DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

29. november 2001 *

I sag C-17/00,

angående en anmodning, som Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale (Belgien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den den for nævnte ret verserende sag,

François De Coster

mod

Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) samt af EF-traktatens artikel 60 og 66 (nu artikel 50 EF og 55 EF),

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne S. von Bahr, D.A.O. Edward, A. La Pergola (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K. Banks og M. Wolfcarius, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. juni 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 9. december 1999, indgået til Domstolen den 19. januar 2000, har Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale (Belgien) i medfør af

artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) samt EF-traktatens artikel 60 og 66 (nu artikel 50 EF og 55 EF).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem François De Coster og Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort (Belgien) vedrørende den kommunale afgift på parabolantenner, François De Coster er blevet pålagt for året 1998.

De nationale retsregler

3 Artikel 1-3 i regulativet om parabolantenner, der blev vedtaget af kommunalbestyrelsen i Watermael-Boitsfort den 24. juni 1997 (herefter »regulativet«), har følgende ordlyd:

»1. Parabolantenner pålægges en årlig kommunal afgift for afgiftsårene 1997-2001, begge inklusive.

2. Afgiftssatsen fastsættes til 5 000 BEF for hver parabolantenne, uanset dens størrelse. Afgiften betales for hele kalenderåret, uanset på hvilken dato i afgiftsåret parabolantennen er blevet installeret.

3. Afgiften skal betales af ejeren af parabolantennen den 1. januar i afgiftsåret [...]«

4 Regulativet blev ophævet med virkning fra den 1. januar 1999 efter en vedtagelse i Watermael-Boitsfort kommunalbestyrelse den 21. september 1999. Kommunalbestyrelsen traf denne afgørelse, efter at Kommissionen havde indledt en traktatbrudssag mod Kongeriget Belgien og i den forbindelse havde fremsat en begrundet udtalelse over for dette, hvori Kommissionen rejste tvivl om, hvorvidt afgiftsregulativet var i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

5 François De Coster indgav den 10. december 1998 en klage til Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale over den afgift på parabolantenner, han var blevet pålagt af Watermael-Boitsfort kommune for skatteåret 1998.

6 François De Coster er af den opfattelse, at en sådan afgift udgør en hindring for den frie modtagelse af fjernsynsprogrammer fra andre medlemsstater, hvilket er i strid med fællesskabsretten, navnlig traktatens artikel 59.

7 Ved skrivelse af 27. april 1999 til Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale har Watermael-Boitsfort kommune nærmere anført, at

afgiften på parabolantenner er blevet indført som et forsøg på at sætte en stopper for den uregulerede udbredelse af parabolantenner på kommunens område og dermed bevare miljøkvaliteten.

8 Da Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale bl.a. var af den opfattelse, at den kommunale afgift kunne skabe en ulighed mellem selskaber, der foretager teledistribution gennem kabel, og selskaber, der videretransmitterer via satellit, besluttede retten at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Er artikel 1-3 i afgiftsregulativet om parabolantenner, som blev vedtaget af kommunalbestyrelsen i Watermael-Boitsfort i offentligt møde den 24. juni 1997, og hvorved der pålægges en afgift på parabolantenner, forenelige med bestemmelserne i artikel 59-66 i traktaten af 25. marts 1957 om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab?«

Formaliteten

9 Der skal indledningsvis tages stilling til, om Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale skal betragtes som en ret i en medlemsstat i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 234 EF.

10 Det fremgår af fast retspraksis, at for at bedømme, om et organ, der forelægger en sag, er en ret i artikel 234 EF's forstand — et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af fællesskabsretten — tager Domstolen en hel række forhold i betragtning, nemlig om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling,

træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt (jf. bl.a. dom af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961, præmis 23, og den déri nævnte retspraksis, samt dom af 21.3.2000, forenede sager C-110/98 — C-147/98, Gabalfrisa m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 33).

11 For så vidt angår Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale er der i artikel 83e, stk. 2, første afsnit, i loi spéciale relative aux institutions bruxelloises (særlov om institutionerne i Bruxelles) af 12. januar 1989 (*Moniteur belge* af 14.1.1989, s. 667) fastsat følgende:

»De dømmende beføjelser, som i provinserne tilkommer Députation Permanente, udøves for så vidt angår det område, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, af et kollegium bestående af ni medlemmer, der udpeges af Rådet for Hovedstadsregionen Bruxelles efter indstilling fra regionsregeringen. Mindst tre medlemmer skal tilhøre den mindste sproggruppe.

Medlemmerne af dette kollegium er underlagt de samme habilitetsregler som de permanente organer i provinserne.

Reglerne om rettergangsmåden er identiske med dem, der gælder for de permanente organer, når de udøver en dømmende funktion i provinserne.«

12 I denne forbindelse er det ubestridt, at Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale er et permanent organ, der er oprettet ved lov, at det træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og at den dømmende myndighed, den således er blevet tillagt med hensyn til lokale sager om afgiftsspørgsmål, har obligatorisk karakter.

13 Efter Kommissionens opfattelse er det imidlertid ikke muligt på grundlag af artikel 83 e, i loven af 12. januar 1989 at afgøre, om Collège juridictionnel anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, eller om organet udøver sin funktion uafhængigt og er helt upartisk i forbindelse med behandlingen af de sager, der anlægges af borgerne til prøvelse af de afgifter, de er blevet pålagt af kommunalbestyrelserne. Kommissionen er navnlig i tvivl om, hvorvidt Collège juridictionnel er udenforstående i forhold til den udøvende magt.

14 Hvad angår spørgsmålet, om sagsbehandlingen er kontradiktorisk, bemærkes indledningsvis, at kravet om en kontradiktorisk sagsbehandling ikke er et absolut kriterium (Dorsch Consult-dommen, præmis 31, og Gabalfrisa m.fl.-dommen, præmis 37).

15 Vedrørende den foreliggende sag bemærkes, at det af artikel 104a i regionsloven af 1836, hvilken bestemmelse blev inkorporeret i denne lov ved lov af 6. juli 1987 (*Moniteur belge* af 18.8.1987, s. 12309), og af kongelig anordning af 17. september 1987 om rettergangsmåden for det permanente organ i tilfælde, hvor det udøver en dømmende funktion (*Moniteur belge* af 29.9.1987, s. 14073), som begge finder anvendelse på Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale i medfør af artikel 83e, stk. 2, i loven af 12. januar 1989, fremgår, at sagsbehandlingen for dette organ er kontradiktorisk.

16 Det er i artikel 104a i regionsloven og i artikel 5 i kongelig anordning af 17. september 1987 fastsat, at en kopi af stævningen fremsendes til sagsøgte, der derefter råder over en frist på 30 dage til at udarbejde et svarskrift, der efterfølgende sendes til sagsøgeren, at sagen er genstand for en kontradiktorisk sagsbehandling, at parterne har adgang til at gøre sig bekendt med sagens akter, og at parterne kan afgive mundtlige indlæg under et offentligt retsmøde.

17 For så vidt angår kriterierne om uafhængighed og upartiskhed må det konstateres, at der ikke er holdepunkter for at antage, at Collège juridictionnel ikke skulle opfylde disse krav.

18 For det første er det, som det fremgår af artikel 83e, stk. 2, i loven af 12. januar 1989, Rådet for Hovedstadsregionen Bruxelles, der udpeger medlemmerne af Collège juridictionnel, og ikke de kommunale organer, hvis afgørelser om pålæggelse af skatter og afgifter som i hovedsagen Collège juridictionnel skal efterprøve.

19 For det andet fremgår det bl.a. af de svar, som den belgiske regering har givet på de spørgsmål, Domstolen har stillet, at medlemmer af en kommunalbestyrelse og medarbejdere i den kommunale forvaltning ikke kan være medlemmer af Collège juridictionnel.

20 For det tredje fastsættes der i artikel 22-25 i kongelig anordning af 17. september 1987 habilitetsregler, der i medfør af artikel 83e, stk. 2, i loven af 12. januar 1989 finder anvendelse på medlemmerne af Collège juridictionnel. De grunde, der fører til, at et medlem må vige sit sæde, er i det væsentlige identiske med dem, der finder anvendelse på dommere i det ordinære retssystem.

21 Endelig fremgår det af de oplysninger, som den belgiske regering har afgivet efter anmodning fra Domstolen, at medlemmerne af Collège juridictionnel udnævnes for en tidsubestemt periode, og at deres udnævnelse ikke kan tilbagekaldes.

22 Herefter må det fastslås, at Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale skal betragtes som en ret i en af medlemsstaterne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 234 EF, således at det præjudicielle spørgsmål må antages til realitetsbehandling.

Realiteten

23 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen under en sag i henhold til traktatens artikel 234 EF ikke er kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt en national foranstaltning kan forenes med fællesskabsretten. Domstolen er dog beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under fællesskabsretten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på at afgøre den indbragte sag (jf. bl.a. dom af 30.4.1998, forenede sager C-37/96 og C-38/96, Sodiprem m.fl., Sml. I, s. 2039, præmis 22).

24 Det præjudicielle spørgsmål må herefter forstås således, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om traktatens artikel 59, 60 og 66 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at parabolantenner pålægges en afgift som den, der er blevet indført ved artikel 1-3 i regulativet.

25 Med henblik på at besvare det således omformulerede spørgsmål bemærkes, at selv om direkte beskatning på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke som sådan henhører under Fællesskabets kompetence, skal medlemsstaterne dog overholde fællesskabsretten under udøvelsen af deres kompetence (jf. bl.a. dom af 28.4.1998, sag C-118/96, Safir, Sml. I, s. 1897, præmis 21).

26 Vedrørende retten til fri udveksling af tjenesteydelser har Domstolen således fastslået, at en national skatteregel, der hindrede udøvelsen af denne ret, kunne udgøre en forbudt foranstaltning (jf. bl.a. dom af 13.12.1989, sag C-49/89, Corsica Ferries France, Sml. s. 4441, præmis 9, og af 5.10.1994, sag C-381/93, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5145, præmis 20-22).

27 Da offentlige myndigheders retsakter skal overholde reglerne om den frie udveksling af tjenesteydelser (dom af 12.12.1974, sag 36/74, Walrave og Koch, Sml. s. 1405, præmis 17), er det i den henseende uden betydning, at den i hovedsagen omtvistede afgift er indført af en lokal myndighed og ikke af staten selv.

28 Det fremgår i øvrigt af fast praksis, at Domstolen allerede har fastslået, at fjernsynsudsendelser og transmissionen heraf som sådan henhører under traktatens regler om tjenesteydelser (jf. bl.a. dom af 30.4.1974, sag 155/73, Sacchi, Sml. s. 409, præmis 6, af 18.3.1980, sag 52/79, Debauve m.fl., Sml. s. 833, præmis 8, af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 20-25, af 25.7.1991, sag C-353/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4069, præmis 38, af 16.12.1992, sag C-211/91, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 6757, præmis 5, og af 5.10.1994, sag C-23/93, TV10, Sml. I, s. 4795, præmis 13 og 16).

29 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at traktatens artikel 59 ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller indebære større ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser (jf. dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12, og af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 14).

30 Domstolen har desuden allerede fastslået, at traktatens artikel 59 er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat (den tidligere nævnte dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 17, Safir-dommen præmis 23, dom af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 33, og af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473, præmis 61).

31 I denne forbindelse må det konstateres, at en afgift på parabolantenner har til formål at lægge en økonomisk byrde på modtagelsen af fjernsynsudsendelser, der transmitteres via satellit, som ikke påhviler fjernsynsudsendelser, der transmitteres via kabel, idet den sidstnævnte måde at modtage udsendelserne på ikke er underlagt en lignende afgift, der skal betales af modtageren.

32 Kommissionen har i sit skriftlige indlæg anført, at mens fjernsynsudsendelser, der kommer fra radiospredningsvirksomheder, der er beliggende i Belgien, har ubegrænset adgang til distribution via kabel i denne medlemsstat, gælder dette ikke for udsendelser, der kommer fra radiospredningsvirksomheder, der er beliggende i visse andre medlemsstater. Det antal danske, græske, italienske, finske eller svenske kanaler, der kan udsendes via kabel i Belgien er således i særlig grad begrænset, og Kommissionen har herved oplyst, at det drejer sig om maksimalt én kanal pr. medlemsstat, i visse tilfælde ingen overhovedet. Det følger heraf, at hovedparten af de fjernsynsudsendelser, der transmitteres fra disse medlemsstater, kun kan modtages ved hjælp af en parabolantenne.

33 Under disse omstændigheder kan en afgift som den, der er indført ved regulativet — som Kommissionen med rette har anført — afholde modtagerne af fjernsynsydelser, der bor i Watermael-Boitsfort kommune, fra at se fjernsynsudsendelser fra andre medlemsstater, eftersom modtagelsen af disse udsen-

delser er pålagt en afgift, der ikke påhviler modtagelsen af udsendelser, der kommer fra radiospredningsvirksomheder, der er beliggende i Belgien.

34 Desuden kan en sådan afgift, som Kommissionen ligeledes har gjort opmærksom på, hindre udøvelsen af den virksomhed, der udføres af operatørerne på satellittransmissionsområdet, idet modtagelsen af udsendelser, der transmitteres af disse operatører, pålægges en afgift, der ikke påhviler udsendelser, der transmitteres af nationale kabelnetoperatører.

35 Det følger af ovenstående præmisser, at den afgift på parabolantenner, der er indført ved regulativet, kan indebære større ulemper for udøvelsen af den virksomhed, der udføres af de operatører på radiospredningsområdet eller på fjernsynstransmissionsområdet, der er etableret i andre medlemsstater end Kongeriget Belgien, idet det belgiske hjemmemarked og radiospredning og fjernsynsudsendelse internt i denne medlemsstat derved tillægges en særlig fordel.

36 Som det fremgår af præmis 7 i denne dom, har Watermael-Boitsfort kommune imidlertid som begrundelse for regulativet anført, at man ønsker at sætte en stopper for den uregulerede udbredelse af parabolantenner på kommunens område og dermed bevare miljøkvaliteten.

37 I denne forbindelse skal det blot konstateres, at — selv om det antages, at det miljøbeskyttelsesformål, der forfølges af Watermael-Boitsfort kommune, kan begrunde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, og det antages, at det er påvist, at en reduktion i antallet af parabolantenner som følge af

indførelsen af en afgift som den i hovedsagen omhandlede i sig selv kan sikre, at dette formål opnås — går den pågældende afgift ud over det, der er nødvendigt for at nå dette mål.

38 Som anført af Kommissionen har kommunalbestyrelsen mulighed for at gøre brug af andre midler end den i hovedsagen omhandlede afgift, der er mindre byrdefulde for den frie udveksling af tjenesteydelser for at opnå et sådant mål om at beskytte bymiljøet, som bl.a. forskrifter om antennernes størrelse, om deres placering, om opsætningen af disse på eller omkring bygningen eller om brug af fællesantenner. I øvrigt er sådanne forskrifter blevet vedtaget af Watermael-Boitsfort kommune, således som det fremgår af den del af lokalplanen, der vedrører udvendige modtageantenner, som blev vedtaget af kommunen og godkendt ved bekendtgørelse af 27. februar 1997 fra regeringen i hovedstadsregionen (*Moniteur belge* af 31.5.1997, s. 14520).

39 Henset til ovenstående præmisser skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at traktatens artikel 59, 60 og 66 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at parabolantenner pålægges en afgift som den, der er blevet indført ved artikel 1-3 i regulativet.

Sagens omkostninger

40 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale ved kendelse af 9. december 1999, for ret:

EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) samt EF-traktatens artikel 60 og 66 (nu artikel 50 EF og 55 EF) skal fortolkes således, at de er til hinder for, at parabolantenner pålægges en afgift som den, der blev indført ved artikel 1-3 i det regulativ, der blev vedtaget af kommunalbestyrelsen i Watermael-Boitsfort den 24. juni 1997.

Jann von Bahr Edward

La Pergola Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. november 2001.

R. Grass P. Jann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling