# CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 6 MEI 1980 [1]

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

1. Nog niet zo lang geleden heeft het Hof enkele vragen van nationale rechters moeten beantwoorden over de uitlegging van het gemeenschapsrecht ter zake van het terugbetalen van heffingen die door particulieren onverschuldigd waren betaald krachtens nationale bepalingen die in strijd waren met het EEG-Verdrag. Ik doel hier in het bijzonder op de — nog niet gepubliceerde — arresten van 27 februari 1980 (zaak 68/79, Hans Just), en 27 maart 1980 (zaak 61/79, Denkavit Italiana). De onderhavige zaak daarentegen betreft een vordering om terugbetaling van bedragen die de Intervention Board for Agricultural Produce (het Britse orgaan, belast met het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het Verenigd Koninkrijk) van particulieren heeft ingevorderd op grond van een juiste toepassing van gemeenschapsbepalingen waarvan de geldigheid thans wordt betwist naar aanleiding van een prejudiciële beslissing van het Hof.

Express Dairy Foods Ltd, verzoekster in het hoofdgeding, die weipoeder uit het Verenigd Koninkrijk naar de andere Lid-Staten exporteert, heeft bij de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, een vordering ingesteld tegen voornoemd Brits interventiebureau tot terugbetaling van alle door haar bij wege van monetair compenserende bedragen (mcb'c) tussen 1 februari 1973 en 7 augustus 1977 betaalde bedragen. Dit rechtsgeding is een gevolg van het feit dat het Hof bij arrest van 3 mei 1978 (zaak 131/77, Milac, Jurispr. 1978, blz. 1041) artikel 1 van verordening nr. 539/75 van de Commissie ongeldig heeft verklaard, voor zover daarbij voor de periode van 3 maart tot 4 augustus 1975 mcb's voor het intracommunautaire handelsverkeer van weipoeder waren vastgesteld. Van mening dat uit deze uitspraak volgt dat alle tussen 1 februari 1973 en 7 augustus 1977 vastgestelde verordeningen over dezelfde materie als ongeldig moeten worden beschouwd voor zover daarin mcb's voor het intracommunautaire handelsverkeer van weipoeder waren vastgesteld, is verzoekster van oordeel recht te hebben op terugbetaling van de door haar krachtens die verordeningen onverschuldigd betaalde bedragen en op vergoeding van de rente daarover.

Daartegenover stelt verweerster dat de betrokken communautaire voorschriften, met inbegrip van de door het Hof bij bovengenoemd arrest ongeldig verklaarde verordening nr. 539/75, op het tijdstip waarop de gewraakte mcb's werden geheven, volstrekt bindend waren. Mitsdien betwist zij gehouden te zijn tot terugbetaling van die bedragen die zij voor rekening van de Gemeenschap krachtens een op haar rustende nauwkeurige verplich-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

ting heeft ingevorderd; bovendien zegt zij dat zij deze bedragen op het tijdstip waarop de vordering werd ingesteld, reeds overeenkomstig de instructies aan de Commissie had afgedragen.

Naar aanleiding van dit geschil heeft de Britse High Court bij beschikking van 23 juli 1979 het Hof drie prejudiciële vragen voorgelegd, waarmee hij in de eerste plaats vastgesteld wil zien of de ongeldigverklaring in genoemd arrest-Milac moet worden uitgebreid tot alle tussen 1 februari 1973 en 7 augustus 1977 vastgestelde verordeningen van de Commissie betreffende hetzelfde onderwerp; ten tweede of naar aanleiding van een prejudiciële beslissing houdende ongeldigverklaring van een verordening krachtens welke mcb's mogen dan wel moeten worden geheven, de nationale instanties ingevolge het gemeenschapsrecht gehouden zijn de geïnde bedragen terug te betalen, zo ja in hoeverre; en ten slotte of de eventuele terugbetalingsverplichting ook de betaling van rente inhoudt en, zo ja, met ingang van welke datum en tegen welke rentevoet.

2. Met betrekking tot de eerste vraag moet er allereerst op worden gewezen dat het Hof in het genoemde arrest-Milac van 3 mei 1978 artikel 1 van verordening nr. 539/75 van de Commissie ongeldig achtte, omdat het in strijd was met basisverordening nr. 974/71 van de Raad. Artikel 1, lid 2, sub b, van deze laatste verordening stond namelijk de invoering van mcb's enkel toe voor produkten waarvan de prijs afhankelijk is van die van de produkten waarvoor in interventiemaatregelen is voorzien. In het geval van weipoeder — een produkt waarop geen interventiemaatregel van toepassing is —, zou ter rechtvaardiging van de invoering van mcb's de prijs dus afhankelijk moeten zijn van die van magere-melkpoeder; het Hof stelde echter vast dat een dusdanige afhankelijkheid niet bestond. Men kan dus zeggen dat de ongeldigheid van genoemde bepaling van verordening nr. 539/75 een gevolg was van het feit dat de marktprijs van magere-melkpoeder geen enkele invloed heeft op de prijs van weipoeder.

Zoals de Commissie tijdens de onderhavige procedure heeft toegegeven, dient hetzelfde te gelden voor alle bepalingen betreffende hetzelfde onderwerp in andere verordeningen van de Commissie, die betrekking hebben op de periode tussen 1 februari 1973 en 7 augustus 1977. Het zou dan ook niet gerechtvaardigd zijn deze normen volgens een andere maatstaf te beoordelen dan het ongeldig verklaarde artikel 1 van verordening nr. 539/75.

De Commissie is het eens met dit standpunt en betoogt dat alle nationale rechterlijke instanties verplicht zijn de „ratio decidendi" van genoemd arrest-Milac toe te passen, in overeenstemming met het hoofddoel van artikel 177, te weten een eenvormige uitlegging en toepassing van het gemeenschapsrecht in alle Lid-Staten te waarborgen. Dit sluit aan bij hetgeen advocaat-generaal Warner heeft betoogd in zijn conclusie in zaak 112/76 (Manzoni, Jurispr. 1977, blz. 1662 e.v.), namelijk dat voor prejudiciële beslissingen de regel van „stare decisis" geldt, niet enkel voor het dictum van het arrest, maar meer in het algemeen ook voor de „ratio decidendi" ervan. De beginselen van een dergelijke beslissing zouden dus ook van toepassing zijn in gevallen die

niet volstrekt identiek zijn met die naar aanleiding waarvan zij zijn ontwikkeld.

Het lijkt mij ter beantwoording van de eerste vraag niet nodig een standpunt terzake in te nemen, aangezien de nationale rechter slechts vraagt of, gelet op het genoemde arrest-Milac, alle verordeningen van de Commissie die met betrekking tot dezelfde materie, doch voor andere tijdvakken tussen 1 februari 1973 en 7 augustus 1977 zijn uitgevaardigd, ongeldig zijn voor zover daarbij compenserende bedragen voor het handelsverkeer van weipoeder zijn vastgesteld. Het Hof nu kan deze ongeldigheid uitspreken op basis van de beschikbare gegevens, aangezien onbetwist is dat de feitelijke situatie gelijk is aan die in de zaak-Milac (dat wil zeggen, gedurende de gehele periode van 1 februari 1973 tot 7 augustus 1977 heeft de prijs van magere-melkpoeder de prijs van weipoeder niet beïnvloed) en dat rechtsoverwegingen waarop de beslissing in de zaak-Milac was gebaseerd, ook thans opgaan. Derhalve komt het mij voor dat het Hof, wat er ook zij van de theorie inzake de indirecte of algemene werking van uitspraken als die van 3 mei 1978, eenvoudig kan verwijzen naar zijn overwegingen in de zaak-Milac (dan wel ze kan herhalen) om alle bepalingen in geding ongeldig te verklaren.

3. In de prejudiciële vraag gaat het erom, of de nationale instanties die krachtens later ongeldig verklaarde communautaire voorschriften mcb's hebben geïnd, verplicht zijn deze terug te betalen en, zo ja, hoever deze verplichting strekt.

Voor een antwoord op deze vraag is het allereerst noodzakelijk de aard van het subjectieve recht te verduidelijken waarop degene die terugbetaling van deze bedragen vordert, zich beroept. Tegenover de nationale instanties die de mcb's hebben geheven, kan immers geen enkel recht op vergoeding van de door de heffing geleden schade worden geldend gemaakt — en in zoverre kunnen deze instanties dus ook niet verplicht zijn tot schadevergoeding —, om de eenvoudige reden dat een invordering krachtens vigerende communautaire verordeningen volstrekt wettig en zelfs verplicht is: verordeningen zijn immers verbindend totdat zij ongeldig worden verklaard. Zoals bekend, kan de staat in zoverre aansprakelijk zijn wegens door het gemeenschapsrecht voorgeschreven besluiten of gedragingen, als de nationale instanties die bepalingen niet dan wel verkeerd hebben toegepast. Geheel anders is het — zoals ik heb opgemerkt in mijn conclusie van 23 januari 1979 in de zaak-Granaria (Jurispr. 1979, blz. 624) — wanneer een Lid-Staat vigerende — zij het gebrekkige — communautaire verordeningen juist heeft toegepast, aangezien een gemeenschapsbesluit, dat een gebrek vertoont dat tot nietigverklaring of — in een prejudiciële procedure — ongeldigverklaring ervan kan leiden, tegenover de adressaten rechtsgevolg sorteert zo lang zij door het Hof niet ongeldig is verklaard.

Dientengevolge ware, indien in casu sprake zou zijn van een actie tot schadevergoeding op grond van vermeende aansprakelijkheid van de nationale instantie uit onrechtmatige daad, een dergelijk beroep stellig ongegrond te verklaren en zou enkel behoeven te worden

vastgesteld of, en onder welke voorwaarden, de Commissie daarvoor aansprakelijk was.

Maar in werkelijkheid beroept degene die terugbetaling vordert van bedragen die uit hoofde van later ongeldig verklaarde gemeenschapsbepalingen aan nationale organen zijn betaald, zich enkel op een recht op restitutie van het onverschuldigd betaalde. De corresponderende verplichting van het orgaan dat het bedrag heeft geïnd, onderstelt bepaaldelijk niet dat de invordering onwettig was; zulks in tegenstelling tot hetgeen het geval is bij de niet-contractuele aansprakelijkheid voor schade. Deze verplichting houdt enkel verband met het feit dat bij achterwege blijven van restitutie de schuldenaar ongerechtvaardigd zou worden verrijkt.

Mitsdien blijft te bezien of enig belang moet worden gehecht aan de omstandigheid dat een nationaal orgaan bepaalde onverschuldigde bedragen heeft ingevorderd, niet in het belang van de staat zelf, maar voor rekening van de Gemeenschap waaraan zij moeten worden afgedragen. Men zou immers kunnen menen dat in dergelijke gevallen de Gemeenschap zich ongerechtvaardigd verrijkt, waar de Lid-Staat, handelende in de uitoefening van een gebonden bevoegdheid, slechts een uitvoerende taak heeft als intermediair tussen de autoriteit die de belasting oplegt en degene te wiens laste ze komt. Zo gezien, zou men niet kunnen spreken van een restitutieverplichting ten laste van de staat: de rechthebbenden zouden de Commissie rechtstreeks moeten aanspreken uit hoofde van haar aansprakelijkheid voor het vaststellen van de — later ongeldig verklaarde — bepaling krachtens welke de bedragen door de Lid-Staat zijn ingevorderd. Dit is in wezen het standpunt dat wordt verdedigd door het interventiebureau, de verweerster in het hoofdgeding.

In de praktijk zou een regeling waarbij men terugbetaling zou kunnen vorderen van een gemeenschapsinstelling, het voordeel hebben dat ongelijke behandeling van justitiabelen die onderdaan zijn van verschillende Lid-Staten wordt voorkomen, wanneer zij proberen de voor hen nadelige gevolgen van een ongeldige gemeenschapsverordening ongedaan te maken. Bovendien zou dit geschillen voorkomen tussen de nationale interventiebureaus en de Commissie wanneer die bureaus tegenover die instelling een aanspraak geldend maken na aan een particulier bedragen te hebben terugbetaald die in tussentijd reeds aan de Commissie waren goedgeschreven of afgedragen.

's Hofs rechtspraak heeft echter al duidelijk gemaakt dat bedragen die zijn betaald op grond van gemeenschapsverordeningen waarvan de toepasselijkheid wordt bestreden, door de belanghebbenden niet rechtstreeks van de Gemeenschap kunnen worden teruggevorderd.

Bij arrest van 25 oktober 1972 (zaak 96/71, Haegeman, Jurispr. 1972, blz. 1005) heeft het Hof uitspraak gedaan op het beroep van een onderneming die onder meer terugbetaling vroeg van bedragen die de nationale instanties onrechtmatig zouden hebben ingevorderd op basis van verordeningen van de Commission (betreffende de „eigen middelen" van de Gemeenschap) die verzoekster niet op zich van toepassing achtte. Het Hof verklaarde dat de nationale rechterlijke instanties niet alleen bevoegd waren kennis te nemen van geschillen betreffende de uitlegging en de geldigheid van bedoelde verordeningen, maar ook van vorderingen tot terugbetaling van de heffingen die de nationale autoriteiten voor

rekening van de Gemeenschap hadden geïnd. Derhalve verwierp het Hof het door de betrokken onderneming tegen de Commissie ingestelde beroep tot hetzij nietigverklaring van de beschikking waarbij haar vrijstelling van een bepaalde heffing was geweigerd, na voorafgaande niet-toepasselijkverklaring van de desbetreffende verordeningen, hetzij tot restitutie van de betaalde bedragen. Voor het onderhavige geschil is het van weinig belang dat de zaak-Haegeman de door de nationale instanties en de Commissie aan een verordening gegeven uitlegging en niet de geldigheid van die verordening betrof: in die zaak werd tevens terugbetaling gevorderd van door nationale instanties voor rekening van de Gemeenschap geïnde bedragen, en het preliminaire probleem is in elk geval, vast te stellen of de gemeenschapsverordening voor deze inning een behoorlijke rechtsgrondslag bood. Waar het uiteindelijk op aankomt, is de reden waarom het Hof de nationale rechter bij uitsluiting bevoegd heeft verklaard ten aanzien van dusdanige vorderingen tot terugbetaling: de reden is gelegen in het feit dat de heffingen door de nationale instanties overeenkomstig nationale wettelijke en bestuursrechtelijke uitvoeringsbepalingen worden geïnd en de bedragen vervolgens ter beschikking van de Commissie worden gesteld. Dit geldt ook voor de inning van mcb's, waarop de onderhavige procedure betrekking heeft.

Een ander vermeldenswaardig precedent is het arrest van 27 januari 1976 (zaak 46/75, IBC, Jurispr. 1976, blz. 65). Daarin heeft het Hof, de conclusie van advocaat-generaal Warner (zij het met een andere redenering) overnemend, een beroep tot vergoeding van schade die verzoeker beweerde te hebben geleden doordat de Italiaanse douane een door hem onwettig geachte verordening van de Commissie betreffende mcb's had toegepast, niet ontvankelijk verklaard. Het Hof overwoog dat het beroep in wezen betrekking had op de rechtmatigheid van de heffing der litigieuze bedragen door de nationale instanties — belast met de uitvoering van de communautaire regeling betreffende de mcb's — en ertoe strekte de bedragen die onverschuldigd geheven zouden zijn, te doen terugbetalen door de Gemeenschap in plaats van door de nationale instanties. Evenals in het arrest-Haegeman verklaarde het Hof ook hier, dat in de zin van de betrokken gemeenschapsbepalingen „de concrete berekening en de heffing zaak is van de nationale instanties"; derhalve stond het aan de bevoegde nationale rechter om met toepassing van het gemeenschapsrecht en overeenkomstig de formele voorschriften van het nationale recht te beslissen over de wettigheid van zodanige uitvoeringshandelingen, zulks na eventuele aanwending van de in artikel 177 van het Verdrag bedoelde procedure, met name met betekking tot de geldigheid van de ten uitvoer gelegde gemeenschapsregeling.

Deze uitspraak bevestigt dus het in het arrest-Haegeman ontwikkelde criterium. Verder kan nog worden genoemd het arrest van 21 mei 1976 (zaak 26/74, Roquette Frères, Jurispr. 1976, blz. 677). Hieraan wil ik toevoegen dat advocaat-generaal Trabucchi in zijn conclusie van 31 maart 1976 in die zaak (ibidem, blz. 690) reeds uit de rechtspraak van het Hof had afgeleid dat „geschillen tussen burger en nationale overheid over betalingen welke door die overheid bij de haar opgedragen toepassing van het gemeenschapsrecht ten onrechte mochten

zijn ingevorderd, allereerst in het bestek van het nationale recht, door de bevoegde nationale rechter worden uitgewezen".

Dat betekent natuurlijk niet dat de terugbetaling van de door de Lid-Staat ingevorderde en reeds aan de Commissie goedgeschreven of afgedragen belastingen op kosten van die Lid-Staat dient te geschieden. Er ware dus aan vast te houden dat de nationale instanties zowel bij de terugbetaling als de invordering steeds voor rekening van de Gemeenschap handelen, die logischerwijze de genoemde geldelijke last moet dragen; maar dat is een probleem van de betrekkingen tussen Lid-Staten en Commissie, dat uiteraard pas nà de terugbetaling rijst.

4. Aan het begin verwees ik naar de arresten van 27 februari 1980 (zaak 68/79, Just) en 27 maart 1980 (zaak 61/79, Denkavit Italiana) en merkte ik op dat het probleem van de terugbetaling daar in een heel andere context speelde, namelijk in een situatie waarin de onverschuldigd betaalde heffingen door de Lid-Staten in strijd met de gemeenschapsvoorschriften aan particulieren waren opgelegd. Niettemin kunnen uit beide arresten bruikbare gegevens voor de oplossing van de onderhavige zaak worden geput.

Ik doel in het bijzonder op de volgende overweging die zowel voorkomt in het arrest-Just als — zij het enigszins afwijkend geformuleerd — in het arrest-Denkavit (in beide arresten r.o. 25): „Bij gebreke van gemeenschapsregelingen terzake van de restitutie van ten onrechte toegepaste nationale belastingen, is het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen ..." Verder heeft het Hof aan de vrijheid van de staten om het onderwerp te regelen, twee grenzen gesteld: de processuele voorwaarden mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale rechtsvorderingen, en zij mogen in geen geval de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde toegekende rechten praktisch onmogelijk maken. Ten slotte verklaarde het Hof dat met deze communautaire rechtsorde verenigbaar zijn eventuele nationale voorschriften waarin rekening wordt gehouden met het feit dat de ten onrechte betaalde belastingen door de onderneming in haar prijzen zijn verdisconteerd, dan wel de schade ten gevolge van discriminerende of beschermende fiscale maatregelen, voor zover deze tot een vermindering van de importen uit andere Lid-Staten hebben geleid, in aanmerking wordt genomen.

Het komt mij voor dat deze recente uitspraken van het Hof om verschillende redenen de aandacht verdienen. In de eerste plaats: ook al hebben zij naar de letter genomen betrekking op gevallen van terugbetaling van ten onrechte ingevorderde belastingen, het lijkt mij niet arbitrair de *ratio* ervan uit te breiden tot de terugbetaling van ten onrechte door de nationale instanties geheven mcb's. Als *ten onrechte* geheven moeten immers zowel met het Verdrag strijdige nationale belastingen worden aangemerkt als compenserende bedragen die, gelet op 's Hofs uitlegging van het gemeenschaps-

recht, iedere rechtsgrondslag blijken te ontberen (vergeten we niet dat de door het Hof vastgestelde ongeldigheid van een gemeenschapsverordening *ex tunc* werkt). In de tweede plaats hebben de twee gevallen als doorslaggevende factor gemeen dat er geen gemeenschapsregeling betreffende de wijze van terugbetaling bestaat; weliswaar staat niets aan de invoering van een gemeenschapsregeling terzake in de weg — zulks zou juist uitermate nuttig zijn; ik kom hierop nog terug —, maar zolang deze ontbreekt dient het recht van de Lid-Staten te worden toegepast. Deze innen zowel de nationale belastingen als de mcb's, de eerste voor eigen rekening — behoudens een percentage van de BTW —, de tweede voor rekening van de Gemeenschap, maar daarbij komt steeds in twee afzonderlijke stadia een tweezijdige relatie tot stand: allereerst met de particulier die deze bedragen betaalt, vervolgens met de Commissie in het ruimere kader van een afrekening van de inkomsten en uitgaven van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In de derde plaats — het meest delicate aspect van de onderhavige zaak — vloeit het recht op terugbetaling van de particulier die met het gemeenschapsrecht strijdige belastingen heeft betaald, rechtstreeks voort uit de gemeenschapsbepaling waarin het verbod is verankerd — en juist daarom staat het enkel aan de nationale rechtsorde nadere regels te stellen voor de terugbetaling, in het bijzonder met betrekking tot de procedure; tegelijkertijd dient men zich af te vragen of het recht tot terugvordering van ten onrechte toegekende mcb's eveneens uit het gemeenschapsrecht voortvloeit. Men zou immers de klemtoon kunnen leggen op het feit dat, gelet op de ongeldigverklaring van de gemeenschapsverordening waarop de inning berustte, het geïnde bedrag door de Lid-Staat blijkt te zijn ingevorderd ofschoon de oorspronkelijke gemeenschapsrechtelijke basis niet meer bestond; daaruit zou men dan kunnen afleiden dat, waar de verplichting van de Lid-Staat om het bedrag aan de Commissie af te dragen, niet meer bestaat, deze Lid-Staat ongerechtvaardigd is verrijkt, en dat deze situatie in haar geheel (dat wil zeggen ook uit het oogpunt van de materiële rechtsgevolgen, en derhalve van het recht op terugbetaling) overeenkomstig het nationale recht moet worden beoordeeld.

Afgezien van de moeilijkheden die ontstaan wanneer het geïnde bedrag reeds voor rekening van de Gemeenschap is uitgegeven, zou het aanvaarden van deze opvatting mijns inziens betekenen dat voorbij wordt gegaan aan het feit dat de aan de particulier opgelegde last ten tijde van de invordering zijn rechtvaardiging ontleende aan een communautair voorschrift, en dat het niet billijk zou zijn de particulier geen overeenkomstige communautaire rechtsbescherming te bieden, bestaande in de toepassing van het algemene beginsel van de „repetitio indebiti". Mitsdien ben ik van mening dat het subjectieve recht op terugbetaling van de bij wege van communautaire lasten betaalde bedragen, zo deze gedeeltelijk of geheel onverschuldigd betaald blijken te zijn, voortvloeit uit de communautaire rechtsorde, en in het bijzonder uit het genoemde algemene beginsel dat de Lid-Staten gemeen hebben en dat van deze rechtsorde deel uitmaakt. De parallelliteit met de zaken-Just en Denkavit moet echter ook worden erkend voor wat het doel betreft van het door de rechthebbende ingestelde beroep tot terugbetaling van de betaalde bedragen: het waarborgen van door de communautaire rechtsorde aan particulieren toegekende rech-

ten en in casu in het bijzonder van het communautaire subjectieve recht op terugbetaling van het onverschuldigd betaalde. Mitsdien moeten ook de limitatieve voorwaarden die het Hof in zijn arresten-Just en Denkavit heeft opgesomd, worden bevestigd.

Ten slotte dient bij de rechtspraak omtrent de terugbetaling van het onverschuldigd betaalde ook te worden gewezen op het arrest van 5 maart 1980 in zaak 265/78 (Ferwerda). In die zaak had de vraag van uitlegging betrekking op een casuspositie waarin een nationaal orgaan van een exporteur terugbetaling vorderde van bedragen die het hem onverschuldigd bij wege van uitvoerrestituties had toegekend. Het Hof verwees echter naar de categorie van de „geschillen betreffende de terugbetaling van bedragen die voor rekening van de Gemeenschap zijn ingevorderd", en verklaarde dat de nationale rechter bevoegd is tot kennisneming van deze geschillen en deze met toepassing van het nationale recht heeft uit te wijzen, voor zover dienaangaande in het gemeenschapsrecht niets is bepaald (r.o. 10). Tegelijkertijd bekrachtigde het Hof de toepassing van de communautaire regels met rechtstreekse werking en de twee beperkende voorwaarden voor de toepassing van nationaal recht, die in het genoemde eerdere arrest-Just van 27 februari reeds waren gepreciseerd. De continuïteit in de rechtspraak van het Hof ter zake van bedragen die volgens een communautair beoordelingscriterium ten onrechte zijn ingevorderd (wegens strijd met het gemeenschapsrecht, door verkeerde uitlegging van communautaire bepalingen of door toepassing van later ongeldiggebleken communautaire bepalingen) lijkt mij dus duidelijk.

5. De verwijzing naar het nationale recht voor het bepalen van de voorwaarden waaronder het onverschuldigd betaalde — in de hierboven aangegeven betekenis — kan worden teruggevorderd, vormt stellig niet de meest juiste of adequate oplossing. Zowel in genoemd arrest-Ferwerda als in het arrest van 27 maart 1980 (gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, Meridionale Industria Salumi e.a.) had het Hof gelegenheid op te merken dat, terwijl de regeling voor de invordering van de financiële lasten van communautaire oorspong wordt beheerst door het algemene gelijkheidsbeginsel, men daarentegen pas aan het begin van de weg staat die zal moeten leiden tot gelijke behandeling van alle economische subjecten van de Gemeenschap op het vlak van de formele en materiële voorwaarden waaronder terugbetaling van het onverschuldigd betaalde kan worden gevorderd. Thans bestaat deze ongelijkheid van behandeling wegens de van Lid-Staat tot Lid-Staat uiteenlopende regelingen; de Raad oefent zijn bevoegdheid om het onderwerp te regelen, helaas zeer traag uit. Pas in het afgelopen jaar zijn bij verordening nr. 1430/79 van 2 juli 1979 enkele bepalingen betreffende de terugbetaling van invoer- of uitvoerheffingen ingevoerd, die op 1 juli 1980 in werking zullen treden. Deze beperkte en partiële regeling is stellig niet toereikend om verstoringen ten gevolge van de verschillen in de desbetreffende nationale bepalingen te corrigeren; ik doel in het bijzonder op het bekende probleem van de verjaringstermijnen. In de zelfde ar-

resten van 5 maart 1980 (zaak 265/78, Ferwerda) en van 27 maart daaropvolgend (gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, Meridionale Industria Salumi e.a.) is echter verklaard dat „wegens het noodgedwongen technische en gedetailleerde karakter van dit soort regelingen het ontbreken ervan slechts ten dele door rechterlijke interpretatie kan worden goedgemaakt".

Om te voorkomen dat de in bepaalde Lid-Staten bestaande lange verjaringstermijnen in het bijzonder tot voordeel strekken van de ondernemingen in die staten, heeft de Commissie in haar verweerschrift voorgesteld de onderhavige compenserende bedragen enkel terug te betalen aan degene die niet heeft kunnen aantonen dat hij de belasting niet op zijn afnemers heeft kunnen afwentelen, indien de desbetreffende vordering voor 3 mei 1978, de datum van het arrest-Milac, bij de bevoegde nationale instanties is ingediend (onverminderd de toepassing van kortere termijnen overeenkomstig het betrokken nationale recht). Deze oplossing zou volgens de Commissie kunnen worden gebaseerd op overeenkomstige toepassing van artikel 174 EEG-Verdrag, dat het Hof in staat stelt om, indien het een beroep tot nietigverklaring van een gemeenschapsverordening gegrond verklaart, de gevolgen ratione temporis van zijn uitspraak te beperken.

Allereerst dient te worden opgemerkt dat er in dit opzicht slechts één precedent bestaat, namelijk het bekende arrest van 8 april 1976 (zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 455), en in verband daarmee kan eveneens worden betwijfeld of het de overeenkomstige toepassing van artikel 174 is geweest die het Hof heeft overtuigd van de mogelijkheid om de rechtstreekse gevolgen van artikel 119 op een bepaalde datum te laten ingaan. Meer recent — in de genoemde arresten-Denkavit Italiana en Meridionale Industria Salumi van 27 maart jongstleden — heeft het Hof ter rechtvaardiging van eventuele beperkingen ratione temporis de voorkeur gegeven aan „een algemeen beginsel van rechtszekerheid" boven de mogelijkheid dat de particulieren zich bedienen van een uitleggingsarrest om bestaande rechtsbetrekkingen weer in geding te brengen. Maar door deze verwijzing heeft het Hof het uitzonderlijke karakter van deze beperkingen bevestigd: er dient sprake te zijn van het gevaar dat een arrest „ernstige problemen" voor het verleden meebrengt voor te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen. Het komt mij voor dat in de onderhavige zaak elke parallelliteit met de zaak-Defrenne moet worden uitgesloten, en dat er in elk geval geen sprake is van de in de genoemde arresten van 27 maart 1980 bedoelde gewichtige redenen om de door de Commissie voorgestelde oplossingen te rechtvaardigen.

Wijzende op de mogelijkheid dat er vele overeenkomstige vorderingen tot terugbetaling als door Express Dairy Foods Ltd ingediend, bestaan of nog bij de bevoegde nationale instanties zullen worden ingediend, geeft de Commissie in overweging niet enkel een termijn te bepalen voor het bijzondere geval dat tot de onderhavige procedure heeft geleid, maar ook voor al diegenen die gedurende vijf jaren voorafgaande aan de publikatie van het arrest-Milac, krachtens op het onderhavige gebied vastgestelde verordeningen ten onrechte gedwongen waren de litigieuze bedragen te betalen. Maar dat zou er in wezen op neerkomen dat via de rechtspraak *a posteriori* een verjaringstermijn zou worden ingevoerd, en daartoe lijkt mij het Hof beslist niet bevoegd.

In zijn arrest van 15 juli 1970 (zaak 41/69, ACF Chemiefarma, Jurispr. 1970, blz. 662) heeft het Hof overwogen dat „een verjaringstermijn om aan zijn doel, de bevordering van de rechtszekerheid, te beantwoorden van te voren moet zijn vastgesteld", en heeft het verklaard dat te dien aanzien bij uitsluiting de wetgever bevoegd is. Bij die gelegenheid werd het voorstel van de advocaat-generaal verworpen om de bevoegdheid van de Commissie in mededingingszaken geldboetes op te leggen, aan een termijn te binden. A fortiori lijkt mij de invoering van een beperking ratione temporis door het Hof ongeoorloofd wanneer de termijn, in plaats van de bevoegdheden van een gemeenschapsinstelling te beperken, zou ingrijpen op een door het nationale recht geregeld gebied of rechtstreeks een rol zou spelen op een gebied waarop de nationale rechter bevoegd is.

6. Ten slotte nog het probleem van de rente over de bedragen waarvan de terugbetaling is gevorderd — het onderwerp van de derde prejudiciële vraag. Te dezen herinner ik aan hetgeen advocaat-generaal Trabucchi in zijn eerder genoemde conclusie in de zaak Roquette opmerkte, namelijk dat „de verschuldigdheid van interessen over een ten onrechte voldane hoofdsom naast het recht op restitutie van die hoofdsom een kwestie van zeer accessoire aard is. De bepaling van het bedrag der compensatoire of moratoire interessen houdt uiteraard ten nauwste verband met de vaststelling van de ten onrechte betaalde som en het tijdsverloop tussen de onverschuldigde betaling, casu quo in gebreke stelling van de ontvangende instantie, en de terugbetaling ... De criteria welke in 's Hofs jurisprudentie voor de terugvordering van de hoofdsom zijn uitgewerkt, dienen ook voor de rentevordering te gelden: de procedure is dezelfde als waarvan men zich voor de terugvordering van de hoofdsom heeft te bedienen". In gelijke zin besliste het Hof in genoemd arrest-Roquette van 21 mei 1976, waarin het overwoog (r.o. 12) „dat dan ook de nationale rechter, bij stilzwijgen van het gemeenschapsrecht, in geval van terugbetaling van ten onrechte ingevorderde bedragen inzake alle met die terugbetaling verband houdende bijkomende vragen, zoals die betreffende de vergoeding van de rente, uitspraak heeft te doen". Mijns inziens moet men bij de beantwoording van de onderhavige vraag volledig aansluiting zoeken bij dit precedent.

7. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de High Court of Justice te Londen bij beschikking van 23 juli 1979 gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

1) Alle bepalingen waarbij mcb's zijn vastgesteld voor het handelsverkeer van weipoeder, vervat in verordeningen van de Commissie en van toepassing tussen 1 februari 1973 en 11 augustus 1977, zijn ongeldig wegens strijd met artikel 1, lid 2, sub b, van 's Raads verordening nr. 974/71.

2) De nationale instanties die bevoegd zijn deze bedragen in te vorderen, zijn op grond van een algemeen communautair rechtsbeginsel gehouden de krachtens door het Hof ongeldig verklaarde gemeenschapsverordeningen ingevorderde bedragen te restitueren. Bij gebreke van communautaire bepalingen waarin voorwaarden voor de terugbetaling zijn vastgesteld, is het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat deze voorwaarden vast te stellen, de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen waarmee de belanghebbenden een recht op restitutie van de ten onrechte betaalde bedragen geldend kunnen maken. De nationale bepalingen mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen, en mogen in geen geval de uitoefening van het recht op terugbetaling van het onverschuldigd betaalde praktisch onmogelijk maken. Het gemeenschapsrecht sluit niet uit, dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat de last van de ten onrechte geheven compenserende bedragen is afgewenteld op andere deelnemers aan het economisch verkeer of op de verbruikers. Het zou bovendien in overeenstemming zijn met de beginselen van het gemeenschapsrecht wanneer eventueel — overeenkomstig het nationale recht van de betrokken staat — de schade in aanmerking wordt genomen die degene die gehouden was de compenserende bedragen te betalen, heeft geleden, wanneer een beperkende invloed op de omvang van het handelsverkeer met andere Lid-Staten kan worden aangetoond.

3) De rentevoet en de datum met ingang waarvan rente moet worden betaald over onverschuldigd betaalde bedragen waarvan terugbetaling is gevorderd, worden geregeld door de nationale rechtsorde van de Lid-Staat waarvan de instanties deze bedragen uit hoofde van ongeldige gemeenschapsverordeningen hebben ingevorderd.