DOMSTOLENS DOM
18. marts 1986 *

I sag 85/85

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Claire Durand, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien, ved udenrigsministeren, ved Robert Hoebaer, direktør i ministeriet for udenrigsanliggender, udenrigshandel og udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens ambassade, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

sagsøgt,

angående en påstand om, at kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12, litra b), i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter samt EØF-traktatens artikler 5 og 7, idet det har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til at fritage de personer for skat på sekundær bopæl, som i medfør af nævnte protokol er fritaget for registrering i folkeregistrene, og som af de kommunale myndigheder i den kommune, hvor de har deres hovedbopæl, er blevet pålignet de pågældende skatter og ikke har fået tilbagebetalt de således opkrævede beløb med renter efter loven,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, U. Everling og R. Joliet, dommerne G. Bosco, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

* Processprog: Fransk.

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. december 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 3. april 1985, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12, litra b), i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (herefter benævnt protokollen) og EØF-traktatens artikler 5 og 7, idet det a) har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at de tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber og deres familiemedlemmer, som har hovedbopæl i visse kommuner, og som er fritaget for registrering i folkeregistrene, i henhold til de i bestemte kommuner gældende regler fritages for skat på sekundær bopæl, b) gennem de kommunale myndigheder har opkrævet de pågældende skatter hos de ovenfor nævnte personer, og c) ikke har tilbagebetalt de således opkrævede beløb med renter efter loven.

2 Det fremgår af sagen, at fem af Bruxelles' omegnskommuner i 1983 og 1984 vedtog regler om indførelse af en årlig skat på sekundær bopæl på 10 000 BFR. I henhold til reglerne i Etterbeek, Uccle, Jette og Evere kommuner, påhviler skattepligten »personer, der ikke er tilmeldt folkeregistrene« i kommunen, og som »ejer, lejer eller uden vederlag bruger en bolig, som ikke er deres hovedbopæl«. De tilsvarende regler i Woluwé-Saint-Pierre kommune bestemmer: »skatten påhviler den, der har sekundær bopæl«, hvorved forstås »enhver bolig..., hvor den person, der kan bebo den, ikke med hensyn til den nævnte bopæl er tilmeldt folkeregisteret«.

3 I henhold til de nationale belgiske bestemmelser omfatter folkeregistrene blandt andet: a) et egentligt register over befolkningen, og b) et særligt register for udlændinge. Personer, som har pligt til at tilmelde sig et af de to registre, skal tilmelde sig i den kommune, hvor de har hovedbopæl. Optagelsen i folkeregistret i en kommune er bevis for, at en person har hovedbopæl i kommunen. Siden udstedelsen af den kongelige anordning af 18. marts 1981 skal en person, som har bopæl flere steder i kongeriget, tilmelde sig i den kommune, hvori den pågældende har hovedbopæl.

4 Tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne, der ikke er belgiske statsborgere, samt deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, er i henhold til et indenrigsministerielt cirkulære af 19. marts 1981 fritaget for registrering. De får af det belgiske udenrigsministerium udstedt et særligt opholdsbevis, som er gyldigt i fire år, og som bærer påskriften: »fritaget for registrering i registret over udlændinge i henhold til lov af 13. maj 1966 om protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter«. Dette særlige opholdsbevis indeholder en rubrik hvori den pågældendes bopæl kan anføres. De nævnte private adresser meddeles det belgiske udenrigsministeriums protokol, som *ex officio* videregiver dem til de forskellige berørte kommuner.

5 Kommissionen fandt, at tjenestemændene i henhold til de ovenfor nævnte kommunale regler var bragt i en vanskelig situation, idet de ikke er tilmeldt et folkeregister og derfor antages at have sekundær bopæl i den kommune, hvor de har hovedbopæl.

6 Kommissionen blev opmærksom på reglerne i de ovenfor nævnte kommuner og fandt, at de var uforenelige med protokollen; siden maj 1984 har den rettet en række henvendelser til den belgiske regering; den har blandt andet foreslået, at de nævnte regler ikke blev bragt i anvendelse, før der var fundet en samlet løsning, som var i overensstemmelse med protokollen.

7 Da Kommissionens henvendelser ikke gav resultat, og der i slutningen af 1984 blev fremsendt skattebilletter til EF-tjenestemænd, besluttede Kommissionen at indlede proceduren i henhold til artikel 169 øjeblikkeligt. Ved åbningsskrivelse af 12.

februar 1985 gav Kommissionen den belgiske regering en frist på to uger til at fremkomme med sine bemærkninger. Åbningsskrivelsen blev ikke besvaret, hvorfor Kommissionen den 8. marts 1985 fremsatte en begrundet udtalelse, hvori den på ny gav den belgiske regering en frist på to uger til at efterkomme udtalelsen. Den belgiske regering anmodede om forlængelse af fristen, hvilket Kommissionen afviste. Da den begrundede udtalelse blev ikke besvaret, anlagde Kommissionen traktatbrudssag ved stævning af 3. april 1985. For at fremskynde sagsbehandlingen undlod Kommissionen at indgive replik.

Formaliteten

8 Den belgiske regering har fremført to indsigelser til støtte for sagens afvisning.

9 Den belgiske regering har for det første gjort gældende, at Kommissionen kun har givet den frister på i alt mindre end to måneder mellem åbningsskrivelsen (12. februar 1985) og den begrundede udtalelse (8. marts 1985), og derefter mellem den begrundede udtalelse og sagsanlægget (3. april 1985), og derved har tilsidesat princippet om, at en medlemsstat må kunne forvente, at Kommissionen giver den en rimelig frist. En sådan adfærd fra Kommissionens side er i strid med EØF-traktatens artikel 169's ånd og bogstav: den i artikel 169 fastsatte administrative procedure bør ikke være et pressionsmiddel over for regeringerne, men en procedure, som kan åbne mulighed for en dialog og en eventuel løsning på tvisten. På grund af den høje grad af selvstyre, som belgiske kommuner har inden for området, har regeringen ikke i den foreliggende sag kunnet efterkomme den begrundede udtalelse inden for en så kort frist.

10 Kommissionen har anført, at den belgiske regerings afvisningspåstand ikke er holdbar. Fristerne har været rimelige og tilstrækkelige til, at kongeriget Belgien faktisk kunne træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på at bringe det traktatstridige forhold til ophør. For den belgiske regering var problemet på ingen måde nyt, idet den var bekendt med den række henvendelser, som Kommissionen i mere end et år forinden havde rettet til den. De kommunale myndigheder kunne have truffet afgørelser inden for de fastsatte frister, ligesom der kunne være afsagt domme i de sager, tjenestemændene havde anlagt med hensyn til deres skattebilletter. I skrivelse af 24. januar 1985 bekræftede Belgiens faste repræsentant ved De europæiske Fællesskaber i øvrigt over for Kommissionen, at sådanne foranstaltninger ville blive truffet.

11 I den forbindelse bemærkes, at formålet med den i traktatens artikel 169 fastsatte administrative procedure, som er en del af Kommissionens kontrolopgaver i henhold til artikel 155, første led, er at give medlemsstaten lejlighed til at begrunde sin stillingtagen, og i givet fald bringe sine regler i overensstemmelse med traktatens krav på frivilligt grundlag. I tilfælde, hvor bestræbelserne på at slutte sagen i mindelighed ikke krones med held, anmodes medlemsstaten om at efterkomme sine forpligtelser, som er angivet i den begrundede udtalelse, inden for den i udtalelsen fastsatte frist.

12 For så vidt angår den i åbningsskrivelsen fastsatte frist, har den belgiske regering ikke bestridt, at den var bekendt med Kommissionens synspunkt længe før Kommissionen indledte traktatbrudsproceduren. Således anmodede Kommissionens generaldirektør for personale og administration allerede i skrivelse af 24. maj 1984 til Belgiens faste repræsentant ved Fællesskaberne om, at man i fællesskab drøftede problemet, og om, at anvendelsen af de omtvistede beskatningsregler blev udsat. Den nævnte skrivelse blev fulgt op af flere andre henvendelser i samme år. Den faste repræsentant gjorde i skrivelsen af 24. januar 1985 opmærksom på de forholdsregler, den belgiske regering agtede at træffe over for de pågældende kommuner. Meningsudvekslingen fortsatte, indtil Kommissionen afsendte åbningsskrivelsen. Det må herefter fastslås, at den belgiske regering kunne være fremkommet med sine bemærkninger, selv inden for den relativt korte frist på to uger, som var angivet i åbningsskrivelsen.

13 For så vidt angår fristen i den begrundede udtalelse, findes det godtgjort, at den belgiske regering var bekendt med Kommissionens synspunkt, længe før Kommissionen indledte den administrative procedure. Det må også fremhæves, at den belgiske regering ikke i forbindelse med de talrige kontakter, der gik forud for iværksættelsen af den administrative procedure, har bestridt Kommissionens synspunkt. Den har i øvrigt end ikke hævdet, at den efterfølgende har påbegyndt de fornødne procedurer med henblik på at efterkomme Kommissionens krav eller i det mindste sørge for, at anvendelsen af de omtvistede regler blev udsat, indtil der var fundet en endelig løsning. Under disse helt særlige omstændigheder findes den belgiske regering ikke at kunne påberåbe sig, at den i den begrundede udtalelse fastsatte frist var for kort.

14 Den belgiske regering har for det andet anført, at sagen bør afvises, idet det rejste spørgsmål hverken vedrører fortolkning eller anvendelse af fællesskabsretten. Protokollens artikel 12, litra b), er overholdt, idet tvisten udelukkende vedrører definitionen af begrebet sekundær bopæl, hvilket spørgsmål henhører under belgisk lov og må afgøres af belgiske domstole. Tjenestemændene må anvende de retsmidler, de har i henhold til national ret med henblik på prøvelse af retsakter, der berører dem.

15 Heller ikke denne anden afvisningspåstand kan tages til følge. Med hensyn til formalitetsspørgsmålet bemærkes, at det er tilstrækkeligt, at Kommissionen til støtte for søgsmålet formelt har gjort gældende, at fællesskabsretlige bestemmelser er tilsidesat. Spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsretten faktisk er tilsidesat, henhører under behandlingen af sagens realitet.

Realiteten

16 Kommissionen har gjort gældende, at de ovenfor nævnte kommunale bestedmmelser — hvorefter det afgørende for, om der er tale om en sekundær bopæl, er, at den person, der bebor boligen, ikke er tilmeldt kommunens folkeregister — medfører, at Fællesskabets tjenestemænd enten må betale skatten eller tilmelde sig kommunens folkeregister for at undgå, at de formodes at have sekundær bopæl dér. Bestemmelserne er således uforenelige med protokollens artikel 12, litra b), idet deres anvendelse har skattemæssige retsvirkninger i det omfang der ikke findes regler om fritagelse for personer, som ikke har pligt til at tilmelde sig folkeregistrene. Kommissionen har i den forbindelse understreget, at de pågældende EF-tjenestemænd ikke kan kræve at blive optaget i folkeregistrene, idet de ikke kan give afkald på det privilegium, de i henhold til artikel 12, litra b), nyder i Fællesskabernes interesse, jfr. protokollens artikel 18. Den belgiske regering, som har godkendt og anvendt de pågældende bestemmelser, har ifølge Kommissionen tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og protokollens artikel 12, litra b).

17 Som følge af, at de EF-tjenestemænd, som er belgiske statsborgere, er tilmeldt folkeregistrene og derfor fritaget for den pågældende skat, påhviler den nævnte beskatning ifølge Kommissionen desuden alene de tjenestemænd, der er statsborgere i andre medlemsstater, og der er således tale om en efter traktatens artikel 7 forbudt forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Behandlingen af de tjenestemænd svarer end ikke til den, der er sikret arbejdstagere, som er statsborgere i

andre medlemsstater, og som har bopæl i Belgien. Kommissionen har på det punkt henvist til Domstolens dom af 13. juli 1983 (Forcheri, sag 152/82, Sml. s. 2323).

18 Den belgiske regering har anført, at der må sondres mellem de to forskellige former for kommunale bestemmelser. For at der kan blive tale om skattepligt, kræves det efter den første gruppe bestemmelser, at to betingelser er opfyldt, nemlig at den skattepligtige ikke er tilmeldt folkeregisteret, og at den pågældende er ejer eller lejer af en bolig, der ikke er hans hovedbopæl; de påfører ikke EF-tjenestemændene skade, idet de kan bevise, at deres bopæl i kommunen er en hovedbopæl, uagtet de ikke er tilmeldt folkeregisteret. Efter den anden gruppe bestemmelser, nemlig de bestemmelser, der er gældende i Woluwé-Saint-Pierre kommune, hvor det eneste kriterium er, at den pågældende ikke er tilmeldt folkeregisteret, kan EF-tjenestemænd undgå, at de pågældende bestemmelser bringes i anvendelse over for dem, ved at benytte retsmidlerne efter national ret. Den belgiske regering har i den forbindelse henvist til en afgørelse truffet af den kompetente tilsynsmyndighed vedrørende en klage fra en tjenestemand, og hvori den fastslog, at det var retsstridigt udelukkende at lægge kriteriet om, at den pågældende ikke er tilmeldt folkeregisteret, til grund.

19 Ifølge den belgiske regering er der heller ikke tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i henhold til traktatens artikel 7. Alle former for sekundær bopæl omfattes af de kommunale bestemmelser, og Kommissionen kan ikke anfægte kommunernes ret til at beskatte EF-tjenestemændenes sekundære bopæl.

20 Under den mundtlige forhandling har den belgiske regering desuden forklaret, at tilsynsmyndigheden har tilstillet kommunerne et cirkulære, som blev offentliggjort i *Moniteur belge* (»Statstidende«) af 17. oktober 1985, hvori den anmodede dem om at ændre de pågældende bestemmelser på en sådan måde, at de tjenestemænd, der er fritaget for registrering, sidestilles med registrerede personer. Kommunerne blev herved underrettet om den belgiske regerings officielle fortolkning af begrebet sekundær bopæl, og derfor opmærksomme på, at i alle de sager, der var anlagt til prøvelse af afgørelserne om beskatning i henhold til de pågældende bestemmelser, ville afgørelserne blive annulleret. Ifølge den belgiske regering er det nævnte cirkulære den eneste foranstaltning, som centraladministrationen kan træffe på det stadium, idet det vil være nødvendigt at vedtage en lov med henblik på at sikre, at de tjenestemænd, der er fritaget for registrering, ikke antages at have sekundær bopæl i kommunen, når forholdet er det, at de har hovedbopæl dér.

21 Det må først fastlægges, hvilke forpligtelser medlemsstaterne har i henhold til protokollens artikel 12, litra b). Artiklen bestemmer: »Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte skal, uanset deres nationalitet, på hver af Medlemsstaternes områder nyde følgende privilegier og immuniteter: a) ..., b) fritagelse sammen med deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, for ... bestemmelser om registrering af udlændinge«. Det følger af bestemmelsen, at Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte er fritaget for enhver forpligtelse til at tilmelde sig folkeregistrene i de medlemsstater, hvor Fællesskabets institutioner har deres arbejdssteder. En sådan fortolkning støttes af protokollens artikel 16, hvorefter medlemsstaternes regeringer med regelmæssige mellemrum underrettes om tjenestemændenes og de øvrige ansattes navn og adresse. I kraft af den meddelelse får myndighederne i de medlemsstater, hvor institutionerne har deres arbejdssteder, kendskab til adresserne for Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte.

22 I henhold til traktatens artikel 5 har medlemsstaterne pligt til at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten, at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver og at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare. Det følger heraf, at medlemsstaterne skal undgå at træffe enhver foranstaltning, der er i strid med fællesskabsretten, og følgelig enhver foranstaltning, der, i strid med ovennævnte protokols artikel 12, litra b), direkte eller indirekte ville have til følge, at Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte ville være tvunget til at anmode om at blive tilmeldt folkeregistrene. Dette ville de indirekte være tvunget til, for eksempel hvis det i en medlemsstat har ufordelagtige følger for tjenestemænd og øvrige ansatte, at de ikke er tilmeldt folkeregistrene.

23 I den foreliggende sag har de to former for kommunale bestemmelser bevirket, at Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte, som har bopæl i de pågældende kommuner, indirekte tvinges til at lade sig tilmelde folkeregistrene. De nævnte bestemmelser er derfor i strid med traktatens artikel 5, sammenholdt med protokollens artikel 12, litra b).

24 Det er i den forbindelse uden betydning, at de tjenestemænd og øvrige ansatte, der er omfattet af de kommunale bestemmelser, kan benytte de retsmidler, som skattepligtige har i henhold til belgisk ret, med henblik på at anfægte de skatteretlige retsakter, der vedrører dem. Som Domstolen fastslog i dommen af 17. februar 1970 (Den italienske Republik, sag 31/69, Sml. 1970, s. 3), kan muligheden for at

anvende retsmidler ved de nationale domstole ikke foregribe indgivelsen af klage i henhold til traktatens artikel 169, da de to retsskridt forfølger forskellige mål og har forskellige virkninger.

25 Endelig skal der tages stilling til Kommissionens anbringende om, at de pågældende kommunale bestemmelser fører til forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og således er i strid med traktatens artikel 7.

26 I den forbindelse bemærkes, at en sådan forskelsbehandling ikke nødvendigvis følger af de ovenfor anførte bemærkninger. Således kan den omstændighed, at tjenestemænd og øvrige ansatte direkte eller indirekte er tvunget til at tilmelde sig folkeregistrene, kun vedrøre de af dem, der, uanset grunden hertil, ikke er tilmeldt registrene. Kommissionen findes imidlertid ikke at have godtgjort, at sondringen mellem tilmeldte og ikke-tilmeldte tjenestemænd er forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Anbringendet støttet på traktatens artikel 7 kan herefter ikke lægges til grund.

27 Det følger af det anførte, at kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og artikel 12, litra b), i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, idet det i henhold til skatteordningerne i Etterbeek, Uccle, Jette, Evere og Woluwé-Saint-Pierre kommuner indirekte har tvunget tjenestemænd og øvrige ansatte ved De europæiske Fællesskaber samt deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, hvilke personer med hovedbopæl i de nævnte kommuner er fritaget for registrering i folkeregistrene, til at tilmelde sig de pågældende registre.

28 Med hensyn til Kommissionens påstand om, at det desuden statueres, at kongeriget Belgien ikke har overholdt sine forpligtelser, a) idet det gennem de kommunale myndigheder har opkrævet skat på sekundær bopæl hos visse tjenestemænd, som ikke har sekundær bopæl i kommunen, og b) ikke har tilbagebetalt de således opkrævede beløb med renter efter loven, kan det blot fastslås, at disse klagepunkter vedrører gennemførelsen af den omtvistede ordning og således ikke kan betragtes som selvstændige klagepunkter. Det er derfor ufornødent at tage særskilt stilling hertil.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Kongeriget Belgien har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kongeriget Belgien har ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og artikel 12, litra b), i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, idet det i henhold til skatteordningerne i Etterbeek, Uccle, Jette, Evere og Woluwé-Saint-Pierre kommuner indirekte har tvunget tjenestemænd og øvrige ansatte ved De europæiske Fællesskaber samt deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, hvilke personer med hovedbopæl i de nævnte kommuner er fritaget for registrering i folkeregistrene, til at tilmelde sig de pågældende registre.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. marts 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident