ARREST VAN HET HOF
18 maart 1986 *

In zaak 85/85,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Durand, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, in de persoon van de minister van Buitenlandse Betrekkingen, vertegenwoordigd door R. Hoebaer, directeur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende ter Belgische ambassade, Résidence Champagne, rue des Girondins 4, te Luxemburg,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Koninkrijk België de krachtens artikel 12, sub b, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen en de artikelen 5 en 7 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet de nodige maatregelen te nemen om de personen die krachtens voormeld Protocol van inschrijving in de bevolkingsregisters zijn vrijgesteld en metterwoon in de gemeente zijn gevestigd, van de belasting op andere dan hoofdverblijven vrij te stellen, door de betrokken belasting via de gemeentelijke overheid bij vorenbedoelde personen te heffen, en door deze geïnde belastingen niet — vermeerderd met wettelijke interessen — terug te betalen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, T. Koopmans, U. Everling en R. Joliet, kamerpresidenten, G. Bosco, Y. Galmot en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Frans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 december 1985,

het navolgende

ARREST

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 april 1985, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld, strekkende tot vaststelling dat het Koninkrijk België de krachtens artikel 12, sub b, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Protocol) en de artikelen 5 en 7 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, doordat het a) niet de nodige maatregelen heeft genomen, opdat in de verordeningen van sommige gemeenten de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, alsook hun gezinsleden, die metterwoon in de betrokken gemeente zijn gevestigd doch van inschrijving in de bevolkingsregisters zijn vrijgesteld, van de belasting op andere dan hoofdverblijven worden vrijgesteld, b) die belasting via zijn gemeentelijke autoriteiten bij vorenbedoelde personen heft, en c) deze geïnde belastingen niet — vermeerderd met de wettelijke interessen — terugbetaalt.

2 Blijkens de processtukken hebben vijf gemeenten van de Brusselse agglomeratie in 1983 en 1984 bij verordening een jaarlijkse belasting op tweede verblijven ten bedrage van 10 000 BFR ingesteld. Ingevolge de in gelijkaardige bewoordingen gestelde gemeentelijke verordeningen van Etterbeek, Ukkel, Jette en Evere zijn belastingplichting, „de personen die niet ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters" van de gemeente en die als eigenaar of huurder dan wel gratis een woning als verblijf ander dan hoofdverblijf gebruiken. Naar luid van de gemeenteverordening van Sint-Pieters-Woluwe is de belasting verschuldigd „door diegene die over het tweede verblijf beschikt". Als tweede verblijf wordt beschouwd „elke woning... waarvoor de mogelijke bewoner niet ingeschreven is in de bevolkingsregisters".

3 Volgens de nationale wettelijke regeling bestaan de bevolkingsregisters onder meer uit: a) het eigenlijke bevolkingsregister, en b) het speciaal vreemdelingenregister. De personen die zich in één van deze twee registers moeten inschrijven, moeten zulks doen in de gemeente waar zij hun hoofdverblijf hebben. De inschrijving in het bevolkingsregister van een gemeente geldt als bewijs dat de betrokken persoon aldaar zijn hoofdverblijf heeft. Sedert het Koninklijk Besluit van 18 maart 1981 moeten personen met meer dan één verblijfplaats in het rijk zich namelijk laten inschrijven in de gemeente waar zij hun hoofdverblijf hebben.

4 Blijkens een omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken van 19 maart 1981 zijn de ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschappen met een andere dan de Belgische nationaliteit, alsmede hun echtgenoot en de familieleden die te hunnen laste zijn, vrijgesteld van inschrijving. Door het Belgisch ministerie van Buitenlandse Betrekkingen wordt hun een bijzondere verblijfsvergunning verstrekt, met een geldigheidsduur van vier jaar, waarop de volgende opdruk is aangebracht: „Vrijgesteld van inschrijving in het vreemdelingenregister krachtens de wet van 13 mei 1966 betreffende het Protocol over de voorrechten en immuniteiten der Europese Gemeenschappen". Op deze bijzondere verblijfsvergunning is de woonplaats van de houder van het document vermeld. De particuliere adressen worden aan de Dienst van het Protocol van het Belgisch ministerie van Buitenlandse Betrekkingen meegedeeld, die ze ambtshalve ter kennis van de verschillende betrokken gemeenten brengt.

5 De Commissie was van mening dat de ambtenaren door de gemeenteverordeningen in een lastig parket werden gebracht, aangezien zij, waar zij niet in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, worden geacht in de gemeente waarin zij metterwoon zijn gevestigd, een ander dan hun hoofdverblijf te hebben.

6 Het bestaan van deze gemeentelijke verordeningen is de Commissie succesievelijk ter ore gekomen; zij stelde zich op het standpunt dat zij onverenigbaar waren met het Protocol en sedert mei 1984 heeft zij bij herhaling stappen ondernomen bij de Belgische regering; met name stelde zij voor de toepassing van de verordeningen op te schorten zolang geen algemene oplossing was gevonden die in overeenstemming was met het Protocol.

7 Toen haar inspanningen vergeefs bleken en enige gemeenschapsambtenaren eind 1984 uittreksels uit het kohier ontvingen met een aanmaning om de belasting te betalen, besloot de Commissie onverwijld de procedure van artikel 169 in te leiden.

Bij schriftelijke ingebrekestelling van 12 februari 1985 werd de Belgische regering verzocht binnen vijftien dagen haar opmerkingen te maken. Deze brief bleef onbeantwoord, zodat de Commissie op 8 maart 1985 haar met redenen omkleed advies uitbracht en een nieuwe termijn van vijftien dagen vaststelde waarbinnen de Belgische regering aan dit advies moest voldoen. Een verzoek van de Belgische regering om verlenging van deze termijn werd door de Commissie afgewezen. Toen het met redenen omkleed advies onbeantwoord bleef, heeft de Commissie op 3 april 1985 bij het Hof beroep wegens niet-nakoming ingesteld. Ten einde de procedure te bespoedigen, heeft zij afgezien van dupliek.

De ontvankelijkheid van het beroep

8 De Belgische regering heeft tegen het beroep van de Commissie twee excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

9 In haar eerste exceptie betoogt de Belgische regering dat de Commissie, door in totaal minder dan twee maanden te laten verstrijken tussen de schriftelijke ingebrekestelling (12.2.1985), het met redenen omkleed advies (8.3.1985) en vervolgens de instelling van het beroep (3.4.1985), het beginsel heeft geschonden, dat elke Lid-Staat van de Commissie mag verwachten dat zij een redelijke termijn stelt. Deze handelwijze van de Commissie is in strijd met zowel de geest als de letter van artikel 169 EEG-Verdrag: de precontentieuze fase van artikel 169 is niet bedoeld als een tegen regeringen aan te wenden pressiemiddel, doch als een procedure die een dialoog en eventueel een oplossing van het geschil moet mogelijk maken. In het onderhavige geval kon zij zich evenwel onmogelijk binnen een zo korte termijn naar het met redenen omkleed advies voegen, aangezien in België de gemeenten op het betrokken gebied over een grote autonomie beschikken.

10 Volgens de Commissie is deze exceptie van niet-ontvankelijkheid ongegrond. België beschikte over redelijke en afdoende termijnen om metterdaad de nodige maatregelen te kunnen nemen om een einde te maken aan de niet-nakoming. Voor de Belgische regering was het probleem trouwens niet nieuw, aangezien zij op de hoogte was van de talrijke stappen die de Commissie sedert meer dan een jaar had ondernomen. Binnen de gestelde termijnen hadden besluiten van de gemeenteraden kunnen worden genomen en had uitspraak kunnen worden gedaan op de bezwaarschriften van de ambtenaren tegen de uittreksels uit het kohier met een aanmaning om de belasting te betalen. Deze maatregelen waren trouwens in het vooruitzicht gesteld in een brief van 24 januari 1985 die de permanente vertegenwoordiger van België bij de Europese Gemeenschappen aan de Commissie had gestuurd.

11 Te dezen zij eraan herinnerd dat de precontentieuze procedure van artikel 169 EEG-Verdrag, die moet worden bezien in het algemene kader van het toezicht waarmee de Commissie ingevolge artikel 155, eerste gedachtenstreepje, is belast, bedoeld is om de Lid-Staat de gelegenheid te bieden zijn standpunt te verdedigen of eventueel vrijwillig aan de eisen van het Verdrag te voldoen. Leidt deze poging niet tot een regeling van het geschil, dan wordt de betrokken Lid-Staat uitgenodigd binnen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn zijn aldaar nader omschreven verplichtingen na te komen.

12 Wat de in de schriftelijke ingebrekestelling gestelde termijn betreft, wordt niet bewist dat de Belgische regering ruim voordat de procedure wegens niet-nakoming werd ingeleid, op de hoogte was van het standpunt van de Commissie. De eerste brief van de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer van de Commissie aan de permanente vertegenwoordiger van België bij de Gemeenschappen, waarin de eerste verzocht om een gezamenlijk onderzoek van het probleem en om opschorting van de toepassing van de onderhavige belastingverordeningen, is immers gedagtekend 24 mei 1984. Na die brief zijn in de loop van hetzelfde jaar nog herhaaldelijk stappen ondernomen. In zijn brief van 24 januari 1985 maakte de Permanente vertegenwoordiger melding van de stappen die de Belgische regering voornemens was bij de betrokken gemeenten te nemen. Deze gedachtenwisseling is voortgezet totdat de schriftelijke ingebrekestelling is verzonden. In die omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de Belgische regering zelfs binnen de korte termijn van vijftien dagen die haar in de schriftelijke ingebrekestelling was verleend, haar opmerkingen kon maken.

13 Wat de in het met redenen omkleed advies vastgestelde termijn betreft, staat vast dat de Belgische regering ruim voordat de administratieve procedure werd ingeleid, het standpunt van de Commissie kende. Opgemerkt zij, dat zij dit standpunt tijdens de talrijke contacten die aan de administratieve procedure zijn voorafgegaan, niet heeft betwist. Voorts stelt zij zelfs niet, dat zij later de nodige maatregelen heeft genomen om daaraan te voldoen, of althans om de toepassing van de betrokken verordeningen op te schorten in afwachting van een definitieve regeling. In deze bijzondere omstandigheden is het beroep van de Belgische regering op de korte termijn die in het met redenen omkleed advies zou zijn gesteld, niet terecht.

14 In de tweede exceptie stelt de Belgische regering dat het beroep niet ontvankelijk is, op grond dat het opgeworpen probleem niet de uitlegging of de toepassing van het gemeenschapsrecht betreft. Artikel 12, sub b, van het Protocol zou zijn nageleefd en het geschil zou uitsluitend gaan over de definitie van het begrip tweede verblijf, een vraag van Belgisch recht, waarover de Belgische rechter zich zou hebben uit te spreken. De ambtenaren zouden tegen de handelingen die hen betreffen, de beroepsmogelijkheden van het nationale recht moeten benutten.

15 Deze tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid dient eveneens te worden verworpen. In het stadium dat de ontvankelijkheid moet worden beoordeeld, volstaat het dat de Commissie haar beroep formeel baseert op een schending van bepalingen van gemeenschapsrecht. De vraag of het gemeenschapsrecht inderdaad werd geschonden, betreft de grond van de zaak.

Ten gronde

16 De Commissie betoogt dat als gevolg van de betrokken gemeenteverordeningen, waarin een woning als een ander dan een hoofdverblijf wordt aangemerkt wanneer de bewoner ervan niet in de bevolkingsregisters van de gemeente is ingeschreven, de gemeenschapsambtenaren verplicht zijn om de belasting te betalen dan wel zich in de bevolkingsregisters van de gemeente te laten inschrijven, indien zij willen voorkomen dat zij worden geacht aldaar een ander dan hun hoofdverblijf te hebben. Mitsdien zouden de verordeningen onverenigbaar zijn met artikel 12, sub b, van het Protocol, omdat aan de toepassing ervan een fiscaal gevolg wordt verbonden, voor zover in de verordeningen geen ontheffing is voorzien voor personen die zijn vrijgesteld van de verplichting om zich in het register te laten inschrijven. Te dezen wijst de Commissie erop, dat de ambtenaren niet om inschrijving in het bevolkingsregister kunnen verzoeken, daar zij geen afstand kunnen doen van het voorrecht van artikel 12, sub b, dat volgens artikel 18 van het Protocol in het belang van de Gemeenschappen is verleend. De Commissie is van mening dat de Belgische regering, door de betrokken verordeningen vast te stellen en toe te passen, de krachtens de artikelen 5 EEG-Verdrag en 12, sub b, van het Protocol op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

17 Bovendien zijn de gemeenschapsambtenaren van Belgische nationaliteit in het bevolkingsregister ingeschreven en dus niet belastingplichtig, zodat de belasting alleen drukt op de ambtenaren die onderdaan zijn van een andere Lid-Staat, hetgeen volgens de Commissie een door artikel 7 EEG-Verdrag verboden discriminatie op grond van nationaliteit oplevert. Deze ambtenaren zouden zelfs niet de behande-

ling genieten welke werknemers wordt gewaarborgd die als onderdanen van andere Lid-Staten in België zijn gevestigd. Te dezen verwijst de Commissie naar 's Hofs arrest van 13 juli 1983 (zaak 152/82, Forcheri, Jurispr. 1983, blz. 2323).

18 Volgens de Belgische regering moet hier onderscheid worden gemaakt tussen twee categorieën gemeenteverordeningen. De verordeningen van de eerste categorie waarin twee voorwaarden voor de belastingheffing worden gesteld, — te weten de betrokkene is niet ingeschreven in het bevolkingsregister en hij is eigenaar of huurder van een ander dan een hoofdverblijf — zouden de gemeenschapsambtenaren niet benadelen, aangezien zij, ofschoon niet ingeschreven, zouden kunnen bewijzen, dat hun verblijf in de gemeente een hoofdverblijf is. Wat de tweede categorie verordeningen betreft, zoals bij voorbeeld die van de gemeente Sint-Pieters-Woluwe, waarin het niet ingeschreven zijn in het register als enig criterium wordt gehanteerd, zouden de gemeenschapsambtenaren toepassing van deze verordening kunnen voorkomen door de nationale beroepsmogelijkheden te benutten. Te dezen verwijst de Belgische regering naar een op een klacht van een ambtenaar gedane uitspraak van de bevoegde bestendige deputatie, volgens welke het onwettig is het niet ingeschreven zijn als enig criterium te hanteren.

19 Van discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 7 EEG-Verdrag zou evenmin sprake zijn. De gemeenteverordeningen gelden zonder onderscheid voor alle tweede verblijven, en de Commissie zou niet betwisten dat de gemeenten het recht hebben om tweede verblijven van gemeenschapsambtenaren te belasten.

20 Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Belgische regering bovendien verklaard, dat het toezicht houdende gezag de gemeenten in een omzendbrief (*Belgisch Staatsblad* van 17.10.1985) heeft uitgenodigd de betrokken verordeningen in dier voege te wijzigen dat de van inschrijving vrijgestelde ambtenaren worden gelijkgesteld met personen die wel zijn ingeschreven. De gemeenten zouden dus op de hoogte zijn gebracht van de officiële uitlegging die de Belgische regering aan het begrip tweede verblijf geeft, en zouden zich dus ervan bewust zijn dat de op de betrokken verordeningen gebaseerde belastingaanslagen in geval van beroep daartegen zullen worden nietigverklaard. Andere maatregelen dan deze omzendbrief zou de regering in dit stadium niet kunnen nemen, aangezien een wet zou moeten worden aanvaard opdat ambtenaren die vrijgesteld zijn van inschrijving en die hun hoofdverblijf hebben in een gemeente, niet langer worden geacht aldaar een tweede verblijf te hebben.

21 In de eerste plaats moet worden uitgemaakt welke verplichtingen voor de Lid-Staten uit artikel 12, sub b, van het Protocol voortvloeien. Naar luid van dit artikel zijn „de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen, ongeacht hun nationaliteit, op het grondgebied van elk der Lid-Staten: a)..., b) te zamen met hun echtgenoten en de te hunnen laste zijnde verwanten vrijgesteld van ... vreemdelingenregistratie". Uit deze bepaling volgt dat in de Lid-Staten waar de gemeenschapsinstellingen werkzaam zijn, de ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschap zijn vrijgesteld van elke verplichting tot inschrijving in de bevolkingsregisters. Deze uitlegging vindt steun in artikel 16 van het Protocol, volgens hetwelk de namen en adressen der ambtenaren en overige personeelsleden op gezette tijden aan de regeringen van de Lid-Staten worden medegedeeld. Het is dus via deze mededeling dat de autoriteiten van de Lid-Staten waar de instellingen werkzaam zijn, op de hoogte worden gebracht van de adressen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen.

22 Ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag zijn de Lid-Staten gehouden, alle maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, de vervulling van de taak van de Gemeenschap te vergemakkelijken en zich te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen. Bijgevolg moeten de Lid-Staten elke maatregel vermijden die in strijd is met de bepalingen van het gemeenschapsrecht en dus elke maatregel ten gevolge waarvan de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschap, in strijd met artikel 12, sub b, van het Protocol, rechtstreeks of zijdelings zouden worden gedwongen om hun inschrijving in een bevolkingsregister te verzoeken. Van zulk een indirecte dwang is met name sprake, wanneer een Lid-Staat de ambtenaren en personeelsleden nadelige gevolgen zou laten ondervinden van het feit dat zij niet zijn ingeschreven.

23 In het onderhavige geval hebben de twee categorieën gemeenteverordeningen ertoe geleid, dat de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen die op het grondgebied van de betrokken gemeenten wonen, indirect werden gedwongen om zich in de bevolkingsregisters te laten inschrijven. Bijgevolg druisen deze verordeningen in tegen artikel 5 EEG-Verdrag, juncto artikel 12, sub b, van het Protocol.

24 Aan deze vaststelling doet niet af, dat de ambtenaren en personeelsleden op wie de gemeenteverordeningen van toepassing zijn, de in het Belgisch recht aan de belastingplichtingen geboden mogelijkheden van beroep in rechte kunnen benutten om tegen de opgelegde belastingaanslagen op te komen. Immers, gelijk het Hof in zijn

arrest van 17 februari 1970 (zaak 31/69, Commissie/Italië, Jurispr. 1970, blz. 25) heeft verklaard, kan het feit dat wegen openstaan langs welke men zich tot de nationale rechter kan wenden, in geen enkel opzicht afbreuk doen aan de mogelijkheid het in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde beroep in te stellen, aangezien beide acties tot een ander doel worden ingesteld en zij tot verschillend gevolg leiden.

25 Vervolgens dient dan nog de grief van de Commissie te worden onderzocht, dat de betrokken gemeenteverordeningen een discriminatie op grond van nationaliteit zouden opleveren en mitsdien in strijd zouden zijn met artikel 7 EEG-Verdrag.

26 Te dezen zij opgemerkt dat zulk een discriminatie niet zonder meer uit de voorgaande bevindingen volgt. De rechtstreekse of indirecte dwang om zich in het bevolkingsregister te laten inschrijven kan slechts betrekking hebben op de ambtenaren en personeelsleden die om enigerlei reden nog niet zijn ingeschreven. De Commissie heeft evenwel niet vermogen aan te tonen dat het onderscheid tussen ingeschreven en niet-ingeschreven ambtenaren een discriminatie op grond van nationaliteit is. De grief ontleend aan artikel 7 EEG-Verdrag moet bijgevolg worden verworpen.

27 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, door via de belastingverordeningen van de gemeenten Etterbeek, Ukkel, Jette, Evere en Sint-Pieters-Woluwe ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen alsmede hun echtgenoten en de te hunnen laste zijnde verwanten, die zijn vrijgesteld van inschrijving in het bevolkingsregister en metterwoon in genoemde gemeenten zijn gevestigd, indirect te dwingen om zich in dit register in te schrijven, niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag en artikel 12, sub b, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen op hem rustende verplichtingen.

28 Wat het verzoek van de Commissie betreft om daarnaast ook vast te stellen, dat het Koninkrijk België niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, door a) via de gemeentelijke autoriteiten bij bepaalde ambtenaren die in de gemeente geen tweede verblijf hebben, de belasting op de tweede verblijven te heffen en b) de geïnde bedragen niet — vermeerderd met de wettelijke interessen — terug te betalen, volstaat de opmerking dat deze verwijten de toepassing van de betrokken regeling betreffen en dus niet als afzonderlijke grieven kunnen worden beschouwd. Daarover behoeft derhalve niet afzonderlijk uitspraak te worden gedaan.

Kosten

29 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Door via de belastingverordeningen van de gemeenten Etterbeek, Ukkel, Jette, Evere en Sint-Pieters-Woluwe ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen alsmede hun echtgenoten en de te hunnen laste zijnde verwanten, die zijn vrijgesteld van inschrijving in het bevolkingsregister en metterwoon in genoemde gemeenten zijn gevestigd, indirect te dwingen om zich in dit register in te schrijven, heeft het Koninkrijk België niet voldaan aan de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag en artikel 12, sub b, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen op hem rustende verplichtingen.**

2) **Het Koninkrijk België wordt in de kosten verwezen.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 maart 1986.

De griffier
P. Heim

De president
A. J. Mackenzie Stuart