

mulighed for i hvert enkelt tilfælde konkret at afgøre, hvilke af en ugyldig forordnings retsvirkninger der skal opretholdes. Det tilkommer således Domstolen, såfremt den anvender muligheden for at begrænse retsvirkningerne i fortiden af en ugyldighedserklæring i henhold til artikel 177, at fastslå, om den i dommen fastsatte tidsmæssige begrænsning af ugyldighedens retsvirkninger kan fraviges til fordel enten for den part,

som har anlagt sagen for den nationale ret, eller for enhver anden erhvervsdrivende, som har handlet på samme måde inden ugyldighedserklæringen. Domstolen kan imidlertid også fastslå, at en ugyldighedserklæring, som kun har retsvirkninger for fremtiden, selv i forhold til erhvervsdrivende, som rettidigt har taget initiativ til at beskytte deres rettigheder, kan anses for et passende middel.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 14. november 1984 ¹

Høje Domstol.

I Roquette-dommen kendte Domstolen for ret:

1. De præjudicielle spørgsmål, som tribunal d'instance de Paris har anmodet Domstolen om at besvare, viser endnu engang betydningen og virkningen af Domstolens afgørelser af 15. oktober 1980 ², herunder navnlig dommen i Roquette-sagen.

»1) Kommissionens forordning nr. 652/76 ... er ugyldig:

— for så vidt den fastsætter udligningsbeløb for majsstivelse på et andet grundlag end interventionsprisen for majs, nedsat med produktionsrestitutionsen for stivelse,

I sidstnævnte sag havde tribunal d'instance de Lille ved dom af 29. juni 1979 forelagt Domstolen syv præjudicielle spørgsmål. De seks første vedrørte indirekte gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 652/76 af 24. marts 1976 om ændring af de monetære udligningsbeløb som følge af udviklingen i valutakurserne for den franske franc.

...

— for så vidt den for alle de forskellige produkter, der er fremstillet i en bestemt fremstillingsproces ved forarbejdning af en given mængde af ét og samme basisprodukt, som f.eks. majs eller korn, fastsætter udligningsbeløb, der klart er højere end det udligningsbeløb, der er fastsat for den givne mængde af basisproduktet,

...

¹ — Oversat fra fransk.

² — De såkaldte majsager 4/79, Providence agricole de la Champagne (Sml. 1980, s. 2823); 109/79, Maiseries de Beauce (Sml. 1980, s. 2883); 145/79; Roquette Frères (Sml. 1980, s. 2917), forslag til afgørelse fra Mayras, s. 2855.

- 3) Ugyldigheden af de ovennævnte forordningsbestemmelser medfører ikke, at nationale myndigheders opkrævning eller udbetaling af monetære udligningsbeløb i henhold til disse bestemmelser i perioden forud for nærværende doms afgørelse kan anfægtes.«

I sidstnævnte punkt i konklusionen fastslog Domstolen retsvirkningen af den således fastlagte ugyldighed, idet det statueredes, at afgørelsen kun havde virkning »ex nunc«.

Til støtte for denne begrænsning udtalte Domstolen:

»Selv om traktaten ikke udtrykkeligt fastslår de virkninger, der følger af en afgørelse om ugyldighed under en præjudiciel sag, indeholder artiklerne 174 og 176 præcise regler vedrørende virkningerne af annullation af en forordning under et direkte søgsmål. Artikel 176 bestemmer, at den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, har pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. I dommene af 19. oktober 1977 i sagerne 117/76 og 16/77 (Ruckdeschel og Hansa-Lagerhaus Ströh, Sml. s. 1753) og i sagerne 124/76 og 20/77 (Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson og Providence agricole de la Champagne, Sml. s. 1795), har Domstolen allerede henvist til denne regel inden for dommerne af en præjudiciel sag« (præmis 51).

»I det foreliggende tilfælde må traktatens artikel 174, stk. 2, hvorefter Domstolen kan angive, hvilke af en annulleret forordnings virkninger der skal betragtes som bestående, finde analog anvendelse af samme retssikkerhedsmæssige grunde som dem, der ligger

til grund for denne bestemmelse. Dels vil den foreliggende ugyldighed kunne give anledning til tilbagesøgning af beløb, der med urette er betalt af virksomheder i lande med nedskreven valuta og af nationale forvaltninger i lande med stærk valuta, hvilket på grund af den manglende ensartethed i de gældende nationale lovgivninger vil kunne medføre betydelig forskelsbehandling, og derfor forårsage nye konkurrencefordrejninger. Dels kan der ikke foretages en vurdering af de økonomiske ulemper, der følger af ugyldigheden af de pågældende forordningsbestemmelser, uden at der anlægges vurderinger, som alene Kommissionen er forpligtet til at foretage i henhold til forordning nr. 974/71, under hensyntagen til andre relevante faktorer, f.eks. anvendelsen af den grønne kurs på produktionsrestitutionen« (præmis 52).

Domstolens afgørelse har været genstand for retsvidenskabelig strid. I Frankrig er den generelt blevet kritiseret. For så vidt angår den forelæggende ret, anførte den, at den ikke følte sig bundet af punkt 3 i den nævnte domskonklusion. Idet den nationale ret drog konsekvenserne dels af den af Domstolen statuerede ugyldighed, dels af sit eget standpunkt, hvorefter den ikke kunne tage hensyn til den af Domstolen tillagte »ex nunc-virkning« af denne foranstaltning, tilpligtede retten den franske stat (toldvæsenet) til at tilbagebetale Roquette Frères de monetære udligningsbeløb, som var blevet opkrævet i medfør af de bestemmelser, som blev kendt ugyldige.

Denne dom, som blev afsagt den 15. juli 1981, blev i det væsentlige opretholdt af den af Cour d'appel de Douai den 19. januar 1983 afsagte dom, som blev indbragt for kassationsdomstolen, der endnu ikke har afsagt dom.

2. Den anmodning om præjudiciel afgørelse, som Tribunal d'instance de Paris har indgivet til Domstolen, skal ses i denne sammenhæng. Den nationale ret, som skal træffe afgørelse i den sag, som Société des Produits de Maïs har anlagt mod de franske toldmyndigheder med påstand om tilbagebetaling af de i medfør af forordning nr. 652/76 opkrævede monetære udligningsbeløb, har anmodet Domstolen om at besvare følgende spørgsmål:

- 1) Er bestemmelserne i Kommissionens forordning (EØF nr. 652/76 af 24. marts 1976 om de monetære udligningsbeløb, der gælder for udførsel af brudte majsgrøn (pos. 10.05, nu 23.02), for gluten (pos. 23.03) og for produkter henhørende under pos. 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, 29.04-77.0001 gyldige?
- 2) Såfremt bestemmelserne er ugyldige, hvilket omfang har da denne ugyldighed?
- 3) Såfremt bestemmelserne er ugyldige, hvilken retsvirkning har da denne ugyldighed for et krav om hel eller delvis tilbagebetaling af monetære udligningsbeløb, som nationale myndigheder har opkrævet i henhold til Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976?
- 4) Såfremt det er udelukket at klage over monetære udligningsbeløb, der er blevet opkrævet i henhold til en fællesskabsforordning, som senere kendes ugyldig, hvorvidt og i hvilket omfang udelukker dette da betaling af de pågældende monetære udligningsbeløb?

Såvel under skriftvekslingen som under den mundtlige forhandling er der kun afgivet indlæg af sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen.

3. Kommissionen har anerkendt, at alle de omhandlede produkter er følgeprodukter af majs. Bortset fra majsstivelse afviger produkterne fra de i Roquette-sagen omtvistede produkter. Men med undtagelse af klid af majs (pos. 23.02 A I) er Kommissionen gået ind for, at det statueres, at forordning nr. 652/76 er ugyldig, for så vidt angår fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb for alle de øvrige produkter. Som resultat af Roquette-dommen blev der i øvrigt med virkning fra dommens afsigelse fastsat nye udligningsbeløb såvel for majsstivelse som for de andre produkter med undtagelse af klid.

4. Société des produits de maïs har forklaret, at de udligningsbeløb, som de ved den nationale ret kræver tilbagebetalt, blev opkrævet inden afsigelsen af Roquette-dommen den 15. oktober 1980. Efter selskabets opfattelse er det derfor særlig vigtigt, at »det vanskelige problem vedrørende den tidsmæssige virkning af de præjudicielle afgørelser om ugyldighed behandles for Domstolen«. Selskabet har udtrykt ønske om, at Domstolen skifter standpunkt, idet den opfattelse gøres gældende, »at EØF-traktatens artikel 174, stk. 2, ikke bør anvendes analogt under et præjudicielt søgsmål efter traktatens artikel 177«.

Til støtte for denne opfattelse har Société des produits de maïs i det væsentlige fremført to sæt argumenter:

- Undtagelsesbestemmelsen i artikel 174, stk. 2, kan kun anvendes restriktivt, hvilket indebærer, at den ikke kan anvendes analogt i forbindelse med et præjudicielt spørgsmål vedrørende ugyldighed; en så vid anvendelse er heller ikke begrundet i en analog anvendelse af artikel 176, stk. 1, som ikke kan røkke ved rækkevidden af artikel 177, men tværtimod indebærer, at den direkte

virkning af fællesskabsretten forstærkes; endelig kan en analog anvendelse heller ikke støttes på den af Domstolen i den anden Defrenne-sag afsagte dom³.

- Domstolens afgørelse i Roquette-sagen indebærer yderligere, at et retsstridigt forhold opretholdes; afgørelsen er i strid med retssikkerhedsprincippet, og hvis den fremover lægges til grund, vil den gøre artikel 177 virkningsløs, da enhver sag af samme art, som anlægges ved en national ret, vil kunne afvises på grund af manglende søgsmålsinteresse.

5. Kommissionen har anført, at de af Tribunal d'instance de Paris forelagte præjudicielle spørgsmål »gør det muligt for Domstolen at behandle spørgsmålet om analog anvendelse af artikel 174, stk. 2, hvilket ikke var tilfældet under sag 145/79, da spørgsmålet først blev rejst af Kommissionen under retsmødet«.

Ifølge Kommissionen er en analog anvendelse imidlertid berettiget af to afgørende grunde, idet den dels sikrer en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, dels beskytter retssikkerheden. Det er grunden til, at Domstolens domme i præjudicielle sager har generel virkning »erga omnes«, eller i det mindste virkninger, som går ud over den konkrete sag. I den forbindelse har Kommissionen naturligvis henvist til Domstolens dom i sagen International Chemical Corporation⁴, idet den yderligere har anført, at Domstolen endnu engang i denne afgørelse fastslog, at det tilkom den fællesskabsinstitution, som havde udstedt den retsakt, som blev erklæret ugyldig, at træffe de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe den fastslåede uforenelighed, idet traktatens artikel 176, som normalt finder anvendelse på annullations- og passivitets-søgsmål, således anvendes analogt på præjudicielle søgsmål.

Ifølge Kommissionen indebærer det forhold, at Domstolen sidestiller annullationsdomme med ugyldighedsdomme, en anerkendelse af, at sidstnævnte har virkning »ex tunc«, hvilket igen indebærer, at den gennemgribende ændring af de bestående retsforhold, som følger af ugyldighedsdommen, kan ligestilles med virkningerne af en annullationsdom, navnlig når henses til de betydelige forskelle, der består mellem de i de forskellige medlemsstater gældende forældelsesfrister. I de fleste retsordener er der imidlertid mulighed for at begrænse den tilbagevirkende gyldighed af en annullation. I fællesskabsretten er der i traktatens artikel 174, stk. 2, hjemmel for en sådan mulighed, idet Domstolen kan lade retssikkerhedsprincippet gå forud for legalitetsprincippet. Domstolen har i øvrigt anvendt undtagelsesbestemmelsen i ovennævnte Defrenne-dom, idet den fastslog, at den direkte virkning af traktatens artikel 119 var tidsmæssigt begrænset.

Kommissionen har endelig tilføjet:

»Selv om hensynet til retssikkerheden i særlige tilfælde kan begrunde en tidsmæssig begrænsning af en ugyldighedserklærings virkninger, kan alene Domstolen, efter at have taget stilling til de forskellige omtvistede interesser, i selve ugyldighedsdommen tillægge ugyldigheden begrænset virkning. Under ingen omstændigheder kan en national ret træffe en sådan afgørelse, da den nødvendige retsenhed inden for fællesskabsretten herved ville blive undergravet.«

Kommissionen har imidlertid anført, at Domstolens praksis, således som den fremgår af dommen af 15. oktober 1980, bør modificeres i retning af den i Defrenne-sagen afsagte dom, idet ugyldighedsdommen som følge af analog anvendelse af bestemmelserne i artikel 174, stk. 2, bør have virkninger »ex nunc«, dog ikke for så

3 — Dom af 8. april 1975, sag 43/75 (Sml. 1976, s. 455).

4 — Dom af 13. maj 1981, sag 66/80 (Sml. 1981, s. 1191).

vidt angår de erhvervsdrivende, som tidligere har bestridt lovligheden af den ugyldige forordning, over for hvem dommen bør have virkning »ex tunc«. Denne »undtagelse fra undtagelsen« kan begrundes i nødvendigheden af at sikre dem, som rettidigt har anlagt sag, en effektiv retsbeskyttelse, idet det bemærkes, at Kommissionen har mulighed for at beregne de udligningsbeløb, som burde være opkrævet.

Kommissionen har imidlertid præciseret, at den modificerede praksis kun bør anvendes

— når virkningen »ex nunc« ikke påfører de berørte en reel byrde,

— »når Domstolen som i dommene af 15. oktober 1980 fastslår, at tilbagebetalingen af de beløb, der er betalt med urette, »vil kunne medføre betydelig forskelsbehandling og derfor forårsage nye konkurrencefordrejninger« ..., idet en sådan risiko navnlig kan vurderes i forhold til de økonomiske konsekvenser af Kommissionens nye beregning af de monetære udligningsbeløb«.

6. Skønt den franske stat er sagsøgt i hovedsagen, og skønt den i den tidligere nationale sag, som gav anledning til Rquette-dommen, indbragte den af Cour d'appel de Douai den 19. januar 1983 afsagte dom for kassationsdomstolen, har den ikke fremsat indlæg i den foreliggende sag.

7. I denne sag er der ikke gjort indsigelse mod de faktiske omstændigheder, som lå til grund for Domstolens beslutning om, at gyldigheden af den anfægtede forordning kun skulle have virkning »ex nunc«.

Société des produits de maïs har således anmodet Domstolen om, af rent retlige grunde, at ændre den hidtil gældende praksis.

Kommissionen har foreslået, at den hidtil gældende praksis blot modificeres.

8. To principper er bestemmende for den tidsbestemte virkning af Domstolens afgørelse om, at en fællesskabsretsakt er ulovlig: dels har Domstolen enekompetence på området, dels anses den ulovlige retsakt for aldrig at have eksisteret.

Domstolens enekompetence fremgår af den ved traktaten indførte søgsmålsordning; det fremgår klart af traktatens artikler 173-176 vedrørende annulationssøgsmål samt af artikel 177 vedrørende præjudicielle spørgsmål om retsakters gyldighed, at Domstolen har enekompetence til at afgøre, om en ifølge traktaten udstedt retsakt er lovlig. Domstolen har derfor antaget, at enhver forordning må formodes at være gyldig, indtil Domstolen selv har fastslået, at den er ugyldig⁵.

Under et præjudicielt søgsmål tilkommer det i første række de nationale myndigheder inden for deres retssystem at drage konsekvensen af en sådan ugyldighedserklæring⁶; en streng overholdelse af den funktionelle kompetencefordeling, som fastlægges i traktatens artikel 177, indebærer imidlertid visse ulemper. Det er nemlig det enkelte retssystemets egne regler, som er afgørende for, hvordan de retsundergivne kan udøve de rettigheder, som de direkte kan påberåbe sig i medfør af fællesskabsreglerne, navnlig de forordninger, som ifølge artikel 189 gælder umiddelbart i hver medlemsstat; Domstolen

5 — Sag 101/78, Granaria (Sml. 1979, s. 623, præmisserne 4-5).

6 — Sag 23/75, Rey Soda (Sml. 1975, s. 1279, præmis 51).

har nemlig fastslået, at i mangel af fællesskabsbestemmelser på et bestemt område, finder de nationale procesregler under visse omstændigheder anvendelse⁷. Tvister om tilbagebetaling af beløb, som en national myndighed med urette har opkrævet for Fællesskabets regning, henhører for at være helt nøjagtig — når påstanden støttes på en forordning, som Domstolen har erklæret ugyldig — under de nationale domstoles kompetence med anvendelse af de dér gældende procesregler⁸ under forudsætning af, at de ikke indebærer en forskelsbehandling⁹. Dette generelle kompetencefordelingsprincip gælder såvel i det tilfælde, hvor tilbagesøgningskravet støttes på en national myndigheds overtrædelse eller fejlagtige fortolkning af fællesskabsretten, som i det tilfælde, hvor myndigheden blot har anvendt en fællesskabsretlig bestemmelse, som senere er blevet erklæret ugyldig¹⁰. Det nævnte princip tager sit udgangspunkt i det forhold, at der inden for Fællesskabet består en veritabel processuel »lakune« på dette område (opkrævning af egne indtægter), som dog henhøre under Fællesskabets kompetence, idet de nationale myndigheder kun har en residualkompetence af processuel karakter¹¹.

Hvor beklagelig denne processuelle begrænsning end måtte være¹², kan den imidlertid ikke ændre princippet om Domstolens enekompetence til at afgøre, om en fællesskabsretsakt er lovlig. Det kan navnlig ikke heraf udledes, at de forskellige medlemsstaters domstole har kompetence til på grundlag af nationale regler, som kan være forskellige fra stat til stat, at udtale sig

ensidigt om »ratione temporis-virkningen« af den af Domstolen fastslåede ugyldighed, uden samtidig at anfægte grundlaget for den oprindelige kompetencefordeling samt formålet med en ensartet anvendelse af fællesskabsreglerne¹³.

Men det er ikke nok med det. Som fastslået af Domstolen i International Chemical Corporation-dommen »stilles der ud over kravet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten yderligere særdeles strenge krav om retssikkerhed« inden for rammerne af en præjudiciel sag om gyldigheden af en retsakt; Domstolen udtalte i dommen, »at selv om en af Domstolen afsagt dom... kun retter sig direkte til den ret, der har forelagt sagen for Domstolen, udgør dommen et tilstrækkeligt grundlag for en hvilken som helst anden ret til at anse retsакten for ugyldig i forbindelse med den afgørelse, retten skal træffe«, idet der fortsat er mulighed for at forelægge Domstolen nye præjudicielle spørgsmål¹⁴.

Det bør endelig tilføjes, at den omstændighed, at en fællesskabsretsakt erklæres ugyldig, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at ophæve virkningen af ulovligheden af den anfægtede retsregel; det forhold, at der som følge af den således fastslåede ugyldighed eventuelt skal foretages indviklede ændringer, kan indebære, at de kompetente institutioner må træffe alle nødvendige foranstaltninger og således gøre det muligt for de nationale myndigheder at handle i overensstemmelse hermed¹⁵. Dette kan efter min mening opfattes som endnu en bekræf-

7 — Sag 33/76, Rewe-Zentral (Sml. 1976, s. 1989, præmis 5).

8 — Sag 26/74, Roquette (Sml. 1976, s. 677, præmisserne 9-11).

9 — Sag 265/78, Ferwerda (Sml. 1980, s. 617, præmisserne 10 og 12) og 130/79, Express Dairy Foods (Sml. 1980, s. 1887, præmis 12).

10 — Jfr. Capotorti's forslag til afgørelse i ovennævnte Express Dairy Foods-sag, ss. 1908-1910 og den nævnte domspraksis.

11 — Ovennævnte sag 130/79, præmisserne 10-11.

12 — Ovennævnte sag 130/79, præmis 12.

13 — Sag 166/73, Rheinmühlen (Sml. 1974, s. 33, præmisserne 4-7).

14 — Dom af 13. maj 1981, sag 66/80 (Sml. 1981, s. 1191, præmisserne 12-14).

15 — Forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel (Sml. 1977, s. 1753, præmisserne 11-13).

telse af Domstolens og mere generelt Fællesskabets enekompetence på området.

domstol af »ordinær« karakter; lige så vel som traktatens artikel 177 tilsigter

9. Da Domstolen er enekompetent til at afgøre, om en fællesskabsretsakt er lovlig, må den ligeledes være enekompetent til i forbindelse med en sådan afgørelse at fastlægge ugyldighedens virkning i tidsmæssig henseende samt dens virkning over for tredjemand; Domstolen kan ikke »opdele« udøvelsen af sin enekompetence ved at overlade det til den nationale ret på grundlag af de for denne gældende nationale retsregler at fastsætte den tidsmæssige virkning eller virkninger over for tredjemand af den af Domstolen fastslåede ugyldighed. Som følge af den enkelte retsordens særegenhed består der ubestrideligt risiko for, at fællesskabsreglerne ikke anvendes ensartet, hvilket kan føre til skævheder og derved til forskelsbehandling på fællesskabsniveau. Legalitetsprincippet kan ikke variere som følge af de virkninger »ratione personae« eller »ratione temporis«, som den enkelte nationale retsorden tillægger en retsregels ugyldighed uden alvorlig risiko for, at Fællesskabets borgere ikke sikres samme individuelle rettigheder.

»at forebygge forskelle i fortolkningen af den fællesskabsret, som de nationale retter skal anvende, tilstræber den [nemlig] at sikre denne anvendelse ved at give den nationale dommer et middel til at eliminere de vanskeligheder, som kravet om, at der gives fællesskabsretten fuld virkning inden for medlemsstaternes retter, kunne rejse«¹⁶.

Ved at forelægge Domstolen et spørgsmål, som er omstridt såvel af forfatterne som af visse nationale domstole, har Tribunal d'instance de Paris understreget betydningen af det uundværlige og frugtbare samarbejde, som i kraft af et præjudicielt søgsmål gør det muligt for de nationale retter og Domstolen at samarbejde for at sikre, at legalitetsprincippet overholdes i Fællesskabet; Tribunal d'instance de Paris har ligeledes fremhævet Domstolens enekompetence til at fastslå, at en fællesskabsretlig regel er ulovlig, samt til, om muligt og om fornødent, at bestemme rækkevidden heraf såvel over for tredjemand som i tidsmæssig henseende.

Selv om den logiske opbygning af 177-proceduren og den tilsigtede ensartede anvendelse af EF-reglen kræver, at Domstolen tildeles enekompetence til at fastlægge den tidsmæssige virkning af en dom om en forordnings ugyldighed, pålægges de nationale domstole i kraft heraf et fællesskabsretligt ansvar.

10. Det andet princip, som er afgørende for virkningen af Domstolens dom om en fællesskabsretsakts lovlighed, er reglen om, at den fastslåede ugyldighed har »ex tunc-virkning«. Der er her tale om et generelt princip, som gælder dels i tilfælde af en retsakts ugyldighed eller annulation, dels i forbindelse med dens fortolkning.

Ved at forelægge Domstolen dette problem har Tribunal d'instance de Paris under hensyntagen til den løsning, som fremgår af Domstolens dom i Roquette-sagen, i denne henseende handlet som en fællesskabs-

Domstolen har antaget, at fortolkningen af en fællesskabsretlig regel

16 — Ovennævnte sag 166/73, præmis 5.

»i nødvendigt omfang [belyser og præciserer] betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden.«

Det følger heraf, at

»den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen ...«¹⁷.

At en annullationsdom har virkning »ex tunc« fremgår klart af artikel 174, stk. 1, der lyder således:

»Såfremt klagen findes berettiget, erklærer Domstolen den anfægtede retsakt for ugyldig.«

På baggrund heraf er det forståeligt, at Domstolen har anvendt en lignende løsning, for så vidt angår den tidsmæssige virkning af en ugyldighedserklæring. I sit forslag til afgørelse i »kvældemelsagerne« udtalte generaladvokat Capotorti sig klart til fordel for en sådan løsning, som dog var omstridt af retsvidenskaben, idet han i de pågældende sager overlod det til institutionerne at fastlægge de praktiske følger heraf¹⁸.

Det forhold, at den i »kvældemel-sagerne« anfægtede forordningsbestemmelse blev

erklæret ugyldig ved Domstolens domme af 19. oktober 1979, blev lagt til grund for de erstatningssøgsmål, som sagsøgerne anlagde mod Fællesskabet¹⁹. Generaladvokat Capotorti fastslog med rette, at »ex tunc-virkningen« var af afgørende betydning i forbindelse med den den 19. oktober 1977 fastslåede ugyldighed; hvis ugyldigheden kun var blevet tillagt »ex nunc-virkning«, ville sagsøgerne nemlig ikke have haft noget retsgrundlag for et krav om erstatning for det tab, som de havde lidt, inden Domstolen statuerede ugyldighed²⁰.

I de i disse erstatningssøgsmål afsagte domme tilpligtede Domstolen Fællesskabet at betale sagsøgerne erstatning for deres tab i perioden fra det tidspunkt, da den fællesskabsretlige bestemmelse trådte i kraft, til datoen for Domstolens dom om ugyldighed²¹. Denne løsning blev klart stadfæstet i *Express Dairy Foods-dommen*; til støtte for sin påstand om tilbagebetaling af de til det nationale interventionsorgan indbetalte monetære udligningsbeløb påberåbte selskabet *Express Dairy Foods* sig for High Court of Justice, Queen's Bench Division, Domstolens dom af 3. maj 1978 i *Milac-sagen*²², som kendte en bestemmelse i en kommissionsforordning ugyldig. På et spørgsmål fra den nationale ret vedrørende virkningen af denne ugyldighedserklæring for perioden inden *Milac-dommen* udtalte Domstolen, at de forordninger, som Kommissionen udstedte mellem den 1. februar 1973 og den 11. august 1977, måtte betragtes som ugyldige²³.

17 — Sag 61/79, Denkavit (Sml. 1980, s. 1205, præmis 16), jfr. ligeledes forenede sager 66, 127 og 128/79, Salumi (Sml. 1980, s. 1237, præmisserne 7-9), sag 811/79, Ariete (Sml. 1980, s. 2545, præmisserne 5 og 6) og sag 222/82, Apple and Pear, dom af 13. december 1983, Sml. 1983, s. 4083, præmis 38.

18 — De forenede »kvældemel-sager« 117/76 og 16/77, forenede sager 124/76 og 20/77 samt forenede sager 64 og 113/76, Capotorti's forslag til afgørelse i de forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel (Sml. 1977, s. 1753, navnlig ss. 1788 og 1792-1793).

19 — Sag 238/78 samt forenede sager 64 og 113/76, 167 og 239/78, 27, 28 og 45/79, 241, 242, 245-250/78 og 238/78, 261 og 262/78, domme af 4. oktober 1979 (Sml. 1979, ss. 2955 ff.); jfr. ligeledes Reischl's forslag til afgørelse i ovennævnte sag 66/80, s. 1229.

20 — Sag 238/78, Ireks-Arkady (Sml. 1979, s. 2955), Capotorti's forslag til afgørelse, s. 2991.

21 — Jfr. navnlig ovennævnte sag 238/78, pkt. 1 i konklusionen, s. 2975, og dom af 13. november 1984 i *Birra Wührer-sagen*, afsagt i de forenede sager 256, 257, 265, 267/80, 5 og 51/81 og 282/82, Sml. 1984, s. 3693, pkt. 2 i præmisserne.

22 — Sag 131/77 (Sml. 1978, s. 1041).

23 — Ovennævnte sag 130/79, præmis 8, og forslag til afgørelse ss. 1905 ff.

Det fremgår af sidstnævnte sag, at »ex tunc-virkningen« sammenholdt med »ultra partes-virkningen«, som defineret i International Chemical Corporation-dommen²⁴, gør det muligt for dem, på hvilke en fællesskabsretlig regel, som blev erklæret ugyldig af Domstolen, havde fundet anvendelse, at påberåbe sig denne ugyldighed til støtte for et tilbagesøgningskrav, dog at det som allerede nævnt er en forudsætning, at de nationale procesregler giver mulighed herfor.

I visse tilfælde vil det ligeledes være nødvendigt for de nationale retter — for at anvende Domstolens formulering til karakterisering af »ex tunc-virkningen« af fortolkningen af fællesskabsretten — at anvende Domstolens dom på retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende anmodningen om prøvelse af en retsakts gyldighed.

Herefter skal jeg fastslå, at alene Domstolen, som har enekompetence til at fastslå, at en fællesskabsretsakt er retsstridig fra ikrafttrædelsestidspunktet at regne, ligeledes må være beføjet til i særtilfælde at begrænse virkningerne af ugyldigheden; når bortses fra princippet om »ex tunc-virkningen«, bør en sådan mulighed udnyttes i yderst begrænsede tilfælde.

11. Går man ind for denne mulighed, kan man risikere at blive kritiseret for at lade retssikkerhedsprincippet gå forud for legalitetsprincippet.

Der skal i denne henseende ikke bestå uklarhed i en allerede kompliceret debat, og jeg skal derfor fastslå, at legalitetsprincippet

udgør en del af retssikkerhedsprincippet. Der kan nemlig næppe tænkes nogen større sikkerhed end den, at loven strengt overholdes. Men — nogle vil heri se et eksempel på maksimen »summum jus summa injuria« — det kan ske, at en regels fulde og tidsmæssigt ubegrænsede anvendelse kan skabe alvorlig forstyrrelse i retsforhold, som hidtil var anset for endelige. Retssikkerhedsprincippet vil i så fald være i strid med legalitetsprincippet, hvorfor det vil være nødvendigt at løse konflikten.

I de forskellige nationale retssystemer findes der regler og praktiske foranstaltninger til løsning af disse problemer. Erhvervelse eller fortabelse af rettigheder ved forældelse er et eksempel herpå. Et andet eksempel herpå er, at der efterfølgende ved lov skabes retsgrundlag for et forhold. Denne »lovliggørelse« kan opstå som resultat af en lov eller en retsafgørelse. Fællesskabsretten indeholder udtrykkelig hjemmel herfor i forbindelse med annullationssøgsmål efter artikel 174, stk. 2, der bestemmer:

»Med hensyn til forordninger angiver Domstolen dog, dersom den skønner det nødvendigt, hvilke af den annullerede forordnings virkninger der skal betragtes som bestående.«

Den således hjemlede undtagelse opfylder det allerede nævnte krav om at skabe balance mellem det fællesskabsretlige legalitetsprincip og retssikkerhedsprincippet. Muligheden for et modsætningsforhold mellem disse principper er navnlig betinget af, hvor længe den pågældende fællesskabsretsakt har været i kraft. I forbindelse med annullationssøgsmål er søgsmålsfristen tilstrækkelig kort til at reducere en sådan mulighed, hvilket Domstolens praksis i øvrigt bekræfter. Risikoen er derimod større i præjudicielle sager, da der er mulighed for, at en fællesskabsretlig regel først gøres til genstand for fortolkning eller prøvelse af gyldigheden flere år efter dens ikrafttræden.

24 — Ovennævnte sag 66/80, hvor Domstolen i øvrigt blev foranlediget til at undersøge virkningerne af en ugyldig forordning, »således som den blev anvendt, inden den blev erklæret ugyldig« (præmis 22).

Domstolen har således i den forbindelse måttet præcisere betingelserne for, at dens afgørelser har »ex nunc-virkning«. Domstolens dom i den anden Defrenne-sag danner udgangspunkt for denne praksis; dommen begrænsede i tidsmæssig henseende den direkte virkning af traktatens artikel 119 til perioden efter domsafsigelsen »bortset fra tilfælde, hvor arbejdstagere allerede har anlagt retssag eller rejst en tilsvarende administrativ klage«²⁵.

Domstolen fastslog vel, at man

»dog ikke [kan] gå så langt som til at gribe ind i rettens objektivitet og bringe dens fremtidige anvendelse i fare, blot fordi en retsafgørelse kan få virkning for fortiden«,

men den tog imidlertid »undtagelsesvis« hensyn til den adfærd, som visse medlemsstater og Kommissionen havde udvist, og som kunne vildlede de berørte kredse, således at

»bydende retssikkerhedsbetragtninger med hensyn til samtlige de interesser, som gør sig gældende, offentlige såvel som private, principielt er til hinder for nu at bestride de lønninger, som angår tidligere perioder«²⁶.

Som Domstolen allerede tidligere havde lejlighed til at fastlå, var der her tale om »under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er forankret i Fællesskabets retsorden« at undgå »alvorlige vanskeligheder«, som dommen kunne medføre for fortidige »retsforhold stiftet i god tro«, ved at begrænse »muligheden for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med

henblik på en fornyet prøvelse af de nævnte retsforhold«²⁷.

Domstolen fastslog videre, at »det grundlæggende krav om, at fællesskabsretten skal anvendes ensartet og generelt, indebærer, at kun Domstolen kan afgøre, om dens fortolkning skal undergives tidsmæssige begrænsninger«, og for så vidt angår den særlige karakter af en sådan afgørelse, fastslog Domstolen, at »en sådan begrænsning kan imidlertid kun antages at bestå på grundlag af selve den dom, der afgør fortolkningsspørgsmålet«²⁸.

12. Denne praksis, sammenholdt med alle de afgørelser, hvorved Domstolen efterhånden har stadfæstet en tilnærmelse mellem gyldigheds- og annullationsdomme²⁹, måtte uundgåeligt, for at afhjælpe et lignende modsætningsforhold, føre til, at den angivne undtagelse anvendes i præjudicielle sager om en retsakts gyldighed på de navnlig i Denkvit-dommen fastlagte betingelser, dvs. at der består en risiko for alvorlige vanskeligheder for fortidige retsforhold stiftet i god tro, såfremt Domstolens dom anvendes med tilbagevirkende gyldighed, og dens virkninger altså ikke begrænses tidsmæssigt.

Det er utvivlsomt, at disse betingelser skal fortolkes så meget mere restriktivt, som der er tale om en undtagelse. En retsafgørelse tillægges derfor kun »ex nunc-virkning«, »når ingen anden løsning forekommer mulig«, idet undtagelsen nødvendigvis skal fremgå af den dom, der afsiges i anledning

27 — Ovennævnte sag 61/79, præmis 17.

28 — Ovennævnte sag 811/79, præmisserne 7 og 8, samt ovennævnte sag 128/79, præmisserne 10-12, og ovennævnte sag 61/79, præmis 18.

29 — Jfr. navnlig Reichl's forslag til afgørelse i ovennævnte sag 66/80, ss. 1227-1230.

25 — Ovennævnte sag 43/75, præmis 75.

26 — Ovennævnte sag 43/75, præmisserne 71-74.

af anmodningen om fortolkning eller prøvelse af gyldigheden ³⁰.

dommen ville få på det sociale og økonomiske område ³².

I de tre majssager, hvori der blev afsagt dom den 15. oktober 1980, fastslog Domstolen, at de i god tro bestående retsforhold mellem de berørte erhvervsdrivende og deres nationale myndigheder, eller rettere mellem disse erhvervsdrivende og Fællesskabet via de nævnte myndigheder, ikke uden risiko for alvorlige vanskeligheder kunne anfægtes ved, at Domstolens ugyldighedsdom tillagdes tilbagevirkende gyldighed. Når ingen anden løsning forekommer mulig, var det ifølge »et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er forankret i Fællesskabets retsorden« ³¹, nødvendigt at fravige de almindelige virkninger af den af Domstolen fastslåede ugyldighed.

13. Men det er absolut nødvendigt, at en sådan undtagelse begrænses til de foranstaltninger, som har til formål at forebygge sådanne vanskeligheder. Dette resultat kan i øvrigt udledes af Domstolens dom i den anden Defrenne-sag, hvis konklusion Kommissionen foreslår anvendt på den foreliggende sag.

Skønt der er visse lighedspunkter mellem de to sagsforhold, kan de dog ikke helt sammenlignes. I Defrenne-sagen var alle de arbejdsgivere, som kunne føle sig truet, såfremt den direkte virkning af traktatens artikel 199 blev tillagt tilbagevirkende gyldighed, nogenlunde ens stillet. Det er derfor forståeligt, at den »ex nunc-virkning«, som Domstolen tillagde sin afgørelse, havde til formål at beskytte »samtlige de interesser, som gør sig gældende, offentlige såvel som private«, for således at undgå de følger, som en tilbagevirkende gyldighed af

I majssagerne befinder de erhvervsdrivende i »lande med stærk valuta« sig som følge af virkningen af de monetære udligningsbeløb sig i en anden situation end de erhvervsdrivende i »lande med svag valuta«. Kun de første fik udbetalt monetære udligningsbeløb fra Fællesskabet. Selv om det skete på grundlag af en forordning, som efterfølgende blev erklæret ugyldig, var det nødvendigt at beskytte de i god tro opståede retsforhold. Under hensyn til de foreliggende omstændigheder var der for at opfylde dette retssikkerhedskrav ikke anden løsning end den, som Domstolen valgte i sin afgørelse.

Men kræves det for — som nævnt undtagelsesvis — at opretholde retsforhold stiftet til fordel for erhvervsdrivende, som blev begunstiget af en retsstridig bestemmelse, at dens virkninger ligeledes opretholdes over for erhvervsdrivende, som i modsætning til de andre erhvervsdrivende har betalt tilsvarende beløb?

Det mener jeg ikke, da undtagelsen bør begrænses til de foranstaltninger, som er strengt nødvendige for at undgå alvorlige vanskeligheder. Den fastslåede ugyldighed bør over for de erhvervsdrivende, som har betalt monetære udligningsbeløb, have den sædvanlige »ex tunc-virkning«, naturligvis uden at dette fører til en ugrundet berigelse, hvis de har kunnet overvælte de af dem betalte beløb på køberne af de pågældende produkter ³³.

14. Jeg mener derfor, at selv om Domstolens praksis ikke bør ændres som foreslået af Société des produits de maïs, er den af Kommissionen foreslåede modifikation dog

30 — Jfr. i denne henseende Reischl's forslag til afgørelse i ovennævnte sag 66/80, s. 1236.

31 — Ovennævnte sag 61/79, præmis 17.

32 — Ovennævnte sag 43/75, præmis 74.

33 — Ovennævnte sag 130/79, præmisserne 13 og 14.

utilfredsstillende. Jeg finder den tillempe, jeg foreslår, egnet til at fastholde Domstolens løsning i Roquette-sagen, samtidig med at det alvorligt markeres, at »ex tunc-virkningen« kun undtagelsesvis og i ganske særlige tilfælde kan fraviges.

15. Den således foreslåede løsning besvarer — hvis Domstolen går ind for den — både det andet og det tredje af de af den nationale ret forelagte spørgsmål og bevirker samtidig, at det fjerde spørgsmål bliver genstandsløst.

For så vidt angår den nationale rets spørgsmål, om forordning nr. 652/76

gyldigt kan anvendes på de i det første spørgsmål opregnede produkter bemærkes, at alene de for klid af majs eller brudte majsgrøn (pos. 23.02.A I) gældende monetære udligningsbeløb fortsat er omstridte. Nærmere bestemt skal det afgøres, om der for disse produkter skal betales en ekstra afgift som følge af en beregningsmetode, som Domstolen har erklæret ugyldig.

I den forbindelse påhviler det sagsøgeren at godtgøre, at det omhandlede produkt blev fremstillet under en bestemt produktionsproces og i bekræftende fald, at der som følge af nævnte beregningsmetode skulle betales en ekstra afgift for produktet. Disse forhold er ikke godtgjort.

16. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer de forelagte spørgsmål således:

- 1) For så vidt angår fastsættelsen af monetære udligningsbeløb for produkter under pos. 23.02 A I er der under denne sag intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 652/76.
- 2) For så vidt angår fastsættelsen af monetære udligningsbeløb for produkter under pos. 11.08 A I, 17.02 B I, 17.02 B II, 23.03 A I, 29.04 C III b) 1 og 35.05 A, er Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976 ugyldig af de grunde, som allerede er anført i dommen af 15. oktober 1980 i sag 145/79 (konklusionens pkt. 1, første led).
- 3) Det forhold, at ovennævnte bestemmelser er ugyldige, indebærer ikke, at de monetære udligningsbeløb, som de nationale myndigheder inden den 15. oktober 1980 har opkrævet med hjemmel i disse bestemmelser, kan anfægtes.