

Aldus gedaan en ondertekend te Luxemburg op twaalf november negentienhonderd-negenenzestig.

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß	Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting, gehouden te Luxemburg op twaalf november negentienhonderdnegenenzestig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President,
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL K. ROEMER
VAN 29 OKTOBER 1969¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Het feit, dat in de Gemeenschap teveel boter wordt geproduceerd en tot dusver doeltreffende maatregelen ter bestrijding van dit euvel achterwege bleven, noopt er steeds weer toe te trachten de boteroverschotten te reduceren met middelen welke op een toename van de vraag zijn gericht. — Tot dit doel dient ook de beschikking van de Commissie van 12 februari 1969 (Publikatieblad 69/L 52), genomen krachtens de artikelen 28 en 35 der Verordening van de Raad 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten. Deze beschikking machtigt de Lid-Staten boter ter beschikking te stellen van bepaalde groepen consumenten die sociale bijstand ontvangen, nauwkeuriger gezegd: zij laat subsidies toe

tot een maximum van 1,45 rekeneenheid per kg om aldus een prijs mogelijk te maken die met de margarineprijs overeenstemt. Daar de afgifte van de boter via de handel en dus niet door de overheid moest plaatsvinden, kwam het nodig voor controlemaatregelen te voorzien om te waarborgen dat de goedkopere boter inderdaad ten goede komt aan de groepen consumenten die sociale bijstand ontvangen. Artikel 4 van de beschikking der Commissie schrijft daartoe in artikel der *Duitse* versie voor: „Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Massnahmen, damit... die Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Massnahmen Butter nur gegen einen auf ihren Namen ausgestellten Gutschein erhalten können“. — De Bondsrepubliek Duitsland heeft van deze machtiging gebruik gemaakt. De Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten deed hiertoe d.d. 11 maart 1969 (Bundesanzeiger 1969, no. 52, blz. 3) richtlijnen uitgaan, waarin de verstrekking van

1 — Vertaald uit het Duits.

„Gutscheinkarten” (bonkaarten) wordt voorzien. Deze kaarten bestaan uit een souche met 8 af te scheuren bonnen. Met het oog op de controle werd bepaald, dat de souches slechts geldig zijn wanneer zij op naam zijn gesteld en dat de bonnen door de handelaren alleen mogen worden aangenomen wanneer zij zich nog aan de souche bevinden.

Van deze regeling mocht ook de te Ulm woonachtige eiser in het hoofdgeding als rechthebbende op een uitkering aan oorlogsslachtoffers profiteren. Hij meent echter dat het „discriminerend” is van de begunstigen te verlangen, dat zij hun naam en adres aan de handelaren bekend maken. Daar hij hierin een schending zag van de in de Duitse grondwet neergelegde fundamentele rechten, wendde hij zich d.d. 22 april 1969 met een constitutionele klacht tot het Bundesverfassungsgericht. Bovendien maakte hij op 22 mei 1969 bij het Verwaltungsgericht te Stuttgart een administratief geding tegen de stad Ulm anhangig, waarbij hij tevens vorderde dat tegen gedaagde een voorziening bij voorraad zou worden gegeven.

Bedoeld gerecht kwam na onderzoek der feiten tot het oordeel, dat de volgens de beschikking nodige bekendmaking van de naam, gelet op de nationale grondrechten, twijfel aangaande de rechtmatigheid der beschikking deed rijzen. Daar de rechter bovendien van mening was dat het Europese Hof van Justitie ook naar aanleiding van een procedure in kort geding krachtens artikel 177 van het E.E.G.-Verdrag geadieerd kon worden, besloot hij bij beschikking van 18 juni 1969 de volgende vraag voor te leggen: „Is het met de geldende algemene beginselen van gemeenschapsrecht verenigbaar dat de beschikking van de Commissie der Europese Gemeenschappen van 12 februari 1969 (69/71/EEG) de verkoop van boter tegen verlaagde prijs aan consumenten die sociale bijstand ontvangen afhankelijk stelt van bekendmaking van de naam van de begunstigde aan de verkoper?” Over deze vraag heeft zich schriftelijk en mondeling alleen de Commissie geuit (zij was trouwens ook in het nationale geding geroepen).

Ons oordeel rechtens luidt als volgt:

1. De ontvankelijkheid van het verzoek geeft geen aanleiding tot bijzondere moeilijkheden. Weliswaar heet het in artikel 177, 2e lid, dat het antwoord op een prejudiciële vraag voor het wijzen van een „Urteil” (vonnis) nodig moet zijn. Er kan evenwel geen enkel bezwaar tegen bestaan, dat prejudiciële beslissingen ook met het oog op een te geven voorziening bij voorraad worden verzocht. Evenals uitspraken in eerste instantie, die stel-

lig onder artikel 177, 2e lid, vallen, strekt hun werking rechtens zich somtijds over een lange periode uit. Worden bovendien vragen van geldigheid opgeworpen, dan mag, met de Commissie, worden geoordeeld dat het ten zeerste gewenst is dat zij in het vroegst mogelijke stadium — eventueel reeds in het kader van een vordering tot schorsing van tenuitvoerlegging — worden beantwoord.

Het Hof van Justitie wordt in het onderhavige geval — anders dan men op het eerste gezicht zou kunnen menen — niet de vraag gesteld van de verenigbaarheid ener gemeenschapshandeling met het nationale constitutionele recht. Zulk een onderzoek ware inderdaad naar de tot dusver gegeven rechtspraak niet-ontvankelijk. — De verwijzende rechter verzoekt veeleer de geldigheid rechtens der beschikking aan de „geldende algemene beginselen van gemeenschapsrecht” te willen toetsen. Blijkens de overwegingen van de verwijzingsbeschikking wordt hier bedoeld dat het tot een *oriëntering* naar de beginselen van nationaal recht zal moeten komen. Dit ligt in de lijn van de door vele auteurs verdedigde opvatting, dat gemeenschappelijke opvattingen omtrent waarden van nationaal constitutioneel recht — met name grondrechten — in de weg ener kritische rechtsvergelijking gevonden moeten worden, en dat op deze waarden, als ongeschreven gemeenschapsrecht, voor de lagere wetgeving der Gemeenschap acht dient te worden geslagen. De toetsing van een beschikking der Commissie aan deze maatstaf kan derhalve stellig worden verlangd.

2. Gelijk gezegd, neemt eiser in het hoofdgeding er aanstoot aan, dat hij bij aankoop van boter tegen verlaagde prijs een op *naam* gestelde kaart moet overleggen. Het verzoek van het Verwaltungsgericht te Stuttgart verwijst dan ook alleen naar artikel 4, 2e gedachtenstreepje, van de beschikking van 12 februari 1969. De bedenkingen van het gerecht ten aanzien van de geldigheid der beschikking berusten op de mening, dat de genoemde eis duidelijk uit de beschikking volgt. Van een verzoek om *interpretatie* werd dan ook afgezien. Dit betekent intussen niet, dat het Hof de door de verwijzende rechter gegeven uitlegging zonder meer aan zijn uitspraak ten grondslag heeft te leggen; veeleer moet worden aangenomen dat *impliciet* met de vraag om toetsing der geldigheid, ook die om interpretatie van een gemeenschapshandeling werd voorgelegd. Wij zijn dan ook met de Commissie van oordeel dat het Hof zich eerst met de interpretatie der beschikking bezig moet houden, om vervolgens te overwegen of de vraag der geldigheid dan nog beantwoording behoeft.

De uitlegging van artikel 4 der beschikking schijnt geen aanleiding tot moeilijkheden te geven wanneer men alleen van de Duitse en de daarmede overeenstemmende Nederlandse versies uitgaat. Hier vindt men inderdaad de formulering „auf ihren Namen ausgestellten Gutschein“, resp. „een op naam gestelde bon“. De Franse en Italiaanse versies wijken hiervan af, immers daar wordt slechts van „bon individualisé“, respectievelijk „buono individualizzato“ gesproken. Hetzelfde geldt voor de considerans waarin — met inbegrip ditmaal van de Nederlandse versie — slechts het begrip „geïndividualiseerde bonnen“ wordt gebezigd. Het staat dus vast dat de tekst in de andere talen ruimer is, want bonnen kunnen ongetwijfeld ook op andere wijze „geïndividualiseerd“ worden dan door vermelding van de naam van de begunstigde (bij voorbeeld — gelijk de Commissie heeft verklaard — door een doorlopende nummering). Voor de uitlegging is dit verschil niet zonder belang. Het is immers duidelijk, dat de Commissie slechts één, voor alle Lid-Staten, in gelijke mate bindend besluit heeft willen geven. Dit blijkt met name uit artikel 6 der beschikking. Wanneer echter niet van de gelding van onderling afwijkende voorwaarden in de verschillende Lid-Staten kan worden uitgegaan, dan moet getracht worden aan de beschikking, niettegenstaande de verschillen in redactie, een uniforme uitlegging te geven. Dit probleem doet zich steeds opnieuw voor bij handelingen der Gemeenschap die in 4 talen verbindend zijn. In het onderhavige geval gaat het in-tussen niet om een oplossing van principiële aard, die met name bij normatieve handelingen soms moeilijk aan te geven is. De oplossing is veeleer eenvoudig, daar het hier om een *tot de Lid-Staten* gerichte beschikking gaat en de nodige opheldering dus met zekerheid uit de geschiedenis van haar totstandkoming kan worden verkregen.

Gelijk wij vernamen, gaat de in de beschikking voorziene machtiging terug tot een initiatief van de Bondsrepubliek Duitsland. In een telex van 16 januari 1969 had zij de wens geuit in het eerste halfjaar 1969 een bepaalde hoeveelheid boter tegen verlaagde prijs aan personen die sociale bijstand ontvangen te mogen verstrekken. Voorgesteld werd bonkaarten in te voeren, op de souche waarvan de naam van de begunstigde gesteld moest zijn. Op basis van dit voorstel werd een ontwerp-beschikking in de Franse taal gere-digeerd. Dit ontwerp moest ingevolge artikel 30 van Verordening 804/68 voor advies aan het Comité van beheer voor melk en zuivelproducten worden voorgelegd waarin ver-

tegenwoordigers der Lid-Staten zitting hebben. Dit Comité had echter juist tegen vermelding van de naam van de begunstigde op de bonkaart bezwaar. Daarom werden in het oorspronkelijke ontwerp de woorden „détaché d'une carte portant l'identité de l'acheteur“ geschrapt en slechts de formulering „en échange d'un bon individualisé“ aangehouden. Alle delegaties van het Comité stemden hiermede in. — Van belang is nog, dat de Commissie bij het nemen van haar maatregelen weliswaar niet aan het advies van het Comité is gebonden, doch dat zij eventuele afwijkingen daarvan overeenkomstig artikel 30, 3e lid, van Verordening 804/68 onverwijld aan de Raad heeft mede te delen. Dit is in casu niet geschied. Hieruit en uit de zesde overweging van de considerans der beschikking blijkt met stelligheid, dat de Commissie aan haar maatregel de inhoud wilde geven die het Comité van beheer in zijn advies betreffende het Franse ontwerp had goedgekeurd. De afwijkingen in de Duitse en Nederlandse tekst zijn derhalve slechts te beschouwen als fouten in de vertaling, gelijk die bij de schriftelijke procedure ter voorbereiding van de door de Commissie aan te nemen tekst kunnen ontstaan. Dit verzuim konden de Lid-Staten, die — gelijk reeds aangeduid — ten nauwste bij de uitwerking van de tekst betrokken waren, duidelijk onderkennen. Een rectificatie volgde dan ook bij beschikking van de Commissie van 29 juli 1969, waarvan artikel 2 bepaalt: „In de Duitse tekst van genoemde beschikking worden, met ingang van 17 februari 1969, de woorden „auf ihren Namen ausgestellten“, voorkomende in artikel 4, tweede gedachtenstreeppje, vervangen door het woord „individualisierten“.“

Hiermede staat het buiten iedere twijfel vast hoe de beschikking der Commissie van 12 februari 1969 moet worden verstaan. De Lid-Staten wordt slechts voorgeschreven de bonkaarten te *individualiseren*. Het *vermelden van een naam* wordt niet bevolen, daar individualisering ook op andere wijze kan worden bereikt. Uit deze vaststelling volgt niet alleen dat de door de verwijzende rechter gestelde vraag naar de geldigheid niet gegrond is; daarenboven kan — zonder verder op het vraagstuk in te gaan — ook worden opgemerkt, dat de door de Commissie voorgeschreven individualisering geen inbreuk op enig grondrecht kan vormen. Of het verder van kracht blijven ener *nationale* regeling waarbij naamvermelding is voorzien tot een problematiek op het stuk van grondrechten kan leiden, is voor het onderhavige geding zonder belang.

Conform het voorstel van de Commissie kan derhalve aan het Verwaltungsgericht Stuttgart het volgende antwoord worden gegeven : „bij het onderzoek van de aan het Hof voorgelegde vraag is niet van enige grond gebleken waarop de geldigheid der beschikking van de Commissie van 12 februari 1969 (mede gelet op de rectificatie van 29 juli 1969 voor zover daarbij de aankoop van boter tegen verlaagde prijs van overlegging van een geïndividualiseerde bon afhankelijk wordt gesteld, kan worden betwist”.