FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

föredraget den 25 januari 2001 [1]

1. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Förbundsrepubliken Tyskland) har i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt ett antal frågor om tolkningen av artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 235 EG respektive artikel 288 andra stycket EG) samt av rådets förordning nr 2187/93 av den 22 juli 1993 om anbud om ersättning till vissa producenter av mjölk och mjölkprodukter som under en övergångstid har varit förhindrade att bedriva sin verksamhet (nedan kallad förordning nr 2187/93) [2].

Tillämpliga bestämmelser

2. De mål vid den nationella domstolen som ligger till grund för förevarande begäran om förhandsavgörande har samband med den kända tvisten om tillämpning av det så kallade mjölkkvotssystemet, vilket har införts på området för den gemensamma organisationen av marknaderna för mjölk och mjölkprodukter. Jag anser följaktligen att det är på sin plats att göra en snabb genomgång av de komplexa gemenskapsrättsliga bestämmelserna i denna fråga.

3. Som bekant antog rådet förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar [3] på grund av att det förelåg ett produktionsöverskott på marknaden för mjölkprodukter. Enligt denna förordning skulle bidrag utgå till de producenter som förband sig att under en femårsperiod avstå från att saluföra mjölk eller mjölkprodukter från sin egen rörelse.

4. Dessa åtgärder visade sig emellertid snart vara otillräckliga för att komma till rätta med produktionsöverskottet, vilket fick rådet att införa det så kallade tilläggsavgiftssystemet dels genom förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter [4], dels genom förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna regler för uttag

1 — Originalspråk: italienska.

2 — EGT L 196, s. 6

3 — EGT L 131, s. 1 (svensk specialutgåva område 3, volym 8, s. 215).

4 — EGT L 90, s. 10 (svensk specialutgåva område 3, volym 17, s. 95).

av avgift enligt artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 för mjölk- och mjölkproduktssektorn [5]. Avgiften skulle tas ut av alla producenter för den mängd saluförd mjölk som översteg den kvot som han hade tilldelats (referenskvantiteten). Denna kvot motsvarade för varje producent produktionen under ett referensår, vilket för Tysklands del fastställdes till år 1983. De producenter som, i enlighet med en förpliktelse att avstå från saluförande som de hade åtagit sig på grundval av förordning nr 1078/77, inte hade överlåtit någon mjölk under referensåret omfattades inte av kvotsystemet.

5. Domstolen ogiltigförklarade dock i domar av den 28 april 1988 i målen Mulder [6] och von Deetzen [7] förordning nr 857/84 i den del det i förordningen i fråga inte föreskrevs att den sistnämnda producentkategorin skulle tilldelas någon referenskvantitet, då detta befanns strida mot principen om skydd för berättigade förväntningar.

6. I syfte att efterkomma dessa domar antog rådet följaktligen förordning (EEG) nr 764/89 av den 20 mars 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna regler för uttag av avgift enligt artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 för mjölk- och mjölkproduktsektorn [8]. I synnerhet infördes genom denna förordning en ny artikel 3a i den sistnämnda förordningen. Enligt denna bestämmelse kunde mjölkproducenter som på grund av att de varit förhindrade av ett åtagande enligt förordning nr 1078/77 inte hade levererat mjölk under referensåret tilldelas en särskild provisorisk referenskvantitet motsvarande 60 procent av den mängd mjölk som producenterna hade sålt under de tolv månader som föregick ingivandet av ansökan om bidrag för avstående från saluförande (det så kallade SLOM I-systemet).

7. Även denna förordning föll dock för domstolens bila. Genom domar av den 11 december 1990, Spagl [9] och Pastätter [10], ogiltigförklarade domstolen nämligen (ännu en gång) förordningen på grund av åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom den särskilda referenskvantiteten i förordningen begränsades till 60 procent av den mängd mjölk som producenten hade levererat eller sålt under tolvmånadersperioden närmast före ingivandet av ansökan om bidrag för avstående från saluförande av mjölk eller för omställning av mjölkkobesättningar.

8. Med hänsyn till detta avgörande ändrade rådet genom förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna regler för uttag av avgift enligt artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 för mjölk- och mjölkproduktsektorn [11] artikel 3a på så sätt att det blev möjligt att tilldela även de producenter som tidigare inte omfattades av systemet en särskild referenskvot (det så kallade SLOM II-systemet).

5 — EGT L 90, s. 13.
6 — Mål 120/86 (REG 1988, s. 2321).
7 — Mål 170/86 (REG 1988, s. 2355).
8 — EGT L 84, s. 2.
9 — Mål C-189/89 (REG 1990, s. I-4539).
10 — Mål C-217/89 (REG 1990, s. I-4585).
11 — EGT L 150, s. 35.

9. Domstolen ingrep ytterligare en gång avseende detta komplexa system av bestämmelser genom dom av den 19 maj 1992 i målet Mulder II, varigenom gemenskapen förklarades ansvarig för de skador som förorsakats sådana mjölkproducenter vilka vid tillämpning av förordning nr 857/84 blev avskurna från möjligheten att tilldelas någon referenskvantitet, eftersom de på grund av ett åtagande i enlighet med förordning nr 1078/77 inte hade levererat någon mjölk under det referensår som beaktades av den berörda medlemsstaten. [12] Enligt domstolen hade varje producent som enbart på grund av sitt åtagande att avstå från saluförande eller att ställa om mjölkkobesättningar hade hindrats från att avyttra mjölk i princip rätt att erhålla ett skadestånd för den skada han lidit.

10. På grund av att frågan är komplicerad och på grund av det stora antalet producenter som berördes av den sistnämnda domen publicerade rådet och kommissionen den 5 augusti 1992 meddelande 92/C 198/04 [13]. I detta meddelande angavs att man hade för avsikt att anta praktiska kriterier för skadestånd till de berörda producenterna. Vid antagandet av dessa kriterier åtog rådet och kommissionen sig skyldigheten att inte göra någon invändning om att preskriptionstiden enligt artikel 43 i EG-stadgan för domstolen hade löpt ut för skadeståndsberättigade producenter, detta dock under förutsättning att rättigheten inte redan hade preskriberats vid tidpunkten då meddelandet offentliggjordes eller vid den tidpunkt då producenten hade vänt sig till en av de båda institutionerna.

11. Till följd av detta meddelande och framför allt för att rätta sig efter domen i målet Mulder II och då i synnerhet vad avser gemenskapens skyldighet att ersätta den skada som mjölk- och mjölkprodukts-producenter har lidit i den ovan angivna situationen utfärdade rådet kort därefter den ovannämnda förordningen nr 2187/93. Genom denna förordning infördes i synnerhet ett avpassat system för schablonmässigt skadestånd, vilket kan beskrivas på följande sätt.

12. Först och främst föreskrivs det i denna förordning att de berörda producenterna kan inge en begäran om skadestånd i enlighet med de villkor som uppställs i artiklarna 2—5 i förordningen till den behöriga myndighet som varje medlemsstat har utsett i enlighet med artikel 10.

I det tionde övervägandet i förordningen anges att ”de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna [handlar] i rådets och kommissionens namn och för deras räkning till följd av ett uppdrag som enbart avser vidtagande av de administrativa åtgärder som är nödvändiga för att genomföra denna förordning, under iakttagande av bestämmelserna i denna förordning.”

I artikel 6 stadgas vidare att den nationella myndigheten skall fastställa den årliga

12 — Dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 1992, s. I-3061) (nedan kallad domen i målet Mulder II).

13 — EGT C 198, s. 4.

kvantitet som skall ersättas. Enligt artikel 11 i samma förordning skall samma myndigheter kontrollera att de uppgifter som producenten har lämnat är riktiga och beräkna ersättningens storlek på grundval av den kvantitet och den period för vilka ersättning skall utgå i enlighet med villkor som anges i förordningen och i dess bilaga.

I artikel 14 stadgas följande:

"Behörig myndighet enligt artikel 10 skall inom fyra månader från det att ansökan kom in tillställa producenten ett anbud om skadestånd i rådets och kommissionens namn och för de[ras] räkning jämte en förklaring att alla anspråk därmed är reglerade.

...

Om anbudet inte accepteras inom två månader från och med dess mottagande är det inte längre bindande för de berörda gemenskapsinstitutionerna.

En accept av anbudet genom att kvittensen återsänds till den behöriga myndigheten före utgången av den ovannämnda fristen, vederbörligen godkänd och underskriven, innebär att varje form av ytterligare krav mot gemenskapsinstitutionerna avseende sådan skada som anges i artikel 1 efterges."

Finansieringen av de betalningar som sker enligt förordningen anses enligt artikel 16 som en intervention i den mening som avses i artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken. [14]

Förfarandet vid den nationella domstolen

13. Det nationella förfarande som ligger till grund för förevarande mål bör ses i samband med det system som beskrivits ovan. Tre mål har anhängiggjorts vid Verwaltungsgericht Frankfurt am Main med anledning av talan av mjölkproducenter vilka har erhållit och i tid accepterat ett anbud om skadestånd i enlighet med förordning nr 2187/93 från Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (nedan kallat BLE) i rådets och kommissionens namn och för deras räkning. Trots detta nekades de därefter helt eller delvis betalning av de omstridda beloppen, i den del BLE vid senare kontroll huruvida rätt till skadestånd förelåg funnit att samtliga villkor enligt direktivet inte var uppfyllda i förevarande fall.

14 — EGT L 94, s. 13.

14. Närmare bestämt hävdade BLE i målen Flemmer (mål C-80/99) och Leitensdorfer (mål C-82/99) att den slutliga särskilda referenskvantiteten redan från början hade tilldelats felaktigt.

I det första fallet var enligt BLE:s mening villkoren enligt artikel 3a i förordning nr 857/84 inte uppfyllda, eftersom det vid efterhandskontroll av de uppgifter som lämnats framkommit att den mjölk som levererats och som låg till grund för den provisoriska särskilda referenskvantiteten inte hade producerats i sökandens rörelse och att det således var fel att tilldela sökanden en slutlig särskild referenskvantitet. Genom skrivelse av den 27 juni 1996 hävde BLE således avtalet om skadestånd med omedelbar verkan i enlighet med 60 § första stycket i Verwaltungsverfahrensgesetz (tysk förvaltningsprocesslag) (nedan kallad VwVfG) då föremålet för de avtalsrättsliga förhandlingarna i efterhand hade förfallit. Sökanden bestred detta beslut vid den nationella domstolen och gjorde gällande att han själv hade varit verksam som producent och i vart fall hade tilldelats en slutlig särskild referenskvantitet genom oåterkalleligt beslut av Hauptzollamt (Tullmyndighetens huvudkontor).

15. Inte heller i Marike Leitensdorfers fall är enligt BLE:s mening villkoren enligt den ovannämnda artikel 3a uppfyllda, eftersom den före detta mjölkproducenten återupptog produktionen för sent. De faktiska förhållandena var följande: Sökanden, Marike Leitensdorfer, hade ärvt en rörelse av fru Wurm, som i sin tur hade ärvt det vid sin makes, herr Wurm, död. Denne hade dock på sin tid förbundit sig att avstå från saluförande av mjölk och var således inte längre producent. Den slutliga särskilda referenskvantiteten som hade tilldelats fru Wurm den 9 november 1992 (och därefter överförts till en arrendator den 1 april 1993) återkallades följaktligen av behörig Hauptzollamt med verkan från den 1 april 1996. Marike Leitensdorfer väckte talan mot detta beslut vid Finanzgericht München, där målet fortfarande är anhängigt. Under tiden hävde BLE genom skrivelse av den 5 februari 1996 det avtal om skadestånd som hade slutits med sökanden, Marike Leitensdorfer, i enlighet med 60 § första stycket i VwVfG. Som skäl härför angavs att den före detta producenten (fru Wurm) hade återupptagit mjölkproduktionen för sent. Sökanden bestred detta beslut och anförde att skälen för hävningen, det vill säga att produktionen hade återupptagits för sent, redan var kända för BLE innan avtalet slöts.

16. I Renate Christoffels fall (mål C-81/99) slutligen har BLE fastställt att sökanden från och med den 1 januari 1992 hade arrenderat ut en del av sin rörelse, men därvid överfört den aktuella referenskvantiteten till arrendatorn i stället för att återföra den till den nationella reserven. Sökanden gjorde visserligen gällande att en indragning till den nationella reserven över huvud taget inte kunde komma i fråga, eftersom hon hade behållit hela den tidigare SLOM-rörelsens mjölkproduktions-

areal, men den behöriga myndigheten vägrade att på grund av skyddet för sökandens och den arrendators berättigade förväntningar till vilken referenskvantiteten i stället hade överförts återföra en motsvarande del av referenskvantiteten från den nationella reserven. BLE fann således att villkoren enligt förordningen för beviljande av det skadestånd som först angivits hade visat sig inte vara uppfyllda och vägrade att erlägga skadeståndet. BLE tillställde Renate Christoffel ett nytt anbud avseende ett starkt reducerat belopp.

Tolkningsfrågorna

17. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main fann att det i samtliga tre ovan belysta fall uppkom gemenskapsrättsliga frågor vilka krävde ett förhandsavgörande från domstolen. Sammanfattningsvis har domstolen i synnerhet undrat huruvida gemenskapsdomstolarna eller den nationella domstolen är behörig att avgöra de ovan beskrivna tvisterna och huruvida valet av den ena eller den andra lösningen skulle kunna få följder vad avser tillämplig rätt (och om ja, vilka).

18. Hänskjutande domstol har i det resonemang som förs i beslutet framfört tanken att förordning nr 2178/93 utgör en ytterligare och alternativ möjlighet för producenterna att få skadestånd i förhållande till taleformen skadeståndstalan i enlighet med artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 235 EG respektive artikel 288 andra stycket EG).

Till stöd för denna bedömning hänvisar domstolen i fråga i synnerhet till förstainstansrättens dom av den 16 april 1997, vari anges att rådet när det antog förordning nr 2187/93 "i själva verket har givit de producenter som redan hade rätt till skadestånd en ytterligare möjlighet att erhålla ersättning" och att förordningen i fråga "[v]ad beträffar producenterna är ... av samma beskaffenhet som ett anbud som kan antas eller avböjas och utgör ett alternativ till att slita tvisten vid domstol" [15].

Om en mjölkproducent således inom rätt tid accepterar ett anbud om skadestånd som han erhållit av behörig nationell myndighet i rådets och kommissionens namn och för deras räkning uppkommer enligt den nationella domstolens mening en transaktion, det vill säga ett avtal om skadestånd mellan den enskilda producenten och gemenskapsinstitutionerna. Avtalet betecknas som offentligrättsligt.

19. Mot bakgrund av ovanstående lutar Verwaltungsgericht Frankfurt am Main åt att dra slutsatsen att den nationella dom-

15 — Mål T-541/93, Connaughton m.fl. mot rådet (REG 1997, s. II-549, punkterna 34 och 35).

stolen är behörig att i enlighet med nationell rätt avgöra tvister mellan parter i detta avtal avseende avtalets verkan.

Enligt den nationella domstolens mening är det nämligen fråga om gemenskapsinstitutionernas avtalsrättsliga ansvar och därmed om en situation som i enlighet med artikel 215 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 första stycket EG), då det inte föreligger någon särskild skiljedomsklausul i enlighet med artikel 181 i EG-fördraget (nu artikel 238 EG), omfattas av de nationella domstolarnas behörighet.

20. På grund av ett avgörande av förstainstansrätten avseende just förordning nr 2187/93 kom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main emellertid att betvivla att ett avgörande enligt ovan skulle vara förenligt med gemenskapsrätten.

Förstainstansrätten fastställde nämligen i målet Dethlefs att det "[g]enom denna rättsakt [förordning nr 2187/93] införs ... ett ersättningssystem för att gemenskapsinstitutionerna skall kunna fullgöra de skyldigheter som för deras del följer av domen i målet Mulder, och tillämpningen faller således inom ramen för gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar." [16].

16 — Dom av den 24 september 1998 i mål T-112/95 (REG 1998, s. II-3819, punkt 55).

21. På grund av rättens ovanstående uttalande, vilket innebar att det föreföll finnas anledning att ifrågasätta det synsätt för vilket redogjorts ovan, beslutade Verwaltungsgericht Frankfurt am Main att, efter att ha beslutat att förena handläggningen av de tre målen vad avser det aktuella beslutet om hänskjutande, tillställa Europeiska gemenskapernas domstol följande tolkningsfrågor:

"1. Skall artikel 215 andra stycket i EG-fördraget jämförd med artikel 178 i EG-fördraget och med bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 2187/93 tolkas på så sätt att EG-domstolen även är behörig att avgöra tvister rörande avtal som slutits av behörig nationell myndighet i rådets och kommissionens namn och för deras räkning i enlighet med närmare föreskrifter därom i rådets förordning (EEG) nr 2187/93 om anbud om ersättning till vissa producenter av mjölk och mjölkprodukter som under en övergångstid har varit förhindrade att utöva sin verksamhet?

2. Om svaret på denna fråga är nekande och fallet skall bedömas enligt artikel 215 första stycket i EG-fördraget — vilket innebär att de nationella domstolarna är behöriga enligt artikel 183 i EG-fördraget — uppkommer ytterligare en fråga, nämligen huruvida, i den mån förordning (EEG) nr 2187/93 inte innehåller några bestämmelser i frågan, nationella processrättsliga bestämmelser eller allmänna rättsprinciper som är gemen-

samma för medlemsstaternas rättsordningar skall tillämpas på sådana avtal.

3. Såvitt allmänna rättsprinciper är tillämpliga uppkommer vidare frågan om och under vilka förutsättningar den behöriga nationella myndigheten helt eller delvis kan häva ett avtal som slutits i rådets och kommissionens namn och för deras räkning när det i efterhand visar sig att de villkor som enligt förordning (EEG) nr 2187/93 skall vara uppfyllda för avgivande av ett anbud om ersättning inte alls var uppfyllda eller endast var uppfyllda till viss del eller att villkoren för avgivande av ett anbud om ersättning endast var uppfyllda på grund av att de behöriga nationella myndigheterna av hänsyn till skyddet för berättigade förväntningar anser sig förhindrade att upphäva ett beslut om slutgiltig tilldelning av en särskild referenskvantitet som är en förutsättning för beviljande av ersättning."

förordning nr 2187/93 omfattas av de nationella domstolarnas eller gemenskapsdomstolarnas behörighet skall besvaras före de två andra frågorna och är avgörande för huruvida dessa skall besvaras. Detta framgår tydligt även av beslutet om hänskjutande.

23. Innan jag närmare går in på denna fråga anser jag att det är nödvändigt att utreda vad den faktiskt avser. Under målets gång har framkommit att såväl kommissionen som sökandena i målen vid den nationella domstolen synes vara av uppfattningen att frågan i förevarande fall i princip lika gärna kan besvaras på det ena eller det andra sättet och att valet konkret skulle kunna ske med utgångspunkt i bedömningar från fall till fall.

Rättslig bedömning

Den första frågan

Inledande synpunkter

22. Frågan huruvida tvister avseende avtal om skadestånd som slutits i enlighet med

24. Det föreligger säkerligen vissa skillnader mellan kommissionens och sökandenas inställning, men det resultat som de olika ståndpunkterna leder till förefaller vara detsamma. Kommissionen har, efter att ha angivit de argument som enligt dess åsikt talar till förmån för den ena respektive den andra lösningen, medgivit att det synes ligga närmare det system som inrättas genom de relevanta bestämmelserna i EG-fördraget att de nationella domstolarna tillerkänns behörighet. Kommissionen har dock fullföljt sitt resonemang och valt motsatt lösning, framför allt av lämplighetsskäl, det vill säga av den anledningen att denna lösning enligt kommissionens mening är den mest ändamålsenliga och rimliga. Fördelen med denna lösning är nämligen att den endast ger utrymme för

ett enda rättsmedel för såväl tvister om sådana avtal om skadestånd som slutits i enlighet med förordning nr 2187/93 som tvister avseende gemenskapens utomobligatoriska ansvar, vilket på sätt och vis ligger till grund för skadeståndssystemet.

25. Även sökandena i målen vid den nationella domstolen har snarast uttalat sig till förmån för tanken att den nationella domstolen skulle vara behörig. Sökandena har dock påpekat att de anser att en sådan lösning skulle kunna strida mot den ovannämnda domen i målet Dethlefs och har föreslagit att berörd part skall ha möjligheten att fritt välja att väcka talan antingen vid gemenskapsdomstol eller vid den nationella domstolen, då båda domstolarna i princip kan anses vara behöriga.

26. Såväl kommissionen som sökandena grundar i slutändan sitt resonemang på samma tankegång, nämligen att de båda domstolarna i teorin är *lika behöriga* och att valet mellan domstolarna skall ske i enlighet med ett kriterium som avser praktisk lämplighet, som kommissionen önskar, eller att det, som sökandena föreslår, skall stå alla berörda fritt att välja domstol.

27. Jag finner dock att dylika kriterier redan i sig inte bara är alltför empiriska, utan även otillförlitliga. Exempelvis är det lätt att enas om att det är att föredra att en enda domstol avgör en sammanhängande mängd tvister, men man kan även anta att en enskild näringsidkare finner det lättare och lämpligare att vända sig till en nationell domstol än att väcka talan vid en gemenskapsdomstol i fråga om en tvist mellan honom själv och de nationella myndigheterna. Det är kort sagt fråga om bedömningar av mycket relativt värde vilka således inte är lämpade att ge en säker och objektiv vägledning.

28. Bortsett från ovanstående anser jag att det är mycket viktigt att erinra sig att i det system som inrättats genom fördragen framstår Europeiska gemenskapernas domstols behörighet i princip som alternativ till de nationella domstolarnas behörighet och att det inte kan bero på godtyckliga och skönsmässiga val huruvida Europeiska gemenskapernas domstol eller en nationell domstol är behörig att avgöra en viss tvist, utan att detta måste följa av systemets allmänna regler. Det skall följaktligen objektivt utredas på grundval av relevanta bestämmelser och principer vilken domstol som är behörig.

29. Om det förhåller sig så, vilket är min bestämda uppfattning, skall frågan huruvida en gemenskapsdomstol eller en nationell domstol är behörig att avgöra tvister avseende avtal om skadstånd vilka har slutits av de nationella myndigheterna i gemenskapens namn och för dess räkning i enlighet med förordning nr 2187/93 inte besvaras med hjälp av kasuistiska kriterier och lämplighetskriterier, utan med ledning av ovannämnda bestämmelser och principer.

Föremålet för och syftet med förordning nr 2187/93

30. I detta avseende skulle jag, med hänsyn till att det är fråga om privata näringsidkares ifrågasättande av den nationella förvaltningens handlingssätt vid tillämpning av en gemenskapsförordning, kunna inskränka mig till att erinra om den av domstolen flera gånger fastslagna principen att "tillsynen över medlemsstaternas administrativa verksamhet vid tillämpningen av gemenskapsrätten i första hand åvilar de nationella domstolarna, vilket inte påverkar deras möjlighet att ställa tolkningsfrågor till domstolen i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget" [17].

31. Jag anser nämligen att detta är den mest korrekta lösningen på det ovan presenterade problemet, men jag tror att jag innan jag definitivt tar ställning måste redogöra för den hänskjutande domstolens och kommissionens tvivel avseende den särskilda arten av den situation som förevarande mål avser. Framför allt kommissionen har angivit denna särskilda art som ett av huvudargumenten för att gemenskapsdomstolarna skall vara behöriga.

Denna särskilda art ligger särskilt i att förordning nr 2187/93 antogs efter det att det fastställts att gemenskapen var utomobligatoriskt skadeståndsansvarig och som en följd av detta. Kommissionen, som visserligen således har medgivit att de avtal om skadestånd som slutits i enlighet med denna förordning är av självständig natur, har understrukit att tvister avseende avtalen dock i slutänden alltid är knutna till uppfyllelsen av den skadeståndsskyldighet som har uppkommit på grund av att det har fastställts att gemenskapen är utomobligatoriskt ansvarig. Kommissionen, som stöder sig på detta nära samband och som samtidigt gör en mycket extensiv tolkning av artikel 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 andra stycket EG), har dragit slutsatsen att även de ovannämnda tvisterna borde omfattas av gemenskapsdomstolarnas behörighet, särskilt av den exklusiva behörighet som gemenskapsdomstolarna har enligt artikel 178 i EG-fördraget (nu artikel 235 EG) i fråga om tvister om gemenskapens utomobligatoriska ansvar. Denna slutsats är enligt kommissionens och även enligt den tyska domstolens mening desto mer motiverad som de nationella myndigheterna vid tillämpning av förordning nr 2187/93 handlar i gemenskapsinstitutionernas namn och för deras räkning.

32. Jag vill redan från början göra klart att jag vid en analytisk prövning av dessa argument inte ämnar förneka sambandet mellan förordning nr 2187/93 och gemenskapens utomobligatoriska ansvar. Syftet med denna förordning är, såsom understryks i ingressen till förordningen, att till följd av domen Mulder II uppfylla skyldigheten att ersätta den skada som förorsakats av de tidigare gemenskapsbestämmelserna avseende tilläggsavgift (se första och andra övervägandena i förordningen).

17 — Dom av den 27 mars 1980 i mål 133/79, Sucrimex (REG 1980, s. 1299), punkt 24 och dom av den 10 juni 1982 i mål 217/81, Interagra (REG 1982, s. 2233), punkt 10.

När man väl har vidgått betydelsen av ovannämnda samband återstår dock frågan huruvida detta samband är tillräckligt för att motivera slutsatsen att tvister avseende avtal om skadestånd mellan producenter och nationella myndigheter omfattas av gemenskapsdomstolarnas behörighet enligt de ovannämnda artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 235 EG respektive artikel 288 andra stycket EG).

I målet Dethlefs hade ett antal producenter nämligen väckt talan direkt mot rådet och kommissionen om ersättning av den skada som dessa institutioner hade tillfogat dem. Sökandena klagade i synnerhet på det förhållandet att kommissionen hade vägrat att betala ränta för perioden mellan accepten av den nationella myndighetens anbud och den faktiska återkallelsen av den talan om skadestånd enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget som väckts av de berörda näringsidkarna före ikraftträdandet av förordning nr 2187/93.

Förstainstansrättens dom i målet Dethlefs

33. Beaktansvärt stöd för denna slutsats förefaller finnas i den ovannämnda domen Dethlefs — vilket har påpekats av flera berörda parter — vari förstainstansrätten uttalade att "[g]enom denna rättsakt [förordning nr 2187/93] införs ... ett ersättningssystem för att gemenskapsinstitutionerna skall kunna fullgöra de skyldigheter som för deras del följer av domen i målet Mulder, och tillämpningen faller således inom ramen för gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar" (punkt 55).

Målet avsåg således en fråga som hade samband med gemenskapsinstitutionernas tillämpning av förordningen på det aktuella fallet *vad avser deras skadeståndsansvar,* i den mån frågan avsåg "tolkningen av förordning nr 2187/93 och dess verkningar" (punkt 32) och således verksamheten av det system som gemenskapsinstitutionerna införde. Det ovan citerade utdraget ur domen skall läsas mot denna bakgrund.

34. Enligt min åsikt förefaller dock värdet av detta avgörande i här relevanta avseenden vid närmare påseende vara mycket lägre än vad som tillmätts det, eftersom situationen i målet Dethlefs var olik situationen i detta mål.

I det nämnda fallet gjorde sökandena inte gällande att de nationella myndigheterna hade begått något fel, utan gjorde direkt och enbart gemenskapsinstitutionernas skadeståndsansvar gällande. Det är tvärtom av denna anledning som förstainstansrätten inte godtog den invändning om rättegångshinder som rådet hade gjort under åberopande av den fördelning av behörighet som

görs i förordning nr 2187/93. Rådet hävdade således att det ålåg de nationella myndigheterna, och inte gemenskapsinstitutionerna, att se till att förordningen tillämpades (punkt 34).

I förevarande mål är det däremot inte fråga om gemenskapsinstitutionernas handlingssätt utan endast om de nationella myndigheternas verksamhet, och detta vad avser deras behörighet.

Tillämpning av förordning nr 2187/93 mot bakgrund av fördelningen av uppgifter mellan gemenskapen och medlemsstaterna

35. Efter att sålunda ha klargjort vad jag anser vara den åberopade domens verkliga räckvidd återgår jag till utgångspunkten och frågar mig om det nära sambandet mellan de åtgärder som anförtrotts de nationella myndigheterna inom ramen för förordning nr 2187/93 och gemenskapens utomobligatoriska ansvar är sådant att dessa åtgärder är en del av nämnda ansvar även vad avser vilken domstol som är behörig att överpröva dem.

36. För att kunna dra denna slutsats måste man enligt min mening hävda någonting mycket diskutabelt, nämligen att skadeståndssystemet som införts genom förordning nr 2187/93 inte generellt sett omfattas av den sedvanliga fördelningen av uppgifter mellan gemenskapen och medlemsstaterna vid genomförande av gemenskapsrätten. Det är visserligen riktigt att detta system i detalj regleras i förordningen, men skälet till detta är den svåra situation som gemenskapen hade hamnat i. Då det på grund av det stora antalet potentiellt skadeståndsberättigade var svårt att göra en individuell bedömning i varje enskilt fall var det nämligen nödvändigt att finna en lösning av allmän natur med ett schablonmässigt kriterium som grundval och med ett funktionssätt som i detalj fastställs i själva förordningen. Det var således nödvändigt att begränsa de nationella myndigheternas möjlighet till självständigt handlande, men att ändå anförtro dem uppgiften att säkerställa att systemet tillämpas och fungerar i praktiken (se det fjärde övervägandet).

37. Det system som har införts har visserligen de särskilda egenskaper som angivits ovan, men det ingår i den decentraliserade förvaltning av gemenskapsrätten som är karaktäristisk för många andra av sektorerna för gemenskapens verksamhet. I det tionde övervägandet i förordningen anges för övrigt följande:

"Vid tillämpning av förevarande förordning handlar de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i rådets och kommissionens namn och för de[ras] räkning till följd av ett uppdrag som enbart avser vidtagande av de administrativa åtgärder som är nödvändiga för att genomföra denna förordning, under iakttagande av bestämmelserna i denna förordning."

Det finns således ingen anledning att anse att dessa åtgärder avviker från medlemsstaternas traditionella åtgärder för genomförande av gemenskapsrätten. Följaktligen finns det inte heller någon anledning att hävda att vidtagandet av dessa åtgärder inte skall vara underställda de nationella domstolarnas överprövning utan i stället, med undantag från de allmänna principerna i frågan som jag tidigare har angivit (se ovan punkt 30), skall överprövas av gemenskapsdomstolarna.

38. Förstainstansrätten har dessutom i domarna i målen Laga och Landuyt [18] beslutat att inte göra en sådan bedömning. I dessa domar fann domstolen att den inte var behörig att pröva huruvida en rättsakt som antagits av de behöriga franska myndigheterna, och i vilken sökanden hade frånkänts rätt till anbud om skadestånd i enlighet med förordning nr 2187/93, var rättsenlig. Förstainstansrätten hänvisade särskilt till domstolens fasta rättspraxis enligt vilken det ankommer på medlemsstaterna att "säkerställa att gemenskapens regelverk genomförs inom deras territorium, bland annat i fråga om gemensam jordbrukspolitik" och drog härav slutsatsen att en primär följd av allmän karaktär av ovanstående är att "[d]e åtgärder som nationella myndigheter vidtar inom ramen för genomförandet av den sistnämnda politiken ... således vanligtvis [kontrolleras] av nationella domstolar". På det mer specifika planet fann förstainstansrätten att den inte var behörig att pröva huruvida den nationella myndighetens rättsakt var rättsenlig just i den del sökandenas ansökningar avsåg att "ifrågasätta giltigheten av ett beslut som har fattats av de nationella organ som har i uppdrag att vidta vissa åtgärder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken".

Förhållandet mellan den nationella myndigheten och gemenskapsinstitutionerna

39. Såväl Verwaltungsgericht Frankfurt am Main som kommissionen söker för övrigt stöd för gemenskapsdomstolarnas behörighet i en annan aspekt av de nationella myndigheternas roll i det system för skadestånd som har inrättats genom förordning nr 2187/93, nämligen att dessa myndigheter i detta sammanhang skall vidta åtgärder av typisk avtalskaraktär. Kärnan i skadeståndssystemet är slutande av avtal mellan förvaltningen och den enskilde näringsidkaren med syftet att fastställa storleken av det skadestånd som den sistnämnde är berättigad till.

40. Den nationella domstolen och kommissionen tillmäter emellertid det förhållandet att de nationella myndigheterna enligt artikel 14 i förordning nr 2187/93 i detta avseende handlar "i kommissionens och rådets namn och för de[ras] räkning" särskild betydelse. Den nationella domstolen och kommissionen anser nämligen att förhållandet mellan den nationella myndigheten och nämnda gemenskapsinstitutioner av denna anledning måste anses vara ett

18 — Domar av den 4 februari 1998 i mål T-93/95, Laga mot kommissionen (REG 1998, s. II-195), punkterna 33 och följande punkter) och i mål T-94/95, Landuyt mot kommissionen (REG 1998, s. II-213), punkterna 33 och följande punkter.

ställföreträdarförhållande och att det avtalsförhållande som uppkommer genom den nationella myndighetens anbud om skadestånd och producentens accept följaktligen i själva verket borde anses föreligga mellan producenten å ena sidan och rådet och kommissionen å andra sidan.

41. Jag tänker inte här gå in på någon diskussion om huruvida denna tankegång är riktig. I det nu aktuella sammanhanget vill jag endast påpeka att även om man finner att den nationella myndigheten agerar som ombud eller ställföreträdare för gemenskapsinstitutionerna och att parterna i avtalen om skadestånd som slutits av den nationella förvaltningen i enlighet med förordning nr 2187/93 i själva verket är gemenskapsinstitutionerna och den enskilde näringsidkaren är det inte av denna anledning uteslutet att den nationella domstolen kan vara behörig att avgöra tvister hänförliga till dessa avtal.

Det är nämligen väl känt att tvister om avtal i vilka gemenskapen är part enligt artiklarna 215 första stycket, 183 och 181 i EG-fördraget (nu artiklarna 288 första stycket EG, 240 EG respektive 238 EG) i allmänhet omfattas av de nationella domstolarnas behörighet. Som domstolen har fastställt i en dom av den 21 maj 1987 [19] stadgas det "i artikel 183 i fördraget att de nationella domstolarna är behöriga att avgöra tvister i vilka gemenskapen är part, utom sådana tvister vilka Europeiska gemenskapernas domstol enligt fördraget ensam är behörig att avgöra". Om man sätter ovanstående bestämmelse i samband med artikel 181 i EG-fördraget, enligt vilken domstolen är behörig att träffa avgöranden med stöd av en skiljedomsklausul i tvister om offentligrättsliga eller privaträttsliga avtal som ingåtts av gemenskapen eller för dess räkning, följer att tvister om avtal i vilka gemenskapen är part eller i vilka i vart fall en av avtalsparterna handlar som ställföreträdare för gemenskapen i regel omfattas av de nationella domstolarnas behörighet.

19 — I de förenade målen 133/85—136/85, Rau mot BALM (REG 1987, s. 2289).

Gränserna för gemenskapens behörighet i fråga om utomobligatoriskt ansvar

42. Det återstår endast att finna stöd i ett ovan angivet kriterium (se punkt 31 ovan) för att man skall kunna hävda att gemenskapsdomstolarna är behöriga. Det måste således visas att den behörighet som nämnda domstolar har enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 235 EG respektive artikel 288 andra stycket EG) avseende gemenskapens utomobligatoriska ansvar även omfattar tvister om anspråk avseende avtal som syftar till att skyldigheten att erlägga skadestånd skall uppfyllas till följd av att det har fastställts att sådant ansvar föreligger.

Som framkommit ovan är detta vad kommissionen hävdar. Den utökar således på det sätt som nyss nämnts räckvidden av artikel 178 i EG-fördraget i den del domstolen genom denna bestämmelse tillerkänns behörighet att avgöra tvister om skadestånd enligt artikel 215 andra stycket.

43. Jag finner det dock nödvändigt att inledningsvis notera att det inte finns något som helst stöd för en sådan tolkning i de ovannämnda bestämmelserna i fördraget och att den i vart fall inte motsvarar vare sig dessa bestämmelsers ordalydelse eller deras ändamål.

44. I fördraget görs, som framgått ovan, mycket tydlig skillnad mellan tvister som avser gemenskapens utomobligatoriska ansvar, vilket omfattas av Europeiska gemenskapernas domstols behörighet, (artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget) och tvister i avtalsfrågor, vilka omfattas av de nationella domstolarnas behörighet om de inte på grund av en skiljedomsklausul har kommit att omfattas av Europeiska gemenskapernas domstols behörighet (artikel 181 i EG-fördraget). I regel, och alltid med reservation för den behörighet som tilldelas domstolen, är de nationella domstolarna enligt fördraget behöriga att avgöra tvister i vilka gemenskapen är part (artikel 183 i EG-fördraget). Det är alltså uppenbart att man inte kan dra slutsatsen att eventuella avvikelser från detta grundläggande system för fördelning av behörighetsområden mellan gemenskapsdomstolar och nationella domstolar kan göras på grund av antaganden om hur detta system skall tolkas, utan att sådana avvikelser måste formuleras uttryckligen och entydigt.

45. Inte heller kommissionens ovan angivna uppfattning kan anses vara motiverad på grund av vad som påpekats om den särskilda arten av förhållandet mellan parterna i förevarande fall, det vill säga på grund av dess nära samband med gemenskapens utomobligatoriska ansvar, vilket ovan flera gånger tidigare har nämnts (se i synnerhet punkt 31).

På det formella planet framstår nämligen anbudet om skadestånd till producenten från behörig nationell myndighet och producentens motsvarande accept som omständigheter vilka är utmärkande för ett självständigt rättsligt förhållande, även om detta har till syfte att tillgodose och neutralisera producentens anspråk på skadestånd från gemenskapen. Detta förhållande är förvisso av affärsmässig natur, vilket förstainstansrätten redan har anmärkt i domen i målet Connaughton, vari angavs att "förordning nr 2187/93 [således är] av samma beskaffenhet som ett anbud som kan antas eller avböjas och utgör ett alternativ till att slita tvisten vid domstol" [20].

46. Å andra sidan synes tanken att de affärsmässiga förhållanden som jag diskuterar är självständiga även stå i bättre överensstämmelse med det system som infördes genom förordning nr 2187/93. I artikel 14 i denna förordning stadgas nämligen att en accept av anbudet genom återsändande av den godkända och undertecknade kvittensen före utgången av den nämnda fristen innebär att varje ytterligare krav mot gemenskapsinstitutionerna avseende den skada som anbudet avser efterges. Omvänt sägs i det femtonde övervägandet i förordningen att "en utebliven accept från en producent av det anbud som en medlemsstats myndighet ger honom i enlighet med bestämmelserna i denna förordning innebär att gemenskapens anbud avböjs" och att "den talan som producenten därefter väcker eller vidhåller omfattas av gemenskapens dömande behörighet". I ett sådant fall uppkommer nämligen inget förhållande mellan producenten och de

20 — Dom i det ovannämnda målet Connaughton m.fl, punkt 35 och dom av den 16 april 1997 i mål T-554/93, Saint och Murray mot rådet och kommissionen (REG 1997, s. II-563), punkt 41.

nationella myndigheterna, utan man kvarstår till fullo på gemenskapens område och på området för det förhållande mellan producenten och gemenskapsinstitutionerna vilket uppkommit på grund av att det fastställts att de sistnämnda är utomobligatoriskt skadeståndsskyldiga. Det är således naturligt att även tvister i detta avseende omfattas av gemenskapsdomstolarnas behörighet i enlighet med artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artiklarna 235 och 288 andra stycket EG). Om anbudet däremot antas uppkommer ett självständigt förhållande med de nationella myndigheterna som så länge det varar har en egen tillvaro och vilket som sådant inte kan omfattas av de nationella domstolarnas behörighet.

47. Att det jag hittills har hävdat är välgrundat synes framgå av en teleologisk tolkning av artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget. Såsom domstolen flera gånger har fastslagit är "syftet med talan om skadestånd i enlighet med artiklarna 178 och 215 i fördraget ... inte att tillåta domstolen att överpröva giltigheten av de beslut som fattats av de behöriga nationella organ vilka anförtrotts att vidta vissa åtgärder på området för den gemensamma jordbrukspolitiken eller att bedöma de ekonomiska konsekvenser som följer av att ett sådant beslut eventuellt är ogiltigt" [21]. Förstainstansrätten har i de ovannämnda domarna i målen Laga och Landuyt av denna rättspraxis med rätta dragit slutsatsen att eftersom det förhållandet att det behöriga nationella organet vägrat att avge ett anbud om skadestånd enligt förordning nr 2187/93 var en följd av de kontroller som samma organ hade utfört "härrör den skada som sökanden har yrkat ersättning för således från en åtgärd som de nationella myndigheterna har vidtagit vid utövandet av sin egen behörighet. Av detta följer att villkoren enligt artikel 178 och artikel 215 andra stycket i fördraget för att förstainstansrätten skall behandla ärendet inte är uppfyllda" [22].

48. Mot bakgrund av samtliga de argument för vilka redogjorts ovan ser jag mig således föranledd att dra slutsatsen att det är de nationella domstolarna som är behöriga att avgöra tvister om de nationella myndigheternas tillämpning av förordning nr 2187/93, i synnerhet när det, som i förevarande fall, är fråga om tvister om avtal om skadestånd vilka har slutits mellan nämnda myndigheter och berörda enskilda producenter.

Den andra frågan

49. Eftersom den första frågan besvaras nekande är det nödvändigt att även besvara den andra frågan, då Verwaltungsgericht Frankfurt am Main just för det fall att den första frågan besvaras på detta sätt har bett domstolen att klargöra huruvida nationella processrättsliga bestämmelser eller de all-

21 — Se i synnerhet dom av den 12 december 1979 i mål 12/79, Hans-Otto Wagner mot kommissionen (REG 1979, s. 3657), punkt 10 och dom av den 26 februari 1986 i mål 175/84, Krohn mot kommissionen (REG 1986, s. 753, punkt 18).

22 — Domar i de ovannämnda målen Laga mot kommissionen och Landuyt mot kommissionen, punkt 47 i båda.

männa rättsprinciper vilka är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar skall tillämpas vad avser sådana avtal om skadestånd som har fastställts i enlighet med förordning nr 2187/93.

50. Jag tror att svaret på den förra frågan på sätt och vis innefattar svaret på förevarande fråga. Enligt domstolens sedan länge fasta rättspraxis skall gemenskapsrätten tillämpas i enlighet med bestämmelser i nationell rätt när det ankommer på medlemsstaternas myndigheter att tillämpa nämnda rätt. Domstolen har nämligen bekräftat att "[i] sådana fall, där det åligger de nationella myndigheterna att under de nationella domstolarnas kontroll genomföra en gemenskapsförordning, skall de processuella och formella reglerna i den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning följas. Att tillgripa bestämmelserna i den nationella lagstiftningen är dock, som domstolen redan understrukit i sin fasta rättspraxis, möjligt endast i den mån detta krävs för att genomföra gemenskapsrättens bestämmelser och i den mån tillämpningen av de nationella bestämmelserna inte inverkar menligt på gemenskapsrättens räckvidd och effektivitet." [23]

51. Det i det nämnda prejudikatet sagda kan enligt min mening utan vidare upprepas avseende den här aktuella frågan. Domstolen bör således besvara Verwaltungsgericht Frankfurt am Mains fråga så, att eftersom det inte föreskrivs någonting i detta avseende i förordning nr 2187/93 är nationella processrättsliga bestämmelser tillämpliga på avtal om skadestånd vilka slutits med tillämpning av nämnda förordning, förutsatt att tillämpning av dessa bestämmelser inte minskar gemenskapsrättens räckvidd och verkan.

Jag tror å andra sidan inte att ett dylikt svar kan vederlägga kommissionens farhågor att man i så fall riskerar en icke likformig tillämpning av gemenskapsbestämmelserna i de nationella rättsordningarna. Man kan lätt genmäla att det i artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) just för att undvika denna risk för sådana olikheter i tillämpningen av gemenskapsrätten, vilka skulle äventyra näringsidkares rätt till lika behandling i samtliga medlemsstater, har stadgats om förfarandet för begäran om förhandsavgörande. Det är nämligen väl känt att det är möjligt för de nationella domstolarna att i fall som de i detta mål aktuella genom just ett sådant förfarande fråga domstolen om svaret på alla frågor avseende tolkningen av de relevanta gemenskapsbestämmelserna och om deras giltighet [24].

Den tredje frågan

52. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har slutligen ställt den tredje tolknings-

23 — Dom av den 6 maj 1982 i de förenade målen 146/81, 192/81 och 193/81, BayWa mot BALM (REG 1982, s. 1503; svensk specialutgåva volym 6, s. 393), punkt 29. Se dessutom dom av den 5 mars 1980 i mål 265/78, Ferwerda (REG 1980, s. 617; svensk specialutgåva volym 5, s. 45), punkt 10, dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva volym 7, s. 233), punkt 15ff och dom av den 7 juli 1987 i de förenade målen 89/86 och 91/86, Etoile commerciale och CNTA mot kommissionen (REG 1987, s. 3005), punkt 12.

24 — Se den ovannämnda domen i målet Sucrimex, punkt 24.

frågan för att få klarhet i betydelsen av vissa allmänna rättsprinciper, i synnerhet principen om skydd för berättigade förväntningar i tvister som har sitt ursprung i de aktuella avtalen om skadestånd. Närmare bestämt önskar den nationella domstolen utröna huruvida denna princip utgör hinder för att de nationella myndigheterna efter att ha slutit ett avtal om skadestånd i gemenskapsinstitutionernas namn och för deras räkning kan (och om så är fallet, under vilka förutsättningar) häva detta om det är utrett att villkoren för avgivande av ett anbud inte är uppfyllda eller till och med att villkoren endast är uppfyllda på grund av att nämnda myndigheter, enbart på grund av skyddet för berättigade förväntningar, inte kan ändra förutsättningarna på grund av vilka skadestånd har beviljats.

53. Det förefaller som om även svaret på denna fråga kan återfinnas i domstolens praxis. I detta hänseende inskränker jag mig till att erinra om domen i målet Deutsche Milchkontor. I denna dom om återkrav av felaktigt utbetalat stöd bekräftade domstolen framför allt en entydig inriktning i sin egen praxis, nämligen att principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen fullt ut är en del av gemenskapens rättsordning. Därefter klargjorde domstolen att det förhållandet att en nationell lag säkerställer att dessa principer iakttas när man på grund av åsidosättande av gemenskapsrätten borde upphäva förvaltningsrättsliga rättsakter eller återkräva ekonomiska förmåner som den offentliga förvaltningen har utgivit följaktligen inte kan anses strida mot denna rättsordning, såvida man vid tillämpningen av dessa principer tillämpar samma villkor och förfaranden som för rent nationella förhållanden och fullt ut beaktar gemenskapens intressen [25].

Domstolen har i denna fråga för övrigt funnit skäl att fastställa att "varken ett felaktigt handlingssätt från kommissionens eller dess tjänstemäns sida eller en medlemsstats praxis som inte överensstämmer med gemenskapsbestämmelserna kan ge upphov till berättigade förväntningar hos den näringsidkare som drar nytta av den sålunda uppkomna situationen.... [26] Av detta följer att principen om skydd för berättigade förväntningar inte kan åberopas gentemot en tydlig bestämmelse i en gemenskapsrättsakt och att det förhållandet att en nationell myndighet som har fått i uppdrag att tillämpa gemenskapsrätten handlar på ett sätt som strider mot denna inte kan ge upphov till berättigade förväntningar hos en näringsidkare att erhålla en behandling som strider mot gemenskapsrätten." [27] Som generaladvokat Mancini vid detta tillfälle påpekade har den som förfördelats i dylika fall alltid möjlighet att vid nationell domstol väcka talan om skadestånd mot den myndighet som är ansvarig för det fel vilket enligt den förres mening har tillfogat honom skada [28].

25 — Se den ovannämnda domen av den 21 september 1983, punkt 27 och följande punkter.

26 — Se dom av den 16 november 1983 i mål 188/82, Thyssen (REG 1983, s. 3721) och dom av den 15 december 1982 i mål 5/82, Maizena (REG 1982, s. 4601).

27 — Dom av den 26 april 1988 i mål 316/86, Hauptzollamt Hamburg-Jonas mot Krücken (REG 1988, s. 2213, punkt 24).

28 — Förslag till avgörande av generaladvokat Mancini i det ovannämnda målet 316/86, s. 2231.

54. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida och på vilket sätt dessa tidigare avgöranden är tillämpliga i de särskilda fallen i de mål som den har att avgöra. Däremot anser jag att domstolen i enlighet med dessa avgöranden kan inskränka sig till att svara Verwaltungsgericht Frankfurt am Main att gemenskapsrätten inte utgör hinder för att myndigheterna i en medlemsstat beaktar principen om skydd för berättigade förväntningar vid bedömningen av huruvida de villkor som uppställs i en gemenskapsrättslig bestämmelse har uppfyllts eller ej, såvida de vid tillämpningen av denna princip tillämpar samma villkor och förfaranden som för rent nationella förhållanden och såvida gemenskapens intressen beaktas fullt ut.

Förslag till avgörande

55. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag således att domstolen skall besvara de tolkningsfrågor som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har ställt på följande sätt:

1) Tvister om verkan av och möjligheterna att häva avtal om skadestånd som slutits av behörig nationell myndighet med enskilda producenter av mjölk och mjölkprodukter i enlighet med det skadeståndssystem som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 2187/93 av den 22 juli 1993 om anbud om ersättning till vissa producenter av mjölk och mjölkprodukter som under en övergångstid har varit förhindrade att bedriva sin verksamhet (EGT L 196, s. 6) omfattas i princip av de nationella domstolarnas behörighet.

2) Då det inte finns några bestämmelser i detta avseende i den nämnda förordningen är nationella processrättsliga bestämmelser tillämpliga på avtal om skadestånd som slutits i enlighet med förordningen, förutsatt att tillämpningen av bestämmelserna inte minskar gemenskapsrättens räckvidd och verkan.

3) Gemenskapsrätten utgör inte hinder för att myndigheterna i en medlemsstat beaktar principen om skydd för berättigade förväntningar vid bedömningen huruvida de villkor som uppställs i en gemenskapsrättslig bestämmelse har uppfyllts eller ej, såvida de vid tillämpningen av denna princip tillämpar samma villkor och förfaranden som för rent nationella förhållanden och såvida gemenskapens intressen beaktas fullt ut.