FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 5. marts 1996 *

Indhold

I — Sagens retlige baggrund ..... I - 3268

A — Fællesskabsbestemmelserne ..... I - 3268

B — Domstolens praksis ..... I - 3269

C — National ret ..... I - 3270

1) Situationen på tidspunktet for den begrundede udtalelse ..... I - 3270

a) Fælleskommunale virksomheder ..... I - 3270

b) Forsyningsselskaber under tilsyn af de offentlige myndigheder ..... I - 3271

c) Private forsyningsselskaber ..... I - 3271

2) Efterfølgende lovmæssige ændringer ..... I - 3271

II — Traktatbrud ..... I - 3272

1. I forbindelse med den traktatbrudssag, som Kommissionen har anlagt den 22. juni 1994, har den nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 48 [1] og artikel 1 og 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelig-

* Originalsprog: fransk.

1 — Stævningen henviser med føje til artikel 48 i *EØF*-traktaten og ikke til *EF*-traktaten, eftersom de begrundede udtalelser blev afgivet før den 1.11.1993, hvor traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft og eksistensen af en tilsidesættelse af de forpligtelser, som følger af artikel 48 skal i princippet vurderes på tidspunktet for de nævnte begrundede ud-talelser. Forskellen i formuleringen er af rent formel karakter, for så vidt som artikel 48 ikke er ændret. En sådan forskel kunne derimod få konsekvenser for realiteten, såfremt den i stævningen nævnte tekst var blevet ændret.

hed inden for Fællesskabet [2], idet det stiller 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 — herefter »CIBE« — Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening — Société flamande de distribution des eaux, herefter »VMW« — Unerg, Sibelgaz mv.).

— Kongeriget Belgien dømmes til at betale sagens omkostninger.

2. Nærværende sag skal ses i lyset af de to øvrige sager, som Domstolen skal pådømme [3].

3. De tre sager vedrører i det væsentligste omfanget af den i traktatens artikel 48, stk. 4, indeholdte undtagelse fra arbejdstagernes frie bevægelighed vedrørende »ansættelse i den offentlige administration«.

4. I de to øvrige sager bestrider de sagsøgte, at der foreligger et traktatbrud, idet de bl.a. gør gældende, at en undersøgelse af hele sektorer, med henblik på at anvende traktatens artikel 48, stk. 4, må forkastes til fordel for en undersøgelse af de enkelte stillinger.

5. Kongeriget Belgien indrømmer derimod forudsætningsvis, at den af Kommissionen foreslåede undersøgelse af hele sektorer udgør en logisk følge af Domstolens gældende retspraksis.

6. Dets stilling hvad angår realiteten, gør det muligt at give en sammenfattende beskrivelse af den retlige baggrund (I) samt af min vurdering af hvorvidt traktatbrudssøgsmålet er berettiget (II). For en mere fyldestgørende gennemgang samt detaljerede henvisninger henvises til mine forslag til afgørelse af dags dato i de to nævnte sager [4].

I — Sagens retlige baggrund

7. Efter at have gennemgået de af Kommissionen påberåbte fællesskabsbestemmelser (A) vil jeg hurtigt opsummere Domstolens retspraksis på området (B). Derefter følger en beskrivelse af national ret (C).

A — *Fællesskabsbestemmelserne*

8. Traktatens artikel 48, stk. 1, 2 og 3, fastslår princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed og det hertil knyttede krav om afskaffelse af enhver i nationaliteten begrun-

2 — EFT 1968 II, s. 467.

3 — Jf. særskilte forslag til afgørelse af dags dato i sagerne Kommissionen mod Luxembourg (sag C-473/93) og Kommissionen mod Grækenland (sag C-290/94).

4 — Note 3.

det forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

9. I artikel 48, stk. 4, bestemmes:

»Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for ansættelser i den offentlige administration.«

10. I artikel 1 i forordning nr. 1612/68 bestemmes for så vidt angår adgang til beskæftigelse:

»1. Enhver statsborger i en medlemsstat har uanset bopæl ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område i overensstemmelse med de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der gælder for arbejdstagere, der er statsborgere i denne stat.

2. Han har på en anden medlemsstats område navnlig samme fortrinsstilling som statsborgere i denne stat med hensyn til adgangen til ledige stillinger.«

11. I artikel 7, stk. 1 og 2, i samme forordning bestemmes for så vidt angår udøvelse af beskæftigelse og ligestilling:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.«

B — *Domstolens praksis*

12. Ifølge Domstolens praksis henhører begrebet den offentlige administration under fællesskabsretten og skal fortolkes snævert.

13. En udelukkende *organisk* definition af dette begreb er udelukket.

14. Domstolen har anvendt en *funktionel* definition af stillinger i den offentlige administration ved at fastholde, at det drejer sig om en *række 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.*

15. Følgelig skal statsborgerne i de øvrige medlemsstater have adgang til de stillinger, som ikke opfylder betingelserne i Domstolens definition.

C — *National ret*

16. Jeg vil først beskrive den retlige situation på tidspunktet for den begrundede udtalelse (1), før angivelsen af de efterfølgende lovmæssige ændringer (2).

1) Situationen på tidspunktet for den begrundede udtalelse

17. Vand-, gas- og elektricitetsforsyningen varetages af offentligretlige juridiske personer, fælleskommunale virksomheder (a) eller forsyningsselskaber under tilsyn af offentlige myndigheder (b), men også af private selskaber (c).

a) Fælleskommunale virksomheder

18. De fælleskommunale virksomheder er sammenslutninger af kommuner, der udøver kommerciel virksomhed.

19. Man sondrer mellem rent fælleskommunale virksomheder (sammenslutninger af decentrale offentlige myndigheder) og blandede fælleskommunale virksomheder (sammenslutninger af decentrale offentlige myndigheder og selskaber med privat kapital).

20. De fælleskommunale virksomheders personale er underlagt en vedtægt, som de facto er rettet ind efter vedtægten for ansatte i den belgiske stat, hvorefter der stadig stilles krav om belgisk statsborgerskab.

21. Tilsynet med de fælleskommunale virksomheder påhviler de regionale regeringer.

22. Hvad særligt angår CIBE stilles der i artikel 6 og 11 i personalevedtægten krav om belgisk statsborgerskab ved ansættelse.

b) Forsyningsselskaber under tilsyn af de offentlige myndigheder

23. Disse selskaber er sådanne, som henhører under kategori B i lov af 16. marts 1954 om tilsyn med visse institutioner af almen interesse.

24. I medfør af denne lovs artikel 11, stk. 1, fastsætter de regionale regeringer vilkårene mv. for deres personale.

25. VMW er i medfør af artikel 17 i dekret af 28. juni 1983 om oprettelse af denne organisation underlagt denne ordning.

26. Da personalevedtægten er rettet ind efter reglerne for ansatte i den belgiske stat, stilles der krav om belgisk statsborgerskab som betingelse for adgang til ansættelse i denne organisation.

c) Private forsyningsselskaber

27. I visse tilfælde varetages forsyningen af private selskaber, som handler enten selvstændigt eller i samarbejde med blandede fælleskommunale virksomheder. I sidstnævnte tilfælde stiller de deres personale til rådighed for de fælleskommunale virksomheder.

2) Efterfølgende lovmæssige ændringer

28. Den 1. oktober 1994 offentliggjordes to kongelige anordninger af 26. september 1994 [5], den første om ændring af visse bestemmelser vedrørende statsansatte, den anden om almindelige principper for statsansattes tjeneste- og lønvilkår, som også skal anvendes på ansatte i fællesskabs- og regionsregeringerne, i udvalg under fællesskabskommissionen og i kommissionen for Det Franske Fællesskab såvel som på offentligretlige juridiske personer, der er underlagt disse.

29. Begge ophæver kravet om belgisk statsborgerskab som betingelse for at blive ansat i stillinger, som ikke indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i funktioner, som skal sikre statens, fællesskabernes eller regionens almene interesser [6].

5 — Jf. *Moniteur belge*, s. 25027, hhv. s. 24948.

6 — Jf. artikel 5, litra a), punkt 1, og artikel 1, stk. 3, punkt 1, i de to anordninger.

30. Ifølge den belgiske regering [7] finder den anden anordning ikke anvendelse på de fælleskommunale virksomheder, idet disse ikke opfylder kravet heri om organisk tilknytning.

31. Den sagsøgte medlemsstat anfører imidlertid, at vedtægten for ansatte i de fælleskommunale virksomheder i praksis altid svarer til reglerne for statsansatte, der, jf. den første anordning af 26. september 1994, ikke længere stiller krav om belgisk statsborgerskab.

32. For så vidt angår vandforsyningsselskaber henhørende under kategori B i lov af 16. marts 1954, såsom VMW, anfører den belgiske regering, at disse er omfattet af anvendelsesområdet for den anden anordning af 26. september 1994, eftersom de er under tilsyn af de regionale regeringer. De vil således ikke længere kunne betinge adgangen til stillinger af belgisk statsborgerskab.

II — Traktatbrud

33. I de to andre sager [8] har jeg detaljeret redegjort for grundene til, at man efter min opfattelse ved anvendelsen af traktatens artikel 48, stk. 4, bør basere sig på en analyse af hele sektorer henhørende under staten, fælleskommunale virksomheder eller offentligretlige juridiske personer.

34. Kongeriget Belgien har, som jeg allerede har understreget, ikke bestridt en sådan fremgangsmåde.

35. På linje med Kommissionen er det min opfattelse, at aktiviteter såsom vand-, gas- og elforsyning ligger langt uden for de særlige aktivitetsområder, der henhører under den offentlige administration.

36. Det må således lægges til grund, at hovedparten af stillingerne inden for de pågældende områder ikke opfylder de betingelser, der følger af den fællesskabsretlige definition af den offentlige administration. Følgelig falder disse områder umiddelbart ind under traktatens artikel 48, stk. 1, 2 og 3. Kongeriget Belgien skulle således have givet fællesskabsarbejdstagere adgang til disse stillinger, bortset fra de undtagelser, der positivt kan opregnes under henvisning til den fællesskabsretlige definition af den offentlige administration.

7 — Jf. duplikken, s. 2.
8 — Jf. note 3.

37. Den sagsøgte stat har ikke bestridt [9], at der på tidspunktet for udløbet den 6. august 1992 af fristen i den begrundede udtalelse på fire måneder fortsat stilledes krav om belgisk statsborgerskab ved ansættelse af personale i de fælleskommunale virksomheder, såsom CIBE, og i forsyningsselskaber henhørende under kategori B i lov af 16. marts 1954, såsom VMW.

38. Ved skrivelse af 19. januar 1996 har den sagsøgte stat redegjort for en beslutning truffet af CIBE's bestyrelse den 20. december 1995, hvorefter kravet om belgisk statsborgerskab i virksomhedens vedtægt for de ansatte ophæves.

39. Under den mundtlige forhandling har den erkendt, at denne beslutning endnu ikke er offentliggjort.

40. Endvidere har den sagsøgte stat, for så vidt angår Regionen Flandern, præciseret, at VMW til den flamske regering havde indgivet et forslag angående dens vedtægt for de ansatte, som var i overensstemmelse med traktatens artikel 48, og at godkendelsen af forslaget skulle finde sted i slutningen af februar måned 1996. Hvad angår de rene eller blandede fælleskommunale virksomheder i samme region har den erkendt, at to selskabers vedtægter for de ansatte fortsat indeholdt en diskriminerende nationalitetsbetingelse.

9 — Svarskriftet, s. 1.

41. Endelig, hvad angår situationen i Regionen Vallonien, har Kongeriget Belgien under den mundtlige forhandling erkendt, at vedtægterne for ca. 15 fælleskommunale virksomheder stadig indeholdt en nationalitetsbetingelse.

42. De to kongelige anordninger af 26. september 1994, offentliggjort ca. 22 måneder efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, er som følge af datoen uden relevans for vurderingen af, hvorvidt der foreligger et traktatbrud. Endvidere medfører disse, ifølge sagsøgtes egne angivelser, ikke fra dette tidspunkt en generel ophævelse af kravet om belgisk statsborgerskab.

43. Der foreligger således som påstået af Kommissionen et traktatbrud som følge af, at borgere fra andre medlemsstater er underkastet et krav om belgisk statsborgerskab for at få adgang til stillinger i offentligretlige juridiske personer, der forestår vand-, gas- og elektricitetsforsyning, idet disse juridiske personer er under tilsyn af de offentlige myndigheder.

44. Noget tilsvarende kan derimod ikke gælde for de andre selskaber, som Kommissionen har haft for øje.

45. I så henseende har Kongeriget Belgien bekræftet, at:

— aktieselskabet Powerfin (tidligere Unerg) er et rent privat selskab, i forhold til hvilket de offentlige myndigheder ikke udøver nogen myndighedsbeføjelse

— Sibelgaz er en blandet fælleskommunal virksomhed, hvis ansatte er stillet til rådighed af private selskaber, i forhold til hvilke de offentlige myndigheder ligeledes ikke udøver nogen myndighedsbeføjelse

— der ikke findes nogen nationale, regionale eller lokale retsregler, som pålægger private selskaber at stille krav om belgisk statsborgerskab.

46. Kommissionen, som bærer bevisbyrden desangående, har ikke godtgjort, på den ene side, at Powerfin er en offentligretlig juridisk person eller et privatretligt selskab, som de offentlige myndigheder har pålagt at stille krav om belgisk statsborgerskab, og, på den anden side, at Sibelgaz skulle beskæftige egne ansatte, som er underkastet diskriminerende betingelser angående nationalitet eller skulle pålægge de private selskaber, som stiller personale til dens rådighed, at stille krav om belgisk statsborgerskab. Kommissionen har heller ikke godtgjort, at der findes nationale, regionale eller lokale retsregler, som skulle pålægge private selskaber at stille krav om belgisk statsborgerskab.

47. På det foreliggende grundlag bør der således ikke antages at foreligge et traktatbrud for så vidt angår juridiske personer såsom Powerfin og Sibelgaz.

Forslag til afgørelse

48. På grundlag af det foregående skal jeg foreslå Domstolen at fastslå, at:

»1) Kongeriget Belgien har undladt at opfylde sine forpligtelser 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 ved ikke at have begrænset kravet om belgisk statsborgerskab over for arbejdstagere fra andre medlemsstater til alene at gælde adgangen til stillinger i offentligretlige juridiske personer, der forestår vand-, gas- og

elektricitetsforsyning, som 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.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.«