DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 30 september 2010 *

I mål C-132/09,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 6 april 2009,

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-P. Keppenne och B. Eggers, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Belgien, företrätt av J.-C. Halleux, i egenskap av ombud,

svarande, meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna E. Juhász (referent), G. Arestis, J. Malenovský och T. von Danwitz,

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

efter att den 15 juni 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt det värdlandsavtal som ingicks den 12 oktober 1962 mellan Europaskolans högsta råd och Konungariket Belgiens regering (nedan kallat värdlandsavtalet) jämfört med artikel 10

EG, genom att inte ta det ekonomiska ansvaret för Europaskolornas utgifter för möbler och läromedel.

Tillämpliga bestämmelser

Stadgan för Europaskolorna

2 När Europaskolorna grundades reglerades de av två instrument, nämligen stadgan för Europaskolan, vilken undertecknades i Luxemburg den 12 april 1957 (*Förenta nationernas fördragssamling,* volym 443, s. 129) (nedan kallad 1957 års konvention) och protokollet om grundande av Europaskolor, vilket upprättades med hänvisning till stadgan för Europaskolan och undertecknades i Luxemburg den 13 april 1962 (*Förenta nationernas fördragssamling,* volym 752, s. 267) (nedan kallad 1962 års protokoll). Dessa två instrument ingicks mellan de sex ursprungliga medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna.

3 Europaskolans högsta råd (nedan kallat högsta rådet), som tillsattes genom artikel 7 i 1957 års konvention, är enligt artikel 8 i samma konvention sammansatt av varje avtalsslutande parts behöriga minister eller ministrar. Högsta rådet ansvarar, enligt artikel 9 i denna konvention, för konventionens tillämpning och har försetts med nödvändiga befogenheter i pedagogiska, budgetrelaterade och administrativa frågor. Rådet ska i samförstånd upprätta skolans allmänna föreskrifter. Enligt artikel 28 i nämnda konvention kan högsta rådet förhandla fram kompletterande överenskommelser med

regeringen i skolans värdland, i syfte att garantera bästa möjliga materiella och etiska standard i skolan.

4 1957 års konvention och 1962 års protokoll har upphävts och ersatts av den nu gällande konventionen angående stadgan för Europaskolorna som ingicks i Luxemburg den 21 juni 1994 (EGT L 212, s. 3; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 83) (nedan kallad 1994 års konvention), enligt artikel 34 däri. 1994 års konvention ingicks av medlemsstaterna och gemenskaperna, som bemyndigats att ingå konventionen genom rådets beslut 94/557/EG, Euratom av den 17 juni 1994 om bemyndigande för Europeiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen att underteckna och sluta konventionen med stadga för Europaskolorna (EGT L 212, s. 1; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 81).

5 Enligt artikel 34 fjärde stycket i 1994 års konvention ska hänvisningarna i rättsakter varigenom skolorna reglerades och som gällde innan konventionen slöts anses avse motsvarande artiklar i nämnda konvention.

6 Tillämpningsområdet för 1994 års konvention omfattar de skolor som anges i dess bilaga 1, bland vilka nämns Europaskolorna Bryssel I, Bryssel II, Bryssel III och den i Mol (Belgien).

7 Enligt artikel 2.3 i nämnda konvention måste öppnandet av en ny skola i en medlemsstat föregås av en överenskommelse mellan högsta rådet och värdmedlemsstaten angående kostnadsfritt tillhandahållande samt underhåll av lokaler som är anpassade till den nya skolans behov.

8 I artikel 6 andra stycket i 1994 års konvention föreskrivs att skolan, vad gäller dess rättigheter och skyldigheter, i varje medlemsstat och med undantag för särskilda bestämmelser i denna konvention, ska behandlas som en offentligrättsligt styrd skola.

9 Högsta rådet, som bland annat utgörs av en representant på ministernivå från varje medlemsstat och en ledamot av kommissionen, ska enligt artikel 10 första stycket i 1994 års konvention övervaka tillämpningen av denna konvention och har i detta syfte behörighet att fatta nödvändiga pedagogiska, budgetrelaterade och administrativa beslut, samt behörighet att förhandla fram de överenskommelser som nämns i artiklarna 28–30 i denna konvention.

10 Enligt artikel 25 i 1994 års konvention finansieras skolorna bland annat av medlemsstaternas bidrag genom löneutbetalningar till utstationerade lärare och andra lärare och, vid behov, i form av ekonomiskt bidrag och genom gemenskapernas bidrag, som har till syfte att täcka skillnaden mellan den totala summan av skolornas utgifter och summan av övriga intäkter.

11 Enligt artikel 26 i 1994 års konvention är Europeiska unionens domstol ensam behörig att avgöra tvister mellan de avtalsslutande parterna angående tolkningen och tillämpningen av konventionen, som inte har kunnat lösas inom högsta rådet.

12 Enligt artikel 30 i konventionen kan högsta rådet förhandla fram kompletterande överenskommelser med regeringen i en skolas värdland, i syfte att garantera bästa möjliga standard.

13 I artikel 33 första och andra styckena i 1994 års konvention preciseras bland annat att den sistnämnda har ratificerats av medlemsstaterna, det vill säga de avtalsslutande parterna, i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser och att den träder i kraft den första dagen i månaden efter det att medlemsstaterna har ingett alla ratifikationsinstrument och gemenskaperna har anmält att de ingått konventionen.

14 Det är utrett att 1994 års konvention trädde i kraft den 1 oktober 2002.

Värdlandsavtalet

15 Värdlandsavtalet godkändes genom den belgiska lagen av den 8 november 1975 (*Moniteur belge* av den 7 februari 1976, s. 1415) och ingicks i syfte att garantera Europaskolorna i Bryssel och Mol bästa möjliga materiella och etiska standard, i enlighet med artikel 28 i 1957 års konvention.

16 I kapitel 1 i värdlandsavtalet, med rubriken ”Skolornas byggnader och utrustning”, återfinns artikel 1 som har följande lydelse:

”Konungariket Belgiens regering åtar sig att till skolorna tillhandahålla de byggnader som krävs för deras verksamhet och som uppfyller de krav som fastställts av de regeringar som slutit protokollet om grundande av Europaskolor.

Den ska underhålla och försäkra dessa byggnader enligt de bestämmelser som gäller för belgiska statens byggnader.

Regeringen åtar sig att utrusta skolorna med lösöre och läromedel, enligt de kriterier som tillämpas för landets egna skolor."

Det administrativa förfarandet

17 Kommissionen gjorde genom en formell underrättelse av den 17 oktober 2007 gällande att Konungariket Belgien hade åsidosatt bestämmelserna i värdlandsavtalet och artikel 10 EG, genom att dels sedan år 1995 underlåta att finansiera den ursprungliga utrustningen avseende lösöre och läromedel för landets Europaskolor, dels sedan år 1989 underlåta att utbetala en årlig subvention för verksamhet och utrustning avsedd att täcka löpande utgifter för Europaskolorna inom landet.

18 Eftersom kommissionen inte fann Konungariket Belgiens svar på den formella underrättelsen vara tillfredsställande, avgav den ett motiverat yttrande den 26 juni 2008, varigenom Konungariket Belgien anmodades att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet inom två månader från delgivning av detsamma.

19 Då Konungariket Belgien inte vidtog de föreskrivna åtgärderna inom den angivna fristen, har kommissionen väckt förevarande talan.

Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

20 Kommissionen har genom sin skrivelse av den 23 juni 2010 begärt att det muntliga förfarandet ska återupptas.

21 Domstolen kan på eget initiativ eller på förslag från generaladvokaten, eller på parternas begäran, återuppta det muntliga förfarandet i enlighet med artikel 61 i sina rättegångsregler, om den anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet eller om detsamma ska avgöras på grundval av ett argument som inte har kunnat avhandlas mellan parterna (dom av den 29 juni 2010 i mål C-28/08 P, kommissionen mot Bavarian Lager, REU 2010, s. I-6055, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

22 Kommissionen har i sin begäran gjort gällande att generaladvokatens förslag till avgörande bygger på argument som inte har avhandlats vid domstolen. Kommissionen har dels anfört att den under förfarandet inte har getts tillfälle att uttala sig om invändningen om bristande behörighet som framgår av detta förslag till avgörande, enligt vilken den skiljedomsklausul som föreskrivs i artikel 26 i 1994 års konvention utesluter tillämpningen av artikel 226 EG. Dels har kommissionen framhållit att generaladvokaten föreslår en restriktiv tolkning av artikel 10 EG, en tolkning som kommissionen inte heller har fått tillfälle att uttala sig om under förfarandet.

23 Domstolen finner att den i förevarande fall förfogar över alla uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna avgöra målet och att det inte är aktuellt att pröva argument som inte har avhandlats vid domstolen.

24 Det finns därför inte någon anledning att besluta att återuppta det muntliga förfarandet.

Domstolens behörighet

Parternas argument

25 Konungariket Belgien har bestritt domstolens behörighet att avgöra tvister som avser värdlandsavtalet. Det anser att för att en talan om fördragsbrott ska kunna väckas med stöd av artikel 226 EG, krävs det att kommissionen visar att det föreligger en överträdelse av en gemenskapsrättslig bestämmelse eller ett brott mot ett avtal i vilket Europeiska gemenskapen är part, eller att kommissionen visar att det finns en prorogationsklausul.

26 Enligt Konungariket Belgien kan emellertid ingen överträdelse av en gemenskapsrättslig bestämmelse fastställas i förevarande fall, då varken bestämmelserna i EG-fördraget eller dess bilagor har åsidosatts och något åsidosättande av sekundärrätt inte heller har konstaterats. Medlemsstaten har anfört att värdlandsavtalet inte är ett avtal som gemenskapen är part i och att någon prorogationsklausul inte föreligger.

27 Konungariket Belgien har påpekat att värdlandsavtalet är åtskilt från 1994 års konvention och att det endast är i denna konvention, i artikel 26, som en sådan prorogationsklausul föreskrivs. Konungariket Belgien anser att värdlandsavtalet inte kan anses vara en sekundärrättsakt till 1994 års konvention. Den omständigheten att Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) var röstande ledamot i högsta rådet, som är ett internationellt rättssubjekt åtskilt från EKSG, innebär inte heller att EKSG var en avtalsslutande part i värdlandsavtalet mellan högsta rådet och den belgiska regeringen.

28 Om EKSG, såsom kommissionen har påstått, i egenskap av röstande ledamot i högsta rådet var en avtalsslutande part i värdlandsavtalet, skulle för övrigt samma förhållande gälla Konungariket Belgien i egenskap av ledamot i samma råd. Under dessa omständigheter skulle denna medlemsstat ha slutit avtal med sig själv vilket enligt en allmän rättsprincip är omöjligt.

29 Medlemsstaten har dessutom gjort gällande att den rättsakt varigenom detta avtal slöts endast är av tvingande karaktär i kraft av belgiska statens suveränitet.

30 Kommissionen har av två anledningar bestritt denna tolkning.

31 För det första har den gjort gällande att den i sin ansökan inte enbart har åberopat värdlandsavtalet, utan även artikel 10 EG jämförd med detta avtal.

32 För det andra har kommissionen gjort gällande att värdlandsavtalet obestridligen är en del av gemenskapsrätten, oberoende av artikel 10 EG, eftersom detta avtal ska betraktas som en sekundärrättsakt till 1994 års konvention, och den sistnämnda i sig är en del av gemenskapsrätten.

33 Kommissionen har vidare angett att det framgår av fast rättspraxis att avtal som gemenskapen och dess medlemsstater har slutit med tredjeländer har samma ställning i gemenskapens rättsordning som de rena gemenskapsavtalen, när det gäller bestämmelser som omfattas av gemenskapens behörighet, och att 1994 års konvention har slutits mellan gemenskaperna och deras medlemsstater.

34 Kommissionen har erinrat om att värdlandsavtalet ursprungligen var en sekundärrättsakt till 1957 års konvention och att Höga myndigheten vid EKSG redan år 1962 var röstande ledamot i högsta rådet. Kommissionen anser således att sistnämnda ska anses vara en avtalsslutande part i värdlandsavtalet. Kommissionen har påpekat att den ersatte Höga myndigheten vid EKSG vid undertecknandet av fusionsfördraget av den 8 april 1965 och att målet med 1994 års konvention var att befästa regelverket i 1957 års konvention samt att stärka gemenskapernas roll som avtalsslutande parter. Den har således dragit slutsatsen att värdlandsavtalet, mot bakgrund av den omständigheten att det antagits på grundval av artikel 28 i 1957 års konvention och att värdlandsavtal även föreskrivs i 1994 års förordning, omfattas av de rättigheter och skyldigheter som gemenskaperna undertecknade år 1994.

Domstolens bedömning

35 Prövningen av om talan är välgrundad ska endast göras med hänsyn till yrkandena i den ansökan varigenom talan väcks (dom av den 6 april 2000 i mål C-256/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-2487, punkt 31, och av den 4 maj 2006 i mål C-508/03, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-3969, punkt 61).

36 Enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 38.1 c i dess rättegångsregler är kommissionen vidare skyldig att i varje ansökan enligt artikel 226 EG ange exakt vilka anmärkningar som domstolen ska uttala sig om (dom av den 31 mars 1992 i mål C-52/90, kommissionen mot Danmark, REG 1992, s. I-2187, punkt 17, och av den 15 juni 2006 i mål C-255/04, kommissionen mot Frankrike, REG 2006, s. I-5251, punkt 24).

37 Dessa yrkanden ska vara tydligt utformade för att förhindra att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) eller att den underlåter att pröva en anmärkning (dom av den 20 november 2003 i mål C-296/01, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-13909, punkt 121, och domen av den 15 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 24).

38 I förevarande fall avser den enda anmärkningen i kommissionens yrkanden i ansökan det påstådda åsidosättandet av de skyldigheter som åligger Konungariket Belgien enligt värdlandsavtalet, jämfört med artikel 10 EG.

39 I grunderna till denna ansökan omnämns visserligen artikel 10 EG vid två tillfällen. Kommissionen har anmärkt att de belgiska myndigheternas attityd har undergrävt systemet för finansiering av gemenskapen och för fördelning av ekonomiska bördor mellan medlemsstaterna och följaktligen åsidosatt denna artikel eftersom följderna av denna attityd medför skada. Kommissionen har vidare anfört att Konungariket Belgiens skyldigheter enligt värdlandsavtalet ska tolkas mot bakgrund av principen om tro och heder, vilken ingår i artikel 10 EG och i den allmänna folkrätten.

40 Det framgår emellertid av ansökan att Konungariket Belgiens påstådda åsidosättande av artikel 10 EG endast är av underordnad betydelse i förhållande till det påstådda fördragsbrottet, som avser värdlandsavtalet. Enligt kommissionen är det nämligen Konungariket Belgiens åsidosättande av sina skyldigheter enligt värdlandsavtalet som också medför att artikel 10 EG har åsidosatts.

41 Kommissionen har för övrigt i sin replik uttryckligen klargjort att artikel 10 EG aldrig i sig har åberopats i förevarande mål, det vill säga oberoende av värdlandsavtalet.

42 Om domstolen saknar behörighet att med stöd av artikel 226 EG fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt värdlandsavtalet, måste detta under dessa omständigheter medföra att talan ska avvisas i sin helhet.

43 Vad i allmänhet beträffar internationella konventioner följer det av domstolens praxis att om gemenskapen inte är fördragsslutande part i en konvention är domstolen i princip inte behörig att inom ramen för ett mål om förhandsavgörande tolka bestämmelserna i denna konvention (se dom av den 27 november 1973 i mål 130/73, Vandeweghe m.fl., REG 1973, s. 1329, punkt 2, beslut av den 12 november 1998 i mål C-162/98, Hartmann, REG 1998, s. I-7083, punkt 9, dom av den 22 oktober 2009 i mål C-301/08, Bogiatzi, REG 2009, s. I-10185, punkt 24, och av den 4 maj 2010 i mål C-533/08, TNT Express Nederland, REU 2010, s. I-4107, punkt 61).

44 Vad i synnerhet beträffar 1957 års konvention har domstolen redan slagit fast att den inte var behörig att tolka konventionens bestämmelser och de skyldigheter som följer därav för medlemsstaterna, eftersom det, även om denna konvention har anknytning till gemenskapen och institutionernas funktion, rör sig om en internationell konvention som slutits av medlemsstaterna vilken inte är en integrerad del av gemenskapsrätten (se dom av den av den 15 januari 1986 i mål 44/84, Hurd, REG 1986, s. 29; svensk specialutgåva, volym 8, s. 369, punkterna 20–22).

45 Denna bedömning ska, såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 41 i sitt förslag till avgörande, inte begränsas till den processrättsliga kontexten i det ovannämnda målet Hurd, i vilket domstolen meddelade ett förhandsavgörande. Denna bedömning gäller även förfarandet enligt artikel 226 EG, vars föremål endast kan avse en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla en av sina skyldigheter enligt EG-fördraget.

46 Det framgår nämligen av ingressen till värdlandsavtalet att grunden för detta är artikel 28 i 1957 års konvention, varigenom högsta rådet bemyndigas att förhandla fram kompletterande överenskommelser med värdmedlemsstatens regering, i syfte att garantera bästa möjliga materiella och etiska standard i Europaskolorna. Härav framgår att regleringen i värdlandsavtalet överensstämmer med det i 1957 års konvention.

47 Kommissionens resonemang, att EKSG och därefter gemenskapen ska anses vara en avtalsslutande part i värdlandsavtalet eftersom Höga myndigheten vid EKSG var röstande ledamot i högsta rådet och kommissionen hade trätt i dess ställe, vederlägger inte den bedömning som görs i den föregående punkten. Detta resonemang kan således inte godtas.

48 Inget tyder nämligen på att möjligheten enligt 1957 års konvention för de avtalsslutande parterna att bevilja Höga myndigheten vid EKSG rätten att delta i Högsta rådet i egenskap av röstande ledamot, en rättighet som Höga myndigheten därefter har utnyttjat, innebär att parterna i värdlandsavtalet hade för avsikt att ge EKSG status som avtalsslutande part i värdlandsavtalet. Detta är för övrigt den bedömning som Konungariket Belgien, som faktiskt är en av de avtalsslutande parterna i värdlandsavtalet, har gjort.

49 Gemenskapen kan således inte befinnas vara inblandad, i egenskap av avtalsslutande part, i värdlandsavtalet och detta avtal kan därför varken medföra rättigheter eller skyldigheter för gemenskapen.

50 Vad beträffar kommissionens andra resonemang enligt vilket värdlandsavtalet utgör en integrerad del av de rättigheter och skyldigheter som gemenskaperna undertecknade år 1994, kan inte heller detta godtas. Grunden för detta resonemang är att syftet med 1994 års konvention, som ingicks och godkändes av gemenskaperna, var att befästa regelverket i 1957 års konvention samt att 1994 års konvention hänvisar till värdlandsavtalet.

51 Varken det påstådda befästandet av regelverket i 1957 års konvention genom 1994 års konvention, som för övrigt trädde i kraft först den 1 oktober 2002, eller hänvisningen i denna sistnämnda konvention till värdlandsavtal, kan retroaktivt förändra den rättsliga beskaffenheten av värdlandsavtal, som är en internationell överenskommelse som ingås mellan högsta rådet och regeringen i en enda medlemsstat.

52 Vad beträffar den eventuella tillämpningen av den skiljedomsklausul som föreskrivs i artikel 26 i 1994 års konvention, konstaterar domstolen att ett fördragsbrottsförfarande i den mening som avses i EG-fördraget och domstolens praxis endast kan inledas med stöd av artikel 226 EG, vilket för övrigt faktiskt har skett i förevarande fall.

53 Mot denna bakgrund bedömer domstolen att den inte är behörig att pröva kommissionens talan, väckt med stöd av artikel 226 EG, avseende Konungariket Belgiens påstådda underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt värdlandsavtalet, jämfört med artikel 10 EG.

Rättegångskostnader

54 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Belgien har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Konungariket Belgiens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Europeiska unionens domstol är inte behörig att pröva Europeiska kommissionens talan, väckt med stöd av artikel 226 EG, avseende Konungariket Belgiens påstådda underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt det värdlandsavtal som ingicks den 12 oktober 1962 mellan Europaskolans högsta råd och Konungariket Belgiens regering, jämfört med artikel 10 EG.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter