DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der ved kendelse af 18. juni 1969 er forelagt den af Verwaltungsgericht i Stuttgart, for ret:

1. **Artikel 4, anden tankestreg i beslutning nr. 69/71/EØF, som korrigeret ved beslutning nr. 69/244/EØF, skal fortolkes således, at den kun foreskriver en individualisering af de ved de deri fastsatte forholdsregler begunstigede uden for så vidt at foreskrive eller forbyde en angivelse af deres navne af kontrolhensyn.**

2. **Undersøgelsen af det spørgsmål, som Verwaltungsgericht i Stuttgart har forelagt Domstolen, har ikke frembragt noget, som kan skabe tvivl om gyldigheden af den omhandlede bestemmelse.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. november 1969.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 29. OKTOBER 1969

Høje Ret.

Det forhold, at der procedures for meget smør inden for Fællesskabet, og at der hidtil har manglet effektive foranstaltninger til afværgelse af produktionsstigninger, tvinger atter og atter til at forsøge at formindske smøroverskuddet ved hjælp af fremgangsmåder, der tilsigter at øge efterspørgslen. — Kommissionens beslutning af 12. februar 1969 (JO L. 52, 1969) der er vedtaget i henhold til artiklerne 28 og 35 i Rådets forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, tjener også dette formål. Den bemyndiger medlemsstaterne til at udbyde smør til nedsat pris til forbrugergrupper, der modtager visse former for socialhjælp, eller mere nøjagtigt: den tillader tilskud på indtil 1,45 regningsenheder pr. kg smør for på denne måde at muliggøre en pris svarende til prisen på margarine. Da afsætningen af smørret skulle ske gennem handlende og ikke gennem forvaltningsmyndigheder, forekom det nødvendigt at fastsætte kontrolforanstaltninger for at sikre, at det smør, der solgtes til nedsat pris, faktisk kom i hænderne på den forbrugergruppe, der modtager socialhjælp. Artikel 4 i Kommissionens beslutning foreskriver derfor i sin *tyske* version: »Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de begunstigede med hensyn til de i artikel 1 fastsatte foranstaltninger kun kan købe smør mod forevisning af et på deres navn udstedt rabatkort.« — Forbundsrepublikken Tyskland har gjort brug af denne bemyndigelse. Den 11. marts 1969 udstedte ernærings-, landbrugs- og skovbrugsministeren i den henseende nogle direktiver (Bundesanzeiger 1969, nr. 52, s. 3), hvori der var foreskrevet udlevering af rabatkort. Disse kort skulle bestå af en talon og 8 aftagelige værdikuponer. Af kontrolhensyn var det foreskrevet, at talonerne kun var gyldige, hvis de angav navn, og at værdikuponer kun måtte indløses hos handlende, hvis de stadig var fastgjort til talonen.

Den skildrede ordning fandt også anvendelse med hensyn til den i Ulm bosiddende sagsø-

ger i hovedsagen, som modtager krigsofferpension. Han mener dog, at det er »diskriminerende« at kræve, at de berettigede skal opgive deres navn og adresse til de handlende. Da han mener, at dette udgør en krænkelse af de grundlæggende rettigheder ifølge Forbundsrepublikken Tysklands grundlov, indgav han den 22. april 1969 en klage om overtrædelse af grundloven til Bundesverfassungsgericht. Desuden anlagde han den 22. maj 1969 en administrativ sag ved Verwaltungsgericht i Stuttgart mod byen Ulm. I sidstnævnte sag nedlagde han påstand om udstedelse af en foreløbig forholdsregel mod byen Ulm.

Efter at have undersøgt sagsforholdet mente Verwaltungsgericht i Stuttgart, at den ifølge Kommissionens beslutning nødvendige angivelse af navn gav anledning til tvivl om beslutningens lovmæssighed med hensyn til de grundlæggende nationale rettigheder. Da retten desuden mente, at der også i retssager om udstedelse af foreløbige forholdsregler kunne indbringes spørgsmål for Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikel 177, besluttede den den 18. juni 1969 at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål: »Er det foreneligt med den gældende fællesskabsrets almindelige retsgrundsætninger, at beslutningen af 12. februar 1969 (69/71/EØF) fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber betinger salg af smør til nedsat pris til modtagere af bestemte former for socialhjælp af, at modtagerens navn meddeles sælgerne (omtalte beslutnings artikel 4)?«

Kun Kommissionen for De europæiske Fællesskaber (der i øvrigt blev opfordret til at intervenere i den nationale retssag) har ytret sig skriftligt og mundtligt om dette spørgsmål.

Min retlige bedømmelse af det forelagte spørgsmål er følgende:

1. Forelæggelseskendelsens antagelse til realitetsbehandling rejser ikke noget særligt problem.

Ganske vist foreskriver artikel 177, stk. 2, at afgørelsen af spørgsmålet skal være nødvendig for afsigelsen af en *dom*. Man kan imidlertid intet indvende imod, at der også indgives anmodninger om præjudicielle afgørelser med henblik på udstedelse af foreløbige forholdsregler. Ligesom domme, der er afsagt af første instans, hvilke bestemt falder ind under artikel 177, stk. 2, udfolder disse forholdsregler undertiden retsvirkninger over et længere tidsrum. Hvis der desuden er tale om gyldighedsspørgsmål, kan man endda dele Kommissionens synspunkt, at det er særlig ønskværdigt, at disse spørgsmål klarlægges så hurtigt som muligt, altså i givet fald allerede inden for rammerne af en undersøgelse af, om fuldbyrdelsen skal udsættes.

I det foreliggende tilfælde spørges Domstolen ikke — hvad det ved første blik kunne se ud til — om en fællesskabsakt er forenelig med den nationale forfatningsret. Den forelæggende ret anmoder tværtimod om en bedømmelse af retsgyldigheden af Kommissionens beslutning i forhold til »den gældende fællesrets almindelige retsgrundsætninger«. Som det fremgår af begrundelsen for forelæggelseskendelsen, menes der hermed, at der skal foretages en *afstemning* med principperne i den nationale ret. Dette er i overensstemmelse med mange forfatteres opfattelse, ifølge hvilken der ved en kritisk retssammenligning skal fremdrages fælles kvalitative begreber af national forfatningsret, især af de grundlæggende nationale rettigheder, som må respekteres som en uskreven bestanddel af fællesskabsretten ved udformningen af den sekundære fællesskabsret. Det er således med god grund, at undersøgelsen af gyldigheden af en beslutning fra Kommissionen kræves foretaget efter dette kriterium.

2. Som jeg har påvist, kritiserer sagsøgeren i hovedsagen det forhold, at han ved køb af smør til nedsat pris skal forevise et rabatkort, der er udstedt på *navn*. I overensstemmelse hermed omfatter spørgsmålet fra Verwaltungsgericht i Stuttgart kun artikel 4, anden tankestreg i Kommissionens beslutning af 12. februar 1969. Den nationale rets tvivl om retmæssigheden af denne beslutning skyldes antagelsen af, at det nævnte krav klart lader sig udlede af beslutningen. Den har således afholdt sig fra at anmode om en *fortolkning* af beslutningen. Dette betyder imidlertid ikke, at Domstolen kun skal basere sin afgørelse på den fortolkning, som den forelæggende ret har givet, idet det tværtimod må

antages, at Domstolen ved anmodningen om at undersøge retsgyldigheden *implicit* er blevet anmodet om at fortolke fællesskabsretten. Jeg er således af samme opfattelse som Kommissionen, dvs. at Domstolen først bør beskæftige sig med fortolkningen af Kommissionens beslutning for dernæst at fastslå, om det forelagte spørgsmål om retsgyldighed overhovedet fortsat består.

Fortolkningen af artikel 4 i Kommissionens beslutning synes ikke at rejse noget problem, hvis man går ud fra den tyske og den hermed overensstemmende nederlandske version. Disse anvender faktisk formuleringen »auf ihren Nahmen ausgestellten Gutschein« (hhv. »een op naam gestelde bon«). De franske og italienske versioner afviger dog herfra, idet de taler om »bon individualisé« (hhv. »buono individualizzato«). Det forholder sig i øvrigt på samme måde med beslutningens begrundelser, der, for så vidt angår den nederlandske version, kun anvender begrebet *individualiserede rabatkort.* Det står således fast, at de andre sproglige versioner er bredere affattet, thi rabatkortene kan uden tvivl »individualiseres« også på anden måde end ved angivelse af den berettigedes navn (for eksempel, som Kommissionen har forklaret, ved fortløbende nummerering). Denne divergens er af betydning for fortolkningen. Det er nemlig åbenbart, at Kommissionen kun har villet udstede en retsakt, som er lige forpligtende for alle medlemsstaterne. Dette fremgår især af beslutningens artikel 6. Men hvis der ikke kan gås ud fra, at der gælder divergerende betingelser i de forskellige medlemsstater, må det til trods for de forskellige sproglige versioner forsøges at give Kommissionens beslutning en ensartet fortolkning. Dette problem rejser sig ofte for fællesskabsakter, der er bindende på fire sprog. I det foreliggende tilfælde kræves der imidlertid ingen principiel løsning, der især ved normative akter kan vise sig vanskelig. Løsningen synes tværtimod forholdsvis enkel, fordi vi beskæftiger os med en beslutning, der er rettet *til medlemsstaterne,* og fordi dennes tilblivelseshistorie entydigt angiver de nødvendige oplysninger.

Som vi har hørt, skyldes den i beslutningen indeholdte bemyndigelse et forslag fra Forbundsrepublikken Tyskland. Ved et telex af 16. januar 1969 havde Forbundsrepublikken udtrykt ønske om i det første halvår af 1969 at måtte afsætte et bestemt kvantum smør til nedsat pris til modtagere af socialhjælp. Det blev foreslået at indføre rabatkort, hvis talon skulle angive navnet på den berettigede, På grundlag af dette forslag blev der på fransk udarbejdet et udkast til beslutning. I henhold til artikel 30 i forordning nr. 804/68 skulle forvaltningskomiteen for mælk og mejeriprodukter, hvori medlemsstaterne er repræsenteret, tage stilling til udkastet. Forvaltningskomiteen nærede imidlertid tvivl netop med hensyn til angivelsen af de berettigedes navne på rabatkortet. Derfor blev ordene »détaché d'une carte portant l'identite de l'acheteur« i det oprindelige udkast udeladt, og kun formuleringen »en échange d'un bon individualisé« blev bibeholdt. Alle repræsentanterne i komiteen godkendte denne formulering. — Det må imidlertid fastholdes, at Kommissionen ved vedtagelsen af sine foranstaltninger ikke er bundet af komiteens stillingtagen, men at den i henhold til artikel 30, stk. 3 i forordning nr. 804/68 straks skal underrette Rådet om mulige afvigelser. Noget sådant er ikke sket i det foreliggende tilfælde. Det følger nødvendigvis af dette forhold og af den sjette begrundelse for beslutningen, at Kommissionen har villet give sin foranstaltning det indhold, som forvaltningskomiteen havde godkendt i sin stillingtagen til det på fransk affattede udkast til beslutning. Afvigelserne i de tyske og nederlandske versioner kan således kun forklares som oversættelsesfejl, der er opstået under forberedelsen af teksten med henblik på Kommissionens vedtagelse heraf i den skriftlige sagsbehandling. Medlemsstaterne, der — som påvist — deltog meget snævert i udarbejdelsen af teksten, har let kunnet opdage denne fejl. En yderligere klargørelse skete ved Kommissionens beslutning af 29. juli 1969, der i artikel 2 præciserer, at »i den tyske version af artikel 4, anden tankestreg i den nævnte beslutning« (der menes beslutningen af 12. februar 1969) »erstattes med virkning fra den 17. februar 1969 « (dette er datoen for beslutningens ikrafttræden) »ordene ' auf ihren Nahmen ausgestellten' med ordet 'individualisierten'.«

Det står således entydigt fast, hvordan Kommissionens beslutning af 12. februar skal for-

tolkes. Medlemsstaterne er kun forpligtet til at *individualisere* rabatkuponerne. Derimod er en angivelse af *navn* ikke udtrykkeligt foreskrevet, fordi individualiseringen også kan ske på anden måde. Det følger ikke blot af denne konstatering, at det af den forelæggende ret rejste spørgsmål om retsgyldighed ikke har nogen berettigelse, men det kan desuden bemærkes — uden yderligere uddybning af problemet — at den individualisering, som Kommissionen har foreskrevet, ikke synes at udgøre noget indgreb i grundlæggende rettigheder. Om den fortsatte anvendelse af den *nationale* ordning, der foreskriver angivelse af navn, medfører et problem på nationalt plan med hensyn til grundlæggende rettigheder, er uden betydning for nærværende sag.

Som Kommissionen har foreslået, kan Verwaltungsgericht i Stuttgart gives følgende svar: »Undersøgelsen af det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, har ikke afsløret noget, der kan gøre Kommissionens beslutning af 12. februar 1969 (der må sammenholdes med berigtigelsen af 29. juli 1969) ugyldig, for så vidt den betinger erhvervelsen af smør til nedsat pris af forevisningen af et individualiseret rabatkort«.