DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

30. september 2010 *

I sag C-132/09,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 6. april 2009,

Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne og B. Eggers, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved J.-C. Halleux, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne E. Juhász (refererende dommer), G. Arestis, J. Malenovský og T. von Danwitz,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. juni 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen skal fastslå, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til hjemstedsaftalen indgået den 12. oktober 1962 mellem Det Øverste Råd for Europaskolen og Kongeriget Belgiens regering (herefter

»hjemstedsaftalen«), i forening med artikel 10 EF, ved at nægte at afholde udgifterne til inventar og undervisningsmateriel for Europaskolerne.

Retsforskrifter

Vedtægten for Europaskolerne

2 Ved deres oprettelse var Europaskolerne reguleret i to aftaler, dels vedtægten for Europaskolen undertegnet i Luxembourg den 12. april 1957 (De Forenede Nationers traktatsamling, bind 443, s. 129, herefter »overenskomsten af 1957«), dels protokollen om oprettelse af Europaskolerne med henvisning til vedtægten for Europaskolen, undertegnet i Luxembourg den 13. april 1962 (United Nations Treaty Series, bind 752, s. 267, herefter »protokollen af 1962«). Disse to instrumenter blev indgået mellem de seks medlemsstater, der var grundlæggerne af De Europæiske Fællesskaber.

3 Europaskolernes Øverste Råd (herefter »Det Øverste Råd«), der blev oprettet ved artikel 7 i overenskomsten af 1957, består i henhold til artikel 8 heri af den eller de kompetente ministre fra hver af de kontraherende parter. Ifølge overenskomstens artikel 9 sørger Det Øverste Råd for gennemførelsen af denne aftale, og råder med henblik herpå over de nødvendige beføjelser på det pædagogiske, budgetmæssige og administrative område. Det Øverste Råd udarbejder det almindelige reglement for skolerne. I henhold til overenskomstens artikel 28 kan Det Øverste Råd indgå enhver

yderligere aftale med regeringen i det land, hvor skolen er beliggende, for at sikre de bedst mulige materielle og menneskelige betingelser for skolens virksomhed.

4 Overenskomsten af 1957 og protokollen af 1962 blev ophævet og erstattet af aftale om vedtægten for Europaskolerne indgået i Luxembourg den 21. juni 1994, der nu er i kraft (EFT L 212, s. 3, herefter »aftalen af 1994«), jf. sidstnævntes artikel 34. Aftalen af 1994 blev indgået mellem medlemsstaterne samt De Europæiske Fællesskaber, hvis deltagelse var genstand for Rådets afgørelse 94/557/EF, Euratom af 17. juni 1994 om bemyndigelse af Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab til at undertegne og indgå aftalen om vedtægten for Europaskolerne (EFT L 212, s. 1).

5 Ifølge artikel 34, stk. 4, i aftalen af 1994 skal henvisningerne i de retsakter vedrørende skolerne, der går forud for denne aftale, forstås som henvisninger til de tilsvarende artikler i denne aftale.

6 Anvendelsesområdet for aftalen af 1994 omfatter de skoler, der er opregnet i dens bilag I, herunder Europaskolen Bruxelles I, Bruxelles II, Bruxelles III og Mol (Belgien).

7 Ifølge aftalens artikel 2, stk. 3, skal der — før der kan oprettes en ny skole på en medlemsstats område — indgås en aftale mellem Det Øverste Råd og værtsmedlemsstaten, hvoraf det fremgår, at der gratis stilles lokaler, der er afpasset efter den nye skoles behov, til rådighed samt sørges for vedligeholdelse af disse lokaler.

8 Artikel 6, stk. 2, i aftalen af 1994 bestemmer, at for så vidt angår skolens rettigheder og pligter er den i forhold til hver enkelt medlemsstat og med forbehold af de særlige bestemmelser i den foreliggende aftale at betragte som en offentligretlig uddannelsesinstitution.

9 Det Øverste Råd, der bl.a. består af en repræsentant på ministerplan fra hver af medlemsstaterne og et medlem af Kommissionen, sørger i medfør af artikel 10, stk. 1, i aftalen af 1994 for gennemførelsen af denne aftale, og det råder med henblik herpå over de nødvendige beføjelser på det pædagogiske, budgetmæssige og administrative område samt beføjelser til at forhandle de aftaler, der er omhandlet i aftalens artikel 28-30.

10 Det følger af ordlyden af artikel 25 i aftalen af 1994, at skolernes budget bl.a. finansieres ved bidrag fra medlemsstaterne igennem fortsat udbetaling af løn til de udstationerede eller ansatte lærere og i givet fald i form af et økonomisk bidrag og ved bidrag fra Fællesskaberne, som skal dække differencen mellem skolernes samlede udgifter og summen af de øvrige indtægter.

11 I henhold til artikel 26 i aftalen af 1994 har Den Europæiske Unions Domstol enekompetence til at træffe afgørelse om de tvister mellem de kontraherende parter vedrørende fortolkningen og anvendelsen af denne aftale, der ikke har kunnet bilægges i Det Øverste Råd.

12 Ifølge aftalens artikel 30 kan Det Øverste Råd indgå enhver yderligere aftale med regeringen i det land, hvor skolen er beliggende, for at sikre de bedst mulige betingelser for skolens virksomhed.

13 I artikel 33, stk. 1 og 2, i aftalen af 1994 er det nærmere angivet, at aftalen skal ratificeres af de kontraherende medlemsstater i overensstemmelse med disses respektive forfatningsmæssige bestemmelser, og at den træder i kraft den første dag i den måned, der følger efter medlemsstaternes deponering af samtlige ratifikationsdokumenter samt deponeringen af notifikationsakten om Fællesskabets indgåelse af aftalen.

14 Det er ubestridt, at aftalen af 1994 trådte i kraft den 1. oktober 2002.

Hjemstedsaftalen

15 Hjemstedsaftalen, tiltrådt ved den belgiske lov af 8. november 1975 (*Moniteur Belge* af 7.2.1976, s. 1415), blev indgået for at sikre Europaskolerne i Bruxelles og i Mol de bedste materielle og menneskelige betingelser i overensstemmelse med artikel 28 i overenskomsten af 1957.

16 Hjemstedsaftalens kapitel I med overskriften »Skolernes bygninger og udstyr« omfatter artikel 1, der har følgende ordlyd:

»Kongeriget Belgiens regering forpligter sig til at stille de bygninger til rådighed, som skolerne har behov for til deres aktiviteter, og som opfylder de mål, der er fastsat af de regeringer, der er signatarer til protokollen om oprettelse af Europaskolerne.

Kongeriget Belgiens regering forpligter sig til at vedligeholde og sikre disse bygninger efter de regler, der gælder for fast ejendom, som ejes af den belgiske stat.

Kongeriget Belgiens regering forpligter sig til at udstyre disse skoler med inventar og undervisningsmateriel efter de kriterier, der gælder for den belgiske stats egne skoler.«

Den administrative procedure

17 Ved åbningsskrivelse af 17. oktober 2007 har Kommissionen foreholdt Kongeriget Belgien at have tilsidesat bestemmelserne i hjemstedsaftalen og i artikel 10 EF ved dels siden 1995 at nægte at finansiere det første inventar og undervisningsmateriel til de Europaskoler, der er beliggende på denne medlemsstats område, dels siden 1989 at nægte at betale en årlig støtte til drift og udstyr til dækning af de løbende udgifter på Europaskolerne på dens område.

18 Da Kommissionen ikke fandt Kongeriget Belgiens svar tilfredsstillende, fremsendte den den 26. juni 2008 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse senest to måneder efter modtagelsen heraf.

19 Da Kongeriget Belgien ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger inden for den fastsatte frist, har Kommissionen anlagt den foreliggende sag.

Om begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling

20 Ved skrivelse af 23. juni 2010 har Kommissionen fremsat begæring om genåbning af den mundtlige forhandling.

21 Domstolen kan, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement, ex officio træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at den skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (dom af 29.6.2010, sag C-28/08 P, Kommissionen mod Bavarian Lager, Sml. I, s. 6055, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

22 Til støtte for sin begæring har Kommissionen gjort gældende, at generaladvokaten i sit forslag til afgørelse har lagt argumenter til grund, som ikke er blevet drøftet for Domstolen. For det første har Kommissionen gjort gældende, at den ikke har haft mulighed for under proceduren at udtale sig om den kompetenceindsigelse, der kan udledes af generaladvokatens forslag til afgørelse, hvorefter voldgiftsbestemmelsen i artikel 26 i aftalen af 1994 skulle udelukke anvendelsen af artikel 226 EF. For det andet har den gjort gældende, at generaladvokaten i sit forslag til afgørelse foreslår en streng fortolkning af artikel 10 EF, hvilket Kommissionen heller ikke har haft mulighed for at udtale sig om under proceduren.

23 Domstolen er af den opfattelse, at den i det foreliggende tilfælde har alle de oplysninger til rådighed, som er nødvendige, for at den kan træffe afgørelse i den foreliggende sag, og at sagen ikke skal undersøges på grundlag af et argument, som ikke er blevet drøftet for Domstolen.

24 Herefter er det ufornødent at anordne genåbning af den mundtlige forhandling.

Om Domstolens kompetence

Parternes argumenter

25 Kongeriget Belgien har gjort gældende, at Domstolen savner kompetence til at påkende sager om hjemstedsaftalen. Det har gjort gældende, at for at kunne anlægge et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF skal Kommissionen godtgøre, at der er sket en tilsidesættelse af en fællesskabsretlig bestemmelse eller af en aftale, hvori Det Europæiske Fællesskab er part, eller at der findes en voldgiftsbestemmelse.

26 Ifølge Kongeriget Belgien kan der i den foreliggende sag imidlertid ikke henvises til nogen tilsidesættelse af en fællesskabsretlig bestemmelse, idet der ikke foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i EF-traktaten, i bilagene hertil eller i afledt ret. Denne medlemsstat har gjort gældende, at hjemstedsaftalen ikke er en aftale, hvori Fællesskabet er part, og at der ikke foreligger en voldgiftsbestemmelse.

27 Kongeriget Belgien har præciseret, at hjemstedsaftalen er forskellig fra aftalen af 1994, og at det kun er sidstnævnte, der i sin artikel 26 indeholder en sådan voldgiftsbestemmelse. Det har gjort gældende, at hjemstedsaftalen ikke kan kvalificeres som en afledt akt af aftalen af 1994, og at den omstændighed, at Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) var stemmeberettiget medlem af Det Øverste Råde — som er en selvstændig international juridisk person, der er forskellig fra EKSF som juridisk person — ikke er ensbetydende med, at sidstnævnte er kontraherende part i hjemstedsaftalen, der er indgået mellem Det Øverste Råd og den belgiske regering.

28 Hvis EKSF, som hævdet af Kommissionen, i kraft af sin rolle som stemmeberettiget medlem af Det Øverste Råd skulle anses for kontraherende part i hjemstedsaftalen, måtte det samme antages for Kongeriget Belgien som medlem af dette råd. Under disse betingelser ville denne medlemsstat have kontraheret med sig selv, hvilket efter et almindeligt retsprincip er umuligt.

29 Denne medlemsstat har desuden gjort gældende, at den akt, hvorved den har indgået en sådan aftale, alene har bindende virkning i kraft af statens egen suverænitet.

30 Kommissionen anfægter denne fortolkning af to grunde.

31 For det første har den henvist til, at stævningen ikke blot støttes på hjemstedsaftalen, men ligeledes omfatter artikel 10 EF i forening med denne aftale.

32 For det andet gør Kommissionen gældende, at hjemstedsaftalen ubestrideligt er del af fællesskabsretten, uanset artikel 10 EF, idet den skal anses for at være en akt, der er afledt af aftalen af 1994, som selv er del af fællesskabsretten.

33 Kommissionen anfører, at det følger af fast retspraksis, at for så vidt angår bestemmelser, der henhører under Fællesskabets kompetence, har aftaler, der er indgået af sidstnævnte, dets medlemsstater og tredjelande, den samme status i Fællesskabets retsorden som rene fællesskabsaftaler, og at aftalen af 1994 blev indgået mellem Fællesskaberne og dets medlemsstater.

34 Kommissionen henviser til, at hjemstedsaftalen fra starten var en akt, der var afledt af overenskomsten af 1957, og at EKSF's Høje Myndighed allerede i 1962 var stemmeberettiget medlem af Det Øverste Råd. Kommissionen er således af den opfattelse, at sidstnævnte skal anses for kontraherende part i hjemstedsaftalen. Kommissionen præciserer, at den er trådt i stedet for EKSF's Høje Myndighed ved undertegnelsen af fusionstraktaten af 8. april 1965, og at formålet med aftalen af 1994 var at konsolidere overenskomsten af 1957 og bestemmelserne vedtaget på grundlag heraf samt at styrke Fællesskabernes rolle som kontraherende parter. Kommissionen konkluderer på dette grundlag, at henset til, at hjemstedsaftalen blev vedtaget på grundlag af artikel 28 i overenskomsten af 1957, og at hjemstedsaftaler ligeledes er nævnt i aftalen af 1994, er hjemstedsaftalen en del af de rettigheder og forpligtelser, som Fællesskaberne undertegnede i 1994.

Domstolens bemærkninger

35 Det bemærkes, at prøvelsen af sagens realitet alene kan ske på grundlag af den i stævningen nedlagte påstand (dom af 6.4.2000, sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2487, præmis 31, og af 4.5.2006, sag C-508/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 3969, præmis 61).

36 Det bemærkes ligeledes, at det i henhold til artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 38, stk. 1, påhviler Kommissionen i påstandene i en stævning, der indleveres i medfør af artikel 226 EF, præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til (dom af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17, og af 15.6.2006, sag C-255/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5251, præmis 24).

37 Disse påstande skal være formuleret entydigt for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller ikke tager stilling til et klagepunkt (dom af 20.11.2003, sag C-296/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 13909, præmis 121, og dommen af 15.6.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 24).

38 I den foreliggende sag skal det fastslås, at det eneste klagepunkt, der er nævnt i stævningens konklusion, vedrører den påståede tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler Kongeriget Belgien i henhold til hjemstedsaftalen i forening med artikel 10 EF.

39 Det er ganske vist korrekt, at artikel 10 EF nævnes to gange i stævningens begrundelse. Kommissionen har anført, at de belgiske myndigheders holdning er et indgreb i Fællesskabets finansieringsordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne, og derfor i strid med artikel 10 EF, idet den påpeger, at konsekvenserne af denne holdning er skadelige. Kommissionen har tilføjet, at de forpligtelser, der påhviler Kongeriget Belgien ifølge hjemstedsaftalen, må fortolkes i lyset af princippet om god tro, som ifølge retspraksis er en integrerende del af artikel 10 EF og generel international ret.

40 Det fremgår imidlertid af stævningen, at Kongeriget Belgiens påståede tilsidesættelse af artikel 10 EF kun er accessorisk i forhold til den påståede tilsidesættelse, som vedrører hjemstedsaftalen. Ifølge Kommissionen er det nemlig Kongeriget Belgiens manglende iagttagelse af sine forpligtelser i henhold til hjemstedsaftalen, som indebærer, at der ligeledes foreligger en tilsidesættelse af artikel 10 EF.

41 Kommissionen har i replikken desuden udtrykkeligt præciseret, at den aldrig har påberåbt sig artikel 10 EF per se i denne sag, dvs. uafhængigt af hjemstedsaftalen.

42 Såfremt det fastslås, at Domstolen savner kompetence til, på grundlag af artikel 226 EF, at tage stilling til Kongeriget Belgiens tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler det i medfør af hjemstedsaftalen, indebærer det under disse omstændigheder nødvendigvis, at sagen må afvises i det hele.

43 Hvad angår internationale overenskomster generelt skal det bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at hvis Fællesskabet ikke er kontraherende part i en overenskomst, har Domstolen i princippet ikke kompetence til inden for rammerne af en præjudiciel sag at fortolke bestemmelserne i denne overenskomst (jf. dom af 27.11.1973, sag 130/73, Vandeweghe m.fl., Sml. s. 1329, præmis 2, kendelse af 12.11.1998, sag C-162/98, Hartmann, Sml. I, s. 7083, præmis 9, dom af 22.10.2009, sag C-301/08, Bogiatzi, Sml. I, s. 10185, præmis 24, og af 4.5.2010, sag C-533/08, TNT Express Nederland, Sml. I, s. 4107, præmis 61).

44 Hvad mere specifikt angår overenskomsten af 1957 skal det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at den ikke har kompetence til at tage stilling til fortolkningen heraf samt til de forpligtelser, der udspringer af den for medlemsstaterne, i det omfang — uanset de bånd, som denne overenskomst har med Fællesskabet og dets institutioners funktion — der er tale om en international overenskomst, der er indgået af medlemsstaterne, som ikke er en integrerende del af fællesskabsretten (jf. dom af 15.1.1986, sag 44/84, Hurd, Sml. s. 29, præmis 20-22).

45 Denne fortolkning kan, således som generaladvokaten har anført i punkt 46 i forslaget til afgørelse, ikke være begrænset til den processuelle sammenhæng, der var genstand for den sag, der gav anledning til Hurd-dommen, inden for rammerne af hvilken Domstolen skulle tage stilling til et præjudicielt spørgsmål, men er ligeledes relevant inden for rammerne af en sag, der er anlagt i medfør af artikel 226 EF, hvis genstand kun kan være en medlemsstats tilsidesættelse af en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktaten.

46 Det fremgår nemlig af præamblen til hjemstedsaftalen, at denne er vedtaget på grundlag af artikel 28 i overenskomsten af 1957, der giver Det Øverste Råd bemyndigelse til at forhandle enhver yderligere aftale med regeringen i det land, hvor skolen er beliggende, for at sikre de bedst mulige materielle og menneskelige betingelser for skolen. Det følger heraf, at ordningen i hjemstedsaftalen følger ordningen i overenskomsten af 1957.

47 Kommissionens påstand, hvorefter EKSF og efterfølgende Fællesskabet skal anses for en kontraherende part i hjemstedsaftalen, fordi EKSF's Høje Myndighed var stemmeberettiget medlem af Det Øverste Råd, og at Kommissionen er trådt i dennes sted, ændrer ikke konklusionen i foregående præmis, og denne påstand kan derfor ikke tiltrædes.

48 Der er intet, der peger på, at muligheden i overenskomsten af 1957 for de kontraherende parter for at tildele EKSF's Høje Myndighed retten til i Det Øverste Råd at deltage som stemmeberettiget medlem heraf — en ret, der senere blev taget i brug af denne Høje Myndighed — skulle indebære, at de signerende parter i hjemstedsaftalen ønskede at give EKSF status som kontraherende part i denne aftale. Det er i øvrigt det, som Kongeriget Belgien, der er en af de kontraherende parter i hjemstedsaftalen, har gjort gældende.

49 Det kan således ikke hævdes, at Fællesskabet skulle være knyttet til hjemstedsaftalen som kontraherende part, og at denne aftale derfor skulle fastsætte rettigheder og forpligtelser for det.

50 Hvad angår Kommissionens anden påstand, hvorefter hjemstedsaftalen skulle være en integrerende del af de rettigheder og forpligtelser, som Fællesskabet tiltrådte i 1994, kan den heller ikke tiltrædes. Denne påstand udspringer af det forhold, at aftalen af 1994, der blev indgået og godkendt af Fællesskaberne, har til formål at konsolidere overenskomsten af 1957 og bestemmelserne vedtaget på grundlag heraf, og den omstændighed, at aftalen af 1994 omhandler hjemstedsaftaler.

51 I denne henseende bemærkes, at hverken den konsolidering af overenskomsten af 1957 og bestemmelserne vedtaget på grundlag heraf, som hævdes at være foretaget ved aftalen af 1994, der desuden først trådte i kraft den 1. oktober 2002, eller henvisningen heri til hjemstedsaftaler, med tilbagevirkende kraft kan ændre den retlige karakter af hjemstedsaftalen, som er en international overenskomst, der er indgået mellem Det Øverste Råd og regeringen i en enkelt medlemsstat.

52 Hvad angår den eventuelle anvendelse af voldgiftsbestemmelsen i artikel 26 i aftalen af 1994 skal det fastslås, at en traktatbrudsprocedure som omhandlet i EF-traktaten og i Domstolens praksis alene kan iværksættes på grundlag af artikel 226 EF, hvilket desuden også faktisk er tilfældet i den foreliggende sag.

53 Herefter må det fastslås, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse i sagen anlagt af Kommissionen på grundlag af artikel 226 EF med påstand om, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af hjemstedsaftalen i forening med artikel 10 EF.

Sagens omkostninger

54 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Belgien har nedlagt påstand herom, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at træffe afgørelse i sagen anlagt af Europa-Kommissionen på grundlag af artikel 226 EF med påstand om, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af hjemstedsaftalen indgået den 12. oktober 1962 mellem Det Øverste Råd for Europaskolen og Kongeriget Belgiens regering i forening med artikel 10 EF.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Underskrifter