alinea, bevoegd om in elk afzonderlijk geval concreet te bepalen, welke gevolgen van een nietigverklaarde regelgevende handeling in stand moeten blijven. Mitsdien staat het aan het Hof om, ingeval het gebruik maakt van de mogelijkheid om de gevolgen van een in het kader van artikel 177 vastgestelde ongeldigheid voor het verleden te beperken, te beslissen of, met betrekking tot deze beperking van de werking van zijn arrest in de tijd, een uitzondering kan worden gemaakt ten gunste hetzij van de partij die het beroep bij de nationale rechter heeft ingesteld, hetzij van alle andere economische subjecten die vóór de ongeldigverklaring een zelfde actie hebben ondernomen, dan wel of, omgekeerd, ook voor economische subjecten die tijdig stappen ter waarborging van hun rechten hebben ondernomen, een enkel voor de toekomst werkende ongeldigverklaring een passend rechtsherstel vormt.

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 14 november 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Uit de prejudiciële vragen van het Tribunal d'instance te Parijs, waarover het Hof zich in deze zaak zal moeten uitspreken, blijkt eens te meer het belang en de weerklank van 's Hofs arresten van 15 oktober 1980 en met name van het arrest-Roquette (de zogenoemde mais-zaken: 4/79, Providence agricole de la Champagne; 109/79, Maïseries de Beauce; en 145/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 2823, 2883 en 2917, met conclusie van advocaat-generaal Mayras, ibid., blz. 2855).

In laatstgenoemde zaak had het Tribunal d'instance te Rijsel bij vonnis van 29 juni 1979 zeven prejudiciële zaken aan het Hof voorgelegd. In de eerste zes vragen werd indirect de geldigheid aan de orde gesteld van verordening (EEG) nr. 652/76 van de Commissie van 24 maart 1976 houdende wijziging van de monetair compenserende bedragen naar aanleiding van de ontwikkeling van de wisselkoersen van de Franse frank.

In die zaak verklaarde het Hof voor recht:

„1) Verordening nr. 652/76... is ongeldig

— voor zover daarbij de compenserende bedragen voor maiszetmeel zijn vastgesteld op een andere grondslag dan die van de interventieprijs van mais, verminderd met de restitutie bij de produktie van zetmeel;

...

— voor zover daarbij de compenserende bedragen voor de verschillende, bij de verwerking van een bepaalde hoeveelheid van een zelfde basisprodukt, zoals mais of tarwe, in een bepaalde produktieketen verkregen produkten, zijn vastgesteld op een aanzienlijk hoger niveau dan het compenserende bedrag voor die bepaalde hoeveelheid van het basisprodukt;

...

1 — Vertaald uit het Frans.

3) Voor wat betreft het vóór de datum van dit arrest gelegen tijdvak, wordt door de erkenning van de ongeldigheid van de bovenbedoelde bepalingen niet de weg geopend voor betwisting van een op grond van die bepalingen verrichte heffing of toekenning van monetair compenserende bedragen door de nationale autoriteiten."

In dit laatste punt van het dictum preciseerde het Hof de gevolgen die de uitgesproken ongeldigverklaring diende te hebben, door er slechts werking *ex nunc* aan toe te kennen.

Ter rechtvaardiging van deze beperking had het Hof overwogen:

„Weliswaar zijn in het Verdrag de gevolgen van een ongeldigverklaring in het kader van een prejudiciële procedure niet uitdrukkelijk omschreven, doch de artikelen 174 en 176 bevatten nauwkeurige regels met betrekking tot de gevolgen van de nietigverklaring van een verordening in het kader van een rechtstreeks beroep. Zo bepaalt artikel 176, dat de instelling die de vernietigde handeling heeft verricht, gehouden is de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. In de arresten van 19 oktober 1977 (gevoegde zaken 11/76 en 16/77, Ruckdeschel e.a., Jurispr. 1977, blz. 1753, en gevoegde zaken 124/76 en 20/77, Moulins Pont-à-Mousson e.a., Jurispr. 1977, blz. 1795) heeft het Hof in het kader van een prejudiciële procedure reeds naar dat voorschrift verwezen" (r.o. 51).

„In casu moet artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag, bepalende dat het Hof die gevolgen van de vernietigde verordening kan aanwijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd, overeenkomstige toepassing vinden om dezelfde redenen van rechtszekerheid als die welke aan genoemde bepalingen ten grondslag liggen. In de eerste plaats zou de ongeldigheid waarom het in casu gaat, aanleiding kunnen geven tot terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen door daarbij belanghebbende ondernemingen in landen met een zwakke valuta en nationale overheidsinstanties in landen met een sterke valuta, hetgeen, wegens het ontbreken van eenvormigheid in de toepasselijke nationale wettelijke regelingen, tot aanzienlijke verschillen in behandeling en bijgevolg tot nieuwe distorsies van de mededinging zou kunnen leiden. In de tweede plaats kunnen de economische nadelen die voortvloeien uit de ongeldigheid van de betrokken bepalingen van de verordeningen niet worden geschat dan aan de hand van beoordelingen waartoe ingevolge verordening nr. 974/71 alleen de Commissie bevoegd is, die daarbij rekening heeft te houden met andere relevante factoren zoals de toepassing van de groene koers op de restitutie bij de produktie" (r.o. 52).

Deze uitspraak heeft in de doctrine veel stof doen opwaaien en is in Frankrijk op algemene kritiek gestoten. Het Tribunal dat de betrokken vragen had gesteld, achtte zich niet gebonden aan het derde punt van het dictum van 's Hofs arrest. Waar het geen rekening wenste te houden met de door het Hof aan de ongeldigheid verbonden werking *ex nunc*, doch wèl met de ongeldigheid als zodanig, veroordeelde het de Franse staat (de douane-administratie) tot terugbetaling aan Roquette Frères van de krachtens de ongeldig verklaarde bepalingen geheven monetair compenserende bedragen (hierna: mcb's).

Dat vonnis van 15 juli 1981 werd in hoofdzaak bevestigd bij het arrest van de Cour d'appel te Douai van 19 januari 1983, waartegen cassatieberoep is ingesteld dat thans nog voor de Cour de cassation aanhangig is.

2. Dit is de context waarin de onderhavige prejudiciële verwijzing van het Tribunal d'instance te Parijs moet worden gezien. Alvorens uitspraak te doen op de door de Société des produits de maïs uitgebrachte dagvaarding tegen de Franse douane-administratie, strekkende tot terugbetaling van de door laatstgenoemde krachtens verordening nr. 652/76 ter zake van mcb's geheven bedragen, verzoekt het Tribunal het Hof de navolgende vragen te beantwoorden:

„1) Zijn de bepalingen van verordening nr. 652/76 van de Commissie van 24 maart 1976 tot vaststelling van de monetair compenserende bedragen bij de uitvoer van gebroken mais (post 10.05, thans 23.02), gluten (post 23.03) en produkten vallende onder de posten 11.08 A I, 17.02 B I a), 17.02 B I b), 17.02 B II a), 17.02 B II b), 17.02-23, 17.02-28.0, 17.02-28.1, 35.05 A, 29.04-77.001, rechtsgeldig ?

2) Zo neen, in hoeverre dienen zij dan ongeldig te worden verklaard ?

3) Tot welke rechtsgevolgen leidt zodanige ongeldigheid wanneer om gehele of gedeeltelijke restitutie wordt verzocht van monetair compenserende bedragen welke door de nationale overheid krachtens de bepalingen van verordening nr. 652/76 van de Commissie van 24 maart 1976 zijn geheven ?

4) Mocht de naar behoren vastgestelde ongeldigheid van een communautaire verordening ertoe leiden dat voor het verleden niet meer kan worden getornd aan monetair compenserende bedragen welke krachtens die verordening zijn geheven, houdt zulks dan tevens in — en, zo ja, in hoeverre — dat iedere betaling ter zake van zulke monetair compenserende bedragen is uitgesloten ?"

Schriftelijke en mondelinge opmerkingen zijn enkel gemaakt door verzoekster in het hoofdgeding en door de Commissie.

3. De Commissie erkent dat de betrokken produkten alle zijn afgeleid van mais. Maiszetmeel uitgezonderd, gaat het in deze zaak echter om andere produkten dan in de zaak-Roquette. Niettemin erkent zij dat verordening nr. 652/76, ook wat de voor al deze andere produkten — uitgezonderd gluten (post 23.02 A I) — vastgestelde mcb's betreft, ongeldig moet worden verklaard. Na het arrest-Roquette zijn overigens zowel voor maiszetmeel als voor die andere produkten, gluten uitgezonderd, nieuwe mcb's vastgesteld, die golden vanaf de datum waarop dat arrest werd uitgesproken.

4. De Société des produits de maïs wijst erop, dat de bedragen waarvan zij voor de nationale rechter terugbetaling vordert, zijn geheven vóór de datum waarop het arrest-Roquette werd gewezen, namelijk 15 oktober 1980. Zij acht het derhalve van bijzonder belang, „dat het netelige vraagstuk van de werking in de tijd van prejudiciële arresten tot ongeldigverklaring voor het Hof ter sprake komt." Zij verzoekt het Hof zijn standpunt te herzien, omdat haars inziens „artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag niet analogisch kan worden toegepast in een procedure krachtens artikel 177."

De argumentatie van verzoekster in het hoofdgeding is tweeledig:

— de uitzonderingsbepaling van artikel 174, tweede alinea, mag slechts restrictief worden toegepast, hetgeen analogische toepassing in een prejudiciële procedure waarin een oordeel over de geldigheid wordt gevraagd, uitsluit; een dergelijke uitbreiding is niet te rechtvaardigen met een beroep op de analogische toepassing van artikel 176, eerste alinea, die, wel verre van de draagwijdte van artikel 177 in gevaar te brengen, de rechtstreekse werking van het

gemeenschapsrecht juist versterkt; een passende rechtvaardiging is tenslotte evenmin te vinden in 's Hofs arrest van 8 april 1976 (zaak 43/75, Defrenne II, Jurispr. 1976, blz. 455);

— de door het Hof in de zaak-Roquette aanvaarde oplossing leidt ertoe, dat een onwettige toestand wordt gehandhaafd; deze oplossing is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht, en zou, indien zij algemeen werd toegepast, artikel 177 tot een dode letter maken, aangezien elke voor de nationale rechter ingestelde principale vordering van dezelfde aard niet ontvankelijk zou zijn wegens ontbreken van procesbelang.

5. De Commissie is van mening, dat de prejudiciële vragen van het Tribunal d'instance te Parijs „zijn bedoeld om voor het Hof een debat uit te lokken over de analogische toepassing van artikel 174, tweede alinea, ... hetgeen in zaak 145/79 achterwege was gebleven doordat deze kwestie eerst ter terechtzitting door de Commissie ter sprake is gebracht."

Deze uitbreiding is haars inziens gerechtvaardigd op grond van het vereiste van eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht en van de rechtszekerheid. Daarom zouden de prejudiciële arresten van het Hof algemene — of tenminste niet tot het betrokken geval beperkt blijvende — werking *erga omnes* hebben. Daarbij citeert de Commissie uiteraard het arrest van 13 mei 1981 (zaak 66/80, International Chemical Corporation, Jurispr. 1981, blz. 1191) doch zij wijst er tevens op, dat het Hof, waar het in deze uitspraak nogmaals verklaarde dat de gemeenschapsinstelling waarvan de ongeldig bevonden handeling afkomstig is, gehouden is de nodige maatregelen te nemen om de vastgestelde onverenigbaarheid op te heffen, daarmee het gewoonlijk voor beroepen tot nietigverklaring of wegens nalaten geldende artikel 176 naar analogie toepaste in een prejudiciële zaak.

De gelijkstelling in 's Hofs rechtspraak van nietigverklarings- en ongeldigverklaringsarresten brengt volgens de Commissie mee, dat de laatste werking *ex tunc* bezitten. De door een ongeldigverklaringsarrest veroorzaakte verstoring van bestaande rechtsbetrekkingen behoeft dan ook niet wezenlijk te verschillen van die welke een nietigverklaringsarrest teweegbrengt, met name gezien de belangrijke verschillen tussen de onderscheiden wettelijke regelingen van de Lid-Staten ten aanzien van verjaringstermijnen. Nu kennen de meeste rechtsstelsels wel mogelijkheden om de terugwerkende kracht van een nietigverklaring te beperken. Voor het gemeenschapsrecht is een dergelijke mogelijkheid voorzien in artikel 174, tweede alinea, op grond waarvan het Hof het rechtszekerheidsbeginsel kan laten prevaleren boven het wettigheidsbeginsel. Het Hof heeft deze uitzondering overigens toegepast in het bovengenoemde arrest Defrenne en wel door de rechtstreekse werking van artikel 119 EEG-Verdrag in de tijd te beperken.

De Commissie voegt hieraan toe, dat wanneer het in een bepaald geval omwille van de rechtszekerheid gerechtvaardigd kan zijn om de gevolgen van een ongeldigverklaring in de tijd te beperken, enkel het Hof van Justitie, na afweging van de betrokken belangen, in het betrokken arrest zelf tot een dergelijke beperking kan besluiten. Wegens het gevaar van aantasting van de noodzakelijke eenheid van het gemeenschapsrecht zou in geen geval de nationale rechter een dergelijke beslissing mogen nemen.

Niettemin meent de Commissie, dat de uitspraak van het arrest-Roquette zou moeten worden omgebogen in de richting van het arrest-Defrenne: door de analogische toepassing van artikel 174, tweede alinea, bezit

het arrest tot ongeldigverklaring weliswaar werking *ex nunc*, doch ten opzichte van degenen die de regelmatigheid van de ongeldigverklaarde verordening reeds hebben betwist, behoudt het werking *ex tunc*. Als grond voor deze „uitzondering op een uitzondering" noemt zij de noodzaak om aan particulieren die zich tijdig in rechte hebben voorzien, een doeltreffende rechtsbescherming te waarborgen, waarbij zij nog opmerkt, dat de Commissie in staat is om de compenserende bedragen die toegepast hadden moeten worden, opnieuw te berekenen.

Voor een dergelijke ombuiging zou volgens de Commissie evenwel geen reden zijn,

— wanneer de werking *ex nunc* geen werkelijk nadeel voor de belanghebbende meebrengt, of

— wanneer het Hof, evenals in het arrest van 15 oktober 1980, vaststelt dat de terugbetaling van de onverschuldigd betaalde bedragen „tot aanzienlijke verschillen in behandeling en bijgevolg tot nieuwe distorsies van de mededinging zou kunnen leiden." Dit risico zou kunnen worden beoordeeld op grond van met name de financiële gevolgen die uit een herberekening van de mcb's door de Commissie zouden voortvloeien.

6. De Franse staat heeft in de onderhavige procedure geen opmerkingen ingediend, ofschoon hij in het hoofdgeding als verwerende partij optreedt en in het hoofdgeding dat tot 's Hofs arrest van 15 oktober 1980 heeft geleid, cassatieberoep heeft ingesteld tegen het arrest van de Cour d'appel te Douai van 19 januari 1983.

7. De feitelijke gronden die voor het Hof aanleiding waren om aan de ongeldigverklaring van de betrokken verordening enkel werking *ex nunc* te verbinden, zijn in deze zaak niet bestreden.

Kort gezegd, verzoekt dus de Société des produits de maïs het Hof, zijn rechtspraak om louter juridische redenen te *herzien*.

De Commissie daarentegen bepleit slechts een *bijstelling* van deze rechtspraak.

8. De werking in de tijd van de uitspraak waarbij het Hof de onwettigheid van een communautaire handeling vaststelt, wordt beheerst door twee beginselen: enerzijds is terzake het Hof bij uitsluiting bevoegd, en anderzijds wordt de onwettige handeling geacht nimmer te hebben bestaan.

De uitsluitende bevoegdheid van het Hof ligt besloten in het door het Verdrag geschapen stelsel van beroepswegen: uit de artikelen 173-176 betreffende het beroep tot nietigverklaring, en uit artikel 177 voor wat de prejudiciële verwijzing tot beoordeling van de geldigheid betreft, blijkt duidelijk dat het Hof als enige heeft te oordelen over de wettigheid van een handeling van secundair recht. Zo besliste het Hof, dat een verordening moet worden geacht geldig te zijn zolang de ongeldigheid ervan niet door het Hof zelf is vastgesteld (zaak 101/78, Granaria, Jurispr. 1979, blz. 623, r.o. 4-5).

In het kader van artikel 177 staat het zonder twijfel in de eerste plaats aan de nationale instanties om in hun eigen rechtsorde de consequenties uit een ongeldigverklaring te trekken (zaak 23/75, Rey Soda, Jurispr. 1975, blz. 1279, r.o. 51). Doch de strikte toepassing van de uit artikel 177 voortvloeiende functionele bevoegdheidsverdeling is niet zonder problemen. De uitoefening van de rechten die particulieren rechtstreeks kunnen ontlenen aan bepalingen van gemeenschapsrecht en met name aan volgens artikel 189 rechtstreeks toepasselijke verordeningen wordt immers beheerst door de voorschriften van het nationale recht: zo besliste het Hof dat, bij gebreke van enige

gemeenschapsregeling terzake, onder bepaalde voorwaarden de nationale procesregels van toepassing zijn (zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989, r.o. 5). Nauwkeuriger gezegd, verklaart het Hof een verordening onwettig, dan moet het recht op terugbetaling van door de nationale autoriteiten voor rekening van de Gemeenschap te veel geïnde bedragen worden geldend gemaakt voor de nationale rechterlijke instanties overeenkomstig de nationale procesrechtelijke voorschriften, mits deze niet discriminerend zijn (zaak 26/74, Roquette, Jurispr. 1976, blz. 677, r.o. 9-11; zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. 1980, blz. 617, r.o. 10 en 12; en zaak 130/79, Express Dairy Foods, Jurispr. 1980, blz. 1887, r.o. 12). Deze algemene bevoegdheidsverdeling geldt evenzeer wanneer de vordering tot terugbetaling berust op schending of verkeerde uitlegging van het gemeenschapsrecht door de nationale autoriteiten, als wanneer de betrokken nationale instantie louter uitvoering heeft gegeven aan een achteraf ongeldig verklaarde bepaling van gemeenschapsrecht (zie de conclusie van de advocaat-generaal Capotorti in de zaak-Express Dairy Foods, blz. 1908-1910 en de aangehaalde rechtspraak). Deze verdeling is het gevolg van een procedureel „deficit" van de Gemeenschap op een gebied (heffing van de eigen middelen) dat nochtans tot haar eigen bevoegdheden behoort en waarop de nationale autoriteiten nog slechts een restbevoegdheid van procedurele aard bezitten (zaak 130/79, r.o. 10-11).

Dit procedurele knelpunt — hoe zeer ook te betreuren (zaak 130/79, r.o. 12) — kan evenwel niet afdoen aan het feit, dat het Hof exclusief bevoegd is om de wettigheid van communautaire handelingen te toetsen. Met name kan het geen aanleiding geven voor de conclusie, dat de rechterlijke instanties van de onderscheiden Lid-Staten zich op grond van nationale en mogelijk onderling uiteenlopende voorschriften eenzijdig zouden mogen uitspreken over de werking *ratione temporis* van een door het Hof vastgestelde onwettigheid; daarmee zou tevens de grondslag van de *oorspronkelijke* bevoegdheidsverdeling en de doelstelling van eenvormige toepassing van het communautaire recht worden aangetast (zaak 166/73, Rheinmühlen, Jurispr. 1974, blz. 33, r.o. 2).

Er is echter meer. Zoals het Hof in het arrest-International Chemical Corporation overwoog, gelden bij de geldigheidstoetsing in het kader van artikel 177 „naast de eis van eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht bijzonder dwingende eisen van rechtszekerheid". Hieruit leidde het Hof af, dat zijn arrest, „ofschoon het rechtstreeks alleen tot de verwijzende rechter is gericht, voor iedere andere rechter voldoende grond vormt om die handeling als ongeldig te beschouwen met het oog op een door hem te geven beslissing", zulks onverminderd de mogelijkheid om nieuwe prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen (zaak 66/80, Jurispr. 1981, blz. 1191, r.o. 12-14).

Tenslotte moet ik er nog op wijzen, dat de enkele vaststelling van de ongeldigheid van een communautaire handeling niet altijd volstaat om de onwettigheid van de bestreden rechtsregel ongedaan te maken: de gecompliceerde aanpassingen waartoe de aldus gebleken onwettigheid aanleiding kan geven, kunnen het noodzakelijk maken dat de bevoegde instellingen ingrijpen om er alle consequenties uit te trekken, zodat de nationale autoriteiten ze daarna zelf kunnen toepassen (gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel, Jurispr. 1977, blz. 1753, r.o. 11-13). Dit vormt mijns inziens

een verdere bevestiging van de exclusieve bevoegdheid terzake van het Hof en meer in het algemeen van de Gemeenschap.

9. Nu uitsluitend het Hof heeft te oordelen over de wettigheid van een communautaire handeling, moet het ook bij uitsluiting bevoegd zijn om, in de gevallen waarin daartoe aanleiding bestaat, de gevolgen van een ongeldigverklaring ten aanzien van derden en in de tijd te bepalen: men mag de uitoefening van 's Hofs uitsluitende bevoegdheid niet „opdelen" door het aan de nationale rechter over te laten, de werking van een door het Hof vastgestelde onwettigheid jegens derden of in de tijd te bepalen overeenkomstig de bepalingen van zijn nationale recht. In verband met de eigen kenmerken van elke rechtsorde zou dan ontegenzeglijk gevaar ontstaan voor een ongelijke toepassing van de gemeenschapsregels, leidend tot distorsies en daarmee tot discriminaties binnen de Gemeenschap. Het wettigheidsbeginsel kan niet variëren naar gelang van de in de onderscheiden nationale rechtsordes geldende regels voor de werking *rationae personae* of *ratione temporis* van de onwettigheid van een rechtsregel, zonder ernstig gevaar voor de eenvormige toepassing van de individuele rechten van de onderdanen van de Gemeenschap.

Ofschoon dus omwille van de logica van de prejudiciële verwijzing en de samenhang van het gemeenschapsrecht alleen het Hof bevoegd kan zijn om de werking in de tijd van de ongeldigverklaring van een verordening te bepalen, dragen om diezelfde redenen ook de nationale rechters een communautaire verantwoordelijkheid.

Zo gezien handelt het Tribunal d'instance te Parijs, door de naar aanleiding van het arrest-Roquette gerezen problematiek aan het Hof voor te leggen, als „gewone" communautaire rechter: waar immers artikel 177 beoogt

„verschillen te voorkomen in de uitlegging van het door de nationale rechterlijke instanties toe te passen gemeenschapsrecht, tracht het deze toepassing ook te waarborgen door de nationale rechter een middel te bieden ter oplossing van de moeilijkheden, waarop de vereiste volledige werking van het gemeenschapsrecht in de rechtsstelsels der Lid-Staten zou kunnen afstuiten" (zaak 166/73, r.o. 2, tweede alinea).

Het feit dat het Tribunal het Hof een in de doctrine en bij sommige nationale rechterlijke instanties omstreden vraag voorlegt, is een treffend voorbeeld van de onmisbare en vruchtbare samenwerking dankzij welke de nationale rechters en het Hof van Justitie door middel van de prejudiciële procedure tezamen de eerbiediging van de legaliteit in de Gemeenschap kunnen verzekeren. Het Tribunal geeft daarmee tevens uitdrukkelijk te kennen, dat het Hof bij uitsluiting bevoegd is om de onwettigheid van een gemeenschapsrechtelijke bepaling vast te stellen en, indien zulks mogelijk en noodzakelijk is, de werking daarvan jegens derden en in de tijd te bepalen.

10. Het tweede beginsel dat de bepaling van de werking van een uitspraak van het Hof over de wettigheid van een communautaire handeling beheerst, houdt in dat de vastgestelde onwettigheid *ex tunc* werkt. Dit geldt algemeen, zowel voor de ongeldigverklaring of nietigverklaring van een communautaire bepaling als voor de uitlegging ervan.

De krachtens artikel 177 gegeven uitlegging van een voorschrift van gemeenschapsrecht, aldus immers het Hof,

„verklaart en preciseert, wanneer daaraan behoefte bestaat, de betekenis en strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding moet of had moeten worden verstaan en toegepast.

Hieruit volgt dat het aldus uitgelegde voorschrift door de rechter ook kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist..." (zaak 61/79, Denkavit, Jurispr. 1980, blz. 1205, r.o. 16; zie ook de gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, Salumi, Jurispr. 1980, blz. 1237, r.o. 7-9; zaak 811/79, Ariete, Jurispr. 1980, blz. 2545, r.o. 5 en 6; en zaak 222/82, Apple and Pear, Jurispr. 1983, blz. 4083, r.o. 38).

Uit artikel 174, eerste alinea, volgt ondubbelzinnig dat een arrest tot nietigverklaring werking *ex tunc* heeft:

„Indien het beroep gegrond is, wordt de betwiste handeling door het Hof van Justitie nietig verklaard."

Gelet op het voorgaande, valt te begrijpen dat het Hof dezelfde oplossing heeft gekozen voor de werking in de tijd van de ongeldigverklaring. In zijn conclusie in de zogeheten „Quellmehl"-zaken toonde advocaat-generaal Capotorti zich een duidelijk voorstander van deze in de doctrine nochtans omstreden oplossing, zij het dat in die zaken de praktische gevolgen zijns inziens dienden te worden uitgewerkt door de instellingen (gevoegde zaken 117/76 en 16/77, 124/76 en 20/77, 64 en 113/76 „Quellmehl", conclusie van de advocaat-generaal Capotorti bij arrest 117/76 en 16/77, Ruckdeschel, Jurispr. 1977, blz. 1786 en 1791).

De bij 's Hofs arresten van 19 oktober 1977 in de „Quellmehl"-zaken uitgesproken ongeldigheid van de daar omstreden bepaling vormde de grondslag voor schadevergoedingsacties tegen de Gemeenschap (arresten van 4 oktober 1979, gevoegde zaken 64 en 113/76, 167 en 239/78, 27, 28 en 45/79, 241, 242, 245-250/78 en 238/78, 261 en 262/78, Jurispr. 1979, blz. 2955 e.v.; zie ook conclusie van de advocaat-generaal Reischl in zaak 66/80, Jurispr. 1981, blz. 1229). Advocaat-generaal Capotorti onderstreepte terecht het fundamentele belang van de werking *ex tunc* van de op 19 oktober 1977 vastgestelde ongeldigheid: zou de ongeldigheid slechts werking *ex nunc* hebben, dan hadden verzoekers geen enkele grondslag kunnen aanvoeren voor hun actie tot vergoeding van de schade, ontstaan vóór de vaststelling van de onwettigheid door het Hof (zaak 238/78, Ireks-Arkady, Jurispr. 1979, blz. 2955, conclusie van de advocaat-generaal Capotorti, blz. 2991).

Bij de op deze schadevergoedingsacties gewezen arresten heeft het Hof de Gemeenschap veroordeeld tot vergoeding van de schade die verzoekers hadden geleden in het tijdvak tussen de datum van inwerkingtreding van de communautaire bepaling en de datum waarop het Hof de ongeldigheid ervan had vastgesteld (zie in het bijzonder zaak 238/78, t.a.p., punt 1 van het dictum, blz. 2975, en het arrest van 13 november 1984, gevoegde zaken 256-257, 265, 267/80, 5 en 51/81 en 282/82, Birra Wührer, punt 2 van het dictum, Jurispr. 1984, blz. 3693). Deze oplossing is duidelijk bevestigd in het arrest-Express Dairy Foods: voor de High Court of Justice, Queen's Bench Division, vorderde de vennootschap Express Dairy Foods met een beroep op het arrest van 3 mei 1978 (zaak 131/77, Milac, Jurispr. 1978, blz. 1041), waarbij het Hof een bepaling van een verordening van de Commissie ongeldig had verklaard, terugbetaling van de aan het nationale interventiebureau ter zake van mcb's betaalde bedragen. Op de vraag van de nationale rechter, welke werking deze ongeldigverklaring bezat ten aanzien van het tijdvak vóór het arrest-Milac, verklaarde het Hof dat de tussen 1 februari 1973 en 11 augustus 1977 vastgestelde verordeningen van de Commissie ongeldig waren (zaak 130/79, reeds aangehaald, r.o. 8, en conclusie blz. 1905 e.v.).

Uit laatstbedoelde zaak blijkt, dat degenen op wie een door het Hof onwettig verklaarde communautaire bepaling is toegepast, zich op grond van de werking *ex tunc*, gekoppeld aan de werking *ultra partes* als omschreven in het arrest-International Chemical Corporation (zaak 66/80, reeds aangehaald, waar het Hof bovendien onderzocht, welke gevolgen een ongeldig verklaarde verordening teweegbracht „zoals zij werd toegepast vóór haar ongeldigheid werd vastgesteld" — r.o. 22), op die ongeldigverklaring kunnen beroepen om een vordering tot terugbetaling in te stellen, voor zover dit — het zij nogmaals gezegd — overeenkomstig de nationale procedurevoorschriften nog mogelijk is.

Aldus kan de nationale rechter in voorkomend geval — om het te zeggen met de woorden waarmee het Hof de werking *ex tunc* van de uitlegging van het gemeenschapsrecht heeft omschreven — 's Hofs uitspraak ook toepassen op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om toetsing van de geldigheid is beslist.

Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat, waar het Hof bij uitsluiting bevoegd is om de onwettigheid van een communautaire handeling vanaf de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen, het noodzakelijkerwijs als enige bevoegd is om bij uitzondering de gevolgen daarvan te beperken: deze mogelijkheid moet evenwel binnen nauwe grenzen blijven, daar anders afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de werking *ex tunc*.

11. Als argument tegen deze mogelijkheid zou kunnen worden aangevoerd, dat men het rechtszekerheidsbeginsel laat prevaleren boven het wettigheidsbeginsel.

In deze reeds ingewikkelde materie is echter wat dit betreft, geen plaats voor twijfel: het wettigheidsbeginsel maakt deel uit van het rechtszekerheidsbeginsel. Immers, is grotere zekerheid denkbaar dan voortvloeit uit de strikte toepassing van de wet ? Het kan echter voorkomen — en sommigen zullen daarin een voorbeeld zien van het adagium *summum ius summa iniuria* — dat de volledige en onbeperkte toepassing in de tijd van een norm, tot dan toe als vaststaand beschouwde situaties ernstig kan verstoren. Het rechtszekerheidsbeginsel en het wettigheidsbeginsel komen dan met elkaar in conflict, en het is zaak in dat geval daarvoor een oplossing te vinden.

De verschillende nationale rechtsstelsels kennen regels en praktijken om deze conflicten op te lossen. De verjaring — acquisitief of extinctief — is een voorbeeld daarvan. Een ander voorbeeld zijn de wetten waarbij een bepaalde onwettige rechtstoestand wordt geldig verklaard. Deze „consolidatie" kan voortvloeien uit een wet of een rechterlijke uitspraak. In het gemeenschapsrecht is deze mogelijkheid voor wat het beroep tot nietigverklaring betreft, uitdrukkelijk voorzien in artikel 174, tweede alinea, waar is bepaald:

„Wat echter de verordeningen betreft, wijst het Hof van Justitie, zo het dit nodig oordeelt, die gevolgen van de vernietigde verordening aan, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd."

Zoals reeds gezegd, is deze uitzondering ingegeven door de noodzaak, de eisen van de communautaire wettigheid in overeenstemming te brengen met die van de rechtszekerheid. De kans op een dergelijke tegenstrijdigheid hangt vooral af van de toepassingsduur van de betrokken communautaire handeling. In het kader van het beroep tot nietigverklaring is de verjaringstermijn kort genoeg om die kans te beperken, zoals overigens ook uit 's Hofs rechtspraak blijkt.

Deze kans is daarentegen groter in het kader van artikel 177, omdat de uitlegging en de geldigheidstoetsing verscheidene jaren na de inwerkingtreding van de betrokken bepaling kunnen plaatsvinden.

Daarom zag het Hof zich genoopt in dit kader aan te geven, onder welke voorwaarden zijn uitspraken werking *ex nunc* konden hebben. De rechtspraak terzake begint met het arrest-Defrenne II, waarin het Hof de rechtstreekse werking van artikel 119 EEG-Verdrag in de tijd beperkte tot het na de dag van de uitspraak van dit arrest gelegen tijdvak, „behoudens wanneer een werknemer reeds een beroep in rechte of een daarmee gelijk te stellen klacht heeft ingediend" (zaak 43/75, reeds aangehaald, r.o. 75).

Daarbij wees het Hof weliswaar erop, dat

„dit er niet toe moet leiden dat de objectiviteit van het recht geweld wordt aangedaan en omwille van de weerslag die een rechterlijke beslissing voor het verleden kan hebben, de toepassing van dat recht in de toekomst in gevaar wordt gebracht",

doch wenste het niettemin bij wijze van uitzondering rekening te houden met de omstandigheid, dat de belanghebbende partijen door het gedrag van bepaalde Lid-Staten en de Commissie konden zijn misleid, zodat

„dwingende overwegingen van rechtszekerheid met betrekking tot alle, openbare zowel als particuliere, belangen zich er in beginsel tegen verzetten dat in het verleden betaalde lonen wederom in geding [werden] gebracht" (ibid., r.o. 71-74).

Zoals het Hof in een latere uitspraak verklaarde, ging het in evenbedoelde zaak erom, „met toepassing van een aan de communautaire rechtsorde inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid", ernstige problemen „die zijn arrest voor het verleden zou kunnen meebrengen voor te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen", te voorkomen, en wel door „voor iedere belanghebbende beperkingen te stellen aan de mogelijkheid met een beroep op de aldus uitgelegde bepaling die rechtsbetrekking weer in geding te brengen" (zaak 61/79, reeds aangehaald, r.o. 17).

Het Hof verklaarde anderzijds, dat „het fundamentele vereiste van eenvormige en algemene toepassing van het gemeenschapsrecht impliceert dat enkel het Hof van Justitie heeft te beslissen over de beperkingen *ratione temporis* van de gevolgen van de door hem gegeven uitlegging", en in verband met het uitzonderlijke karakter van een dergelijke beslissing wees het erop, dat „een dergelijke beperking evenwel slechts aanvaardbaar is in het arrest waarin de gevraagde uitlegging wordt gegeven" (zie reeds aangehaalde zaken 811/79, r.o. 7 en 8, 128/79, r.o. 10-12, en 61/79, r.o. 18).

12. Uit deze rechtspraak, in samenhang met de beslissingen waarin het Hof een geleidelijke gelijkstelling tussen arresten tot ongeldigverklaring en tot nietigverklaring tot stand bracht (zie inzonderheid conclusie van de advocaat-generaal Reischl in zaak 66/80, Jurispr. 1981, blz. 1227-1230), volgde welhaast vanzelfsprekend dat, ter oplossing van een zelfde conflict, deze uitzondering eveneens toepassing vond in het kader van prejudiciële verzoeken om toetsing van geldigheid, en wel onder de in het arrest-Denkavit geformuleerde voorwaarden dat, zonder beperking van de gevolgen in de tijd, de te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen ernstig zouden worden verstoord bij toepassing met terugwerkende kracht van 's Hofs arrest.

Juist omdat het een uitzondering betreft, moeten deze voorwaarden stellig strikt worden uitgelegd. Werking *ex nunc* kan daarom slechts in aanmerking komen „wanneer geen andere oplossing mogelijk lijkt", en deze uitzondering kan uitsluitend worden gemaakt in het arrest waarin op het verzoek om uitlegging of toetsing van geldigheid wordt beslist (in deze zin conclusie van de

advocaat-generaal Reischl in zaak 66/80, Jurispr. 1981, blz. 1236).

Zo oordeelde het Hof in de op 15 oktober 1980 in de drie maiszaken gewezen arresten, dat de toepassing van de ongeldigverklaring met terugwerkende kracht slechts gepaard kon gaan met de kans op ernstige verstoringen van de te goeder trouw tot stand gekomen betrekkingen tussen de betrokkenen en hun respectieve nationale overheidsinstanties, of nauwkeuriger tussen deze betrokkenen en, via deze instanties, de Gemeenschap. Bij het ontbreken van andere oplossingen, vereiste het rechtszekerheidsbeginsel, „een aan de communautaire rechtsorde inherent algemeen rechtsbeginsel" (zaak 61/79, r.o. 17) dat een uitzondering werd gemaakt op de normale gevolgen van een door het Hof uitgesproken ongeldigverklaring.

13. Deze uitzondering moet evenwel beperkt blijven tot maatregelen die dergelijke verstoringen beogen te verhinderen. Dit zou overigens in de lijn liggen van het arrest-Defrenne II, dat de Commissie in casu wil zien toegepast.

Ofschoon de situaties bepaalde overeenkomsten vertonen, zijn zij mijns inziens niet helemaal met elkaar te vergelijken. In de zaak-Defrenne verkeerden alle werkgevers die met de terugwerkende kracht van de rechtstreekse werking van artikel 119 EEG-Verdrag zouden worden geconfronteerd, min of meer in dezelfde positie. Het is daarom begrijpelijk, dat de werking *ex nunc* van deze uitspraak beoogde „alle openbare zowel als particuliere belangen" te beschermen om aldus de sociaal-economische repercussies te voorkomen, die de toepassing van die uitspraak voor het verleden zou kunnen hebben (zaak 43/75, r.o. 74).

In de maiszaken daarentegen was de positie van belanghebbenden in landen met een sterke munt en van die in landen met een gedevalueerde munt verschillend als gevolg van de toepassing van mcb's. Slechts de eersten ontvingen mcb's van de Gemeenschap. Ofschoon dit geschiedde krachtens een later ongeldig verklaarde verordening, behoorden de in dat verband te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen te worden beschermd. In de gegeven omstandigheden was er geen andere mogelijkheid om recht te doen aan de eisen van rechtszekerheid dan die welke het Hof heeft aanvaard.

Maar wanneer — bij uitzondering, het zij nogmaals gezegd — rechtsbetrekkingen in stand worden gelaten die in het voordeel zijn van ondernemingen die van een onwettig voorschrift hebben geprofiteerd, moet dat dan niet ook gelden voor de gevolgen van die onwettigheid voor ondernemingen die, in tegenstelling tot andere, dezelfde bedragen wél hebben betaald ?

Ik meen van niet, omdat de draagwijdte van de uitzondering moet worden beperkt tot de maatregelen die ter voorkoming van ernstigere verstoringen strikt noodzakelijk zijn. Ten opzichte van de ondernemingen die mcb's hebben betaald, moet de ongeldigheid haar normale werking hebben, dat wil zeggen *ex tunc*, met dien verstande echter dat dit niet mag uitlopen op een ongerechtvaardigde verrijking, in zover die ondernemingen de door hen betaalde bedragen hebben afgewenteld op de prijzen van de betrokken produkten (zaak 130/79, r.o. 13 en 14).

14. Er bestaat mijns inziens dan ook geen reden om op deze rechtspraak terug te komen, zoals verzoekster in het hoofdgeding bepleit, en de door de Commissie voorgestelde bijstelling daarvan bevredigt mij even-

min. In de mij voor ogen staande wijziging kan de lijn van het arrest-Roquette worden doorgetrokken, maar tevens het uitzonderlijke en restrictieve karakter van de uitzondering op het beginsel van de werking *ex tunc* duidelijk tot uitdrukking worden gebracht.

15. Indien het Hof mijn voorstel zou overnemen, zijn daarmee tevens de tweede en derde vraag van het Tribunal beantwoord, terwijl de vierde vraag dan geen beantwoording meer behoeft.

Ten aanzien van de vraag tenslotte, of verordening nr. 652/76 ongeldig is voor wat de in de eerste vraag opgesomde produkten betreft, herinner ik eraan, dat uitsluitend nog de mcb's voor maiszemelen of gebroken mais (postonderverdeling 23.02 A I) in geding zijn. Vastgesteld moet worden, of als gevolg van de door het Hof ongeldig verklaarde berekeningsmethode een zwaardere last op dit produkt kwam te liggen.

Daartoe moest verzoekster aantonen — hetgeen zij niet heeft gedaan — dat het betrokken produkt was verkregen in een bepaalde produktieketen en dat er als gevolg van die berekeningsmethode een zwaardere last op rustte.

16. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging te verklaren voor recht:

1) Met betrekking tot de vaststelling van de monetair compenserende bedragen voor de produkten van postonderverdeling 23.02 A I is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 652/76 kunnen aantasten.

2) Met betrekking tot de vaststelling van de monetair compenserende bedragen voor de produkten van de onderverdelingen 11.08 A I, 17.02 B I, 17.02 B II, 23.03 A I, 29.04 C III b)1 en 35.05 A is verordening nr. 652/76 van de Commissie van 24 maart 1976 ongeldig om de redenen als vermeld in het arrest van 15 oktober 1980 in zaak 145/79 (punt 1, eerste streepje, van het dictum).

3) Voor wat de periode vóór 15 oktober 1980 betreft, wordt door de ongeldigverklaring van bovenbedoelde bepalingen niet de weg geopend voor betwisting van de op grond van die bepalingen door de nationale autoriteiten betaalde monetair compenserende bedragen.