# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO TIZZANO

apresentadas em 25 de Janeiro de 2001 [1]

1. O Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Alemanha) submeteu ao Tribunal de Justiça um certo número de questões prejudiciais, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE) relativas à interpretação dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE (actuais artigos 235.° CE e 288.°, segundo parágrafo, CE) bem como do Regulamento (CEE) n.° 2187/93 do Conselho, de 22 de Julho de 1993, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade [2].

## Enquadramento jurídico

2. Os procedimentos nacionais que estão na origem do presente pedido de decisão prejudicial inscrevem-se no quadro do já conhecido contencioso associado à execução do chamado regime de quotas leiteiras, instituído no âmbito da organização comum dos mercados de leite e dos produtos lácteos. Convém, por isso, fazer um breve apanhado da complexa regulamentação comunitária nesta matéria.

3. Como é sabido, a existência de excedentes no mercado dos produtos lácteos levou o Conselho a adoptar o Regulamento (CEE) n.° 1078/77, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira [3]. O regulamento prevê o pagamento de um prémio aos produtores que se comprometessem, por um período de cinco anos, a não comercializar o leite e os produtos lácteos provenientes da sua exploração.

4. Todavia, estas medidas bem cedo se revelaram incapazes para fazer frente aos excedentes de produção, o que levou o Conselho a introduzir o regime da chamada imposição suplementar: por um lado, através do Regulamento (CEE) n.° 856/84, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 que fixa a organização comum de mercados no sector do leite e dos produtos lácteos [4] e, por outro, do Regulamento (CEE) n.° 857/84,

1 — Língua original: italiano.
2 — JO L 196, p. 6.
3 — JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143.
4 — JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61.

de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos [5]. A imposição era devida por cada produtor para as quantidades de leite comercializadas que excediam a quota que lhe tinha sido atribuída (quantidade de referência), quota essa que correspondia, para cada produtor, à produção durante um ano de referência: no caso da Alemanha, o ano de referência escolhido foi o de 1983. Os produtores que, em cumprimento de um compromisso de não comercialização assumido com base no Regulamento n.° 1078/77, não tivessem efectuado fornecimentos de leite durante o ano de referência, eram excluídos do regime das quotas.

5. No entanto, nos acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder [6] e Von Deetzen [7], o Tribunal de Justiça declarou inválido o Regulamento n.° 857/84, por violação do princípio da confiança legítima na medida em que o regulamento não prevê a atribuição de uma quantidade de referência a esta última categoria de produtores.

6. Em execução destes acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 764/89, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento n.° 857/84 [8]. Em particular, acrescentou a este último regulamento um novo artigo 3.°-A, o qual permitia aos produtores de leite que, em execução de um compromisso de não comercialização assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, não tivessem entregue leite durante o ano de referência, obterem uma quantidade de referência específica provisória igual a 60% da quantidade de leite vendido pelo produtor durante o período de doze meses anterior ao mês de apresentação do pedido do prémio de não comercialização (o chamado regime SLOM I).

7. No entanto, também sobre este regulamento se abateu o gládio do Tribunal de Justiça. Pelos acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl [9] e Pastätter [10], o Tribunal de Justiça anulou (mais uma vez) o regulamento, por inobservância do princípio da confiança legítima, uma vez que limitava a quantidade de referência específica a apenas 60% da quantidade de leite entregue ou da quantidade de leite vendido pelo produtor durante o período de doze meses anterior ao mês de apresentação do pedido do prémio de não comercialização ou de reconversão.

8. Tendo em conta esta jurisprudência, o Conselho, pelo Regulamento (CEE) n.° 1639/91, de 13 de Junho de 1991, que altera o Regulamento n.° 857/84 [11], alterou novamente o artigo 3.°-A de forma a permitir a atribuição de uma quantidade específica de referência também aos produtores que anteriormente dela se encontravam excluídos (o chamado regime SLOM II).

5 — JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64.
6 — 120/86, Colect., p. 2321.
7 — 170/86, Colect., p. 2355.
8 — JO L 84, p. 2.
9 — C-189/89, Colect., p. I-4539.
10 — C-217/89, Colect., p. I-4585.
11 — JO L 150, p. 35.

9. O Tribunal de Justiça voltou a intervir neste complexo quadro jurídico quando, em 19 de Maio de 1992, com o segundo acórdão Mulder, considerou a Comunidade responsável pelos prejuízos causados aos produtores de leite, aos quais, por força da aplicação do referido Regulamento n.º 857/84, não fora atribuída uma quantidade de referência porque, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.º 1078/77, não tinham entregue leite durante o ano tomado como referência pelo Estado-Membro em causa [12]. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, qualquer produtor impedido de entregar leite unicamente por motivo do seu compromisso de não comercialização ou de reconversão tinha, em princípio, direito a obter uma indemnização pelos prejuízos sofridos.

10. A complexidade da questão e o elevado número de produtores interessados por este último acórdão levaram o Conselho e a Comissão a publicar, em 5 de Agosto de 1992, a comunicação n.º 92/C 198/04 [13] na qual se manifestava a intenção de adoptar critérios práticos de indemnização dos produtores em causa e se assumia o compromisso de, até à adopção desses critérios e relativamente aos produtores que tivessem direito a uma indemnização, não suscitar a excepção do prazo de prescrição previsto no artigo 43.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça. Isto, porém, sempre que esse direito não tivesse prescrito à data de publicação da comunicação ou à data em que o produtor se tinha dirigido a uma das duas instituições.

11. Na sequência dessa comunicação, e sobretudo para dar execução ao acórdão Mulder II e nomeadamente à obrigação de a Comunidade reparar o prejuízo sofrido pelos produtores de leite ou de produtos lácteos nas situações indicadas, o Conselho adoptou pouco depois o referido Regulamento n.º 2187/93. Em particular, este regulamento instituiu um sistema especial de indemnização forfetária caracterizado pelos termos que a seguir se descrevem.

12. Antes de mais, prevê-se que os produtores interessados dirijam um pedido de indemnização, que obedeça aos critérios estabelecidos pelos artigos 2.º a 5.º do regulamento, à autoridade competente designada por cada Estado-Membro para o efeito, segundo o disposto no artigo 10.º

O décimo considerando do regulamento esclarece que «as autoridades competentes dos Estados-Membros actuam em nome e por conta do Conselho e da Comissão e nos termos de um mandato que abrange apenas o desempenho das funções administrativas necessárias à sua aplicação, no respeito do disposto neste regulamento».

O artigo 6.º prevê depois que a autoridade nacional competente estabelecerá a quantidade anual a indemnizar; nos termos do

12 — Acórdão de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, a seguir «acórdão Mulder II»).

13 — JO C 198, p. 4.

artigo 11.°, a mesma autoridade verificará a exactidão das informações fornecidas pelos produtores e calculará os montantes das indemnizações, em função da quantidade e do período a indemnizar, segundo os critérios fixados no regulamento e no respectivo anexo.

Nos termos do artigo 14.°:

«A autoridade competente referida no artigo 10.° apresentará ao produtor, em nome e por conta do Conselho e da Comissão, num prazo máximo de quatro meses a contar da recepção do pedido, uma proposta de indemnização acompanhada de um documento de quitação definitiva.

[...]

A não aceitação da proposta num prazo de dois meses a contar da sua recepção tem como consequência a desvinculação das instituições comunitárias em causa.

A aceitação da proposta, mediante reenvio à autoridade competente, no prazo acima referido, do documento de quitação devidamente aprovado e assinado, implica a renúncia a qualquer acção contra as instituições comunitárias com base no prejuízo definido no artigo 1.°»

Nos termos do artigo 16.°, o financiamento dos pagamentos efectuados ao abrigo do regulamento é considerado uma intervenção na acepção do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum [14].

## Tramitação no órgão jurisdicional nacional

13. É no âmbito do sistema descrito que se inserem os procedimentos nacionais que estão na origem do presente processo. Com efeito, foram propostas no Verwaltungsgericht Frankfurt am Main três acções por alguns produtores de leite que tinham recebido e aceitaram tempestivamente as propostas de indemnização que lhes foram apresentadas pelo Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (a seguir «BLE») em nome e por conta do Conselho e da Comissão, em aplicação do Regulamento n.° 2187/93. No entanto, foi-lhes depois recusado, total ou parcialmente, o pagamento dos montantes indemnizatórios convencionados, na medida em que o BLE, em sede de ulterior verificação da existência do direito à indemnização, tinha chegado à conclusão de que, no caso em apreço, não estavam preenchidas todas as condições para esse efeito exigidas pelo regulamento.

14 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220.

14. Mais concretamente, o BLE argumentou, nos processos Flemmer (C-80/99) e Leitensdorfer (C-82/99), que a quantidade de referência específica definitiva tinha sido incorrectamente atribuída logo de início.

No seu entender, no primeiro caso não teriam sido preenchidas as condições estabelecidas no artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 porque, no seguimento de uma nova análise de matéria de facto, se apurara que o leite entregue com base na quantidade de referência específica provisória de fornecimento não fora produzido na exploração do recorrente e que, portanto, lhe tinha sido atribuída incorrectamente uma quantidade de referência específica definitiva. Em consequência, por carta de 27 de Junho de 1996, o BLE resolveu, com efeitos imediatos, o contrato de indemnizatório nos termos do § 60, n.° 1, da Verwaltungsverfahrensgesetz (Lei do Processo Administrativo, a seguir «VwVfG») por extinção superveniente dos pressupostos do negócio jurídico. O recorrente interpôs recurso contra esta decisão para o órgão jurisdicional nacional, alegando que fora produtor e que, em qualquer caso, o Hauptzollamt (estância aduaneira principal) lhe tinha atribuído uma quantidade de referência específica definitiva, por decisão definitiva e executória.

15. No processo Leitensdorfer, o BLE entendia que também não tinham sido preenchidas as condições estabelecidas no referido artigo 3.°-A porque o antigo produtor tinha reiniciado tardiamente a produção. De facto, tinha ocorrido o seguinte: a recorrente, M. Leitensdorfer, herdara uma exploração da Sr.ª Wurm, a qual, por seu turno, havia herdado a exploração do falecido Udo Wurm, antigo produtor de leite que ao seu tempo assumira compromissos de não comercialização de leite e que, portanto, já não era produtor. A quantidade de referência específica definitiva atribuída em 9 de Novembro de 1992 à Sr.ª Wurm (e por esta depois transferida para um outro arrendatário, em 1 de Abril de 1993,) fora por isso retirada pelo Hauptzollamt competente, com efeito a partir de 1 de Abril de 1996. A recorrida interpôs recurso contra esta decisão para o Finanzgericht München, que aí ainda corre seus termos. Entretanto, por carta de 5 de Fevereiro de 1996, o BLE resolveu, com efeitos imediatos, nos termos do § 60, n.° 1, da VwVfG, o contrato indemnizatório celebrado com a recorrente M. Leitensdorfer, com fundamento precisamente no facto de a antiga produtora (Sr.ª Wurm) ter reiniciado tardiamente a produção de leite, mas a recorrente contestou essa decisão alegando que os fundamentos da resolução, ou seja o reinício tardio da produção, já eram conhecidos do BLE antes da celebração do contrato.

16. Por fim, no que diz respeito ao caso Christoffel (C-81/99), o BLE tinha apurado que, a partir de 1 de Janeiro de 1992, a recorrente arrendara uma parte da sua exploração e que a respectiva quantidade de referência fora transmitida ao arrendatário em vez de ser incluída na reserva nacional. Se bem que a recorrente sustentasse que a inclusão na reserva natural nem sequer devia ser considerada uma vez que continuou na posse da totalidade das áreas

de produção de leite da antiga exploração SLOM, a autoridade competente recusou-se a incluir na reserva natural a quantidade de referência proporcional, em nome da protecção da confiança legítima da recorrente e do arrendatário para o qual tinha sido entretanto transferida a quantidade de referência. O BLE considerou assim que tinham deixado de existir as condições exigidas pelo regulamento para a concessão da indemnização inicialmente indicada e recusou o respectivo pagamento, apresentando a R. Christoffel uma nova proposta de indemnização, de montante muito inferior.

## As questões prejudiciais

17. Em todos os três casos citados, o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main considerou existirem questões de direito comunitário que tornavam necessária uma decisão a título prejudicial do Tribunal de Justiça. Em particular, e recapitulando, colocou a questão de saber se, relativamente aos litígios descritos, o juiz competente era o juiz comunitário ou o juiz nacional e se a escolha de uma ou outra solução podia acarretar consequências (e, em caso afirmativo, quais) do ponto de vista do direito aplicável.

18. No percurso lógico seguido a este respeito no despacho, o juiz de reenvio parte da ideia de que o Regulamento n.º 2187/93 oferece aos produtores uma via de indemnização suplementar e alternativa à solução do litígio pelos tribunais, que consiste no direito de propor uma acção de indemnização por danos prevista nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actuais artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE).

Em apoio desta tese, lembra, em particular, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Abril de 1997, onde se declara que, ao adoptar o Regulamento n.º 2187/93, «o Conselho abriu, na realidade, aos produtores que tinham direito a reparação dos prejuízos uma via suplementar de indemnização» e que este regulamento «tem assim, no que concerne aos produtores, a natureza de uma proposta de transacção, cuja aceitação é facultativa, e constitui uma alternativa à solução judicial do diferendo» [15].

Portanto, se um produtor de leite aceita tempestivamente uma proposta de indemnização que lhe é apresentada pela autoridade nacional competente em nome e por conta do Conselho e da Comissão, existe, segundo o órgão jurisdicional nacional, uma transacção, ou melhor, um contrato de compensação ou de indemnização entre, por um lado, aquele produtor e, por outro, as instituições comunitárias, que é qualificado como de direito público.

19. Com base nestas premissas, o Verwaltungsgericht é, portanto, levado a inferir que, sempre que surjam litígios entre as

15 — Acórdão Connaughton e o./Conselho (T-541/93, Colect., p. II-549, n.ºs 34 e 35).

partes relativamente à eficácia desse contrato, o juiz competente deveria ser o juiz nacional, que decidiria com base no seu próprio direito interno.

Estar-se-ia, assim, aqui perante um caso de responsabilidade contratual das instituições comunitárias e portanto de um caso que, nos termos do artigo 215.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 288.°, primeiro parágrafo, CE) — na ausência de uma cláusula com promissória específica prevista no artigo 181.° do Tratado CE (actual artigo 238.° CE) — é da competência do juiz nacional.

20. No entanto, um acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância com referência precisamente ao Regulamento n.° 2187/93 suscitou ao Verwaltunsgericht a dúvida de que essa solução fosse conforme com o direito comunitário.

Na verdade, no acórdão Dethlefs e o./ /Conselho e Comissão, o Tribunal de Primeira Instância afirmou que, «na medida em que este acto institui um sistema de indemnizações para fazer face às obrigações resultantes da condenação das instituições comunitárias no acórdão Mulder, a respectiva aplicação enquadra-se no âmbito da responsabilidade extracontratual da Comunidade» [16].

16 — Acórdão de 24 de Setembro de 1998 (T-112/95, Colect., p. II-3819, n.° 55).

21. Face a tais afirmações, que pareciam pôr em causa o percurso lógico anteriormente desenvolvido, o Verwaltungsgericht decidiu então, depois de ter apensado os três processos para efeitos do presente reenvio prejudicial, submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os artigos 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE e 178.° do Tratado CE, conjugados com as disposições do Regulamento (CEE) n.° 2187/93, ser interpretados no sentido de que o Tribunal de Justiça é também competente para conhecer dos litígios emergentes de contratos celebrados pelas autoridades nacionais competentes, em nome e por conta do Conselho e da Comissão, nos limites estritos do Regulamento (CEE) n.° 2187/93 do Conselho, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade?

2) No caso de resposta negativa a esta pergunta e de aplicação do artigo 215.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE, sendo, portanto, os tribunais nacionais competentes, por força do artigo 183.° do Tratado CE, coloca-se, ainda, a questão de saber se um tal contrato, já que o Regulamento (CEE) n.° 2187/93 não reenvia para qualquer ordenamento, está sujeito às regras processuais nacionais ou aos princípios

gerais de direito, comuns aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

3) No caso de sujeição aos princípios gerais de direito, pergunta-se, ainda, se e em que circunstâncias as autoridades nacionais competentes podem resolver total ou parcialmente contratos celebrados em nome e por conta do Conselho e da Comissão, quando posteriormente se verifica que as condições para a apresentação de uma proposta de indemnização, previstas no Regulamento (CEE) n.º 2187/93, não estão, total ou parcialmente, preenchidas; ou que as condições para a apresentação de uma proposta de indemnização apenas se verificam porque as autoridades nacionais se vêem impedidas, por força do princípio da confiança legítima, de revogar novamente a atribuição definitiva de uma quantidade de referência específica, que constitui condição para a atribuição de uma indemnização.»

Análise jurídica

*Quanto à primeira questão*

Considerações preliminares

22. Como resulta evidente do próprio despacho de reenvio, a solução da questão de saber se os litígios relativos aos contratos de indemnização celebrados em aplicação do Regulamento n.º 2187/93 relevam da competência do juiz nacional ou da competência do juiz comunitário é prévia à solução das outras duas questões e condiciona a resposta a estas últimas.

23. Antes, porém, de aprofundar essa questão, parece-me necessário precisar os seus termos reais. Com efeito, no decurso do processo, revelou-se que tanto a Comissão como os recorrentes nos processos nacionais parecem considerar que no caso em apreço é possível, em princípio, escolher indiferentemente uma ou outra solução e que a escolha pode ser feita em concreto com base em apreciações de carácter contingente.

24. É incontestável que existem algumas diferenças entre as posições da Comissão e a dos recorrentes, mas o resultado a que conduzem não me parece divergente. No que à Comissão diz respeito, depois de ter exposto os argumentos que, em seu entender, militam a favor de uma e de outra solução, reconhece que a tese favorável à competência das jurisdições nacionais estaria mais próxima do sistema definido pelas disposições pertinentes do Tratado CE. Todavia, conclui o seu raciocínio optando pela solução oposta, essencialmente por razões de oportunidade, ou seja, porque essa solução seria a mais útil e a mais conveniente. Com efeito, tal solução ofereceria a vantagem de abrir uma via de

recurso única, aglutinando num único meio de recurso tanto os litígios relativos aos contratos de indemnização celebrados em aplicação do Regulamento n.º 2187/93 como os relativos à responsabilidade extracontratual da Comunidade, que de algum modo está na origem do sistema das indemnizações.

25. Também os próprios recorrentes nos processos nacionais se manifestam mais favoráveis à tese da competência do juiz nacional. Todavia, assinalando a existência de uma presumível contradição desta solução com o acórdão Dethlefs e o./Conselho e Comissão, já referido, sugerem que se deixe à parte interessada a faculdade de escolher entre o juiz comunitário e o juiz nacional, podendo um e outro ser, em princípio, considerados competentes.

26. Tanto a Comissão como os recorrentes acabam assim, em substância, por fundar o seu raciocínio na mesma ideia, a saber: a de que se estaria aqui perante dois juízes *igualmente competentes* em abstracto e de que a escolha entre um e o outro se deve fazer, portanto, ou segundo um critério de oportunidade prática, como pretende a Comissão ou, como propõem os recorrentes, deixando essa escolha à disposição de cada interessado.

27. Ora, parece-me que já por si esses critérios seriam não só demasiado empíricos, mas também pouco fiáveis. Pode-se, por exemplo, convencionar que, no caso de um contencioso complexo, seja preferível submetê-lo a um único juiz, mas também se pode admitir que, para a solução dos litígios que o opõem às autoridades nacionais, um operador económico considere mais expedito e mais conveniente dirigir-se aos seus próprios juízes, em vez de recorrer à jurisdição comunitária. Trata-se, em suma, de apreciações de valor muito relativo e, por isso, insusceptíveis de proporcionar uma orientação segura e objectiva.

28. Mas, aparte isso, o que me parece indispensável ter presente é que, no sistema dos Tratados, a competência do Tribunal de Justiça se apresenta, em princípio, como alternativa à do juiz nacional e que a existência de uma ou de outra relativamente a um dado contencioso não pode ser fruto de escolhas arbitrárias e discricionárias, mas decorre das regras gerais do sistema. É, portanto, estabelecida de modo objectivo, com base nas normas e nos princípios pertinentes.

29. Assim sendo, como é minha firme convicção, trata-se então de determinar, não com base em critérios de oportunidade e de comodidade, mas à luz daquelas normas e princípios quem, entre o juiz comunitário e o juiz nacional, é competente para conhecer dos litígios emergentes em relação com os contratos indemnizatórios celebrados pela administração nacional em nome e por conta da Comunidade nos termos do Regulamento n.º 2187/93.

O objecto e a finalidade do Regulamento n.º 2187/93

30. Nesta perspectiva, e visto estarmos perante contestações opostas por operadores privados contra comportamentos adoptados pela administração nacional em aplicação de um regulamento comunitário, poderia limitar-me a recordar o princípio tantas vezes reiterado pelo Tribunal de Justiça, segundo o qual «a fiscalização da actuação administrativa dos Estados-Membros na aplicação do direito comunitário compete em primeiro lugar aos órgãos jurisdicionais nacionais, sem prejuízo da possibilidade de estes apresentarem questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE» [17].

31. Considero que esta é, na verdade, a solução mais correcta para a questão perspectivada, mas, antes de a enunciar de forma definitiva, entendo dever dar conta das dúvidas levantadas pelo juiz de reenvio e pela Comissão, a propósito da especificidade da situação considerada no caso em apreço, especificidade essa que foi apontada sobretudo pela Comissão como um dos principais argumentos que militariam a favor da competência do juiz comunitário.

Essa especificidade residiria nomeadamente no facto de o Regulamento n.º 2187/93 ter sido adoptado no seguimento e em consequência do estabelecimento de uma responsabilidade extracontratual da Comissão. Reconhecendo embora, desse modo, a autonomia dos contratos indemnizatórios celebrados em aplicação daquele regulamento, a Comissão sublinha que os litígios que com eles se prendem acabam sempre por ter relação com o cumprimento da obrigação de indemnização consequente do estabelecimento da responsabilidade extracontratual da Comunidade. Esteando-se nessa estreita relação e aventando ao mesmo tempo uma interpretação assaz extensiva do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, CE (actual artigo 288.º, segundo parágrafo, CE), a Comissão conclui no sentido de que os referidos litígios também deveriam relevar da competência do juiz comunitário, designadamente da competência exclusiva que o artigo 178.º do Tratado CE (actual artigo 235.º CE) atribui a este juiz para conhecer dos litígios relativos à responsabilidade extracontratual da Comunidade. Segundo a Comissão, mas também segundo o juiz alemão, esta conclusão seria tanto mais justificada, quanto, no entender de ambos, em sede de aplicação do Regulamento n.º 2187/93 as autoridades nacionais agiriam em nome e por conta das instituições comunitárias.

32. Procedendo a um exame analítico destes argumentos, previno desde já que não tenciono de forma alguma negar a conexão entre o Regulamento n.º 2187/93 e a responsabilidade extracontratual da Comunidade. Como aliás se salienta no seu preâmbulo, este regulamento tem precisamente como objecto, na sequência do acórdão Mulder II, a obrigação de reparar o prejuízo causado pela regulamentação comunitária de origem relativa à imposição suplementar (v. primeiro e segundo considerandos do regulamento).

17 — Acórdãos de 27 de Março de 1980, Sucrimex e Westzucker/Comissão (133/79, Recueil, p. 1299, n.º 24), e de 10 de Junho de 1982, Interagra/Comissão (217/81, Recueil, p. 2233, n.º 10).

Porém, uma vez reconhecida a importância da referida conexão, fica sempre a interrogação sobre se isso basta para justificar a conclusão de que os litígios relativos aos contratos indemnizatórios celebrados entre os produtores e as autoridades nacionais relevam da competência do juiz comunitário nos termos dos referidos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE (actuais artigos 235.° CE e 288.°, segundo parágrafo, CE).

O acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo Dethlefs e o./Conselho e Comissão

33. Esta conclusão parece beneficiar de um apoio autorizado — em qualquer caso, como tal considerado pelas partes — no acórdão Dethlefs e o./Conselho e Comissão, já referido, no qual o Tribunal de Primeira Instância declarou que «na medida em que este acto [ou seja, precisamente o Regulamento n.° 2187/93] institui um sistema de indemnizações para fazer face às obrigações resultantes da condenação das instituições comunitárias no acórdão Mulder II, a respectiva aplicação enquadra-se no âmbito da responsabilidade extracontratual da Comunidade» (n.° 55).

34. Parece-me no entanto que, vendo bem, o valor deste precedente para os efeitos que aqui importam é muito menor do que o que lhe foi atribuído, dada a diversidade das situações.

Com efeito, no processo Dethlefs e o./Conselho e Comissão estava-se perante recursos interpostos por vários produtores directamente contra o Conselho e a Comissão para obterem a indemnização dos danos que estas instituições lhes teriam causado. Em particular, os recorrentes queixavam-se do facto de a Comissão ter recusado o pagamento dos juros relativos ao período decorrido entre a aceitação da oferta feita pela autoridade nacional e a efectiva desistência dos recursos de indemnização dos danos que, por força do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, os operadores interessados tinham interposto antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 2187/93.

Tratava-se, portanto — e é nesta óptica que deve ser lido o trecho do acórdão referido *supra* — de uma questão ligada à aplicação do regulamento pelas instituições comunitárias *para a parte da sua responsabilidade,* na medida em que incidia «sobre a interpretação [desse regulamento] e sobre os seus efeitos» (n.° 32) e, por conseguinte, sobre o funcionamento do sistema por elas instituído.

Em resumo, como o Tribunal de Primeira Instância salientou, neste caso os demandantes não invocavam qualquer falta por parte das autoridades nacionais, antes punham directa e exclusivamente em questão a responsabilidade das instituições comunitárias. Foi justamente por este motivo que o Tribunal de Primeira Instância rejeitou a excepção de inadmissibilidade dos recursos, suscitada pelo Conselho ao invocar a partilha de competências estabe-

lecida pelo Regulamento n.º 2187/93 e defender assim que a responsabilidade pela aplicação deste último incumbiria às autoridades nacionais e não às instituições comunitárias (n.º 34).

Ao invés, nos casos que são objecto do presente litígio, não se discute de modo algum comportamentos dessas instituições, mas somente a actuação das autoridades nacionais, e apenas na parte que releva da sua competência.

A aplicação do Regulamento n.º 2187/93 à luz da partilha de funções entre a Comunidade e os Estados-Membros

35. Esclarecido assim o que me parece constituir o verdadeiro alcance do precedente invocado, regresso ao ponto de partida para me perguntar se, como defende a Comissão, a estreita conexão entre as funções confiadas às administrações nacionais no quadro do Regulamento n.º 2187/93 e a responsabilidade extracontratual da Comunidade é suficiente para que as primeiras sejam absorvidas pela segunda igualmente para efeitos da determinação do juiz competente para proceder à fiscalização.

36. Parece-me que, para chegar a essa conclusão, haveria que defender uma tese muito discutível no presente caso: a de que, de um ponto de vista geral, o sistema de indemnizações instituído pelo Regulamento n.º 2187/93 não se enquadra na normal partilha de funções entre a Comunidade e os Estados-Membros na aplicação do direito comunitário. É verdade que o próprio regulamento estabelece precisamente este sistema, mas isso explica-se pela difícil situação que a Comunidade teve de enfrentar. O elevado número de potenciais beneficiários do direito à indemnização exclui a possibilidade de se terem em conta as situações individuais e impõe uma solução de carácter geral, baseada numa abordagem orientada para uma indemnização forfetária e em mecanismos especificamente definidos no próprio regulamento. Impôs assim um limite à margem de autonomia das autoridades nacionais, atribuindo-lhes embora a função de assegurar a aplicação e o funcionamento concreto do sistema (v. o quarto considerando).

37. Por conseguinte, a despeito das especificidades assinaladas, o sistema instituído mantém-se no âmbito desta administração descentralizada do direito comunitário, característica de tantos outros sectores da acção comunitária. De resto, como pode ler-se no décimo considerando do regulamento,

«[...] na aplicação do presente regulamento, as autoridades competentes dos Estados-Membros actuam em nome e por conta do Conselho e da Comissão e nos termos de um mandato que abrange apenas o desempenho das funções administrativas necessárias à sua aplicação, no respeito do disposto neste regulamento».

Portanto, não há razão para sustentar que, apesar de tais limitações, estas funções sejam alheias à tradicional prática de aplicação do direito comunitário pelos Estados-Membros. Em consequência, também não há sequer razão para sustentar que a sua aplicação não deva estar sujeita à fiscalização do juiz nacional, mas sim à do juiz comunitário, em derrogação dos princípios gerais nesta matéria, que já aqui referi (v. n.º 30, *supra*).

38. De resto, tal conclusão foi já rejeitada pelo próprio Tribunal de Primeira Instância nos processos Laga/Comissão e Landuyt/Comissão [18], nos quais negou ter competência para fiscalizar a legalidade de um acto adoptado pelas autoridades francesas competentes que excluía que o recorrente tivesse direito à proposta de indemnização referida no Regulamento n.º 2187/93. Referindo-se significativamente à jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual compete aos Estados-Membros «assegurar no seu território a execução da regulamentação comunitária, nomeadamente no quadro da política agrícola comum», o Tribunal de Primeira Instância deduziu daí, como primeira consequência de carácter geral, que «os actos adoptados pelas autoridades nacionais no âmbito da execução dessa política são, assim, normalmente submetidos à fiscalização do juiz nacional». Mais especificamente, declarou depois que não era competente para fiscalizar a legalidade do acto da autoridade nacional precisamente na medida em que os pedidos do recorrente se destinavam «a pôr em causa a validade de uma decisão adoptada pelos órgãos nacionais encarregados de implementar determinadas medidas no âmbito da política agrícola comum».

18 — Acórdãos de 4 de Fevereiro de 1998, Laga/Comissão (T-93/95, Colect., p. II-195, n.ºs 33 e segs.), e Landuyt/Comissão (T-94/95, Colect., p. II-213, n.ºs 33 e segs.).

Quanto à natureza da relação entre as autoridades nacionais e as instituições comunitárias

39. De resto, para defender a tese da competência do juiz comunitário, tanto o Verwaltungsgericht como a Comissão se apoiam num outro aspecto do papel desempenhado pelas autoridades nacionais no quadro do regime de indemnizações instituído pelo Regulamento n.º 2187/93, ou seja, no facto de estas autoridades serem chamadas a praticar, neste contexto, um acto de natureza tipicamente contratual. Com efeito, como se deve estar recordado, o regime das indemnizações assenta na celebração de um contrato entre a administração e o produtor, destinado a definir o montante da indemnização devida a este último.

40. Ora, o juiz nacional e a Comissão atribuem especial importância ao facto de, segundo o artigo 14.º do Regulamento n.º 2187/93, as autoridades nacionais agirem para esse fim «em nome e por conta» do Conselho e da Comissão. Com efeito, sustentam que, por este motivo, a relação entre as autoridades nacionais e as mencionadas instituições comunitárias deveria ser qualificada como um mandato com repre-

sentação e que, consequentemente, a relação contratual que nasce da oferta de indemnização por parte das autoridades nacionais e da sua aceitação pelo produtor deveria ser considerada, na realidade, como estabelecida directamente entre o produtor, por um lado, e o Conselho e a Comissão, por outro.

41. Não quero envolver-me aqui numa discussão sobre o mérito destas teses. Limito-me, no que ao que aqui interessa, a observar que mesmo se fosse considerado que a autoridade nacional actua como mandatária ou representante das instituições comunitárias e que os contratos celebrados pela administração nacional em aplicação do Regulamento n.º 2187/93 o são na realidade entre aquelas e o produtor, nem por isso deve ser excluída a competência do juiz nacional nos litígios relativos a esses contratos.

De facto, é consabido que, nos termos dos artigos 215.º, primeiro parágrafo, 183.º e 181.º do Tratado CE (actuais artigos 288.º, primeiro parágrafo, CE, 240.º CE e 239.º CE), os litígios em matéria de contratos em que a Comunidade é parte são em regra geral da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais. Como o Tribunal de Justiça recordou, no acórdão de 21 de Maio de 1987 [19], «o artigo 183.º do Tratado atribui aos tribunais nacionais competência para conhecer dos litígios em que a Comunidade seja parte, salvo daqueles em relação aos quais o Tratado atribui competência exclusiva ao Tribunal». Desta disposição, conjugada com o artigo 181.º do Tratado CE, segundo o qual o Tribunal de Justiça é competente para decidir com fundamento em cláusula com promissória constante de um contrato de direito público ou de direito privado celebrado pela Comunidade ou por sua conta, decorre, como regra geral, que os litígios relativos a contratos em que a Comunidade seja parte ou em que uma das partes contratantes actue em representação da Comunidade, relevam da competência do juiz nacional.

Quanto aos limites da competência comunitária em matéria de responsabilidade extracontratual

42. Assim, para defender a tese da competência do juiz comunitário, apenas restaria buscar apoio num argumento já anteriormente referido (v. n.º 31, *supra*). Ou seja, seria necessário demonstrar que a competência atribuída a esse juiz pelos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actuais artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE) em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade abrange também os litígios relativos a pretensões contratuais tendo como objecto o cumprimento da obrigação de indemnização resultante do estabelecimento dessa responsabilidade.

E é precisamente para esta tese, como se viu, que a Comissão pretende obter vencimento, entendendo no sentido que se acaba de indicar o alcance do artigo 178.º do Tratado CE na parte em que esta disposição atribui ao Tribunal de Justiça competência para conhecer dos litígios relativos à indemnização dos danos referidos no segundo parágrafo do artigo 215.º

19 — Acórdão Rau e o. (133/85 a 136/85, Colect., p. 2289).

43. Devo antes de mais salientar, no entanto, que não se encontra qualquer vestígio de uma tal interpretação nas referidas disposições do Tratado e que, em qualquer caso, ela não corresponde nem à letra nem ao fim dessas normas.

44. Como se acaba de ver, o Tratado distingue muito claramente entre litígios relativos à responsabilidade extracontratual da Comunidade, que relevam da competência do Tribunal de Justiça (artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE) e litígios em matéria contratual, que relevam da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais, a menos que sejam reenviados ao Tribunal de Justiça por força de uma cláusula com promissória (artigo 181.° do Tratado CE). Portanto, como regra geral, e sempre sob reserva das competências atribuídas ao Tribunal de Justiça, o próprio Tratado reconhece a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais nos litígios em que a Comunidade seja parte (artigo 183.° do Tratado CE). É assim evidente que eventuais derrogações a este sistema fundamental de partilha dos âmbitos de competência entre os órgãos jurisdicionais comunitários e nacionais não poderiam ser deduzidas mediante hipóteses interpretativas, antes deveriam ser expressa e inequivocamente enunciadas.

45. Nem a tese da Comissão, atrás exposta, poderia ser justificada em nome da assinalada especificidade das relações que são objecto do presente processo, ou seja, em nome da sua estreita conexão com a responsabilidade extracontratual da Comunidade, a que já várias vezes me referi (v., nomeadamente, o n.° 31).

Com efeito, no plano formal, a proposta de indemnização ao produtor apresentada pela autoridade nacional competente e a correspondente aceitação pelo produtor configuram elementos constitutivos de uma relação jurídica autónoma, mesmo que se destine a satisfazer e extinguir as pretensões do produtor a uma indemnização por parte da Comunidade. É certo que a essa relação tem de ser reconhecida natureza contratual, como o Tribunal de Primeira Instância já observou no processo Connaughton e o./Conselho, ao afirmar que «o Regulamento n.° 2187/93 tem assim, no que concerne aos produtores, a natureza de uma proposta de transacção, cuja aceitação é facultativa, e constitui uma alternativa à solução judicial do diferendo» [20].

46. Por outro lado, a tese da autonomia das relações jurídicas negociais que estão em discussão parece-me também mais coerente com o sistema instituído pelo Regulamento n.° 2187/93. Com efeito, o artigo 14.° deste regulamento prevê que a aceitação da proposta, mediante reenvio à autoridade competente do documento de quitação devidamente aprovado e assinado pelo produtor, implica a renúncia a qualquer acção contra as instituições comunitárias com base no prejuízo ressarcível. Ao invés, o décimo quinto considerando do regulamento precisa que «a não aceitação da oferta feita ao produtor pela autoridade competente do Estado-Membro, na observância do disposto no presente regulamento, consistiria na recusa da oferta comunitária [...] a acção judicial posteriormente intentada pelo produtor seria da competência jurisdicional comunitária».

20 — Acórdãos Connaughton e o./Conselho, já referido, n.° 35, e de 16 de Abril de 1997, Saint e Murray/Conselho e Comissão (T-554/93, Colect., p. II-563, n.° 41).

Neste caso, com efeito, não se constitui qualquer relação entre o produtor e as autoridades nacionais, mas permanece-se inteiramente na esfera comunitária e no âmbito das relações entre os produtores e as instituições comunitárias surgidas na sequência do estabelecimento da responsabilidade extracontratual destas últimas. É portanto natural que mesmo os litígios que lhe digam respeito relevem da competência do juiz comunitário nos termos dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE (actuais artigos 235.° e 288.°, segundo parágrafo, CE). Inversamente, no caso de aceitação da oferta, cria-se uma relação autónoma com as autoridades nacionais, relação esta que, enquanto subsistir, tem uma vida própria e, como tal, não pode deixar de ser da competência dos juízes nacionais.

47. Mas, sobretudo, a fundamentação de quanto até agora tenho vindo a defender parece-me resultar da interpretação teleológica dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE. Como o Tribunal de Justiça teve frequentemente ocasião de afirmar, «[...] a acção de indemnização prevista nos artigos 178.° e 215.° do Tratado não tem por objecto permitir ao Tribunal de Justiça examinar a validade das decisões tomadas por órgãos nacionais no âmbito da política comum, nem apreciar as consequências pecuniárias que de tais decisões resultam» [21]. O Tribunal de Primeira Instância extraiu desta jurisprudência a conclusão, nos já referidos processos Laga/Comissão e Landuyt/Comissão que, como a recusa por parte da autoridade nacional competente de apresentar ao recorrente uma proposta de indemnização nas condições previstas no Regulamento n.° 2187/93 era a consequência do resultado dos controlos efectuados pela mesma autoridade nacional, «o facto na origem do dano de que o recorrente solicita a reparação é um acto das autoridades nacionais adoptado no exercício das suas competências próprias. Daqui resulta que as condições de uma acção para o Tribunal de Primeira Instância nos termos dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, não estão preenchidas» [22].

48. À luz de todos os argumentos até agora expostos julgo, portanto, que se deve concluir no sentido de que o juiz competente para conhecer dos litígios relativos à aplicação do Regulamento n.° 2187/93 pelas autoridades nacionais é o juiz nacional, em particular quando se trate, como nos casos analisados, de litígios relativos aos contratos indemnizatórios celebrados entre essas autoridades e os produtores interessados.

*Quanto à segunda questão*

49. A resposta negativa à primeira questão exige que se analise também a segunda porque foi precisamente para a eventualidade de uma tal resposta que o Verwaltungsgericht solicitou ao Tribunal de Justiça que esclarecesse se os contratos de indemnização celebrados nos limites estritos do Regulamento n.° 2187/93 estão

21 — V., nomeadamente, os acórdãos de 12 de Dezembro de 1979, Hans-Otto Wagner/Comissão (12/79, Recueil, p. 3657, n.° 10), e de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/ /Comissão (175/84, Colect., p. 753, n.° 16).

22 — Acórdãos Laga/Comissão, n.° 47, e Landuyt/Comissão, n.° 47, já referidos.

sujeitos às regras processuais nacionais ou aos princípios gerais de direito comuns aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

50. Julgo que a resposta a esta questão está já de algum modo implícita na solução dada à questão antecedente. De facto, segundo jurisprudência há muito estabelecida pelo Tribunal de Justiça, quando a aplicação do direito comunitário incumbe às autoridades dos Estados-Membros, essa aplicação deve ser feita segundo as normas do direito nacional. O Tribunal de Justiça afirma, com efeito, que, no caso de «a aplicação de um regulamento comunitário incumb[ir] às autoridades nacionais, sob o controlo dos órgãos jurisdicionais nacionais, esta aplicação deve seguir as regras de processo e de forma previstas pelo direito nacional do Estado-Membro. No entanto, como o Tribunal de Justiça já sublinhou através de uma jurisprudência constante, o recurso às normas nacionais só é possível na medida necessária à execução das disposições do direito comunitário e desde que a aplicação de tais normas nacionais não diminua o alcance e a eficácia deste direito comunitário» [23].

51. Penso que este precedente pode ser retomado tal e qual para efeitos da questão em exame e que, portanto, se deve responder ao Verwaltungsgericht que, na medida em que o Regulamento n.º 2187/93 nada dispõe na matéria, os contratos de indemnização celebrados em aplicação deste regulamento estão sujeitos às normas processuais nacionais, desde que a aplicação de tais normas nacionais não diminua o alcance e a eficácia do direito comunitário.

Por outro lado, não penso que tal resposta possa estar infirmada pela preocupação, expressa pela Comissão, de que desse modo se correria o risco de a legislação comunitária ser aplicada nas ordens jurídicas nacionais de forma não homogénea. É fácil contrapor que foi precisamente para evitar esses riscos de divergência na aplicação do direito comunitário, que comprometeriam a igualdade de tratamento dos operadores económicos em todos os Estados-Membros, que o artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE) previu o processo de reenvio prejudicial. Com efeito, como é sabido, este processo permite justamente aos órgãos jurisdicionais nacionais solicitarem ao Tribunal de Justiça, em casos análogos aos aqui analisados, a solução de quaisquer questões relativas à interpretação e à validade das normas comunitárias pertinentes [24].

*Quanto à terceira questão*

52. Por último, com a terceira questão prejudicial, o Verwaltungsgericht interroga o Tribunal de Justiça sobre a eventual incidência de certos princípios gerais de

23 — Acórdão de 6 de Maio de 1982, BayWa e o. (146/81, 192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503, n.º 29); v. também os acórdãos de 5 de Março de 1980, Ferwerda (265/78, Recueil, p. 617, n.º 10); de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o. (205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.ºs 15 e segs.), e de 7 de Julho de 1987, Étoile commerciale e CNTA/Comissão (89/86 e 91/86, Colect., p. 3005, n.º 12).

24 — Acórdão Sucrimex e Westzucker/Comissão, já referido, n.º 24.

direito, nomeadamente do princípio da protecção da confiança legítima, relativamente aos litígios decorrentes dos contratos de indemnização em causa. Mais particularmente, pretende saber se o referido princípio obsta a que as autoridades nacionais, tendo celebrado um contrato de indemnização em nome e por conta das instituições comunitárias, podem ulteriormente (e, nesse caso, em que circunstâncias) resolver o contrato quando verifiquem que as condições para a apresentação de uma proposta de indemnização não se encontram preenchidas ou que as condições para apresentação de uma proposta de indemnização apenas se verificam porque as autoridades nacionais se vêem impedidas, sempre e exclusivamente por força do princípio da confiança legítima, de interferir nas condições para a concessão da indemnização.

53. Parece-me que a resposta a esta questão também pode ser encontrada na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Limito-me, a este propósito, a recordar o acórdão Milchkontor e o. Nessa oportunidade, pronunciando-se num caso de repetição de ajudas indevidamente pagas, o Tribunal de Justiça confirmou antes de tudo uma orientação unívoca da sua própria jurisprudência, a saber que os princípios do respeito pela confiança legítima e pela segurança jurídica são parte integrante da ordem jurídica comunitária. Isto assente, o Tribunal de Justiça tornou claro que não pode considerar-se contrário a esta ordem jurídica que uma legislação nacional garanta o respeito por estes princípios quando, por violação de normas comunitárias, seja necessário revogar actos administrativos ou exigir as restituições de prestações pecuniárias concedidas pela administração pública, desde que a aplicação dos referidos princípios se faça nas condições e segundo as modalidades previstas para as relações jurídicas puramente nacionais e que o interesse da Comunidade seja totalmente tido em consideração [25].

Ainda e sempre nesta matéria, o Tribunal de Justiça teve também ocasião de assinalar que «um comportamento ilegal da Comissão ou dos seus próprios funcionários, bem como uma prática de um Estado-Membro não conforme com a legislação comunitária, não podem criar qualquer confiança legítima na esfera jurídica do operador económico beneficiário da situação assim criada [...]» [26]. «Daqui resulta não poder o princípio da protecção da confiança legítima ser invocado contra uma disposição precisa do direito comunitário e que o comportamento de uma autoridade nacional encarregada de aplicar o direito comunitário, que está em contradição com este último, não pode criar, na esfera jurídica dum operador económico, confiança legítima em que pode beneficiar dum tratamento contrário ao direito comunitário» [27]. Nestes casos, como nessa altura sublinhou o advogado-geral F. Mancini, o sujeito lesado tem sempre a possibilidade de intentar, perante os órgãos nacionais, uma acção de indemnização contra os serviços responsáveis pelo erro que, em seu entender, lhe causaram um prejuízo [28].

25 — Acórdão Deutsche Milchkontor e o., já referido, n.os 27 e segs.

26 — V. acórdãos de 16 de Novembro de 1983, Thyssen/Comissão (188/82, Recueil, p. 3721), e de 15 de Dezembro de 1982, Maizena (5/82, Recueil, p. 4601).

27 — Acórdão de 26 de Abril de 1988, Krücken (316/86, Colect., p. 2213, n.º 24).

28 — Conclusões do advogado-geral F. Mancini no processo Krücken, já referido, Colect., p. 2231.

54. Compete ao órgão jurisdicional nacional apreciar se e em que circunstâncias estes precedentes são aplicáveis aos casos específicos que lhe são submetidos. Ao invés, no que respeita ao Tribunal de Justiça, considero que, na mesma linha, se possa simplesmente responder ao Werwaltungsgericht que o direito comunitário não obsta a que as autoridades de um Estado-Membro tenham em conta o princípio da confiança legítima na apreciação da eventual não observância das condições impostas por uma regulamentação comunitária, desde que a aplicação desse princípio se faça nas condições e segundo as modalidades previstas para as relações jurídicas puramente nacionais e que o interesse da Comunidade seja totalmente tido em consideração.

## Conclusões

55. Com base nas considerações que antecedem, proponho portanto que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais apresentadas pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main da seguinte forma:

«1) Os órgãos jurisdicionais nacionais são em princípio competentes para conhecer dos litígios relativos à eficácia e à resolução dos contratos de indemnização celebrados entre as autoridades nacionais competentes e os produtores de leite e de produtos lácteos em execução do sistema de indemnizações instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 2187/93 do Conselho, de 22 de Julho de 1993, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade.

2) Na medida em que o referido regulamento não reenvia para qualquer ordenamento, os contratos de indemnização celebrados em aplicação do mesmo regulamento estão sujeitos às regras processuais nacionais, desde que esta aplicação não diminua o alcance e a eficácia do direito comunitário.

3) O direito comunitário não obsta a que as autoridades de um Estado-Membro tenham em conta o princípio da confiança legítima na apreciação da eventual não observância das condições impostas por uma normativa comunitária, desde que a aplicação desse princípio se faça nas condições e segundo as modalidades previstas para as relações jurídicas puramente nacionais e que o interesse da Comunidade seja totalmente tido em consideração.»