

angivet i den begrundede udtalelse, inden for den i udtalelsen fastsatte frist.

2. I henhold til artikel 12, litra b), i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter er Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte fritaget for enhver forpligtelse til at tilmelde sig folkeregistrene i de medlemsstater, hvor Fællesskabets institutioner har deres arbejdssteder. I henhold til denne bestemmelse og EØF-traktatens artikel 5 skal medlemsstaterne følgelig undgå at træffe enhver foranstaltning, der direkte eller indirekte ville have til følge, at Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte ville være tvunget til at anmode om at blive tilmeldt folkeregistrene. Dette ville de f.eks. være tvunget til, hvis det i en medlemsstat har ufordelagtige følger for tjenestemænd og øvrige

ansatte, at de ikke er tilmeldt folkeregistrene. Kommunale bestemmelser, som bevirker, at Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte, som har bopæl i de pågældende kommuner, indirekte tvinges til at lade sig tilmelde folkeregistrene for at undgå at skulle betale en kommunal skat, er derfor i strid med traktatens artikel 5, sammenholdt med artikel 12, litra b), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter.

3. Muligheden for at anvende retsmidler ved de nationale domstole med henblik på at anfægte bestemmelser, der er uforenelige med fællesskabsretten, kan ikke foregribe indgivelsen af klage i henhold til traktatens artikel 169, da de to retsskridt forfølger forskellige mål og har forskellige virkninger.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT fremsat den 11. december 1985 *

Høje Domstol.

I — Indledende bemærkninger

På grund af de mange forskellige aspekter, den foreliggende sag rummer, har jeg fundet det hensigtsmæssigt først at redegøre for min opfattelse med hensyn til de nævnte aspekter under ét. Under de indledende bemærkninger vil jeg derfor fremkomme med enkelte konklusioner, som gennemgangen af sagen giver anledning til.

1. Kommissionens påstande

Kommissionen har i stævningen klart angivet tvistens genstand. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- a) Det statueres, at kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12, litra b), i protokollen af 8. april 1965 vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter samt EØF-traktatens artikler 5 og 7,

* Oversat fra nederlandsk.

— idet det har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at de personer, som har deres hovedbopæl i Etterbeek, Woluwé-St.-Pierre, Uccle, Jette og Evère kommuner, og som er fritaget for registrering i folkeregistrene i Belgien i medfør af protokol­lens artikel 12, litra b), dvs. tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber, der er tjenstgørende i Belgien, samt deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, og som er statsborgere i en anden medlemsstat end Belgien, fritages for skat på den sekundære bopæl, og

— idet det gennem de kommunale myndigheder har opkrævet de nævnte skatter hos de ovenfor omtalte personer og undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at de således opkrævede beløb tilbagebetales med renter i henhold til loven;

b) Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Til Kommissionens påstande skal jeg allerede nu fremkomme med følgende bemærkninger.

a) Protokollens artikel 12, litra b), bestemmer, at Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte, uanset deres nationalitet, på hver af medlemsstaternes område skal nyde

»fritagelse sammen med deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, for indvandringsrestriktioner og bestemmelser om registrering af udlændinge«.

b) Bestemmelsen omfatter alle medlemsstaterne. I overensstemmelse med grundlæggende principper om fortolkning af fællesskabsretten, som protokollen er en del af, kan fortolkningen af ovennævnte bestemmelse ikke afhænge af national belgisk ret. Såvel bestemmelsens ordlyd som dens rækkevidde, jfr. Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål, peger i retning af, at den omfatter enhver form for registrering af udlændinge, dvs. uanset hvorledes registreringen praktiseres i den enkelte medlemsstat.

c) Da alle protokollens bestemmelser har hjemmel i artikel 28 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, skal der ved fortolkningen af protokollens artikel 12, litra b), ligeledes tages hensyn til, at i henhold til ovennævnte artikel 28 er de i bestemmelserne angivne privilegier og immuniteter for Fællesskaberne »[nødvendige] for udførelsen af deres opgave«.

d) Hverken af artikel 12, litra b), som sådan eller af andre af protokollens bestemmelser kan det udledes, at Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte er fritaget for andre indirekte afgifter end de i artikel 12, litra d) og e), nævnte, for national beskatning af løn, vederlag og honorarer, som Fællesskaberne udbetaler, og desuden for beskatning af indkomst og formue samt arveafgift som nævnt i protokollens artikel 14, og som er baseret på et bopælskriterium. På lige fod med borgere i Belgien kan Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte således pålægges f.eks. eventuelle kommunale grundskatter, vejskatter, gebyrer for offentlige tjeneste-

ydelse samt skatter og afgifter på sekundær bopæl, som de måtte have i Belgien ud over deres hovedbopæl.

e) Hvis tjenestemænd og øvrige ansatte, som er statsborgere i andre medlemsstater og derfor omfattet af reglerne om fritagelse for registrering af udlændinge, men som har deres hovedbopæl i en af de i stævningen nævnte kommuner, ud fra kriterier, som er lagt til grund i kommunale skattebestemmelser, faktisk pålægges skatter, som om deres hovedbopæl var en sekundær bopæl, er der under alle omstændigheder tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, jfr. EØF-traktatens artikel 7. Kommissionen har i den forbindelse henvist til Domstolens dom af 13. juli 1983 i Forcherisagen (sag 152/81, Sml. 1983, s. 2323). Det står fast, at en sådan situation forekom i én af kommunerne. I de cirkulærer fra de belgiske myndigheder, som jeg vil omtale om lidt, anerkendes det imidlertid, at det heller ikke i henhold til de øvrige nævnte kommuners bestemmelser kan garanteres, at De europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte, som er er fritaget for registrering, vil blive behandlet på samme måde som personer, der er optaget i folke-registrene, og som har deres hovedbopæl i kommunen. For mig at se er der derfor også i dette tilfælde tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan skat også — indirekte — er uforenelig med protokollens artikel 12, litra b), er efter min opfattelse af ringe praktisk betydning for Fællesskabernes ansatte. For personalet ved andre internationale organisationer i Bruxelles samt for de ansatte ved ambassaderne i byen, som ikke

er statsborgere i en anden medlemsstat, har spørgsmålet naturligvis indirekte en vis betydning. Som Kommissionen nærmere anførte i et svar på Domstolens spørgsmål, nyder de nævnte personer fritagelse for registrering af udlændinge i henhold til en lignende bestemmelse. Da Kommissionen også har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af protokollens artikel 12, litra b), vil jeg senere vende tilbage til det spørgsmål samt til spørgsmålet om tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 5, som er rejst i samme forbindelse.

f) I det omfang nedennævnte formalitet er nødvendig med henblik på at fastslå, om der er tale om en hovedbopæl, kan den forpligtelse, der påhviler de ansatte ved Fællesskaberne, som ikke er tilmeldt folkeregistret, og hvorefter de skal udfylde en formular med alle nødvendige oplysninger, ikke i sig selv antages at være uforenelig med protokollens artikel 12, litra b). I retsmødet bekræftede Kommissionen, at den også er af den opfattelse. Der kan kun opstå spørgsmål om uforenelighed med EØF-traktatens artikel 5, såfremt den pågældende kommune allerede ad anden vej (navnlig gennem udenrigsministeriet) måtte have modtaget alle nødvendige oplysninger fra fællesskabsinstitutionerne selv. Kommissionens synspunkt taget i betragtning er det efter min opfattelse imidlertid ikke nødvendigt, at Domstolen tager stilling til det punkt, hvor Kommissionen ikke er uenig med den belgiske regering, som ligeledes har understreget betydningen af en ensartet ordning, hvorefter fællesskabsinstitutionerne selv informerer kommunerne.

2. Den belgiske regerings standpunkt

Kongeriget Belgiens regering har nedlagt følgende påstande:

- »— afvisning, subsidiært frifindelse;
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

Hertil skal jeg allerede på nuværende tidspunkt fremkomme med følgende bemærkninger:

a) Sagsøgte afvisningspåstande vil jeg behandle senere i mit forslag til afgørelse.

b) For så vidt angår sagens realitet, er den belgiske regering på nuværende tidspunkt i det væsentlige enig med Kommissionen i, at ansatte ved Fællesskaberne, som er statsborgere i andre medlemsstater og derfor fritaget for at blive registreret som udlændinge, men som har deres hovedbopæl i Belgien, ikke for en sådan hovedbopæl kan pålægges skatter, som om den kun var deres sekundære bopæl. Dette fremgår navnlig af et cirkulære, fremlagt som svar på Domstolens spørgsmål, som formanden for regionen Bruxelles' eksekutivråd tilstillede de berørte borgmestre og rådmænd. Under den mundtlige forhandling understregede den belgiske regering, at cirkulæret måtte betragtes som en bindende instruks for kommunerne, idet de anmodedes om at indføje en bestemmelse i deres regler, hvorefter de nævnte tjenestemænd og øvrige ansatte blev sidestillet med personer, der er tilmeldt folkeregistrene. Regeringen oplyste samtidig, at indenrigsministeren den 3. oktober 1985 havde tilstillet alle kompetente belgiske myndigheder en bindende cirkulæreskrivelse med et tilsvarende indhold.

c) Selv om den belgiske regering således ønsker at nå et resultat, der svarer til, hvad Kommissionen ønsker, har den dog bestridt, at der i det foreliggende tilfælde på nogen måde er tale om uforenelighed med fællesskabsretten. Ifølge regeringen er der ikke tale om en tilsidesættelse af protokolens artikel 12, litra b), idet der ikke for Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte gælder nogen form for begrænsning med hensyn til indvandring eller registrering af udlændinge (som allerede nævnt vil jeg senere vende tilbage til dette særlige spørgsmål).

Ifølge den belgiske regering er der ikke tale om uforenelighed med artikel 7, da de kommunale regler omfatter enhver sekundær bopæl. På baggrund af mine tidligere bemærkninger er jeg af den opfattelse, at denne anden indsigelse må forkastes, når forholdet konkret er det, at de berørte tjenestemænd og øvrige ansatte, som ikke er belgiske statsborgere, faktisk beskattes af en hovedbopæl, som om den var en sekundær bopæl, fordi der ikke i bestemmelserne eller ved deres anvendelse tages hensyn til de pågældende personers særlige status.

Den belgiske regering har sammenfattende anført, at tvisten i det væsentlige må henhøre under de nationale domstole. De berørte tjenestemænd og øvrige ansatte må derfor anlægge sag ved de nationale retter for at varetage deres interesser. Dette synspunkt kom i øvrigt allerede til udtryk i nedennævnte skrivelse af 24. januar 1985 fra kongeriget Belgiens faste repræsentant.

3. Vurdering af den belgiske regerings grundlæggende synspunkt

Når den belgiske regering har anført, at tvisten materielt henhører under de nationale retter, er dette i sig selv rigtigt. Den omstændighed, at de nationale retter er kompetente i tvister om påligning af indivi-

duelle skatter og afgifter, udelukker imidlertid på ingen måde, at Domstolen er kompetent med hensyn til den anden del af tvisten, hvis parter er Kommissionen og den belgiske stat, således som tvistens genstand er fastlagt i Kommissionens påstande. De vedrører i det væsentlige det forhold, at fællesskabsretten ifølge Kommissionen er tilsidesat derved, at der opretholdes og anvendes kommunale skattebestemmelser, hvorefter der kan pålægges ulovlige, individuelle skatter.

Forskellen i rettergangsmåden ved de nationale retter og ved Domstolen er ligeledes af stor praktisk betydning. For det første vil den omstændighed, at Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte (der er allerede 350 berørte på nuværende tidspunkt og antallet stiger formentlig fremover) hvert år skal anlægge sag ved de nationale retter, så længe de pågældende bestemmelser opretholdes, naturligvis virke forstyrrende, når fællesskabsinstitutionerne og deres ansatte skal udføre deres væsentlige arbejdsopgaver. Den belgiske regering har dernæst under den mundtlige forhandling måttet indrømme, at den kassationsanke, en kommune har indgivet i den foreliggende sag, formentlig ikke vil blive afgjort inden for de næste par år, når det tages i betragtning, hvor længe sådanne sager normalt varer, medmindre den gives prioritet. Lad mig tilføje, at i tilfælde af, at kassationsinstansen ligeledes tog de fællesskabsretlige problemer i betragtning, som tvisten rejser, og forelagde Domstolen præjudicielle spørgsmål, kunne kassationssagen naturligvis vare endnu længere. I hele den periode ville kommunerne fortsat kunne fremsende skattebilletter, og tjenestemændene og de øvrige ansatte måtte da hver gang anlægge sag. For det tredje og navnlig kan en sag ved en national ret imidlertid

aldrig føre til, at de pågældende bestemmelser uden videre annulleres eller ændres. Som den belgiske regering forklarede under den mundtlige forhandling, kan de udelukkende annulleres ved lov, og fremsættelse af et lovforslag samt dettes eventuelle vedtagelse, eller uformelle skridt fra den belgiske regerings side over for de berørte kommuner — såfremt disse ikke retter sig efter ovennævnte cirkulæreskrivelser — vil naturligvis udelukkende være afhængig af de belgiske myndigheders egen vurdering, hvis Domstolen ikke afsiger dom. Desuden kan det ikke på forhånd antages, at sådanne nationale foranstaltninger ville blive tillagt tilbagevirkende gyldighed med hensyn til allerede pålagte og betalte skatter, og heller ikke, at de medfører tilbagebetalingspligt. Også af praktiske grunde er det derfor efter min opfattelse nødvendigt, at Domstolen træffer afgørelse i den sag, Kommissionen har anlagt.

4. *Oversigt over resten af forslaget til afgørelse*

For yderligere at belyse de faktiske omstændigheder vil jeg først, i andet afsnit af forslaget, gentage og fremkomme med visse tilføjelser til sammenfatningen af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i retsmøderapporten. Da jeg allerede har redegjort for parternes vigtigste søgsmålsgrunde og argumenter, vil jeg derefter, i tredje afsnit, behandle de øvrige retlige problemer, nemlig spørgsmålet om sagens fremme til realitetsbehandling og Kommissionens anbringende om, at protokollens artikel 12, litra b), og i forbindelse hermed EØF-traktatens artikel 5 er tilsidesat. Endelig vil jeg i fjerde afsnit fremkomme med mine konklusioner.

II — Faktiske omstændigheder og retshandlinger

1. Flere af Bruxelles' omegnskommuner — nærmere bestemt Etterbeek (kommunalbestyrelsens afgørelse af 13. oktober 1983, godkendt af tilsynsmyndigheden den 16. februar 1984), Jette (afgørelse af 15. maj 1984, godkendt den 26. juli 1984), Uccle (afgørelse af 28. februar 1984, godkendt den 1. maj 1984), Woluwé-Saint-Pierre (afgørelse af 25. november 1983, godkendt den 31. januar 1984), og Evère (afgørelse af 26. juni 1984, godkendt den 13. september 1984) — vedtog i løbet af 1983 og 1984 regler om indførelse af en »taxe sur les résidences non principales« eller »taxe sur les secondes résidences« (skat på sekundær bopæl).

2. Skatten skal betales af personer, som ikke er tilmeldt folkeregistrene i ovennævnte kommuner. De europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i Belgien, samt deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, og som er statsborgere i en anden medlemsstat end Belgien, er fritaget for at lade sig optage i folkeregistrene.

3. Vedtægterne for Etterbeek, Uccle, Jette og Evère-kommuner har samme ordlyd og definerer den sekundære bopæl som »enhver anden bolig end hovedbopælen...« og efter vedtægten skal skatten erlægges af »personer, som ikke er tilmeldt folkeregistret« i kommunen, og som ejer, lejer eller uden vederlag bruger en bolig, som ikke er deres hovedbopæl.

4. Ifølge reglerne i Voluwé-Saint-Pierre kommune skal skatten betales af den, som har en sekundær bopæl, hvorved forstås enhver bolig..., hvor den person, der kan bebo den, ikke med hensyn til den nævnte bolig er tilmeldt folkeregisteret.

5. Skatten er i ovennævnte tilfælde fastsat til 10 000 BFR pr. år og pr. bopæl.

6. I henhold til alle de nævnte bestemmelser kan der i hvert enkelt tilfælde indgives klage til tilsynsmyndigheden senest tre måneder efter modtagelsen af ejendoms-skattebilletten. Der er desuden visse undtagelser, hvoraf dog ingen omfatter De europæiske Fællesskabers tjenestemænd.

7. I henhold til de belgiske bestemmelser forstås ved folkeregistre:

- »a) *det egentlige folkeregister*, det såkaldte centralregister,
- b) *det særlige register for udlændinge*, registre over tilflyttere, fraflyttere, fødsler, identitetskort for belgiere samt identitetspapirer...«

I princippet registreres udlændinge, som tager bopæl i Belgien, i det særlige register for udlændinge. Dog skal to grupper af udlændinge tilmeldes i det egentlige folkeregister, hvor også belgiske statsborger er registreret, nemlig:

- a) udlændinge, hvis »anmodning om etablering« er godkendt, som følge af, at de regelmæssigt og uafbrudt i fem år har opholdt sig i kongeriget Belgien;
- b) EF-statsborgere, der kommer til Belgien for at tage lønnet beskæftigelse dér eller arbejde som selvstændige næringsdrivende, og hvis ophold forventes at vare mere end et år, og deres »anmodning om etablering« er godkendt enten af ministeriet eller vedkommende kommunale myndighed.

Udlændinge, der tilmeldes folkeregistret, slettes af registret over udlændinge. Personer, der har pligt til at tilmelde sig folkeregistrene (de egentlige folkeregistre eller registret over udlændinge), skal tilmeldes i den kommune, hvor de har deres sædvanlige hovedbopæl.

Optagelsen i en kommunes folkeregister er bevis for, at en person har hovedbopæl i kommunen, idet en person med hovedbopæl, siden marts 1981, kun har kunnet registreres i én kommune.

8. Tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber, som gør tjeneste i Belgien, og øvrige ansatte ved De europæiske Fællesskaber samt deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, får af det belgiske udenrigsministerium udleveret et særligt opholdsbevis, som bærer påskriften: »Fritaget for registrering i registret over udlændinge i henhold til lov af 13. maj 1966 om protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter«. Beviset er gyldigt i fire år. Det udstedes kun til personer, der ikke har belgisk statsborgerskab.

Belgiske tjenestemænd optages i folkeregistret i deres egen kommune. EF-tjenestemænd med et andet statsborgerskab er ikke tilmeldt noget register i kommunen. Deres adresser meddeles i almindelighed til protokollen under det belgiske udenrigsministerium, opdelt pr. kommune. Ministeriet meddeler de nævnte adresser til de forskellige kommuner.

I et cirkulære af 19. marts 1981 fra indenrigsministeren hedder det udtrykkeligt, at »udlændinge, der i Belgien udfører arbejdsopgaver for De europæiske Fællesskaber,

skal ikke optages i folkeregistret i en belgisk kommune«.

9. Da ovennævnte kommunale bestemmelser kom til Kommissionens kundskab, tilstillede generaldirektøren for personale og administration Belgiens faste repræsentant flere skrivelser, med kopi til de pågældende kommuner, idet han anmodede dem om, at anvendelsen af de nævnte regler blev udsat, indtil der var fundet en samlet løsning med den belgiske centraladministration (skrivelser af 24. maj, 19. juni, 2. juli, 31. juli, 17. oktober og 12. december 1984 samt 22. januar 1985); med henvisning til artikel 12, litra b), i protokollen af 8. april 1965 vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter anførte Kommissionen, at De europæiske Fællesskabers tjenestemænd ikke *ex officio* kunne antages at have sekundær bopæl, alene på grund af, at de ikke var optaget i folkeregistrene, og at de ikke på grundlag af en sådan formodning kunne pålægges en sådan skat. Kommissionen fremførte synspunktet under flere uformelle møder med de belgiske myndigheder, medens Belgiens faste repræsentant ved skrivelse af 24. januar 1985 gav Kommissionen meddelelse om de forskellige foranstaltninger, den belgiske regering havde truffet på det punkt.

Alligevel fremsendte Woluwé-Saint-Pierre kommune i slutningen af 1984 ejendoms-skattebilletter på 10 000 BFR vedrørende skat på sekundær bopæl, til en halv snes EF-tjenestemænd med bopæl inden for kommunens område; skatten skulle betales inden for to måneder. Kommissionens henvendelser i den anledning forblev resultatløse.

10. Herefter traf Kommissionen efter en hasteprocedure afgørelse om at indlede

proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 169, hvilket den underrettede den belgiske regering om ved skrivelse af 12. februar 1985, hvori den anmodede regeringen om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to uger. Skrivelsen blev ikke besvaret.

11. Samtidig med, at Kommissionen indledte den nævnte procedure, indgav de berørte tjenestemænd klager til tilsynsmyndigheden i provinsen Brabant, idet de krævede skatteopkrævningen annulleret. Ved afgørelse af 7. februar 1985 tog tilsynsmyndigheden klagen til følge i et enkelt tilfælde.

Den 20. februar fremsendte Woluwé-Saint-Pierre kommune imidlertid en ejendoms-skattebilet til ca. 250 andre tjenestemænd med bopæl inden for kommunens område; skatten forfaldt til betaling den 22. april 1985.

Ved skrivelse af 26. februar opfordrede kommissionsmedlem Willy de Clercq på ny den belgiske indenrigsminister til, at man i fællesskab søgte at nå frem til en løsning. Ved skrivelse af 4. marts 1985 gentog generaldirektøren for personale og administration over for kongeriget Belgiens faste repræsentant sit krav om, at der hurtigt blev truffet en afgørelse.

12. Den 8. marts 1985 tilstillede Kommissionen efter en hasteprocedure kongeriget Belgien en begrundet udtalelse, hvori det anmodedes om inden for to uger at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen, og navnlig ophæve de i de kommunale bestemmelser ulovlige regler, samt tilbagebetale de indbetalte skattebeløb med renter efter loven.

Ved telex af 19. marts 1985 anmodede kongeriget Belgien om forlængelse af fristen, hvilket Kommissionen afviste ved telex af 27. marts 1985.

Den begrundede udtalelse blev ikke besvaret.

13. Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 3. april 1985, har Kommissionen anlagt traktatbrudssag i henhold til EØF-traktatens artikel 169, stk. 2.

14. Ved telex af 13. maj 1985 meddelte Kommissionen, at den gav afkald på at indgive replik, og anmodede desuden Domstolen om hurtigst muligt at fastsætte datoen for den mundtlige forhandling, idet inddrivelsen af den pågældende skat ikke var blevet udsat, og kravene på nuværende tidspunkt var overgivet til inddrivelse; antallet af berørte tjenestemænd var i øvrigt steget fra ca. 260 til mere end 350.

15. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttede Domstolen at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen stillede dog visse spørgsmål, dels til Kommissionen om de hensyn, der ligger bag protokollens artikel 12, litra b), dels til den belgiske regering om resultatet af kontakterne mellem regeringen og tilsynsmyndigheden med henblik på en løsning af problemet.

Som svar forklarede Kommissionen sammenfattende, at på linje med tilsvarende bestemmelser i lignende protokoller i praktisk taget alle øvrige internationale organisationer, er protokollens artikel 12, litra b), en klassisk del af de diplomatiske immuniteter, og at bestemmelsen, således som det blandt andet fremgår af dens artikel 18, har til formål at sikre, at Fællesskabernes tjenestemænd uhindret kan udføre deres arbejdsopgaver. Dette formål har været det samme som formålet i protokollerne i de forskellige

Fællesskaber, idet de fællesskabsretlige bestemmelser om andre medlemsstats statsborgeres adgang, ophold og registrering i almindelighed fortsat hjemler visse muligheder for at begrænse indvandring og ophold, hvilket i henhold til protokollen ikke kan finde anvendelse på Fællesskabernes tjenestemænd.

Som svar på Domstolens spørgsmål oplyste den belgiske regering, at ad hoc-arbejdsgruppen havde foreslået, at de organer, der er tilsynsmyndighed for Bruxelles' omegnskommuner, tilsender dem et cirkulære, som skal offentliggøres i *Moniteur belge* (Statstidende), hvori de anmodes om at indføre en bestemmelse om den sekundære bopæl i deres regler, hvorefter De europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte, der har hovedbopæl i kommunen, sidestilles med personer, der er tilmeldt folkerregistrene. En kopi af cirkulæret til Bruxelles' omegnskommuner, som er underskrevet af formanden for eksekutivrådet, og som ifølge det under retsmødet oplyste er afsendt i mellemtiden, er vedlagt svaret som bilag. Et forslag til cirkulære med et lignende indhold ville straks blive tilsendt indenrigsministeren. Ifølge det under retsmødet oplyste er også sidstnævnte cirkulæreskrivelse i mellemtiden blevet afsendt.

III — De øvrige retlige problemer

1. Formaliteten

I svarskriftet har den belgiske regering først anført, at den helt usædvanlige procedure, Kommissionen anvendte, og hvor der kun var en frist på mindre end en måned mellem åbningsskrivelsen, den begrundede udtalelse og selve sagsanlægget, ikke er en sådan

rimelig frist, som en medlemsstat med rette må kunne forlange fra Kommissionens side. Som svar på et spørgsmål fra et medlem af Domstolen forklarede den belgiske regering under den mundtlige forhandling, at en frist på mellem seks måneder og et år efter regeringens opfattelse ville have været rimelig. Som jeg har bemærket i min sammenfatning af de faktiske omstændigheder, står det fast, at Kommissionen i cirka et år forud for sagsanlægget allerede med jævne mellemrum havde fremsendt flere skrivelser til Belgiens faste repræsentant med kopi til borgmestrene i de berørte kommuner, hvori de anmodedes om at udsætte anvendelsen af deres regler, indtil der var fundet en samlet løsning i samråd med centraladministrationen. Dette har den belgiske regering da heller ikke bestridt. Når endvidere henses til den utvivlsomt betydelige yderligere arbejdsbyrde, som kommunernes holdning har medført for et stadigt stigende antal af Kommissionens medarbejdere, er det min opfattelse, at denne første afvisningspåstand ud fra sagens omstændigheder ikke kan tages til følge.

Som ovenfor nævnt har den belgiske regering dernæst anført, at der ikke er tale om en overtrædelse af fællesskabsretten, og at problemet derfor må afgøres ved de nationale domstole. Da dette argument i det væsentlige vedrører sagens realitet, må også det forkastes, for så vidt det er fremført til støtte for sagens afvisning.

2. Den påståede tilsidesættelse af artikel 12, litra b), i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter

Ifølge stævningen og de yderligere bemærkninger, som Kommissionen fremkom med under den mundtlige forhandling, er det dens opfattelse, at den påståede tilsidesæt-

telse af protokollens artikel 12, litra b), navnlig er en overtrædelse af bestemmelsen om fritagelse for registrering. Tilsidesættelsen består i, at de pågældende kommuner har pålagt de berørte tjenestemænd og øvrige ansatte en skat på sekundær bopæl på grundlag af, at de nævnte personer i medfør af fritagelsesbestemmelsen ikke er tilmeldt folkeregistrene. Der er ikke hjemmel for fritagelse for skatten som følge af fritagelsen for registrering, når de har hovedbopæl i en sådan kommune. Ovennævnte skattebestemmelser i Woluwé-Saint-Pierre kommune (hvor konflikten indtil nu særlig har vist sig), er på det punkt det klareste eksempel.

Samtidig har Kommissionen formuleret påstanden i bredere vendinger, idet den har gjort gældende, at der af de i stævningen anførte grunde er tale om en tilsidesættelse af protokollens artikel 12, litra b), i sin helhed.

Efter min opfattelse er det med velberåd, at Kommissionen i sit førnævnte svar på et spørgsmål fra Domstolen desuden har påpeget, at den nævnte bestemmelse går videre end den ret til fri bevægelighed for personer, som tilkommer alle statsborgere i andre medlemsstater. For mig at se følger dette i øvrigt ligeledes af, at bestemmelsen er hentet fra tilsvarende protokoller for De forenede Nationer og andre internationale organisationer, samt fra endnu ældre ordninger vedrørende immuniteter og privilegier for diplomatiske repræsentanter (som den af Kommissionen nævnte protokol vedrørende NATO selv udtrykkeligt henviser til). I de ovenfor nævnte tilfælde består der i almindelighed ikke en ret til en behandling, der svarer til den behandling, som etableringslandets statsborgere kan kræve, og som kan sammenlignes med den pågældende fællesskabsbestemmelse. En sådan ret til ligebehandling i lande, hvor de tilsvarende rettigheder for indenlandske

statsborgere er undergivet talrige restriktioner, ville desuden ikke i tilstrækkelig grad sikre, at de pågældende organisationer eller diplomatiske repræsentanter uafhængigt og uhindret kan udøve deres arbejdsopgaver. Protokollens artikel 12, litra b), må derfor efter min opfattelse underkastes en selvstændig fortolkning, selv om bestemmelsen i henhold til Domstolens ovennævnte dom i Forcheri-sagen ikke er til hinder for, at Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte *samtidig* påberåber sig de generelle fællesskabsretlige bestemmelser om personers frie bevægelighed.

Selvstændigt fortolket betyder manglende anvendelse af indvandringsrestriktioner og bestemmelser om registrering af udlændinge, også set i lyset af protokollens artikel 18 og af artikel 28 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, efter min opfattelse, at en sådan fritagelse må omfatte alle restriktioner, som faktisk begrænser indvandringsfriheden (samt efter deres rækkevidde opholdsfriheden) eller fritagelsen for registrering af udlændinge, og som samtidig hindrer de pågældende tjenestemænd og øvrige ansatte i at udføre deres arbejdsopgaver.

Jeg mener, at de nævnte kriterier er opfyldt i den foreliggende sag. Opholdsfriheden og dermed indvandringsfriheden er begrænset derved, at Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte faktisk pålægges højere kommunale skatter end belgiske statsborgere, eller i det mindste derved, at de ikke i henhold til de omtvistede bestemmelser behandles på lige fod med de af landets egne statsborgere, der er tilmeldt et folkeregister. Fritagelsen for registrering af udlændinge er desuden i praksis begrænset, idet der efter de omtvistede bestemmelser åbenbart lægges pres på tjenestemændene og de øvrige ansatte for at de alligevel lader sig registrere. Det forslag, den belgiske regering

fremsatte under sagen, såvel skriftligt som mundtligt, og hvorefter optagelse i et folke-register er den enkleste løsning af tvisten, bekræfter, at der er et sådant pres. Endelig er det naturligvis forstyrrende for de pågældende tjenestemænds og øvrige ansattes udførelse af deres normale arbejdsopgaver, at de under alle omstændigheder i givet fald først skal betale de nævnte skatter — som også ifølge den belgiske regering ikke skal betales — og siden skal indgive klage over skattekravet.

Den belgiske regerings indsigelse om, at Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte ikke er undergivet nogen form for indvandringstrestriktioner eller registrering af udlændinge må derfor efter min opfattelse forkastes, og Kommissionens anbringende, som jeg netop har behandlet, må i stedet lægges til grund.

3. *Den påståede tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 5*

Efter min opfattelse er det desuden godt-gjort, at kongeriget Belgien som påstået i stævningen har tilsidesat EØF-traktatens artikel 5. Navnlig står det på grundlag af det under sagen skriftligt og mundtligt oplyste fast:

- a) at de nævnte kommuner eller i det mindste en eller flere af dem i strid med ovennævnte artikels sidste stykke har truffet foranstaltninger, der som ovenfor beskrevet er egnede til at bringe virkeliggørelsen af EØF-traktatens målsætning i fare;
- b) at tilsynsmyndigheden i strid med artiklens første stykke ikke inden for den i den forbindelse i belgisk ret gældende frist på 40 dage har protesteret mod, at de nævnte regler trådte i kraft uden ændringer.

IV — Sammenfatning

Sammenfattende skal jeg derfor foreslå, at:

- 1) Det statueres, at kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12, litra b), i protokollen af 8. april 1965 vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter og EØF-traktatens artikler 5 og 7, idet det i forbindelse med vedtagelsen eller anvendelsen af visse bestemmelser i Bruxelles' omegnskommuner har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at personer, som har hovedbopæl i de pågældende kommuner, og som er fritaget for at tilmelde sig folkeregistrene (De europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i Belgien, samt deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, samt statsborgere i en anden medlemsstat end Belgien), fritages for den i de nævnte bestemmelser fastsatte skat på sekundær bopæl.
- 2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.