξ ονόματος και για λογαριασμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2187/93 του Συμβουλίου για την προσφορά αποζημιώσεως σε ορισμένους παραγωγούς γάλακτος ή γαλακτοκομικών προϊόντων, οι οποίοι εμποδίστηκαν προσωρινά να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους;

2) Αν στο ερώτημα αυτό δοθεί αρνητική απάντηση και αν συντρέχει περίπτωση του άρθρου 215, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ και, επομένως, θεμελιώνεται η αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων κατά το άρθρο 183 της Συνθήκης ΕΚ, τίθεται περαιτέρω το ερώτημα αν, καθ' όσον ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2187/93 δεν προβλέπει καμία ρύθμιση, σε μια τέτοια σύμβαση έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του εθνικού δικονομικού δικαίου ή οι γενικές αρχές του δικαίου

που είναι κοινές στις έννομες τάξεις των κρατών μελών.

3) Καθ' όσον εφαρμογή έχουν οι γενικές αρχές του δικαίου, τίθεται περαιτέρω το ερώτημα αν και υπό ποίες προϋποθέσεις μπορεί η αρμόδια εθνική αρχή να διαρρήξει εν όλω ή εν μέρει την εξ ονόματος και για λογαριασμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής συναφθείσα σύμβαση, εάν εκ των υστέρων διαπιστώνεται ότι οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2187/93 του Συμβουλίου, για την υποβολή προσφοράς αποζημιώσεως ουδόλως συνέτρεχαν ή συνέτρεχαν εν μέρει ή ότι οι προϋποθέσεις για την υποβολή προσφοράς αποζημιώσεως συντρέχουν μόνον επειδή οι αρμόδιες εθνικές αρχές θεωρούν ότι εμποδίζονται, για λόγους προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, να ακυρώσουν εκ νέου την οριστική χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση αποζημιώσεως.»

Νομική ανάλυση

Επί του πρώτου ερωτήματος

Προκαταρκτικές σκέψεις

22. Όπως προφανώς προκύπτει και από τη διάταξη παραπομπής, η επίλυση του ζητήματος αν οι διαφορές περί τις συμβάσεις αποζημιώσεως που έχουν συναφθεί κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 2187/93 εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της εθνικής ή της κοινοτικής δικαιοσύνης αποτελεί πρόκριμα για την επίλυση των δύο άλλων ερωτημάτων, των οποίων επικαθορίζει την απάντηση.

23. Πριν, όμως, ερευνηθεί διεξοδικά το ζήτημα αυτό, μου φαίνεται αναγκαίο να διευκρινισθεί το αληθές του περιεχόμενο. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προέκυψε, πράγματι, ότι τόσο η Επιτροπή όσο και οι ενάγοντες των κυρίων δικών φαίνεται να θεωρούν ότι, στην προκειμένη περίπτωση, μπορεί, κατ' αρχήν, να επιλεγεί η μία ή η άλλη λύση αδιακρίτως και ότι η επιλογή αυτή μπορεί να συντελεσθεί συγκεκριμένα βάσει συγκυριακών εκτιμήσεων.

24. Μεταξύ της απόψεως της Επιτροπής και των προσφευγόντων υφίστανται αναμφίβολα ορισμένες διαφορές, που δεν καταλήγουν ωστόσο σε διαφορετικά αποτελέσματα. Η μεν Επιτροπή, αφού παραθέτει τα επιχειρήματα που, κατά την άποψή της, συνηγορούν υπέρ εκατέρας των λύσεων, αναγνωρίζει ότι η υπέρ της αρμοδιότητας των εθνικών δικαστηρίων λύση είναι πλησιέστερη προς το σύστημα το οποίο ορίζουν οι οικείες διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ. Περατώνει όμως τον συλλογισμό της ασπαζόμενη την αντίθετη λύση, ουσιαστικά για λόγους σκοπιμότητας, διότι δηλαδή θεωρεί τη λύση αυτή πιο λυσιτελή, πιο πρόσφορη. Θεωρεί ότι παρέχει το πλεονέκτημα ότι προσφέρει ένα

ενιαίο ένδικο βοήθημα, που συμπεριλαμβάνει τόσο τις διαφορές εκ συμβάσεων αποζημιώσεως συναπτομένων κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 2187/93, όσο και τις διαφορές εξ εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας, από την οποία εκπηγάζει, τρόπον τινά, το σύστημα αποζημιώσεων.

25. Και οι ενάγοντες των εθνικών δικών εκφράζονται μάλλον υπέρ της αρμοδιότητας του εθνικού δικαστή. Επισημαίνοντας όμως ότι μια τέτοια λύση θα αντέβαινε προς την προαναφερθείσα απόφαση Dethlefs κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, προτείνουν να αφεθούν οι ενδιαφερόμενοι να επιλέγουν αν θα προσφύγουν στην κοινοτική ή στην εθνική δικαιοσύνη, που μπορούν κατ' αρχήν να θεωρηθούν αμφότερες αρμόδιες.

26. Επομένως, τόσο η Επιτροπή όσο και οι ενάγοντες θεμελιώνουν τελικά το σκεπτικό τους στην ίδια αντίληψη: ότι δηλαδή έχουμε εδώ δύο δικαστήρια, κατ' αρχήν *εξ ίσου αρμόδια*, και ότι η επιλογή μεταξύ του ενός και του άλλου πρέπει να ασκείται ακολούθως βάσει κριτηρίων πρακτικής σκοπιμότητας, όπως λέει η Επιτροπή, ή να επαφίεται στη διάθεση κάθε ενδιαφερομένου, όπως προτείνουν οι ενάγοντες.

27. Κατά τη δική μου άποψη, τέτοια κριτήρια είναι αφ' εαυτών όχι μόνον υπέρμετρα εμπειρικά, αλλά και αναξιόπιστα. Μπορούμε, π.χ., να συμφωνήσουμε ότι ένα πλέγμα διαφορών είναι προτιμότερο να ανατίθεται σε ένα και το αυτό δικαστήριο, μπορεί όμως επίσης να υποτεθεί ότι, προς επίλυση των διαφορών μεταξύ αυτού και των εθνικών αρχών, ένας ιδιώτης επιχειρηματίας βρίσκει ευχερέστερο και προσφορότερο να στρέφεται στα δικά του δικαστήρια, αντί να προσφεύγει στην κοινοτική δικαιοσύνη. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για αξιολογήσεις πολύ σχετικής αξίας και, άρα, ακατάλληλες να παράσχουν ασφαλή και αντικειμενικό προσανατολισμό.

28. Πέραν τούτου, όμως, μου φαίνεται πρωταρχικής σημασίας το ότι, στο σύστημα των Συνθηκών, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου εμφανίζεται κατ' αρχήν διαζευτικά προς την του εθνικού δικαστή· αν επί συγκεκριμένης διαφοράς ισχύει η μία ή η άλλη δεν μπορεί να κρίνεται κατ' αυθαίρετη και διακριτική επιλογή, αλλά με γνώμονα τους γενικούς κανόνες του συστήματος. Πρέπει δηλαδή να κρίνεται αντικειμενικώς, βάσει των οικείων κανόνων και αρχών.

29. Αν ούτως έχουν τα πράγματα, όπως σθεναρά πιστεύω, το ζήτημα είναι τότε να προσδιοριστεί, όχι βάσει κριτηρίων ευκαιρίας και ευχέρειας, αλλά με γνώμονα αυτούς τους κανόνες και αυτές τις αρχές, ποιος από τους δύο, ο κοινοτικός ή ο εθνικός δικαστής, είναι αρμόδιος να εκδικάσει τις διαφορές που ανακύπτουν εκ συμβάσεων αποζημιώσεως τις οποίες συνάπτει, βάσει του κανονισμού 2187/93, η εθνική διοίκηση εξ ονόματος και για λογαριασμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Σκοπός και αντικείμενο του κανονισμού 2187/93

30. Υπ' αυτό το πρίσμα, και δεδομένου ότι είμαστε εδώ αντιμέτωποι με αμφισβητήσεις τις οποίες εγείρουν ιδιώτες επιχειρηματίες κατά πράξεων τις οποίες εξέδωσε η εθνική διοίκηση σε εκτέλεση κοινοτικού κανονισμού, θα μπορούσα να αρκεσθώ στην υπόμνηση της αρχής την οποία έχει επανειλημμένα δεχθεί το Δικαστήριο, ότι «στα εθνικά δικαστήρια κυρίως εναπόκειται ο έλεγχος της διοικητικής δράσεως των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, χωρίς να περιορίζεται η δυνατότης των δικαστηρίων αυτών να υποβάλλουν προς το Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ» [17].

31. Θεωρώ, πράγματι, ότι αυτή είναι η ορθότερη λύση του υποβαλλομένου ερωτήματος, πριν όμως την διατυπώσω οριστικά, θεωρώ ότι οφείλω να εκθέσω τις αμφιβολίες τις οποίες εγείρουν το αιτούν δικαστήριο και η Επιτροπή σχετικά με την ιδιομορφία της έννομης καταστάσεως που εξετάζεται στην παρούσα διαδικασία, ιδιομορφία την οποία η Επιτροπή κυρίως εμφανίζει μεταξύ των κυριοτέρων επιχειρημάτων που συνηγορούν υπέρ της αρμοδιότητας του κοινοτικού δικαστή.

Αυτή έγκειται ιδίως στο γεγονός ότι η έκδοση του κανονισμού 2187/93 προέκυψε κατόπιν και ως συνέπεια της διαπιστώσεως ότι η Κοινότητα έφερε εξωσυμβατική ευθύνη. Η Επιτροπή, δηλαδή, καίτοι αναγνωρίζει την αυτοτέλεια των συμβάσεων αποζημιώσεως που έχουν συνομολογηθεί σε εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού, τονίζει ότι οι εξ αυτών ανακύπτουσες διαφορές συνδέονται, πάντως, τελικά με την εκτέλεση της υποχρεώσεως αποζημιώσεως κατόπιν αναγνωρίσεως της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας. Στηριζόμενη, λοιπόν, σ' αυτή τη στενή σχέση και προβάλλοντας ταυτόχρονα μια πολύ διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, η Επιτροπή καταλήγει ότι οι εν λόγω διαφορές πρέπει, και αυτές, να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της κοινοτικής δικαιοσύνης, και μάλιστα στην αποκλειστική αρμοδιότητα την οποία της απονέμει το άρθρο 178 της Συνθήκης επί διαφορών εξ εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύει, κατά την Επιτροπή, αλλά και κατά το γερμανικό δικαστήριο, το γεγονός ότι, στο πλαίσιο της εφαρμογής του κανονισμού 2187/93, οι εθνικές αρχές ενεργούν εξ ονόματος και για λογαριασμό των κοινοτικών οργάνων.

32. Ερχόμενος στην αναλυτική εξέταση των παραπάνω επιχειρημάτων, λέγω ευθύς αμέσως ότι ουδόλως αμφισβητώ τη σχέση μεταξύ κανονισμού 2187/93 και εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας. Όπως τονίζεται στο ίδιο του προοίμιο του κανονισμού, σκοπός του είναι πράγματι η συμμόρφωση, κατόπιν της αποφάσεως Mulder II, προς την υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας την οποία προκάλεσε η αρχική κοινοτική νομοθεσία σχετικά με τη συμπληρωματική εισφορά (βλ. πρώτη και δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού).

17 — Αποφάσεις της 27ης Μαρτίου 1980, 133/79, Sucrimex και Westzucker κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1980/Ι, σ. 659, σκέψη 24), και της 10ης Ιουνίου 1982, 217/81, Interagra κατά Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 2233, σκέψη 10).

Άπαξ όμως αναγνωρισθεί η σημασία της σχέσεως αυτής, παραμένει το ζήτημα αν αυτή αρκεί για να δικαιολογήσει το συμπέρασμα ότι οι διαφορές εκ συμβάσεων αποζημιώσεως που έχουν συναφθεί μεταξύ παραγωγών και εθνικών αρχών εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της κοινοτικής δικαιοσύνης, σύμφωνα με τα άρθρα 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης.

Η απόφαση του Πρωτοδικείου στην απόφαση Dethlefs κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής

Στην υπόθεση Dethlefs κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, πράγματι, οι παραγωγοί ασκούσαν απευθείας αγωγές κατά του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ζητώντας αποκατάσταση των ζημιών που τους είχαν προκαλέσει τα εν λόγω όργανα. Ειδικότερα, οι ενάγοντες έβαλλαν κατά του γεγονότος ότι η Επιτροπή είχε αρνηθεί την καταβολή των τόκων τους οποίους όφειλε για το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της αποδοχής της προτάσεως της εθνικής αρχής και της ουσιαστικής παραιτήσεως από τις αγωγές αποζημιώσεως βάσει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, τις οποίες είχαν ασκήσει οι ενδιαφερόμενοι κάτοχοι εκμεταλλεύσεως πριν τεθεί σε ισχύ ο κανονισμός 2187/93.

33. Έγκυρο έρεισμα στο παραπάνω συμπέρασμα φαίνεται να παρέχει — όπως από διάφορες πλευρές επισημάνθηκε — η προαναφερθείσα απόφαση Dethlefs κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, με την οποία το Πρωτοδικείο έκρινε ότι, «καθόσον το νομοθέτημα αυτό [ήτοι ο κανονισμός 2187/93] καθιερώνει σύστημα αποζημιώσεως για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των κοινοτικών οργάνων που απορρέουν από το διατακτικό της αποφάσεως Mulder II, η εφαρμογή του εμπίπτει στον τομέα της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας» (σκέψη 55).

Επρόκειτο, επομένως, — και υπ' αυτό το πρίσμα πρέπει να γίνει αντιληπτό το παρατιθέμενο ανωτέρω χωρίο της αποφάσεως — για ζήτημα εφαρμογής του κανονισμού από τα κοινοτικά όργανα *κατά το μέτρο της δικής τους ευθύνης*, καθ' όσον αφορούσε «την ερμηνεία του κανονισμού 2187/93 και τα αποτελέσματά του» (σκέψη 32) και, ως εκ τούτου, τη λειτουργία του συστήματος το οποίο είχαν θεσπίσει.

34. Νομίζω όμως ότι, κατόπιν προσεκτικότερης εξετάσεως, η αξία του νομολογιακού αυτού προηγουμένου προβαλλόμενη στην παρούσα υπόθεση είναι πολύ μικρότερη από εκείνη που του αποδόθηκε, διότι οι καταστάσεις διαφέρουν.

Στην υπόθεση εκείνη, δηλαδή, όπως τόνισε το ίδιο το Πρωτοδικείο, οι ενάγοντες δεν κατελόγιζαν πλημμέλεια στις εθνικές αρχές, αλλά προέβαλλαν ευθέως και αποκλειστικώς την ευθύνη των κοινοτικών οργάνων. Γι' αυτόν άλλωστε ακριβώς τον λόγο το Πρωτοδικείο απέρριψε την ένσταση περί απαραδέκτου των αγωγών την οποία είχε προβάλει το

Συμβούλιο, επικαλούμενο τον καθιερούμενο από τον κανονισμό 2187/93 καταμερισμό αρμοδιοτήτων και υποστηρίζοντας ότι η ευθύνη της εφαρμογής του ανήκε στις εθνικές αρχές και όχι στα κοινοτικά όργανα (σκέψη 34).

Στις εδώ επίδικες περιπτώσεις, αντιθέτως, δεν γίνεται καν λόγος περί συμπεριφοράς των κοινοτικών οργάνων, αλλά μόνον περί δραστηριότητας των εθνικών αρχών, και κατά το μέτρο των αρμοδιοτήτων τους.

Η εφαρμογή του κανονισμού 2187/93 υπό το πρίσμα του καταμερισμού των λειτουργιών μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών

35. Αφού, λοιπόν, διευκρίνισα πώς αντιλαμβάνομαι την αληθή έννοια του υπομνησθέντος νομολογιακού προηγουμένου, επανέρχομαι στο σημείο αφετηρίας για να διερωτηθώ αν, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η υφιστάμενη στενή σχέση μεταξύ των καθηκόντων που αντίθενται στα κράτη μέλη στο πλαίσιο του κανονισμού 2187/93 και της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας σημαίνει ότι τα πρώτα τα απορροφά η δεύτερη, μέχρι βαθμού που να ορίζει και το αρμόδιο προς άσκηση ελέγχου δικαστήριο.

36. Νομίζω ότι, για να καταλήξει κανείς στο συμπέρασμα αυτό, πρέπει να υποστηρίζει μια άποψη πολύ συζητήσιμη εν προκειμένω: ότι δηλαδή — και τούτο γενικώς — το καθιερούμενο με τον κανονισμό 2187/93 σύστημα αποζημιώσεων δεν εντάσσεται στον συνήθη καταμερισμό λειτουργιών μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Και είναι μεν αληθές ότι ο κανονισμός καθορίζει ακριβώς ο ίδιος το σύστημα αυτό, τούτο όμως εξηγείται λόγω της δυσχερούς καταστάσεως την οποία αναγκάστηκε να αντιμετωπίσει η Κοινότητα. Συγκεκριμένα, το πλήθος των δυνάμει δικαιουμένων αποζημιώσεως, το οποίο καθιστούσε προβληματική τη δυνατότητα ατομικής εξετάσεως κάθε περιπτώσεως χωριστά, επέβαλε την υιοθέτηση γενικής λύσεως, στηριζομένης σε τεκμήρια και σε μηχανισμούς ειδικώς οριζόμενους στον ίδιο τον κανονισμό. Επέβαλε δηλαδή περιορισμό των ορίων της εξουσίας των εθνικών αρχών, ενώ ταυτόχρονα τους ανέθεσε τη μέριμνα της εφαρμογής και της συγκεκριμένης λειτουργίας του συστήματος (βλ. τέταρτη αιτιολογική σκέψη).

37. Έστω, λοιπόν, και με τις παραπάνω ιδιομορφίες, το δημιουργηθέν σύστημα παραμένει εντός του πλαισίου της αποκεντρωμένης λειτουργίας του κοινοτικού δικαίου που χαρακτηρίζει πλείστους άλλους τομείς της κοινοτικής δράσεως. Όπως αναφέρει, άλλωστε, η δωδέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού:

«[...] εφαρμόζοντας τον παρόντα κανονισμό, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών ενεργούν εξ ονόματος και για λογαριασμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής και βάσει εντολής που αφορά μόνον την εκτέλεση, τηρουμένου του παρόντος κανονισμού, των αναγκαίων διοικητικών καθηκόντων εφαρμογής του».

Επομένως, δεν υπάρχει λόγος να θεωρηθεί ότι, όσο περιορισμένα και αν είναι, τα καθήκοντα αυτά εκφεύγουν της παραδοσιακής δραστηριότητας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους των κρατών μελών. Ούτε συντρέχει, συνεπώς, λόγος να θεωρηθεί ότι η εκτέλεσή τους πρέπει να εκφεύγει του ελέγχου της εθνικής δικαιοσύνης, για να εμπέσει στον της κοινοτικής δικαιοσύνης, κατά παρέκκλιση από τις ισχύουσες σχετικώς γενικές αρχές τις οποίες υπέμνησα προηγουμένως (βλ ανωτέρω παράγραφο 30).

προσφεύγοντος αποσκοπούσαν «στην αμφισβήτηση του κύρους αποφάσεως των εθνικών οργάνων που είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή ορισμένων μέτρων στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής».

Περί της φύσεως της σχέσεως μεταξύ εθνικών αρχών και κοινοτικών οργάνων

38. Άλλωστε, το συμπέρασμα αυτό το απέκρουσε το ίδιο το Πρωτοδικείο στις υποθέσεις Laga κατά Επιτροπής και Landuyt κατά Επιτροπής [18], όπου αποποιήθηκε την αρμοδιότητά του προς έλεγχο της νομιμότητας πράξεως την οποία είχε εκδώσει η αρμόδια γαλλική αρχή και η οποία απέκλειε το δικαίωμα του προσφεύγοντος να τύχει της κατά τον κανονισμό 2187/93 προσφοράς αποζημιώσεως. Αναφερόμενο ιδίως στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία «εναπόκειται στα κράτη μέλη να διασφαλίζουν εντός του εδάφους τους την εκτέλεση της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως, ιδίως στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής», το Πρωτοδικείο συνήγαγε, ως πρώτη συνέπεια γενικού χαρακτήρα, ότι «οι πράξεις που εκδίδουν οι εθνικές αρχές στο πλαίσιο της εκτελέσεως της εν λόγω κοινής πολιτικής υπόκεινται, κατά συνέπεια, κανονικώς στον έλεγχο του εθνικού δικαστή». Ακολούθως, έκρινε εαυτό αναρμόδιο να ελέγξει, στη συγκεκριμένη περίπτωση, τη νομιμότητα της πράξεως της εθνικής αρχής, καθ' όσον ακριβώς τα αιτήματα του

39. Υπέρ της αρμοδιότητας της κοινοτικής δικαιοσύνης τόσο το Verwaltungsgericht όσο και η Επιτροπή επικαλούνται, εξ άλλου, μια άλλη πτυχή του ρόλου τον οποίο διαδραματίζουν οι εθνικές αρχές στο πλαίσιο του καθεστώτος αποζημιώσεων το οποίο δημιούργησε ο κανονισμός 2187/93, ότι δηλαδή οι εν λόγω αρχές καλούνται να ασκήσουν, σ' αυτό το πλαίσιο, δραστηριότητα χαρακτηριστικά δικαιοπρακτικής φύσεως. Ως γνωστόν, το καθεστώς αποζημιώσεως περιστρέφεται περί τη σύναψη συμβάσεως μεταξύ της διοικήσεως και του κατόχου εκμεταλλεύσεως, που έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό του ύψους της οφειλομένης στον δεύτερο αποζημιώσεως.

40. Το εθνικό δικαστήριο και η Επιτροπή αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στο γεγονός ότι, κατά το άρθρο 14 του κανονισμού 2187/93, οι εθνικές αρχές ενεργούν προς τούτο «εξ ονόματος και για λογαριασμό» του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Θεωρούν, συγκεκριμένα, ότι, γι' αυτόν τον λόγο, η σχέση μεταξύ εθνικής αρχής και των εν λόγω κοινοτικών οργάνων πρέπει να χαρακτηρισθεί ως εντολή μετ' ευθείας αντιπροσωπεύσεως, οπότε η συμβατική σχέση

18 — Αποφάσεις της 4ης Φεβρουαρίου 1998, T-93/95, Laga κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-195, σκέψεις 33 επ.), και T-94/95, Landuyt κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-213, σκέψεις 33 επ.).

που γεννάται με την πρόταση αποζημιώσεως εκ μέρους της εθνικής αρχής και την αποδοχή της εκ μέρους του παραγωγού πρέπει, στην πραγματικότητα, να θεωρηθεί ως παράγουσα απευθείας αποτελέσματα μεταξύ του παραγωγού αφενός και του Συμβουλίου και της Επιτροπής αφετέρου.

41. Δεν θέλω να εισέλθω εδώ σε επί της ουσίας συζήτηση της απόψεως αυτής. Παρατηρώ απλώς ότι, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, και αν ακόμη γινόταν δεκτό ότι η εθνική αρχή ενεργεί ως εντολοδόχος ή αντιπρόσωπος των κοινοτικών οργάνων και ότι οι συμβάσεις αποζημιώσεως τις οποίες συνάπτει κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 2187/93 η εθνική διοίκηση παράγουν στην πραγματικότητα αποτελέσματα μεταξύ αυτών και του παραγωγού, και πάλι δεν θα έπρεπε να αποκλεισθεί η αρμοδιότητα της εθνικής δικαιοσύνης επί των διαφορών που ανακύπτουν από τις συμβάσεις αυτές.

Είναι, πράγματι, γνωστό ότι, κατά τα άρθρα 181 και 215, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης και 183 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 240 ΕΚ), οι εκ συμβάσεως διαφορές στις οποίες διάδικοι είναι οι Κοινότητες είναι, εν γένει, της αρμοδιότητας των εθνικών δικαστηρίων. Όπως έχει δεχθεί το Δικαστήριο με την απόφαση της 21ης Μαΐου 1987 [19], «το άρθρο 183 της Συνθήκης προβλέπει ότι τα εθνικά δικαστήρια είναι αρμόδια για την εκδίκαση διαφορών στις οποίες η Κοινότητα είναι διάδικος εφόσον η Συνθήκη δεν προβλέπει αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου». Εάν δε συνδυασθεί η διάταξη αυτή με το άρθρο 181 της Συνθήκης, κατά το οποίο το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να λαμβάνει αποφάσεις δυνάμει ρήτρας διαιτησίας επί διαφορών εκ συμβάσεων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου συναπτομένων από την Κοινότητα ή για λογαριασμό της, συνάγεται ο γενικός κανόνας ότι οι διαφορές εκ συμβάσεων στις οποίες συμβαλλόμενη είναι η Κοινότητα — ή καθ' οιονδήποτε τρόπο ένας από τους συμβαλλομένους ενεργεί ως αντιπρόσωπος της Κοινότητας — εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της εθνικής δικαιοσύνης.

19 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 133/85 έως 136/85, Rau κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 2289).

Περί των ορίων της κοινοτικής αρμοδιότητας επί εξωσυμβατικής ευθύνης

42. Υπέρ, επομένως, της αρμοδιότητας της κοινοτικής δικαιοσύνης παραμένει μόνον το επιχείρημα που παρετέθη προηγουμένως (βλ. ανωτέρω παράγραφο 31). Πρέπει δηλαδή να καταδειχθεί ότι η αρμοδιότητα την οποία απονέμουν στην κοινοτική δικαιοσύνη τα άρθρα 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης επί εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας έλκει και τις διαφορές επί αξιώσεων εκ συμβάσεως με αντικείμενο την εκτέλεση της υποχρεώσεως προς αποζημίωση, απορρέουσας από την αναγνώριση της εν λόγω ευθύνης.

Αυτήν ακριβώς την άποψη, όπως είδαμε, υποστηρίζει η Επιτροπή, επεκτείνοντας σ' αυτήν την κατεύθυνση την έννοια του άρθρου 178 της Συνθήκης, καθ' όσον η διάταξη αυτή απονέμει στο Δικαστήριο αρμοδιότητα επί διαφορών επί αποζημιώσεως κατά το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο.

43. Οφείλω, όμως, να επισημάνω κατ' αρχάς ότι υπέρ μιας τέτοιας ερμηνείας δεν ανευρίσκεται κανένα έρεισμα στις προμνησθείσες διατάξεις της Συνθήκης, εν πάση δε περιπτώσει αυτή δεν ανταποκρίνεται ούτε στο γράμμα ούτε στον σκοπό των διατάξεων αυτών.

44. Όπως μόλις είδαμε, η Συνθήκη διακρίνει σαφέστατα μεταξύ διαφορών εξ εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας, που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου (άρθρα 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης), και διαφορών εκ συμβάσεως, που είναι της αρμοδιότητας της εθνικής δικαιοσύνης, εκτός εάν έχουν απονεμηθεί στο Δικαστήριο δυνάμει ρήτρας διαιτησίας (άρθρο 181 της Συνθήκης). Ως γενικό κανόνα, έπειτα, και με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων που έχουν απονεμηθεί στο Δικαστήριο, η Συνθήκη αναγνωρίζει την αρμοδιότητα της εθνικής δικαιοσύνης επί των διαφορών στις οποίες η Κοινότητα είναι διάδικος (άρθρο 183 της Συνθήκης). Καθίσταται, επομένως, προφανές ότι τυχόν παρεκκλίσεις από αυτό το βασικό σύστημα καταμερισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ κοινοτικής και εθνικής δικαιοσύνης δεν μπορούν να συνάγονται ερμηνευτικώς, αλλά πρέπει να διατυπώνονται κατά τρόπο ρητό και μη διφορούμενο.

45. Ούτε μπορεί αν δικαιολογηθεί η προεκτεθείσα θέση της Επιτροπής με την τονισθείσα ιδιομορφία των επιδίκων εδώ σχέσεων, με την αιτιολογία δηλαδή ότι αυτές συνδέονται στενά με την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας, στην οποία αναφέρθηκα ήδη επανειλημμένα (βλ. ιδίως παράγραφο 31).

Από τυπική άποψη, συγκεκριμένα, η εκ μέρους της αρμόδιας εθνικής αρχής πρόταση αποζημιώσεως στον παραγωγό και η αποδοχή της από τον παραγωγό παρίστανται ως συστατικά στοιχεία μιας αυτοτελούς έννομης σχέσεως, έστω και αποσκοπούσας στην ικανοποίηση και την ανάλωση των έναντι της Κοινότητας αξιώσεων του παραγωγού προς αποζημίωση. Στη σχέση αυτή πρέπει ασφαλώς να αναγνωρισθεί δικαιοπρακτικός χαρακτήρας, όπως επισήμανε ήδη το Πρωτοδικείο στην υπόθεση Connaughton κ.λπ. κατά Συμβουλίου, όπου δέχθηκε ότι «ο κανονισμός 2187/93 έχει, όσον αφορά τους παραγωγούς, τον χαρακτήρα συμβατικής προτάσεως, η αποδοχή της οποίας είναι προαιρετική, αποτελεί δε εναλλακτική λύση έναντι της δικαστικής επιλύσεως της διαφοράς» [20].

46. Η άποψη άλλωστε περί αυτοτέλειας των δικαιοπρακτικών σχέσεων περί των οποίων συζητάμε μου φαίνεται συνεπέστερη και προς το σύστημα του κανονισμού 2187/93. Το άρθρο 14 αυτού προβλέπει, πράγματι, ότι η αποδοχή της προσφοράς, που δηλώνεται με την επιστροφή στην αρμόδια αρχή του προβλεπομένου προς τούτο εγγράφου, δεόντως εγκεκριμένου και υπογεγραμμένου από τον παραγωγό, συνεπάγεται παραίτησή του από οποιαδήποτε αξίωση κατά των κοινοτικών οργάνων για τη ζημία. Αντιστρόφως, η δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού διευκρινίζει «ότι η απόρριψη της προσφοράς που κάνει στον παραγωγό η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους δυνάμει των διατάξεων του παρόντος κανονισμού αποτελεί άρνηση της κοινοτικής προσφοράς· ότι, συνεπώς, η μετέπειτα κίνηση ή άσκηση ενδίκων μέσων από τον παραγωγό εμπίπτει

20 — Απόφαση Connaughton κ.λπ. κατά Συμβουλίου, όπ.π., σκέψη 35, και απόφαση της 16ης Απριλίου 1997, T-554/93, Saint και Murray κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. II-563, σκέψη 41).

στην κοινοτική δικαιοδοσία». Στην περίπτωση αυτή, πράγματι, δεν εγκαθιδρύεται σχέση μεταξύ του παραγωγού και των εθνικών αρχών, αλλά παραμένουμε πλήρως εντός της κοινοτικής σφαίρας και στο πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ του παραγωγού και των κοινοτικών οργάνων, οι οποίες ανακύπτουν ως συνέπεια της εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων βεβαιώσεως της εξωσυμβατικής τους ευθύνης. Επομένως, φυσικό είναι και οι σχετικές διαφορές να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της κοινοτικής δικαιοσύνης κατά τα άρθρα 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης. Αντιθέτως, σε περίπτωση αποδοχής της προσφοράς, εγκαθιδρύεται αυτοτελής σχέση με τις εθνικές αρχές, η οποία αποκτά δική της ζωή και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί παρά να εμπίπτει στην αρμοδιότητα της εθνικής δικαιοσύνης.

47. Το βάσιμο της απόψεως που υποστηρίζω μου φαίνεται, όμως, ότι προκύπτει κυρίως από την τελολογική ερμηνεία των άρθρων 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης. Όπως έχει επανειλημμένα δεχθεί το Δικαστήριο, «η αγωγή αποζημιώσεως, την οποία προβλέπουν τα άρθρα 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, [...] δεν έχει ως σκοπό να παράσχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να εξετάζει το κύρος των πράξεων των εθνικών οργάνων, τα οποία είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή ορισμένων μέτρων στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, ή να εκτιμά τις χρηματικές συνέπειες της ενδεχομένης ακυρότητος των πράξεων αυτών» [21]. Από τη νομολογία αυτή ορθώς το Πρωτοδικείο άντλησε, στις προαναφερθείσες υποθέσεις Laga κατά Επιτροπής και Landuyt κατά Επιτροπής, το συμπέρασμα ότι, επειδή η άρνηση του αρμόδιου εθνικού οργανισμού να απευθύνει στον προσφεύγοντα πρόταση αποζημιώσεως κατά τον κανονισμό 2187/93 ήταν συνέπεια των ελέγχων που είχε διενεργήσει ο εν λόγω οργανισμός, «το πραγματικό γεγονός που προκάλεσε τη ζημία της οποίας αποκατάσταση ζητεί ο προσφεύγων είναι, κατά συνέπεια, μια πράξη των εθνικών αρχών που εκδόθηκε στο πλαίσιο ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους. Συνεπώς, δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις ασκήσεως αγωγής ενώπιον του Πρωτοδικείου δυνάμει των άρθρων 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης» [22].

48. Υπό το πρίσμα όσων επιχειρημάτων αναπτύχθηκαν μέχρι εδώ, νομίζω, επομένως, ότι πρέπει να συμπεράνω ότι αρμόδια επί διαφορών σχετικών με την εκ μέρους των εθνικών αρχών εφαρμογή του κανονισμού 2187/93 — ιδίως όταν πρόκειται, όπως στις επίδικες εδώ περιπτώσεις, περί διαφορών εκ συμβάσεων αποζημιώσεως συναπτομένων μεταξύ των εν λόγω αρχών και των ενδιαφερομένων παραγωγών — είναι η εθνική δικαιοσύνη.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

49. Η αρνητική απάντηση του πρώτου ερωτήματος επιβάλλει να εξετασθεί και το δεύτερο, διότι το Verwaltungsgericht σας ζήτησε, ακριβώς στην περίπτωση κατά την οποία θα δίνατε αρνητική απάντηση στο πρώτο, να αποσαφηνίσετε αν επί συμβάσεων αποζημιώσεως συναπτομένων κατ' εφαρμογήν του

21 — Βλ. ειδικότερα αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 1979, 12/79, Hans-Otto Wagner κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 739, σκέψη 10)· της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 175/84, Krohn κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 753, σκέψη 18).

22 — Αποφάσεις Laga κατά Επιτροπής και Landuyt κατά Επιτροπής, όπ.π., σκέψη 47 σε αμφότερες.

κανονισμού 2187/93 πρέπει να εφαρμόζονται οι διατάξεις του εθνικού δικονομικού δικαίου ή οι γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στις έννομες τάξεις των κρατών μελών.

απάντηση ότι, εφόσον ο κανονισμός 2187/93 ουδέν ορίζει σχετικώς, επί των συναπτομένων κατ' εφαρμογήν του συμβάσεων αποζημιώσεως ισχύουν οι διατάξεις του εθνικού δικονομικού δικαίου, αρκεί η εφαρμογή τους να μη θίγει την έκταση εφαρμογής και την ισχύ του κοινοτικού δικαίου.

50. Νομίζω ότι η απάντηση του δευτέρου ερώτηματος ενυπάρχει, κατά κάποιον τρόπο, στη λύση που δόθηκε στο προηγούμενο ερώτημα. Πράγματι, κατά νομολογία του Δικαστηρίου που έχει από μακρού χρόνου παγιωθεί, οσάκις η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ανατίθεται στις αρχές των κρατών μελών, αυτή πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικού δικαίου. Πράγματι, το Δικαστήριο δέχεται ότι, σε περίπτωση κατά την οποία «η θέση σε εφαρμογή ενός κοινοτικού κανονισμού ανήκει στις εθνικές αρχές υπό τον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων, αυτή η εφαρμογή πρέπει να ακολουθεί τους διαδικαστικούς και τυπικούς κανόνες που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους. Πάντως, όπως έχει ήδη τονίσει το Δικαστήριο με πάγια νομολογία, η προσφυγή στους εθνικούς κανόνες δεν είναι δυνατή παρά μόνον κατά το αναγκαίο για την εκτέλεση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου μέτρο και καθ' όσον η εφαρμογή των εν λόγω εθνικών κανόνων δεν θίγει το πεδίο εφαρμογής και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου» [23].

Δεν νομίζω άλλωστε ότι την απάντηση αυτή αναιρεί η ανησυχία της Επιτροπής ότι, κατ' αυτόν τον τρόπο, δημιουργείται κίνδυνος ανομοιογενούς εφαρμογής της κοινοτικής ρυθμίσεως στο εσωτερικό κάθε έννομης τάξεως. Ευχερώς μπορεί να δοθεί η απάντηση ότι, προς αποφυγή ακριβώς ενός τέτοιου κινδύνου ανομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, που θα έπληττε την ίση μεταχείριση των συναλλασσομένων όλων των κρατών μελών, το άρθρο 177 της Συνθήκης έχει προβλέψει τη διαδικασία προδικαστικής παραπομπής. Ως γνωστόν, αυτή η διαδικασία επιτρέπει ακριβώς στα εθνικά δικαστήρια να ζητούν από το Δικαστήριο, σε περιπτώσεις ανάλογες με τις εξεταζόμενες εδώ, την επίλυση παντός ζητήματος αφορώντος την ερμηνεία ή το κύρος των σχετικών κοινοτικών διατάξεων [24].

Επί του τρίτου ερωτήματος

51. Θεωρώ ότι το νομολογιακό αυτό προηγούμενο μπορεί άνευ ετέρου να ισχύσει και στο παρόν ερώτημα και ότι πρέπει, επομένως, να δοθεί στο Verwaltungsgericht η

52. Τέλος, με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το Verwaltungsgericht ερωτά το Δικα-

23 — Απόφαση της 6ης Μαΐου 1982, 146/81, 192/81 και 193/81, BayWa κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 1503, σκέψη 29)· βλ. επίσης αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1980, 265/78, Ferwerda (Συλλογή τόμος 1980/1, σ. 313, σκέψη 10)· της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, 205/82 έως 215/82, Deutsche Milchkontor κ.λπ. (Συλλογή 1983, σ. 2633, σκέψεις 15 επ.), και της 7ης Ιουλίου 1987, 89/86 και 91/86, Etoile commerciale και CNTA κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 3005, σκέψη 12).

24 — Απόφαση Sucrimex και Westzucker κατά Επιτροπής, όπ.π., σκέψη 24.

στήριο αν στις διαφορές που ανακύπτουν από τις επίδικες συμβάσεις αποζημιώσεως έχουν επίπτωση ορισμένες γενικές αρχές του δικαίου, και ιδίως η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ειδικότερα, θέλει να γνωρίζει αν η αρχή αυτή επιτρέπει στις εθνικές αρχές, αφού συνάψουν σύμβαση αποζημιώσεως εξ ονόματος και για λογαριασμό των κοινοτικών οργάνων, να την διαρρήξουν ακολούθως (και, αν ναι, υπό ποίες προϋποθέσεις), εάν διαπιστώσουν ότι εξέλιπαν οι προϋποθέσεις υποβολής προσφοράς αποζημιώσεως ή ακόμη εάν διαπιστώσουν ότι οι προϋποθέσεις αυτές συντρέχουν μόνον διότι, αποκλειστικώς και μόνον για λόγους προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, οι εν λόγω αρχές δεν μπορούν να επηρεάσουν τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της αποζημιώσεως.

53. Μού φαίνεται ότι, και γι' αυτό το ερώτημα, η απάντηση ανευρίσκεται στη νομολογία σας. Αρκούμαι σχετικώς στην υπόμνηση της αποφάσεως Milchkontor. Στην υπόθεση εκείνη, αποφαινόμενο επί περιπτώσεως ενισχύσεων αχρεωστήτως καταβληθεισών, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε κατ' αρχάς την πάγια κατεύθυνση της νομολογίας του, ότι οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου αποτελούν αυτοδικαίως στοιχεία της κοινοτικής έννομης τάξεως. Ακολούθως, αποσαφήνισε ότι δεν μπορεί να θεωρείται αντίθετο στην κοινοτική έννομη τάξη το γεγονός ότι μια εθνική νομοθεσία εγγυάται την τήρηση των αρχών αυτών, όταν, λόγω παραβάσεως κοινοτικών διατάξεων, πρέπει ν' ανακληθούν πράξεις της διοικήσεως ή ν' αναζητηθούν χρηματικές παροχές τις οποίες έχει καταβάλει η δημόσια διοίκηση, αρκεί η εφαρμογή των αρχών αυτών να γίνεται υπό τις προϋποθέσεις και με τις διαδικασίες που προβλέπονται για τις αμιγώς εθνικές σχέσεις και να λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας [25].

Στο ίδιο επίσης πεδίο, το Δικαστήριο είχε άλλωστε την ευκαιρία να επισημάνει ότι «η υπαίτια συμπεριφορά της Επιτροπής ή των υπαλλήλων της, όπως και η πρακτική κράτους μέλους που δεν είναι σύμφωνη προς τις κοινοτικές κανονιστικές ρυθμίσεις, δεν μπορούν να δημιουργήσουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη υπέρ του επιχειρηματία που επωφελείται από τη δημιουργηθείσα έτσι κατάσταση [...]» [26]. Από αυτό προκύπτει ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έναντι σαφούς διατάξεως του κειμένου κοινοτικού δικαίου και ότι η συμπεριφορά μιας εθνικής αρχής επιφορτισμένης με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, συμπεριφορά αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, δεν μπορεί να θεμελιώσει την ύπαρξη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εκ μέρους του επιχειρηματία ότι θα τύχει μεταχειρίσεως αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο» [27]. Σε παρόμοιες περιπτώσεις, όπως επισήμανε στην ίδια υπόθεση ο γενικός εισαγγελέας Mancini, ο ζημιωθείς διατηρεί πάντοτε τη δυνατότητα να ασκήσει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων αγωγή αποζημιώσεως κατά της ευθυνομένης για το σφάλμα υπηρεσίας, που ισχυρίζεται ότι του προξένησε ζημία [28].

25 — Απόφαση Deutsche Milchkontor κ.λπ., όπ.π., σκέψεις 27 επ.

26 — Βλ. αποφάσεις της 16ης Νοεμβρίου 1983, 188/82, Thyssen κατά Επιτροπής (Συλλογή 1983, σ. 3721), και της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 5/82, Maizena (Συλλογή 1982, σ. 4601).

27 — Απόφαση της 26ης Απριλίου 1988, 316/86, Krücken (Συλλογή 1988, σ. 2213, σκέψη 24).

28 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini στην προαναφερθείσα υπόθεση Krücken, σ. 2231.

54. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει εάν και πώς τα νομολογιακά αυτά προηγούμενα εφαρμόζονται στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που του έχουν υποβληθεί. Όσον αφορά, αντιθέτως, το Δικαστήριο, θεωρώ ότι, σύμφωνα με αυτά, αρκεί να απαντήσει στο Verwaltungsgericht ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει τις αρχές κράτους μέλους, κατά την εκτίμηση της ενδεχομένης μη τηρήσεως των προϋποθέσεων τις οποίες επιβάλλει κοινοτική ρύθμιση, να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αρκεί η εφαρμογή της αρχής αυτής να γίνεται υπό τις προϋποθέσεις και με τις διαδικασίες που προβλέπονται για τις αμιγώς εθνικές σχέσεις και να λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας.

Πρόταση

55. Βάσει των προεκτεθέντων, σας προτείνω, επομένως, να απαντήσετε ως εξής στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Verwaltungsgericht της Φρανκφούρτης επί του Μάιν:

«1) Οι διαφορές περί τα αποτελέσματα και τη δυνατότητα καταγγελίας των συμβάσεων αποζημιώσεως τις οποίες συνάπτουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές με παραγωγούς γάλακτος ή γαλακτοκομικών προϊόντων κατ' εφαρμογήν του συστήματος αποζημιώσεων που θεσπίζεται με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2187/93 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1993, για την προσφορά αποζημίωσης σε ορισμένους παραγωγούς γάλακτος ή γαλακτοκομικών προϊόντων, οι οποίοι εμποδίστηκαν προσωρινά να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους, εμπίπτουν κατ' αρχήν στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων.

2) Εφόσον ο εν λόγω κανονισμός ουδέν ορίζει σχετικώς, επί των συναπτομένων κατ' εφαρμογήν του συμβάσεων αποζημιώσεως ισχύουν οι διατάξεις του εθνικού δικονομικού δικαίου, αρκεί η εφαρμογή τους να μη θίγει την έκταση εφαρμογής και την ισχύ του κοινοτικού δικαίου.

3) Το κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει τις αρχές κράτους μέλους, κατά την εκτίμηση της ενδεχομένης μη τηρήσεως των προϋποθέσεων τις οποίες επιβάλλει κοινοτική ρύθμιση, να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αρκεί η εφαρμογή της αρχής αυτής να γίνεται υπό τις προϋποθέσεις και με τις διαδικασίες που προβλέπονται για τις αμιγώς εθνικές σχέσεις και να λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας.»