DOMSTOLENS DOM
2. juli 1996 *

I sag C-173/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Dimitrios Gouloussis, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved conseiller adjoint Patrick Duray, Service Juridique, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Belgiske Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 48 og artikel 1 og 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), ved at opretholde et krav om belgisk statsborgerskab over for arbejdstagere fra andre medlemsstater som betingelse for adgang til stillinger som tjenestemand eller offentligt ansat i de offentlige institutioner for vand-, gas- og elektricitetsforsyning (såsom Compagnie

* Processprog: fransk.

intercommunale bruxelloise des eaux, Vlaamse Maatschappig voor Watervoorziening, Unerg, Sibelgaz mv.),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann (refererende dommer), H. Ragnemalm, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 23. januar 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. marts 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. juni 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat

de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 48 og artikel 1 og 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), idet ved at opretholde et krav om belgisk statsborgerskab over for arbejdstagere fra andre medlemsstater som betingelse for adgang til stillinger som tjenestemand eller offentligt ansat i de offentlige institutioner for vand-, gas- og elektricitetsforsyning (såsom Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, Vlaamse Maatschappig voor Watervoorziening, Unerg, Sibelgaz mv.).

2 Artikel 48, stk. 1, 2 og 3, i EØF-traktaten, nu EF-traktaten, fastslår princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed og afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere. I traktatens artikel 48, stk. 4, bestemmes det, at bestemmelserne i denne artikel ikke gælder for ansættelser i den offentlige administration. Ifølge Domstolens praksis vedrører denne bestemmelse de stillinger, der indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser, og som således forudsætter, at de ansatte i disse stillinger føler en særlig solidaritet med staten, og at der foreligger de gensidige rettigheder og forpligtelser, som er grundlaget for tilhørsforholdet som statsborger. Undtagelsen i artikel 48, stk. 4, finder derimod ikke anvendelse på stillinger, som uanset deres placering under staten eller andre offentlige organer dog ikke indebærer deltagelse i opgaver, der henhører under den egentlige offentlige administration (dom af 17.12.1980, sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3881, præmis 10 og 11).

3 Artikel 1 og 7 i forordning nr. 1612/68 indeholder reglen om ligestilling med hensyn til henholdsvis adgang til beskæftigelse og udøvelse af beskæftigelse.

4 Da Kommissionen havde konstateret, at stillinger i vand-, gas- og elektricitetsforsyningsvirksomheder i Belgien generelt var forbeholdt belgiske statsborgere, fremsendte den den 23. april 1991 en åbningsskrivelse til den belgiske regering, hvori den anførte, at denne praksis ikke var tilladt i henhold til undtagelsen i traktatens

artikel 48, stk. 4, og derfor var uforenelig med artiklens stk. 1, 2 og 3. Kommissionen anmodede derfor den belgiske regering om at ophæve enhver form for i nationaliteten begrundet forskelsbehandling på dette område og om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på seks måneder.

5 Som svar på denne skrivelse meddelte den belgiske regering den 12. december 1991 Kommissionen, at den kompetente minister i Eksekutivmyndigheden for Regionen Flandern havde rettet en henstilling til de ansvarlige for de offentlige virksomheder, der forvaltede vand-, gas- og elektricitetsforsyningen i Det Flamske Fællesskab, med henblik på tilpasning af personalevedtægten til de gældende fællesskabsregler på området.

6 Da Kommissionen ikke var tilfreds med dette svar, rettede den den 6. august 1992 en begrundet udtalelse til den belgiske regering, hvori den anmodede den om at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser inden for en frist på fire måneder. Da denne begrundede udtalelse henstod ubesvaret, anlagde Kommissionen nærværende sag.

7 Det fremgår af sagens akter, at vand-, gas- og elektricitetsforsyning generelt varetages af offentligretlige juridiske personer, der meget ofte indgår et samarbejde med private selskaber. Blandt disse offentligretlige juridiske personer er der dels de »fælleskommunale« virksomheder, såsom Sibelgaz og Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux (herefter »CIBE«), dels forsyningsselskaber under tilsyn af de offentlige myndigheder, såsom Vlaamse Maatschappig voor Watervoorziening (herefter »VMW«).

8 De fælleskommunale virksomheder er sammenslutninger af kommuner, der er stiftet med det formål at udøve kommerciel virksomhed eller at tilvejebringe en offentlig tjenesteydelse, og som er underlagt de regionale regeringers tilsyn. De er »rent« fælleskommunale, når de udelukkende er sammensat af offentlige myndigheder, og deres personale sorterer da direkte under den fælleskommunale virksomhed, der er en offentligretlig juridisk person.

9 De fælleskommunale virksomheder er »blandede«, når der blandt deltagerne i sammenslutningen både er kommuner og selskaber med privat kapital. Dette er tilfældet for Sibelgaz, hvor opfyldelsen af sammenslutningens formål, nemlig gasforsyning, er overdraget en privat virksomhed, der er deltager i den fælleskommunale virksomhed. Sibelgaz har ikke sit eget personale, idet alle arbejdsopgaver udføres af den private virksomheds personale, som således udelukkende er tilknyttet denne private arbejdsgiver.

10 Ved udløbet af fristen på fire måneder i den begrundede udtalelse af 6. august 1992 var vedtægten for personalet i samtlige fælleskommunale virksomheder udformet efter vedtægten for ansatte i den belgiske stat, der er fastsat i »arrêté royal fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicable au personnel des Exécutifs et des personnes morales de droit public qui en dépendent« (kongelig anordning om de almindelige principper om statsansattes tjenstlige vilkår og lønvilkår, der skal anvendes på personale i eksekutivmyndighederne og derunder hørende offentligretlige juridiske personer) af 22. november 1991. I artikel 50 i denne anordning blev der stillet krav om belgisk statsborgerskab som betingelse for at blive offentligt ansat. For så vidt angik CIBE, som særligt nævnes i Kommissionens stævning, var kravet om belgisk statsborgerskab endvidere udtrykkeligt nævnt i personalevedtægten.

11 De regionale regeringer havde fastsat vilkårene mv. for personalet i forsyningsselskaber under tilsyn af de offentlige myndigheder i medfør af artikel 11, stk. 1, i »loi relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public« (lov om tilsyn med visse institutioner af almen interesse) af 16. marts 1954. Dette var særligt tilfældet for VMW, som udtrykkeligt er nævnt i Kommissionens stævning, og hvis personale var ansat under samme vilkår som statsansatte.

12 Når forsyningen udelukkende varetages af private selskaber, har de offentlige myndigheder ingen indflydelse på vilkårene for ansættelse og beskæftigelse i disse selskaber.

13 I stævningen har Kommissionen gjort gældende, at inden for området vand-, gas- og elektricitetsforsyning ligger arbejdsopgaverne og ansvarsområderne i stillingerne generelt for langt fra den offentlige forvaltnings særlige virksomhed til, at disse stillinger generelt kan anses for omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 48, stk. 4. Kongeriget Belgien kunne derfor ikke stille krav om belgisk statsborgerskab

som betingelse for adgang til stillinger på dette område, særligt ikke for så vidt angår CIBE, VMW, Unerg og Sibelgaz. I sjældne undtagelsestilfælde kunne den belgiske regering dog have fået mulighed for at føre bevis for, at den pågældende stilling har forbindelse med den offentlige forvaltnings særlige virksomhed.

14 Den belgiske regering bestrider i princippet ikke det påståede traktatbrud. Regeringen har imidlertid gjort indsigelse mod Kommissionens klagepunkter vedrørende Unerg og Sibelgaz. Hvad angår Unerg omtaler Kommissionen tilsyneladende i realiteten selskabet Powerfin (tidligere Unerg), som er et rent privat selskab, hvormed de offentlige myndigheder ikke fører noget tilsyn. Sibelgaz derimod er en blandet fælleskommunal virksomhed, hvor opfyldelsen af virksomhedens formål er overdraget til et privat selskab, som er deltager i Sibelgaz, og dermed til det pågældende selskabs personale, som de offentlige myndigheder ikke har nogen beføjelser overfor. Der er således ingen national, regional eller lokal retsregel, hvorved der stilles krav til disse private selskaber om, at det personale, de ansætter, skal have belgisk statsborgerskab.

15 Den belgiske regering har endvidere gjort gældende, at Domstolen skal tage hensyn til de væsentlige ændringer af regler og vedtægter, der er foretaget efter udløbet af den i den begrundede udtalelse anførte frist og endog efter sagens anlæggelse. Regeringen har fremhævet, at i næsten samtlige de af Kommissionens søgsmål omhandlede organer er situationen nu praktisk talt i overensstemmelse med fællesskabsrettens regler.

16 Med hensyn til dette argument skal det indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis (jf. bl.a. dom af 11.8.1995, sag C-433/93, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2303, præmis 15) er ændringer i national lovgivning uden relevans for afgørelsen af et søgsmål om traktatbrud, når de ikke er blevet gennemført før udløbet af den frist, der er fastlagt i den begrundede udtalelse. Den belgiske regering kan derfor — som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 42 i sit forslag til afgørelse — ikke påberåbe sig lovgivningsændringer efter denne dato.

17 Det bemærkes endvidere, at som den belgiske regering har indrømmet, ligger de fleste stillinger inden for områderne vand-, gas- og elektricitetsforsyning langt fra den offentlige forvaltnings særlige virksomhed, idet de ikke indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed eller i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser.

18 Medlemsstaten kan derfor ikke generelt for samtlige stillinger inden for de pågældende områder stille krav om belgisk statsborgerskab uden at overskride grænserne for undtagelsen i traktatens artikel 48, stk. 4.

19 Den omstændighed, at visse stillinger inden for disse områder eventuelt kan være omfattet af traktatens artikel 48, stk. 4, kan ikke begrunde en sådan generel udelukkelse (jf. tillige to domme af dags dato, sag C-473/93, Kommissionen mod Luxembourg, og sag C-290/94, Kommissionen mod Grækenland).

20 Under disse omstændigheder var Kongeriget Belgien forpligtet til — med henblik på at sikre den fulde virkning af principperne om arbejdstagernes frie bevægelighed og ligebehandling med hensyn til adgang til arbejde — at give statsborgere i de øvrige medlemsstater adgang til de pågældende områder og til at begrænse anvendelsen af kravet om belgisk statsborgerskab til kun at gælde stillinger, som reelt indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser.

21 Kongeriget Belgien har således undladt at opfylde sine forpligtelser i medfør af disse principper, idet det har underlagt de offentligretlige juridiske personer, der driver virksomhed inden for områderne vand-, gas- og elektricitetsforsyning, en generel bestemmelse om belgisk statsborgerskab.

22 Med hensyn til det private selskab, Unerg (eller Powerfin), bemærkes det, at Kommissionen ikke har godtgjort, at de offentlige myndigheder har beføjelser over for det personale, selskabet ansætter. Med hensyn til den blandede fælleskommunale virksomhed, Sibelgaz, har Kommissionen ikke godtgjort, at gasforsyningen ikke udelukkende forestås af personale, der — både for så vidt angår ansættelse og beskæftigelsesvilkår — henhører under det private selskab, som kommunerne har indgået et samarbejde med inden for Sibelgaz, og som denne offentligretlige juridiske person ikke udøver nogen beføjelser overfor. For så vidt angår disse må Kongeriget Belgien derfor frifindes.

23 Med hensyn til sagens retlige grundlag bemærkes, at artikel 7 i forordning nr. 1612/68 vedrører vilkårene for udøvelse af beskæftigelse, men ikke adgangen til beskæftigelse. Den foreliggende sag drejer sig imidlertid kun om adgangen for andre medlemsstaters statsborgere til beskæftigelse. Der kan således ikke fastslås et traktatbrud på grundlag af artikel 7 i forordning nr. 1612/68.

24 Det må herefter fastslås, at Kongeriget Belgien har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 48 og artikel 1 i forordning nr. 1612/68, idet det ikke har begrænset kravet om belgisk statsborgerskab til at gælde adgangen til stillinger, der inden for offentligretlige organer, der forestår vand-, gas- og elektricitetsforsyning, indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser.

Sagens omkostninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kongeriget Belgien har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 48 og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, idet det ikke har begrænset kravet om belgisk statsborgerskab til at gælde adgangen til stillinger, der inden for offentligretlige organer, der forestår vand-, gas- og elektricitetsforsyning, indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser.**

2) **Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann

Murray Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. juli 1996.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident