CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 25 januari 2001 [1]

1. Het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Duitsland) heeft krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans de artikelen 235 en 288, tweede alinea, EG) en van verordening (EEG) nr. 2187/93 van de Raad van 22 juli 1993 inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen (hierna: „verordening nr. 2187/93") [2].

Rechtskader

2. De nationale procedures die aan de onderhavige prejudiciële vragen ten grondslag liggen, maken deel uit van het bekende geschil over de uitvoering van het zogenoemde stelsel van melkquota, ingevoerd in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten. Daarom geef ik eerst een kort overzicht van de ingewikkelde communautaire regelgeving op dit gebied.

3. Zoals bekend, heeft de Raad in verband met de overschotten op de markt van zuivelproducten verordening (EEG) nr. 1078/77 van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelproducten en voor de omschakeling van het melkveebestand [3] ingevoerd. Deze verordening voorzag in de toekenning van een premie aan producenten die zich verbonden om gedurende vijf jaar geen uit hun bedrijf afkomstige melk of melkproducten in de handel te brengen.

4. Deze maatregelen bleken echter al snel onvoldoende om het productieoverschot het hoofd te bieden. Daarom heeft de Raad het stelsel van de zogenaamde extra heffingen ingevoerd: eerst bij verordening (EEG) nr. 856/84 van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten [4], en vervolgens bij verordening (EEG) nr. 857/84 van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.
2 — PB L 196, blz. 6.
3 — PB L 131, blz. 1.
4 — PB L 90, blz. 10.

verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten [5]. De heffing moest door iedere producent worden betaald voor de hoeveelheid in de handel gebrachte melk die het hem toegewezen melkquotum (hierna: „referentiehoeveelheid") overschreed. Dit quotum was voor iedere producent gelijk aan de hoeveelheid melk die tijdens een bepaald referentiejaar was geproduceerd. Voor Duitsland was dit het jaar 1983. De producenten die tijdens dat referentiejaar door hun niet-leveringsverbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 geen melk hadden geproduceerd, werden van het quotastelsel uitgesloten.

5. In de arresten van 28 april 1988, Mulder [6] en Von Deetzen [7] heeft het Hof verordening nr. 857/84 echter ongeldig verklaard wegens schending van het vertrouwensbeginsel, omdat hierin aan de laatstgenoemde categorie producenten geen referentiehoeveelheid was toegekend.

6. Ter uitvoering van deze arresten stelde de Raad verordening (EEG) nr. 764/89 van 20 maart 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten [8] vast. Met name werd in laatstgenoemde verordening een artikel 3 bis ingevoerd, waarin aan melkproducenten die door hun verbintenis op grond van verordening nr. 1078/77 in het referentiejaar geen melk hadden geleverd, een specifieke voorlopige referentiehoeveelheid wordt toegekend van 60 % van de hoeveelheid melk die zij hadden geproduceerd tijdens de twaalf kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin zij de premie voor het niet in de handel brengen hadden aangevraagd (zogeheten SLOM I-regeling).

7. Ook deze verordening werd echter afgewezen door het Hof. In zijn arresten van 11 december 1990, Spagl [9] en Pastätter [10], verklaarde het Hof de verordening ongeldig wegens schending van het vertrouwensbeginsel, aangezien de specifieke referentiehoeveelheid hierin werd beperkt tot slechts 60 % van de hoeveelheid melk die de producent had geleverd of verkocht tijdens de twaalf kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin hij de premie voor het niet in de handel brengen en voor de omschakeling had aangevraagd.

8. Op grond van deze rechtspraak heeft de Raad bij verordening (EEG) nr. 1639/91 van 13 juni 1991 tot wijziging van verordening nr. 857/84 [11], artikel 3 bis opnieuw gewijzigd, zodat ook een specifieke referentiehoeveelheid kon worden toegekend aan producenten voor wie dit eerder niet mogelijk was (zogeheten SLOM II-regeling).

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

9. Het Hof heeft zich in deze ingewikkelde juridische kwestie opnieuw uitgesproken op 19 mei 1992 in het tweede arrest Mulder, waarin het de Gemeenschap aansprakelijk verklaarde voor de schade van de melkproducenten aan wie door de toepassing van verordening nr. 857/84 geen referentiehoeveelheid was toegekend omdat zij op grond van een verbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 tijdens het referentiejaar van de betrokken lidstaat geen melk hadden geleverd [12]. Volgens het Hof hebben namelijk alle producenten die louter omdat zij van de SLOM-regeling gebruik hebben gemaakt, geen melk hebben kunnen leveren, in beginsel recht op vergoeding van de hierdoor ontstane schade.

10. Gezien de complexiteit van de kwestie en het grote aantal producenten voor wie het laatstgenoemde arrest gevolgen had, hebben de Raad en de Commissie op 5 augustus 1992, mededeling 92/C 198/04 [13] bekendgemaakt. Hierin gaven zij hun voornemen te kennen om een praktische uitvoeringsregeling voor de schadevergoeding aan de betrokken producenten vast te stellen en zegden zij toe dat zij, tot aan de invoering ervan, tegen de producenten met een aanspraak op schadevergoeding, geen verjaring op grond van artikel 43 van 's Hofs Statuut-EG zouden inroepen. Voorwaarde was echter, dat deze rechten niet reeds verjaard waren op de bekendmakingsdatum van de mededeling of op het tijdstip waarop de producent al contact had opgenomen met een van de instellingen.

11. In vervolg op die mededeling, en vooral om uitvoering te geven aan het arrest Mulder II en met name aan de verplichting van de Gemeenschap om de schade van de producenten van melk of zuivelproducten in de aangegeven gevallen te vergoeden, heeft de Raad kort daarna verordening nr. 2187/93 vastgesteld. Hiermee werd een bijzondere forfaitaire vergoedingsregeling ingevoerd die als volgt kan worden gekenschetst.

12. In de eerste plaats moeten de betrokken producenten in iedere lidstaat overeenkomstig de criteria van de artikelen 2 tot en met 5 van de verordening een vergoedingsaanvraag indienen bij de daartoe door de lidstaat aangewezen bevoegde instantie in de zin van artikel 10.

In de tiende overweging van de considerans van de verordening wordt vermeld „dat de bevoegde instanties van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van deze verordening namens en voor rekening van de Raad en de Commissie optreden, zulks uit hoofde van een mandaat dat, met inachtneming van de bepalingen van deze verordening, alleen betrekking heeft op het verrichten van de voor die tenuitvoerlegging noodzakelijke administratieve taken".

Volgens artikel 6 stelt de bevoegde nationale instantie de jaarlijkse hoeveelheid vast

12 — Arrest van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie (C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061; hierna: „arrest Mulder II").

13 — PB C 198, blz. 4.

waarvoor een vergoeding moet worden toegekend, verifieert deze instantie op grond van artikel 11 de juistheid van de door de producent verstrekte inlichtingen en berekent zij het bedrag van de vergoeding op grond van de hoeveelheid en de periode waarvoor de vergoeding wordt toegekend en aan de hand van de in de bijlage vastgestelde bedragen.

Artikel 14 luidt:

„De in artikel 10 bedoelde bevoegde instantie doet de producent uiterlijk vier maanden na de ontvangst van de aanvraag namens en voor rekening van de Raad en van de Commissie een vergoedingsvoorstel, vergezeld van een kwitantie voor definitieve afrekening.

[...]

Wanneer het voorstel niet binnen twee maanden na de ontvangst ervan wordt aangenomen, zijn de betrokken instellingen van de Gemeenschap er niet meer door gebonden.

Het aannemen van het voorstel door terugzending van de goedgekeurde en ondertekende kwitantie aan de bevoegde instantie binnen de daarvoor vastgestelde termijn houdt in dat wordt afgezien van iedere verdere vordering tegen de Instellingen van de Gemeenschap met betrekking tot het in artikel 1 omschreven nadeel."

De financiering van de krachtens deze verordening gedane betalingen wordt op grond van artikel 16 beschouwd als een interventie in de zin van artikel 3 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [14].

De procedures bij de nationale rechter

13. In de nationale procedures die tot de onderhavige zaak hebben geleid, gaat het om het hierboven beschreven stelsel. Bij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main zijn drie procedures ingeleid door melkproducenten die een vergoedingsvoorstel hadden ontvangen en tijdig hadden aangenomen, dat op grond van verordening nr. 2187/93 door de Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (hierna: „BLE") namens en voor rekening van de Raad en de Commissie was gedaan. Desondanks werd hun betaling van de overeengekomen bedragen echter geheel of gedeeltelijk geweigerd, aangezien de BLE bij een nieuwe verificatie van het recht op schadevergoeding tot de slotsom was gekomen dat niet aan alle door de verordening hiertoe gestelde voorwaarden was voldaan.

14 — PB L 94, blz. 13.

14. In de zaken Flemmer (C-80/99) en Leitensdorfer (C-82/99) was de BLE van oordeel dat de definitieve specifieke referentiehoeveelheid van meet af aan ten onrechte was toegekend.

In het eerste geval was naar haar mening niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, aangezien bij een nieuwe verificatie van de situatie was gebleken dat de melk die op grond van de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid was geleverd, niet op verzoekers bedrijf was geproduceerd en dat hem daarom bij vergissing een definitieve specifieke referentiehoeveelheid was toegekend. Bij brief van 27 juni 1996 heeft de BLE de vergoedingsovereenkomst daarom met onmiddellijke ingang opgezegd overeenkomstig § 60, lid 1, van het Verwaltungsverfahrensgesetz (wet inzake administratief procesrecht; hierna: „VwVfG"), omdat de grondslag van de overeenkomst achteraf was weggevallen. Verzoeker heeft tegen deze beslissing bezwaar aangetekend bij de nationale rechter, met als argumenten dat hij zelf producent was en dat hem in ieder geval bij een onherroepelijke beslissing van het Hauptzollamt een definitieve specifieke referentiehoeveelheid was toegekend.

15. Ook in de zaak Leitensdorfer was de BLE van mening dat niet aan de in artikel 3 bis gestelde voorwaarde was voldaan, omdat de voormalige melkproducent de productie te laat had hervat. In feite was het volgende gebeurd. Verzoekster, Leitensdorfer, had een bedrijf geërfd van mevrouw Wurm, die het op haar beurt had geërfd bij het overlijden van de heer Wurm, haar echtgenoot. Deze was destijds een niet-leveringsverbintenis aangegaan en was dus geen producent meer. De definitieve specifieke referentiehoeveelheid die op 9 november 1992 aan mevrouw Wurm was toegekend (en die zij vervolgens op 1 april 1993 aan een pachter had overgedragen) werd daarom door het bevoegde Hauptzollamt ingetrokken met ingang van 1 april 1996. Tegen deze beslissing is verzoekster in beroep gegaan bij het Finanzgericht München, welk beroep nog aanhangig is. Inmiddels had de BLE bij brief van 5 februari 1996 overeenkomstig § 60, lid 1, van de VwVfG, de vergoedingsovereenkomst met verzoekster, Leitensdorfer, met onmiddellijke ingang opgezegd met als motivering dat de voormalige producente (mevrouw Wurm) de melkproductie te laat had hervat, maar verzoekster heeft deze beslissing aangevochten en stelde daarbij dat de aanleiding voor de opzegging, namelijk de te late hervatting van de productie, reeds vóór het sluiten van de overeenkomst bij de BLE bekend was.

16. In de zaak Christoffel (C-81/99) stelde de BLE vast dat verzoekster vanaf 1 januari 1992 een deel van haar bedrijf had verpacht en de bijbehorende referentiehoeveelheid aan de pachter had overgedragen, in plaats van deze aan de nationale reserve toe te voegen. Volgens verzoekster was er geen enkele grond voor toevoeging aan de nationale reserve, aangezien zij de gehele voor melkproductie bestemde oppervlakte van het voormalige SLOM-bedrijf had aangehouden, maar de bevoegde instantie stelde vast dat de desbetreffende referentiehoeveelheid niet aan de nationale reserve kon worden toegevoegd omdat het niet ging om

bescherming van het gewettigd vertrouwen van verzoekster en van de pachter aan wie de referentiehoeveelheid inmiddels was overgedragen. De BLE was dus van mening dat niet meer aan de door de verordening gestelde toekenningsvoorwaarden voor de aanvankelijk vastgestelde schadevergoeding werd voldaan, weigerde deze te betalen en deed Christoffel een nieuw voorstel met een aanzienlijk lager bedrag.

De prejudiciële vragen

17. Het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main is van mening dat in de drie beschreven gevallen vragen van gemeenschapsrecht zijn gerezen waarover een prejudiciële beslissing van het Hof noodzakelijk is. Kort gezegd vraagt het zich af of de bevoegdheid voor de genoemde geschillen bij de gemeenschapsrechter of bij de nationale rechter ligt, en of de keuze van een van beide mogelijkheden gevolgen heeft voor het toepasselijke recht, en zo ja, welke.

18. In de motivering van de verwijzingsbeschikking gaat de verwijzende rechter ervan uit, dat verordening nr. 2187/93 de producenten een aanvullende en alternatieve mogelijkheid biedt om vergoeding te verkrijgen, naast de mogelijkheid van beroep tot schadevergoeding op grond van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag (thans de artikelen 235 en 288, tweede alinea, EG).

Ter ondersteuning van dit standpunt verwijst hij met name naar het arrest van het Gerecht van 16 april 1997, waarin wordt verklaard dat de Raad met de vaststelling van verordening nr. 2187/93 „de producenten, die recht hadden op schadevergoeding, eigenlijk een extra mogelijkheid heeft geboden om hun schade vergoed te krijgen", en dat de verordening „derhalve ten aanzien van de producenten het karakter van een schikkingsvoorstel [heeft], waarvan de aanvaarding facultatief is, en [...] een alternatief voor de beslechting van het geschil door de rechter [vormt]" [15].

Indien een melkproducent binnen de gestelde termijn een vergoedingsvoorstel aanvaardt dat hem namens en voor rekening van de Raad en de Commissie door de bevoegde nationale instantie is gedaan, komt er volgens de nationale rechter tussen de betrokken producent en de gemeenschapsinstellingen een dading of een schaderegelingsovereenkomst tot stand, die wordt beheerst door publiekrecht.

19. Op grond van deze overwegingen is het Verwaltungsgericht geneigd te concluderen dat, indien tussen de partijen geschillen

15 — Arrest Connaughton e.a./Raad (T-541/93, Jurispr. blz. II-549, punten 34 en 35).

over de geldigheid van de overeenkomst ontstaan, de bevoegdheid toekomt aan de nationale rechter, die zich daarbij op zijn nationale recht baseert.

Het gaat hier namelijk om contractuele aansprakelijkheid van de gemeenschapsinstellingen en dus om een geval dat op grond van artikel 215, eerste alinea, van het EG-Verdrag (thans artikel 288, eerste alinea, EG) — en bij gebreke van een specifiek arbitragebeding als bedoeld in artikel 181 EG-Verdrag (thans 238 EG) — onder de bevoegdheid van de nationale rechter valt.

20. Een uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg die juist verordening nr. 2187/93 betreft, heeft het Verwaltungsgericht echter aan het twijfelen gebracht of deze oplossing verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

In het arrest Dethlefs e.a./Raad en Commissie heeft het Gerecht namelijk het volgende verklaard: „Aangezien [verordening nr. 2187/93] een schaderegeling behelst ter voldoening aan de verplichtingen die voortvloeien uit de in het arrest Mulder uitgesproken veroordeling van de gemeenschapsinstellingen, behoort de uitvoering daarvan tot het gebied van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap." [16]

16 — Arrest van 24 september 1998 (T-112/95, Jurispr. blz. II-3819, punt 55).

21. Gezien deze verklaring, die in tegenspraak lijkt met bovenstaande redenering, heeft het Verwaltungsgericht besloten, de drie zaken voor de prejudiciële procedure te voegen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moeten de artikelen 215, tweede alinea, en 178 EG-Verdrag en de bepalingen van verordening (EG) nr. 2187/93 in onderling verband aldus worden uitgelegd, dat het Hof ook bevoegd is ten aanzien van geschillen die voortvloeien uit een door de bevoegde nationale instantie namens en voor rekening van de Raad en de Commissie gesloten overeenkomst krachtens verordening (EG) nr. 2187/93 van de Raad inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen?

2) Wanneer deze vraag ontkennend wordt beantwoord en artikel 215, eerste alinea, EG-Verdrag toepasselijk zou zijn en de nationale rechter dus ingevolge artikel 183 EG-Verdrag bevoegd, luidt de volgende vraag, of op een dergelijke overeenkomst, waar verordening (EG) nr. 2187/93 hieromtrent geen regeling bevat, de bepalingen van het nationale procesrecht dan wel de algemene rechtsbeginselen die de rechtsstelsels

van de lidstaten gemeen hebben, toepassing dienen te vinden.

3) Wanneer de algemene rechtsbeginselen toepassing vinden, rijst vervolgens de vraag, of en onder welke voorwaarden de bevoegde nationale instantie de namens en voor rekening van de Raad en de Commissie gesloten overeenkomst geheel of gedeeltelijk kan vernietigen, wanneer achteraf blijkt dat de op grond van verordening (EG) nr. 2187/93 van de Raad te vervullen voorwaarden voor het doen van een vergoedingsvoorstel geheel of gedeeltelijk niet waren vervuld, respectievelijk dat de voorwaarden voor het doen van een vergoedingsvoorstel enkel zijn vervuld omdat de bevoegde nationale instanties op grond van het vertrouwensbeginsel moeten afzien van het intrekken van de definitieve toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid, die als voorwaarde voor toekenning van schadevergoeding geldt."

Juridische analyse

De eerste vraag

Inleidende opmerkingen

22. Zoals duidelijk uit de verwijzingsbeschikking blijkt, gaat de beantwoording van de vraag of de krachtens verordening nr. 2187/93 gesloten overeenkomsten onder de bevoegdheid van de nationale rechter of onder die van de gemeenschapsrechter vallen, aan de beantwoording van de twee andere vragen vooraf en is deze ook van invloed op die antwoorden.

23. Alvorens op deze vraag in te gaan, moet ik de werkelijke uitgangspunten vaststellen. Tijdens de procedure is namelijk gebleken dat zowel de Commissie als de verzoekers in de nationale procedures er vanuit gaan dat in het onderhavige geval naar believen de ene of de andere oplossing kan worden gekozen en dat de keuze in de praktijk op basis van willekeurige overwegingen kan worden gemaakt.

24. Het standpunt van de Commissie en dat van verzoekers verschillen ontegenzeglijk op enkele punten, maar zij leiden mijns inziens tot hetzelfde resultaat. De Commissie erkent, na een uiteenzetting van de argumenten die naar haar mening voor de ene of de andere oplossing pleiten, dat de keuze voor de bevoegdheid van de nationale rechter beter aansluit bij de systematiek van de toepasselijke bepalingen van het EG-Verdrag. Toch pleit zij aan het einde van haar betoog, vooral om doelmatigheidsredenen, voor de tegengestelde oplossing, die haars inziens de nuttigste en gemakkelijkste is. Zij biedt namelijk het voordeel van één enkele rechtsgang, waarin zowel geschillen over schaderegelingsover-

eenkomsten krachtens verordening nr. 2187/93 als geschillen inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap, die in zekere mate aan het vergoedingsstelsel ten grondslag ligt, kunnen worden beslecht.

25. Ook de verzoekers in de nationale procedures hebben eerder een voorkeur voor de bevoegdheid van de nationale rechter. Aangezien zij echter menen dat deze oplossing in strijd is met het reeds aangehaalde arrest Dethlefs e.a./Raad en Commissie, stellen zij voor om de keuze tussen de gemeenschapsrechter en de nationale rechter aan de belanghebbende partij over te laten, aangezien beide rechters in beginsel als bevoegd kunnen worden beschouwd.

26. Zowel de Commissie als verzoekers baseren hun redenering uiteindelijk in wezen op dezelfde idee, namelijk dat beide rechters in theorie *even bevoegd* zijn en dat de keuze tussen de een of de ander op grond van praktische overwegingen moet worden gemaakt, zoals de Commissie wil, of aan de belanghebbenden moet worden overgelaten, zoals verzoekers voorstellen.

27. Naar mijn mening zijn deze criteria reeds op zichzelf niet alleen te empirisch, maar ook niet erg betrouwbaar. Zo kan worden gesteld dat een ingewikkeld geschil beter aan één enkele rechter kan worden voorgelegd, maar er is ook iets voor te zeggen dat het voor een particuliere marktdeelnemer gemakkelijker en gunstiger is om een geschil met een nationale instantie aan zijn nationale rechter voor te leggen, dan aan de gemeenschapsrechter. Kortom, het gaat hier om overwegingen van zeer beperkte waarde, die dan ook geen zeker en objectief richtsnoer kunnen vormen.

28. Maar het lijkt mij ook bijzonder belangrijk voor ogen te houden dat de bevoegdheid van het Hof in het stelsel van de verdragen in beginsel als alternatief voor die van de nationale rechter is bedoeld en dat de bevoegdheid van de ene of de andere rechter in een bepaald geschil niet kan afhangen van een arbitraire of discretionaire beslissing, maar volgt uit de algemene regels van het stelsel. De bevoegdheid moet dus objectief, op basis van de relevante regels en beginselen worden vastgesteld.

29. Indien dit het geval is, waarvan ik vast overtuigd ben, moet dus niet op grond van toevallige criteria of doelmatigheidsoverwegingen, maar aan de hand van die regels en beginselen worden bepaald of de bevoegdheid ten aanzien van geschillen die voortvloeien uit een namens en voor rekening van de Gemeenschap door de bevoegde nationale instantie krachtens verordening nr. 2187/93 gesloten overeenkomst toekomt aan de gemeenschaps- of aan de nationale rechter.

Voorwerp en doel van verordening nr. 2187/93

30. Zo gezien, en gelet op het feit dat het hier gaat om beroepen van particuliere marktdeelnemers tegen handelingen van de nationale administratie ter uitvoering van een communautaire verordening, behoef ik slechts te wijzen op het meermaals door het Hof genoemde beginsel dat „het toezicht op de administratieve handelingen van de lidstaten bij de toepassing van het gemeenschapsrecht [...] in de eerste plaats op de weg van de nationale rechterlijke instanties [ligt], onverminderd de mogelijkheid dat deze zich krachtens artikel 177 EEG-Verdrag met prejudiciële vragen tot het Hof wenden". [17]

31. Dit lijkt mij de beste oplossing voor deze kwestie, maar alvorens hier definitief voor te kiezen, moet ik ingaan op de twijfels die de verwijzende rechter en de Commissie, gezien de specifieke situatie, in de onderhavige zaak hebben. Deze situatie wordt met name door de Commissie genoemd als een van de belangrijkste argumenten die voor de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter pleiten.

Het gaat daarbij vooral om het feit dat verordening nr. 2187/93 is ontstaan naar aanleiding van de vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap. Hoewel de Commissie dus erkent dat de krachtens deze verordening gesloten overeenkomsten op zichzelf staan, beklemtoont zij dat de geschillen daarover toch steeds verband houden met de nakoming van de vergoedingsverplichting die volgt uit de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap. Op basis van dit nauwe verband en tevens een zeer ruime uitlegging van artikel 215, tweede alinea, van het EG-Verdrag (thans artikel 235 EG) komt de Commissie tot de slotsom dat die geschillen eveneens onder de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter zouden moeten vallen, en met name onder de uitsluitende bevoegdheid die artikel 178 van het Verdrag aan die rechter verleent om kennis te nemen van geschillen inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap. Deze slotsom is volgens de Commissie, maar ook volgens de Duitse rechter, bovendien des te meer gerechtvaardigd omdat naar hun mening de nationale instanties bij de toepassing van verordening nr. 2187/93 namens en voor rekening van de gemeenschapsinstellingen handelen.

32. Ik wijs er op voorhand op dat ik in mijn nu volgend analytisch onderzoek van deze argumenten beslist niet de samenhang wil ontkennen dat er tussen verordening nr. 2187/93 en de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap een verband bestaat. Zoals in de considerans wordt aangegeven, heeft deze verordening juist tot doel om naar aanleiding van het arrest Mulder II uitvoering te geven aan de verplichting tot vergoeding van de schade die als gevolg van de oorspronkelijke communautaire regelgeving inzake de extra heffing is veroorzaakt (zie de eerste en de tweede overweging van de verordening).

17 — Arresten van 27 maart 1980, Sucrimex en Westzucker/Commissie (133/79, Jurispr. blz. 1299, punt 24), en van 10 juni 1982, Interagra/Commissie (217/81, Jurispr. blz. 2233, punt 10).

Hoewel ik erken dat dat verband van belang is, blijft het de vraag of dit voldoende is om de conclusie te rechtvaardigen dat de geschillen over schaderegelingsovereenkomsten tussen producenten en de nationale instanties onder de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter vallen in de zin van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag.

Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg in de zaak Dethlefs e.a./Raad en Commissie

33. Deze gevolgtrekking lijkt in sterke mate te worden ondersteund — althans volgens een aantal partijen — door het reeds aangehaalde arrest Dethlefs e.a./Raad en Commissie, waarin het Gerecht het volgende overwoog: „Aangezien deze verordening [nr. 2187/93] een schaderegeling behelst ter voldoening aan de verplichtingen die voortvloeien uit de in het arrest Mulder uitgesproken veroordeling van de gemeenschapsinstellingen, behoort de uitvoering daarvan tot het gebied van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap" (punt 55).

34. Naar mijn mening heeft dit precedent voor het onderhavige vraagstuk minder betekenis dan eraan wordt toegekend, aangezien het om verschillende situaties gaat.

In de zaak Dethlefs e.a./Raad en Commissie ging het om rechtstreekse beroepen van een aantal producenten tegen de Raad en de Commissie met het oog op vergoeding van de schade die hun door die instellingen was toegebracht. Met name stelden de verzoekers dat de Commissie betaling had geweigerd van de renten die hun op grond van artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag waren verschuldigd over de periode tussen de aanvaarding van het door de nationale instantie gedane voorstel en de daadwerkelijke intrekking van de door de betrokken verzoekers vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 2187/93 ingediende schadevorderingen.

Het betrof dus — en in deze context moet de hierboven aangehaalde passage van het arrest worden gelezen — een vraag in verband met de toepassing van de verordening door de communautaire instellingen *voor het gedeelte dat onder hun verantwoordelijkheid valt*, aangezien het beroep betrekking had „op de uitlegging van verordening nr. 2187/93 en de gevolgen daarvan" (punt 32) en daarmee op het functioneren van het door de instellingen ingevoerde systeem.

Zoals het Gerecht in die zaak zelf opmerkte, maakten de verzoekers geen enkele melding van een fout van de nationale instanties, maar beriepen zij zich rechtstreeks en uitsluitend op de aansprakelijkheid van de gemeenschapsinstellingen. Juist om die reden verwierp het Gerecht de exceptie van niet-ontvankelijkheid die de Raad had opgeworpen met het argument — onder verwijzing naar de

bevoegdheidsverdeling volgens verordening nr. 2187/93 — dat deze verordening door de nationale instanties en niet door de gemeenschapsinstellingen moest worden toegepast (punt 34).

In de zaken die in casu aan de orde zijn, staan echter niet de gedragingen van die instellingen ter discussie, maar alleen de handelingen van de nationale instanties, voorzover deze onder hun bevoegdheid vallen.

De uitvoering van verordening nr. 2187/93 in het licht van de taakverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten.

35. Nu ik de werkelijke strekking van het aangehaalde arrest meen te hebben vastgesteld, keer ik terug naar het uitgangspunt en vraag mij af of — zoals de Commissie betoogt — het nauwe verband tussen de taken die in het kader van verordening nr. 2187/93 aan de nationale instanties zijn toebedeeld en de niet -contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voldoende is om deze taken, met het oog op de keuze van de rechter die voor de controle ervan bevoegd is, tot de verantwoordelijkheden van de Gemeenschap te rekenen.

36. Om tot die slotsom te komen, moet naar mijn mening een stelling worden verdedigd die hier zeer discutabel is, namelijk dat het bij verordening nr. 2187/93 ingevoerde vergoedingsstelsel in algemene zin niet past in de normale taakverdeling tussen de Commissie en de lidstaten bij de toepassing van het gemeenschapsrecht. Weliswaar wordt dit stelsel in de verordening zelf precies vastgesteld, maar dit is te verklaren door de moeilijke situatie waarin de Gemeenschap zich bevond. Door het grote aantal potentiële rechthebbenden, waardoor het moeilijk werd om ieder individueel geval te beoordelen, was een algemene oplossing noodzakelijk, die was gebaseerd op een forfaitaire benadering en op nauwkeurig in de verordening zelf vastgelegde mechanismen. Hierdoor werd de speelruimte van de nationale instanties dus beperkt, terwijl zij nochtans met de zorg voor de toepassing en de concrete werking van het stelsel werden belast (zie de vierde overweging van de considerans).

37. Met de genoemde bijzonderheden, blijft dit stelsel dus binnen het kader van deze gedecentraliseerde uitvoering van het gemeenschapsrecht, die ook kenmerkend is voor veel andere gebieden van het optreden van de Gemeenschap. Overigens luidt de tiende overweging van de considerans van de verordening:

„Overwegende dat de bevoegde instanties van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van deze verordening namens en voor rekening van de Raad en de Commissie optreden, zulks uit hoofde van een mandaat dat, met inachtneming van de bepalingen van deze verordening, alleen betrekking heeft op het verrichten van de voor die tenuitvoerlegging noodzakelijke administratieve taken."

Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat deze taken, hoezeer zij ook beperkt blijven, niet behoren tot de traditionele werkzaamheden van de lidstaten in het kader van de uitvoering van het gemeenschapsrecht. Evenmin is er dus een reden om aan te nemen dat de uitvoering ervan buiten de bevoegdheid van de nationale rechter en, in afwijking van de reeds genoemde algemene beginselen (zie punt 30), onder die van de gemeenschapsrechter moet vallen.

38. Overigens heeft het Gerecht zelf deze oplossing verworpen in de zaken Laga/Commissie en Landuyt/Commissie [18], waarin het zich onbevoegd verklaarde om de wettigheid te toetsen van een handeling waarmee de bevoegde Franse instanties de aanspraak van de verzoeker op een op verordening nr. 2187/93 gebaseerd vergoedingsvoorstel afwezen. Het Gerecht wees veelbetekenend op de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke de lidstaten „tot taak hebben, op hun grondgebied zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregelingen, met name op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid", en leidde hieruit in de eerste plaats in algemene termen af dat „de handelingen van de nationale instanties in het kader van de uitvoering van dat beleid [...] dus gewoonlijk aan het toezicht van de nationale rechter [zijn] onderworpen". Vervolgens kwam het Gerecht tot de meer algemene gevolgtrekking dat het niet bevoegd was om de wettigheid van de rechtshandeling van de nationale instantie te toetsen, juist omdat de vorderingen van verzoekers ertoe strekten, „de geldigheid aan te tasten van een besluit van de nationale instanties die belast zijn met de uitvoering van bepaalde maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid".

De aard van de verhouding tussen de nationale instanties en de gemeenschapsinstellingen

39. Om hun pleidooi voor de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter verder kracht bij te zetten, wijst zowel het Verwaltungsgericht als de Commissie op nog een ander aspect van de rol die de nationale instanties op grond van verordening nr. 2187/93 in het vergoedingsstelsel spelen, namelijk het feit dat deze instellingen in dit verband worden geacht een typisch contractuele activiteit uit te oefenen. Zoals ik reeds vermeldde, is het vergoedingsstelsel immers gebaseerd op de sluiting van een overeenkomst tussen de overheidsinstantie en de producent, waarin de hoogte van de aan laatstgenoemde verschuldigde schadevergoeding wordt vastgelegd.

40. De nationale rechter en de Commissie hechten bijzonder belang aan het feit dat de nationale instanties op grond van artikel 14 van verordening nr. 2187/93 handelen „namens en voor rekening" van de Raad en van de Commissie. Zij stellen namelijk dat de verhouding tussen de nationale instanties en de gemeenschapsinstellingen daarom als lastgeving met vertegenwoordiging moet worden gekwalificeerd, zodat de rechtsbetrekking die ontstaat uit het ver-

18 — Arresten van 4 februari 1998, Laga/Commissie (T-93/95, Jurispr. blz. II-195, punten 33 e.v.), en Landuyt/Commissie (T-94/95, Jurispr. blz. II-213, punten 33 e.v.).

goedingsvoorstel van de nationale instantie en de aanvaarding ervan door de producent in werkelijkheid moet worden beschouwd als rechtstreeks tot stand gekomen tussen enerzijds de producent en anderzijds de Raad en de Commissie.

41. Ik wil hier niet ingaan op de vraag of deze stelling juist is. Ik beperk mij in dit verband tot de opmerking dat, zelfs in de veronderstelling dat de nationale instantie als lasthebber handelt of gemeenschapsinstellingen vertegenwoordigt en dat de krachtens verordening nr. 2187/93 door de nationale instantie gesloten overeenkomsten in werkelijkheid tussen deze instellingen en de producent tot stand komen, de bevoegdheid van de nationale rechter bij geschillen over deze overeenkomsten daarom nog niet is uitgesloten.

Zoals bekend, is op grond van de artikelen 181, 183 en 215, eerste alinea, EG-Verdrag (thans artikelen 238, 240 en 288, eerste alinea, EG) voor de geschillen over overeenkomsten waarbij de Gemeenschap partij is, in het algemeen de nationale rechter bevoegd. Het Hof verklaarde in het arrest van 21 mei 1987 [19]: „Volgens artikel 183 EEG-Verdrag zijn, behoudens de bevoegdheid die bij het EEG-Verdrag aan het Hof van Justitie wordt verleend, de geschillen waarin de gemeenschap partij is, niet uit dien hoofde onttrokken aan de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties." Uit een combinatie van deze bepaling met artikel 181 van het Verdrag, op grond waarvan het Hof bevoegd is om uitspraak te doen krachtens een arbitragebeding in een door of namens de Gemeenschap gesloten publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst, volgt dat geschillen over overeenkomsten waarbij de Gemeenschap partij is of waarbij in ieder geval een van de partijen de Gemeenschap vertegenwoordigt, onder de bevoegdheid van de nationale rechter vallen.

De grenzen van de communautaire bevoegdheid op het gebied van niet-contractuele aansprakelijkheid.

42. Er is nog een laatste reeds genoemd argument dat voor de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter pleit (zie punt 31). Hiervoor moet worden aangetoond dat de door de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag aan die rechter toegekende bevoegdheid op het gebied van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap, zich ook uitstrekt tot de geschillen over contractuele aanspraken betreffende de nakoming van de verplichting tot schadevergoeding nadat de aansprakelijkheid is vastgesteld.

Zoals ik reeds vermeldde, is dit de stelling die de Commissie probeert te onderbouwen door de werkingssfeer van artikel 178 van het Verdrag — voorzover dit het Hof de bevoegdheid verleent om kennis te nemen van geschillen over schadevergoeding op de voet van artikel 215, tweede alinea — uit te breiden in de zojuist aangegeven richting.

19 — Arrest Rau e.a. (133/85 tot en met 136/85, Jurispr. blz. 2289).

43. Eerst moet ik er echter op wijzen dat voor een dergelijke uitlegging in de genoemde verdragsbepalingen geen enkele aanwijzing is te vinden, en dat deze uitlegging in elk geval noch bij de formulering, noch bij het doel van deze bepalingen aansluit.

44. Zoals zojuist is gebleken, maakt het Verdrag een heel duidelijk onderscheid tussen geschillen inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap, waarvoor het Hof bevoegd is (artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag), en geschillen over overeenkomsten, waarvoor de nationale rechter bevoegd is, tenzij zij door een arbitragebeding aan het Hof zijn toegewezen (artikel 181 van het Verdrag). In het algemeen verleent het Verdrag de bevoegdheid voor de geschillen waarin de Gemeenschap partij is, voorzover deze daarin niet aan het Hof wordt toegekend, aan de nationale rechterlijke instanties (artikel 183 van het Verdrag). Het spreekt dan ook vanzelf dat eventuele afwijkingen van dit fundamentele stelsel van bevoegdheidsverdeling tussen de communautaire en de nationale rechter niet op mogelijke uitleggingen kunnen berusten, maar uitdrukkelijk en ondubbelzinnig moeten zijn vastgelegd.

45. De bedoelde stelling van de Commissie kan ook niet worden verdedigd met de door haar benadrukte bijzondere aard van de situatie in deze zaak, dus het reeds meermaals door mij genoemde nauwe verband met de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap (zie met name punt 31). Formeel gezien zijn het vergoedingsvoorstel van de bevoegde nationale instantie aan de producent en de aanvaarding daarvan door de producent constitutieve bestanddelen van een zelfstandige rechtsbetrekking, ook al is deze bestemd om tegemoet te komen aan de vorderingen van een producent tot schadevergoeding door de Gemeenschap. Vaststaat dat deze rechtsbetrekking het karakter van een overeenkomst heeft, zoals het Gerecht in de zaak Connaughton e.a./Raad reeds heeft verklaard: „Verordening nr. 2187/93 heeft derhalve ten aanzien van de producenten het karakter van een schikkingsvoorstel, waarvan de aanvaarding facultatief is, en vormt een alternatief voor de beslechting van het geschil door de rechter." [20]

46. Bovendien sluit het standpunt dat de hier aan de orde zijnde rechtsbetrekkingen zelfstandig zijn, naar mijn mening ook beter aan bij het bij verordening nr. 2187/93 ingevoerde stelsel. Artikel 14 bepaalt namelijk dat het aannemen van het voorstel door terugzending van de goedgekeurde en ondertekende kwitantie aan de bevoegde instantie, inhoudt dat wordt afgezien van iedere verdere vordering tegen de instellingen van de Gemeenschap met betrekking tot het te vergoeden nadeel. Daarentegen luidt de vijftiende overweging van de considerans van de verordening dat aangezien „het niet aanvaarden van het aanbod dat, met inachtneming van de bepalingen van deze verordening, door de bevoegde instantie van de lidstaat aan een producent wordt gedaan, neerkomt op een afwijzing van het aanbod van de Gemeenschap [,] de gerechtelijke procedure die daarna door de producent zou worden

20 — Arresten Connaughton e.a./Raad, reeds aangehaald, punt 35, en van 16 april 1997, Saint en Murray/Raad en Commissie (T-554/93, Jurispr. blz. II-563, punt 41).

voortgezet of ingesteld, derhalve tot de jurisdictie van de Gemeenschap behoort". In dat geval ontstaat er geen rechtsbetrekking tussen de producent en de nationale instanties, maar blijven wij volledig in de communautaire sfeer en in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen de producent en gemeenschapsinstellingen die door de vastgestelde niet-contractuele aansprakelijkheid van laatstgenoemde zijn ontstaan. Daarom is het logisch dat ook de daarmee samenhangende geschillen, op grond van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag, onder de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter vallen. Indien het aanbod echter wordt aangenomen, ontstaat er een zelfstandige rechtsbetrekking met de nationale instanties, die een eigen leven leidt zolang zij blijft bestaan en die als zodanig niet buiten de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties kan vallen.

47. De juistheid van bovenstaande redenering blijkt naar mijn mening echter vooral uit de teleologische uitlegging van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag. Zoals het Hof reeds verschillende keren heeft verklaard, beoogt „het beroep tot schadevergoeding, bedoeld in de artikelen 178 en 215 van het Verdrag, [...] niet, het Hof van Justitie in staat te stellen de geldigheid te onderzoeken van beschikkingen van nationale organen die zijn belast met de toepassing van bepaalde maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, of de financiële gevolgen te beoordelen die uit de eventuele ongeldigheid van deze beschikkingen voortvloeien." [21] In de reeds aangehaalde zaken Laga/Commissie en Landuyt/Commissie heeft het Gerecht uit deze rechtspraak terecht de conclusie getrokken dat, aangezien de weigering van de bevoegde nationale instantie om verzoeker een vergoedingsvoorstel op grond van verordening nr. 2187/93 te doen het gevolg was van de door de nationale instantie zelf verrichte controle, „de schade waarvan verzoeker vergoeding vordert, dus [is] ontstaan door een handeling van de nationale instantie verricht in de uitoefening van haar eigen bevoegdheden. Hieruit volgt, dat niet is voldaan aan de voorwaarden om de zaak uit hoofde van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag aan het Gerecht voor te leggen." [22]

48. Gelet op al deze argumenten moet naar mijn mening worden geconcludeerd dat de nationale rechter bevoegd is om kennis te nemen van de geschillen over de toepassing van verordening nr. 2187/93 door de nationale instanties, met name wanneer het, zoals in de onderhavige zaken, gaat om geschillen over schaderegelingsovereenkomsten tussen genoemde instanties en de betrokken producenten.

De tweede vraag

49. Gezien het ontkennende antwoord op de eerste vraag moet ook de tweede worden beantwoord, omdat het Verwaltungsgericht juist voor dit geval het Hof heeft gevraagd of op een krachtens verordening nr. 2187/93 gesloten overeenkomst de bepalingen van het nationale procesrecht dan wel de algemene rechtsbeginselen die

21 — Zie met name de arresten van 12 december 1979, Hans-Otto Wagner/Commissie (12/79, Jurispr. blz. 3657, punt 10), en van 26 februari 1986, Krohn/Commissie (175/84, Jurispr. blz. 753, punt 18).

22 — Arresten Laga/Commissie, punt 47, en Landuyt/Commissie, reeds aangehaald, punt 47.

de rechtsordes van de lidstaten gemeen hebben, moeten worden toegepast.

50. Naar mijn mening ligt het antwoord op die vraag al in zekere zin in het antwoord op de vorige vraag besloten. Volgens reeds lang gevestigde rechtspraak van het Hof moet de tenuitvoerlegging van een communautaire verordening, indien dit de taak van de nationale instanties is, voldoen aan de voorschriften van het nationale recht. Het Hof verklaart namelijk dat in de gevallen „waarin de nationale instanties een communautaire verordening ten uitvoer moeten leggen onder toezicht van de nationale rechter, [...] deze uitvoering met inachtneming van de nationale vormvoorschriften en procedurele bepalingen van de betrokken lidstaat [dient] te geschieden. Het is evenwel vaste rechtspraak van het Hof, dat slechts een beroep kan worden gedaan op nationale bepalingen voorzover dit voor de uitvoering van de gemeenschapsbepalingen nodig is en de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht door de toepassing van deze nationale bepalingen niet worden geschaad." [23]

51. Volgens mij is dit precedent zonder meer van toepassing op de onderzochte vraag, en moet aan het Verwaltungsgericht worden geantwoord dat, aangezien in verordening nr. 2187/93 hierover niets wordt bepaald, op de schaderegelingsovereenkomsten die krachtens deze verordening worden gesloten, de nationale procedurevoorschriften van toepassing zijn, voorzover deze toepassing niet van invloed is op de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht.

Overigens wordt mijns inziens aan dit antwoord niet afgedaan door het bezwaar van de Commissie dat hierdoor het gevaar ontstaat dat de communautaire regelgeving in de nationale rechtsstelsels op verschillende manieren wordt uitgelegd. Daarop kan immers moeiteloos worden geantwoord, dat artikel 177 van het EG-Verdrag (thans artikel 234 EG), juist ter vermijding van die kans op verschillende interpretaties van het gemeenschapsrecht waardoor de gelijke behandeling van de marktdeelnemers in alle lidstaten gevaar zou lopen, voorziet in de procedure van de prejudiciële verwijzing. Zoals bekend, kunnen nationale instanties door middel van deze procedure in gevallen zoals het onderhavige het Hof verzoeken om een antwoord op elke mogelijke vraag over de uitlegging en de geldigheid van de relevante gemeenschapsbepalingen [24].

De derde vraag

52. Met zijn derde vraag wenst het Verwaltungsgericht van het Hof te vernemen,

23 — Arrest van 6 mei 1982, BayWa e.a. (146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. blz. 1503, punt 29); zie eveneens de arresten van 5 maart 1980, Ferwerda (265/78, Jurispr. blz. 617, punt 10); 21 september 1983, Deutsche Milchkontor e.a. (205/82 tot en met 215/82, Jurispr. blz. 2633, punten 15 e.v.), en 7 juli 1987, Étoile commerciale en CNTA/Commissie (89/86 en 91/86, Jurispr. blz. 3005, punt 12).

24 — Arrest Sucrimex en Westzucker/Commissie, reeds aangehaald, punt 24.

in hoeverre bepaalde algemene rechtsbeginselen, en met name het vertrouwensbeginsel, een weerslag hebben op geschillen over de betrokken schaderegelingsovereenkomsten. Meer in het bijzonder wenst het te vernemen of dit beginsel eraan in de weg staat dat nationale instanties die namens en voor rekening van de gemeenschapsinstellingen een dergelijke overeenkomst hebben gesloten, deze nadien kunnen vernietigen (en zo ja, onder welke voorwaarden), indien zij vaststellen dat de voorwaarden voor het doen van een vergoedingsvoorstel niet meer worden vervuld of zelfs indien zij vaststellen dat die voorwaarden enkel zijn vervuld omdat de bevoegde nationale instanties, nog steeds uitsluitend op grond van het vertrouwensbeginsel, geen invloed kunnen uitoefenen op de toekenningsvoorwaarden voor de vergoeding.

53. Ook hierop is het antwoord naar mijn mening in de rechtspraak van het Hof te vinden. Ik verwijs hierbij slechts naar het arrest Deutsche Milchkontor e.a. In deze zaak moest het Hof zich uitspreken over de terugvordering van ten onrechte betaalde steun, en bevestigde daarbij in de eerste plaats een duidelijke lijn in zijn rechtspraak, namelijk dat het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel volwaardig deel uitmaken van de communautaire rechtsorde. Vervolgens verklaarde het Hof dat het niet in strijd is met deze rechtsorde dat een nationale wetgeving de eerbiediging van deze beginselen verzekert, wanneer het wegens schending van communautaire voorschriften noodzakelijk is om bestuurshandelingen in te trekken of door de overheid ten onrechte toegekende financiële prestaties terug te vorderen, zij het onder de voorwaarde dat de toepassing van genoemde beginselen plaatsvindt volgens dezelfde voorwaarden als voor zuiver nationale rechtsbetrekkingen gelden en dat ten volle rekening wordt gehouden met het belang van de Gemeenschap [25].

In dit verband heeft het Hof evenwel uitgemaakt „dat noch een onrechtmatig handelen van de Commissie of haar ambtenaren noch een met de gemeenschapsregeling strijdige praktijk van een lidstaat een gewettigd vertrouwen kan wekken bij de handelaar aan wie de aldus geschapen situatie ten goede komt [...]" [26]. „Daarom kan geen beroep op het vertrouwensbeginsel worden gedaan tegen een duidelijke bepaling van het gemeenschapsrecht en kan een daarmee strijdige handeling van een met de toepassing van het gemeenschapsrecht belaste nationale instantie bij een handelaar geen gewettigd vertrouwen op een met het gemeenschapsrecht strijdige behandeling doen ontstaan". [27] Zoals advocaat-generaal Mancini in die zaak opmerkte, heeft degene die schade heeft geleden in zulke gevallen altijd de mogelijkheid om voor de nationale rechter een schadevordering in te stellen tegen de instanties die aansprakelijk zijn voor de onregelmatigheden waardoor hij schade zou hebben geleden [28].

25 — Arrest Deutsche Milchkontor e.a., reeds aangehaald, punten 27 e.v.

26 — Zie arresten van 16 november 1983, Thyssen/Commissie (188/82, Jurispr. blz. 3721), en van 15 december 1982, Maizena (5/82, Jurispr. blz. 4601).

27 — Arrest van 26 april 1988, Krücken (316/86, Jurispr. blz. 2213, punt 24).

28 — Conclusie van advocaat-generaal Mancini in de zaak Krücken, reeds aangehaald, Jurispr. blz. 2231.

54. Het is aan de nationale rechter om te beoordelen of en hoe deze rechtspraak van toepassing is op de specifieke gevallen die hem worden voorgelegd. Het Hof behoeft volgens deze rechtspraak het Verwaltungsgericht slechts te antwoorden dat het gemeenschapsrecht zich er niet tegen verzet dat de instanties van een lidstaat het vertrouwensbeginsel in aanmerking nemen bij de beoordeling van de eventuele nietnakoming van de door het gemeenschapsrecht opgelegde voorwaarden, mits dit beginsel wordt toegepast volgens de voorwaarden die gelden voor zuiver nationale rechtsbetrekkingen en ten volle rekening wordt gehouden met het belang van de Gemeenschap.

Conclusie

55. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main als volgt te beantwoorden:

„1) Geschillen over de geldigheid en de vernietigbaarheid van schaderegelingsovereenkomsten die door de bevoegde nationale instanties zijn gesloten met producenten van melk of zuivelproducten uit hoofde van het vergoedingsstelsel dat is ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 2187/93 van de Raad van 22 juli 1993 inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen, vallen in beginsel onder de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties.

2) Aangezien in verordening nr. 2187/93 hierover niets wordt bepaald, zijn op de schaderegelingsovereenkomsten die krachtens deze verordening worden gesloten, de nationale procedurevoorschriften van toepassing, voorzover deze toepassing niet van invloed is op de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht.

3) Het gemeenschapsrecht verzet zich er niet tegen dat de instanties van een lidstaat het vertrouwensbeginsel in aanmerking nemen bij de beoordeling van de eventuele niet-nakoming van de door het gemeenschapsrecht opgelegde voorwaarden, mits dit beginsel wordt toegepast volgens de voorwaarden die gelden voor zuiver nationale rechtsbetrekkingen en ten volle rekening wordt gehouden met het belang van de Gemeenschap."