

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. MENGOZZI

fremsat den 15. juni 2010¹

I — Indledning

1. I den foreliggende sag har Europa-Kommissionen bedt Domstolen fastslå, at Kongeriget Belgien ved at nægte at dække udgifterne til inventar og undervisningsmateriel til Europaskolerne beliggende på belgisk område har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af hjemstedsaftalen indgået den 12. oktober 1962 mellem Europaskolernes Øverste Råd og Kongeriget Belgiens regering (herefter »hjemstedsaftalen«) i forening med artikel 10 EF.

Europaskolen undertegnet i Luxembourg den 12. april 1957 (herefter »overenskomsten af 1957«)², dels protokollen om oprettelse af Europaskolerne med henvisning til vedtægten for Europaskolen, undertegnet i Luxembourg den 13. april 1962 (herefter »protokollen af 1962«)³. Disse to instrumenter blev indgået mellem de seks medlemsstater, der var grundlæggerne af De Europæiske Fællesskaber.

II — Relevante retsforskrifter

A — Vedtægten for Europaskolerne

2. Ved deres oprettelse var Europaskolerne reguleret i to aftaler, dels vedtægten for

3. Europaskolernes Øverste Råd (herefter »Det Øverste Råd«), der blev oprettet ved overenskomsten af 1957, består af den eller de kompetente ministre fra hver af de kontraherende parter. Ifølge aftalens artikel 9 sørger Det Øverste Råd for gennemførelsen af denne aftale. Det 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 aftalens artikel 28 kan Det Øverste Råd indgå enhver yderligere aftale med regeringen i det land, hvor skolen er beliggende, for at sikre de

1 — Originalsprog: fransk.

2 — De Forenede Nationers traktatsamling, bind 443, s. 129.

3 — De Forenede Nationers traktatsamling, bind 752, s. 267.

bedst mulige materielle og menneskelige betingelser for skolen.

4. Overenskomsten af 1957 og protokollen af 1962 blev ophævet og erstattet af aftale om vedtægten for Europaskolerne af 21. juni 1994, der nu er i kraft (herefter »aftalen af 1994«), jf. sidstnævnte artikel 34⁴. 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 be-myndigelse af Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab til at undertegne og indgå aftalen om vedtægten for Europaskolerne⁵.

5. Ifølge denne aftale (artikel 34) 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 i Bruxelles I, i Bruxelles II, i Bruxelles III og i Mol.

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, andet afsnit, 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 i aftalen af 1994 for gennemførelsen af denne aftale. 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. 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.

4 — EFT L 212, s. 3.

5 — EFT L 212, s. 1.

11. 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 finansielt bidrag og ved bidrag fra De Europæiske Fællesskaber, som skal dække differencen mellem skolernes samlede udgifter og summen af de øvrige indtægter.

12. I henhold til aftalens artikel 26 har Domstolen 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.

13. Artikel 33 i aftalen af 1994 præciserer, at aftalen skal ratificeres af de kontraherende medlemsstater i overensstemmelse med deres 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 De Europæiske Fællesskabers indgåelse af aftalen.

14. Efter skriftlige spørgsmål til parterne har Kommissionen og Kongeriget Belgien bekræftet, at aftalen af 1994 trådte i kraft den 1. oktober 2002.

B — *Hjemstedsaftalen*

15. Den 12. oktober 1962 indgik Det Øverste Råd og Kongeriget Belgiens regering hjemstedsaftalen 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.«

17. I henhold til hjemstedsaftalens artikel 13 træder den i kraft på dagen, hvor den belgiske regering underretter Det Øverste Råd om gennemførelsen af de forfatningsmæssige

formaliteter. Ifølge samme artikel finder hjemstedsaftalens bestemmelser anvendelse fra den 17. september 1958, bortset fra artikel 2 og 3, der finder anvendelse fra datoen for aftalens ikrafttræden.

gruppe mandat til at udarbejde de bestemmelser, der skulle indeholdes i den aftale, der skulle undertegnes af Det Øverste Råd og regeringerne for de lande, hvor Europaskolerne har hjemsted.

18. Kongeriget Belgien ratificerede hjemstedsaftalen den 8. november 1975⁶. Hjemstedsaftalen er stadig i kraft og er ikke blevet ændret efterfølgende.

21. Det fremgår ligeledes af punkt 12, at Det Øverste Råd traf de afgørelser, der var vedlagt i bilaget til mødereferatet, og det præciseres, at disse afgørelser ikke har tilbagevirkende kraft.

C — Karlsruhebeslutningen

19. Under et møde, der blev afholdt i Karlsruhe den 17.-19. maj 1967, tog Det Øverste Råd stilling til fremgangsmåden med hensyn til finansiering af udgifterne til inventar og skolebyggeri efter rapporten fra Finansgruppen (herefter »Karlsruhebeslutningen«).

22. Ifølge punkt 12, nr. 1), i bilaget til mødereferatet hæfter værtslandet for udgifter til udstyr, der bliver »ejendomstilbehør« i kraft af deres integrering i bygningen, uanset på hvilket tidspunkt dette sker i løbet af skolens levetid. Udgifterne til inventar og undervisningsmateriel forbliver den type investering, der kan afskrives over de sædvanlige budgetbevillinger, og er således tæt forbundet med skolens drift.

20. I henhold til punkt 12 i referatet fra dette møde godkendte Det Øverste Råd Finansgruppens rapport om finansiering af udgifterne til inventar og skolebyggeri og gav denne

23. I samme bilags punkt 12, nr. 3), er det præciseret, at »Det Øverste Råd anmoder hver af medlemsstaterne om at indgå en aftale med Rådet for at sikre de driftsbetingelser for Europaskolerne, der er fastsat i artikel 28 [i overenskomsten af 1957] [...]». Det Øverste Råd godkender nedenstående bestemmelser vedrørende finansiering af udgifterne til inventar og skolebyggeri. Disse bestemmelser kunne være artikel 1 i aftalerne mellem Det

⁶ — Loi portant approbation de l'accord entre le gouvernement du Royaume de Belgique et le conseil supérieur de l'école européenne (lov om godkendelse af aftalen mellem Kongeriget Belgiens regering og Europaskolens Øverste Råd) (*Moniteur Belge* af 7.2.1976, s. 1415).

Øverste Råd og regeringerne i de lande, hvor Europaskolerne har hjemsted«.

i sagen Kommissionen mod Belgien⁷ er de belgiske myndigheds attitude et indgreb i Fællesskabets finansieringsordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne i strid med artikel 10 EF.

III — Den administrative procedure og parternes påstande

24. Efter en omfattende korrespondance mellem Det Øverste Råd og de belgiske myndigheder fra 1995 til 2006 og efter en skrivelse af 30. oktober 2006, hvori disse myndigheder oplyste, at de ikke anså sig for forpligtede til at påtage sig udgifterne til inventar og undervisningsmateriel, der var blevet gjort gældende over for Kongeriget Belgien siden 1995, fremsendte Kommissionen ved skrivelse af 23. oktober 2007 en åbningsskrivelse til Kongeriget Belgien i medfør af artikel 226 EF.

25. I denne skrivelse gjorde Kommissionen gældende, at Kongeriget Belgien havde tilsidesat 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, for i alt 837 708,37 EUR for Europaskolerne Bruxelles II og Bruxelles III, 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, for et beløb, hvis størrelse endnu ikke er fastsat. Ifølge Kommissionen og i henhold til dommen

26. Da den ikke fandt Kongeriget Belgiens svar af 22. februar 2008 tilfredsstillende, har Kommissionen den 27. juni 2008 fremsendt en begrundet udtalelse i medfør af artikel 226, stk. 1, EF.

27. I denne begrundede udtalelse har Kommissionen gjort gældende, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet det har nægtet at dække udgifterne til inventar og undervisningsmateriel til Europaskolerne, og har opfordret denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden to måneder.

28. Da Kongeriget Belgien ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger inden for den fastsatte frist, har Kommissionen anlagt den foreliggende sag ved indgivelse af stævning til Domstolens Justitskontor den 6. april 2009.

⁷ — Dom af 5.4.1990, sag C-6/89, Sml. I, s. 1595.

29. Kommissionen har nedlagt følgende påstande: — Mere subsidiært: frifindelse.

- Det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til hjemstedsaftalen, sammenholdt med artikel 10 EF, idet det ikke har dækket udgifterne til inventar og undervisningsmateriel til Europaskolerne.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Bedømmelse

30. Kongeriget Belgien har nedlagt følgende påstande:

- Principalt: Sagen afvises på grund af manglende kompetence.

- Subsidiært: Sagen afvises.

31. Kongeriget Belgien har principalt gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse i sagen, og subsidiært, at traktatbrudssøgsmålet bør afvises.

32. Jeg vil med det samme fastslå, at jeg mener, at disse påstande må tages til følge for så vidt angår den del af det påståede traktatbrud, der vedrører tilsidesættelse af hjemstedsaftalen. Derimod mener jeg, således som det vil blive redegjort for nedenfor, at påstanden om tilsidesættelse af artikel 10 EF skal antages til realitetsbehandling.

A — *Om Domstolens kompetence*

1. Parternes argumenter

33. Principalt har den belgiske regering anfægtet Domstolens kompetence til at tage stilling til spørgsmål om hjemstedsaftalen. Regeringen er af den opfattelse, at for at kunne anlægge et traktatbrudssøgsmål på grundlag af artikel 226 EF, skal Kommissionen godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af for det første en fællesskabsretlig bestemmelse, for det andet en aftale, hvori Fællesskabet er part, eller for det tredje, at der er findes en værnetingsbestemmelse.

34. I den foreliggende sag har den belgiske regering gjort gældende, at der ikke er tale om tilsidesættelse af en fællesskabsretlig bestemmelse (hverken tilsidesættelse af EF-traktatens bestemmelser, bilagene hertil eller afledt fællesskabsret), at hjemstedsaftalen ikke er en aftale, hvori Fællesskabet er part, og at der ikke er indgået en værnetingsaftale. Ifølge regeringen kan hjemstedsaftalen ikke anses for at være afledt af aftalen af 1994 (eller af overenskomsten af 1957), hvorved Kongeriget Belgien indgik en sådan aftale, der udelukkende har bindende virkning i kraft af den belgiske stats suverænitæt.

35. Kommissionen har anfægtet den belgiske regerings anbringende af to grunde.

36. For det første har Kommissionen henvist til, at stævningen ikke blot henviser til hjemstedsaftalen, men ligeledes til artikel 10 EF i forening med denne aftale.

37. For det andet har Kommissionen gjort gældende, at hjemstedsaftalen ubestrideligt er en del af fællesskabsretten uanset artikel 10 EF, eftersom den må anses for »afledt« af aftalen af 1994, der selv er del af fællesskabsretten.

38. Kommissionen har henvist til, at det følger af fast retspraksis, at når der er tale om bestemmelser, der henhører under Fællesskabets kompetence, har aftaler, der er indgået af Fællesskabet og dens medlemsstater med tredjelande, samme status i fællesskabsretten som rent fællesskabsretlige aftaler, og at aftalen af 1994 blev indgået mellem Fællesskabet og dens medlemsstater.

39. Kommissionen har henvist til, at hjemstedsaftalen udspringer af en »afledt akt« af overenskomsten af 1957, og at allerede i 1962 var Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) stemmeberettiget medlem af Det Øverste Råd. Den Høje Myndighed var derfor kontraherende part i hjemstedsaftalen. Kommissionen har nærmere anført, at den trådte i stedet for EKSF's Høje Myndighed ved undertegning af

fusionstraktaten den 8. april 1965, og at formålet med aftalen af 1994 var at konsolidere overenskomsten af 1957 og de dertil knyttede bestemmelser, samt at styrke De Europæiske Fællesskabers rolle som kontraherende part. Kommissionen har i denne henseende konkluderet, at under hensyn til det forhold, at hjemstedsaftalen blev vedtaget på grundlag af artikel 28 i overenskomsten af 1957, og at der ligeledes er bestemmelser om hjemstedsaftaler i aftalen af 1994, er hjemstedsaftalen en del af de rettigheder og forpligtelser, som Fællesskaberne tiltrådte i 1994.

og undervisningsmateriel på de europaskoler, der er beliggende på dens område, siden den 13. december 1995⁹ for så vidt angår finansiering af det første udstyr, og siden 1986¹⁰ for så vidt angår det årlige tilskud til drift og udstyr knyttet til inventar og undervisningsmateriel på Europaskolerne.

2. Bedømmelse

40. Jeg vil indledningsvis bemærke, at således som det fremgår af punkt 35 i stævningen og punkt 12-14 i replikken har Kommissionen påstået, at Kongeriget Belgien dels har tilsidesat hjemstedsaftalen, som skulle være en integrerende del af fællesskabsretten siden undertegnelsen af aftalen af 1994, hvoraf denne aftale er afledt, dels⁸ har gjort sig skyldig i et indgreb i Fællesskabets finansieringsordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne i strid med artikel 10 EF ved ikke at påtage sig udgifterne til inventar

41. Det påståede traktatbrud er således formuleret som to selvstændige dele, således som Kommissionen i øvrigt synes at medgive i punkt 12 i replikken¹¹, selv om stævningsens dispositive del omhandler en tilsidesættelse af hjemstedsaftalen »i forening med artikel 10 EF«.

42. Som Kongeriget Belgiens argumentation, der er gengivet ovenfor, viser, har denne medlemsstat gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at tage stilling til den af Kommissionen påståede tilsidesættelse af hjemstedsaftalen, idet aftalen, ifølge denne medlemsstat, ikke er omfattet af de normer, hvorover Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Ikke desto mindre har Kongeriget Belgien også, bl.a. i punkt 63 i sit svarskrift og i sin påstand, anført, at Domstolen bør erklære sig inkompetent i »den foreliggende sag«, og har derved nødvendigvis i kraft af dette udtryk

8 — I stævningspunkt 35 har Kommissionen benyttet formuleringen »endvidere« (»par ailleurs«) som indledning til den del af det påståede traktatbrud, der vedrører tilsidesættelsen af artikel 10 EF.

9 — Ifølge den begrundede udtalelse, der blev fremsendt til Kongeriget Belgien, er den første ubetalte regning dateret 13.12.1995.

10 — Se stævningspunkt 20 og 21.

11 — I dette punkt i replikken har Kommissionen anført, at »hjemstedsaftalen er under alle omstændigheder ubestrideligt en del af fællesskabsretten, selv hvis den vurderes uafhængigt af artikel 10 EF. Hjemstedsaftalen må nemlig anses for at være en afledt akt af aftalen af 1994, der i sig selv er en del af fællesskabsretten«.

inkluderet den anden del af det påståede traktatbrud vedrørende tilsidesættelsen af artikel 10 EF.

43. Udvidelsen af formalitetsindsigelsen til denne anden del af det påståede traktatbrud mener jeg dog bør afvises, for så vidt som den omhandler tilsidesættelsen af en fællesskabsretlig bestemmelse, nemlig artikel 10 EF, hvor Domstolen har kompetence.

44. Derimod bør spørgsmålet om Domstolens kompetence til at træffe afgørelse om den påståede tilsidesættelse af hjemstedsaftalen efter min opfattelse vurderes på grundlag af følgende to særligt afgørende faktorer, nemlig dels det forhold, at aftalen af 1994 først trådte i kraft den 1. oktober 2002, mens det påståede traktatbrud ifølge Kommissionens skriftlige indlæg begyndte allerede i 1986 for så vidt angår afvisningen af at betale det årlige tilskud, og i 13. december 1995 for så vidt angår finansieringen af det første udstyr, dels det forhold, at Kommissionen har anlagt sag ved Domstolen alene på grundlag af artikel 226, stk. 2, EF, og ikke i det mindste delvist på grundlag af den værnetingsbestemmelse, der er fastsat i artikel 26 i aftalen af 1994.

45. Hvad angår det første forhold mener jeg af de grunde, der er gengivet nedenfor, at Domstolen *under alle omstændigheder* ikke har kompetence til at tage stilling til den påståede tilsidesættelse af hjemstedsaftalen for så vidt angår perioden, før aftalen af 1994 trådte i kraft, dvs. indtil den 30. september 2002, hvorefter Domstolen fik eksklusiv kompetence til at påkende tvister mellem de kontraherende parter vedrørende »fortolkningen og anvendelsen« af denne konvention i overensstemmelse med artikel 26 heri.

46. I denne henseende henvises til, at Domstolen i Hurd-dommen¹² fastslog, at den ikke havde kompetence til at tage stilling til fortolkningen af overenskomsten af 1957 eller de forpligtelser, der udsprang heraf for medlemsstaterne, for så vidt som der — trods den forbindelse, denne konvention har med Fællesskabet og dets institutioners funktion — er tale om en international aftale indgået mellem medlemsstaterne, der ikke er en integrerende del af fællesskabsretten¹³. Denne vurdering mener jeg ikke på nogen måde bør være begrænset til den processuelle sammenhæng, der var genstand for Hurd-sagen, inden for rammerne af hvilken Domstolen skulle tage stilling til et præjudicielt spørgsmål, men ligeledes er relevant inden for rammerne af en sag, der er anlagt i medfør af artikel 226 EF, hvis genstand kun kan være en medlemsstats

12 — Dom af 15.1.1986, sag 44/84, Sml. s. 29.

13 — Præmis 20-22.

tilsidesættelse af en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktaten.

47. Domstolens inkompetence udstrækker sig efter min opfattelse til hjemstedsaftalen for hele perioden for aftalen af 1994's ikrafttræden, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige for perioden fra 1986 til den 30. september 2002.

48. Som det nemlig fremgår af præamblen, var denne aftale indledningsvis baseret på artikel 28 i overenskomsten af 1957, der gav Det Øverste Råd kompetence til at indgå enhver yderligere aftale med regeringen i hjemstedsmedlemsstaten, for at sikre de bedst mulige materielle og menneskelige betingelser for Europaskolerne. Ordningen i denne aftale skal således følge ordningen i overenskomsten af 1957.

49. Den belgiske regerings standpunkt er i denne henseende mærkeligt tvetydigt, idet den i punkt 22 i svarskriftet har anført, at det er »i medfør af overenskomsten [af 1957]«, at hjemstedsaftalen blev undertegnet, mens den i punkt 20 i sin duplik argumenterer for, at hjemstedsaftalen ikke er »afledt« eller har karakter af en yderligere aftale i forhold til denne overenskomst, idet det anføres, at den førstnævnte aftale ikke har sin hjemmel i overenskomsten. Dette sidste synspunkt

mener jeg ikke kan tiltrædes af de grunde, der er nævnt i ovenstående punkt i dette forslag til afgørelse. Jeg vil tilføje, at selv hvis overenskomsten af 1957 ikke var blevet erstattet med aftalen af 1994, men slet og ret ophævet, ville Det Øverste Råd som et organ, der er indført ved overenskomsten af 1957, automatisk miste enhver juridisk eksistens. Hjemstedsaftalen ville således uomgængeligt være blevet påvirket, hvilket fører til, at det må lægges til grund, at aftalen er afledt af og har karakter af en yderligere aftale i forhold til overenskomsten af 1957.

50. I denne henseende har jeg ligeledes svært ved at følge Kommissionens argumentation, der synes at antyde, at fordi EKSF's Høje Myndighed har deltaget i Det Øverste Råd siden 1962, skulle hjemstedsaftalen høre til de normer, som det tilkommer Domstolen at kontrollere.

51. EKSF's Høje Myndigheds deltagelse i Det Øverste Råd har efter min mening ingen betydning for den retlige ordning, der er fastsat i hjemstedsaftalen. Hverken EKSF eller senere Fællesskaberne var parter i overenskomsten af 1957. Der findes endvidere ingen bestemmelse heri, der giver Domstolen kompetence. På grund af sin karakter af yderligere aftale knyttet til denne konvention, var hjemstedsaftalen heller ikke blandt de normer, som det tilkommer Domstolen at kontrollere. Det er i øvrigt efter min mening fejlagtigt at forveksle Det Øverste Råd og de medlemmer, det består af, således at det antages, at hjemstedsaftalen er indgået mellem Kongeriget Belgien på den

ene side og de øvrige daværende medlemsstater og Fællesskaberne på den anden side.

52. Jeg mener derfor på dette trin i min vurdering, at Domstolen bør fastslå, at den ikke har kompetence til at påkende den del af det påståede traktatbrud, der vedrører tilsidesættelsen af hjemstedsaftalen i perioden mellem 1986 og den 30. september 2002.

53. Hvad angår perioden fra aftalen af 1994 trådte i kraft, dvs. fra den 1. oktober 2002, er Domstolen efter min mening *i princippet* kompetent til at påkende et sådant søgsmål. En sådan kompetence udspringer imidlertid ikke af det forhold, at hjemstedsaftalen er en del af fællesskabsretten, således som Kommissionen har argumenteret for i denne sag, men af den værnetingsbestemmelse, der er fastsat i artikel 26 i aftalen af 1994, hvorefter Domstolen har enekompetence til at træffe afgørelse i tvister mellem de kontraherende parter vedrørende fortolkningen og *anvendelsen* af denne konvention, der ikke har kunnet løses i Det Øverste Råd.

54. Først og fremmest vil jeg minde om, at i henhold til artikel 34 i aftalen af 1994, som De Europæiske Fællesskaber har tiltrådt, har den »annulleret og erstattet« overenskomsten af 1957, og henvisningen i hjemstedsaftalen til artikel 28 i overenskomsten af 1957 forstås

som en henvisning til den tilsvarende artikel i aftalen af 1994, dvs. artikel 30. Det bemærkes i øvrigt, at aftalen af 1994 trådte i kraft den første dag i den måned, der fulgte efter medlemsstaternes deponering af samtlige ratifikationsdokumenter samt deponeringen af notifikationsakten om De Europæiske Fællesskabers indgåelse af aftalen, dvs. den 1. oktober 2002.

55. Fra denne dato havde Domstolen således kompetence til i medfør af artikel 26 i aftalen af 1994 at træffe afgørelse om tvisterne mellem de kontraherende parter vedrørende fortolkningen og anvendelsen af denne aftale, hvilket Kongeriget Belgien i øvrigt også har tiltrådt.

56. Endelig vil jeg også minde om, at ifølge ordlyden af artikel 10 i aftalen af 1994, der er trådt i stedet for artikel 9 i overenskomsten af 1957, sørger Det Øverste Råd for *gennemførelsen* af denne aftale. 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 artikel 28-30. Anvendelsen af aftalen af 1994 sker således navnlig ved indgåelse af hjemstedsaftaler, hvilket som en konsekvens indebærer, at Domstolens kontrol med anvendelsen af aftalen i medfør af dens artikel 26, også bør omfatte fortolkningen og gennemførelsen af hjemstedsaftalen.

57. Når det er sagt, skal det imidlertid understreges, at sagen for Domstolen i det aktuelle tilfælde endog ikke delvis er anlagt på grundlag af den værningsbestemmelse, der er fastsat i artikel 26 i aftalen af 1994, men udelukkende med henvisning til artikel 226, stk. 2, EF, dvs. på grund af tilsidesættelse af en traktatforpligtelse.

58. Som det nemlig fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg, er den af den opfattelse, at efter at De Europæiske Fællesskaber tiltrådte aftalen af 1994, dvs. fra den 21. juni 1994, er denne aftale samt hjemstedsaftalen som »afledt akt« heraf en integrerende del af fællesskabsretten.

59. Jeg er ikke overbevist om dette synspunkt.

60. For det første, og som jeg allerede har nævnt, trådte aftalen af 1994 først i kraft den 1. oktober 2002. Den kunne således først håndhæves over for de 12 signatarmedlemsstater, herunder Kongeriget Belgien, fra denne dato og ikke fra 1994.

61. For det andet tager Kommissionens argumentation ikke hensyn til søgsmålstypernes

selvstændige karakter. Uanset problemstillingen, der er forbundet med hjemstedsaftalen, er det forhold, således som Kommissionen har gjort gældende, at aftalen af 1994 selv var en integrerende del af fællesskabsretten, efter min mening ikke en tilstrækkelig grund til at tilsidesætte værningsbestemmelsen og gøre det muligt for Kommissionen at vælge mellem de to søgsmålstyper, nemlig artikel 26 i aftalen af 1994 eller artikel 226, stk. 2, EF, alt efter hvilken den finder mest passende. Jeg forstår således ikke, hvordan Kommissionen fra den 1. oktober 2002, med henvisning til, at aftalen af 1994 skulle være en del af fællesskabsretten, skulle kunne begrunde eksempelvis et søgsmål med påstand om en medlemsstats tilsidesættelse af en bestemmelse i denne aftale med henvisning til artikel 226, stk. 2, EF og ikke til aftalens artikel 26¹⁴. Det samme gælder efter min mening for den påståede tilsidesættelse af en retsakt vedrørende anvendelsen af aftalen af 1994, såsom hjemstedsaftalen i det foreliggende tilfælde, der har en direkte forbindelse med aftalen af 1994.

62. Af alle disse grunde mener jeg, at Domstolen ikke har kompetence til at prøve den første del af det påståede traktatbrud, der er anlagt i medfør af artikel 226, stk. 2, EF, vedrørende tilsidesættelsen af hjemstedsaftalen.

14 — For alle tilfældes skyld vil jeg desuden henvise til, at søgsmålet i sag C-545/09, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (verserer for Domstolen), hvori Kommissionen har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat artikel 12 i aftalen af 1994, blev anlagt på grundlag af nævnte aftales artikel 26.

63. Derimod foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at den har kompetence til at træffe afgørelse i tvisten, for så vidt som Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af artikel 10 EF.

B — Formaliteten

1. Parternes argumenter

64. Den belgiske regering har subsidiært gjort gældende, at søgsmålet må afvises, for det første på grund af manglende overensstemmelse mellem de klagepunkter, der er anført i den begrundede udtalelse, og de klagepunkter, der er nævnt i stævningen, og for det andet på grund af artikel 10 EF's tvetydige karakter som retsgrundlag.

65. Hvad angår dets første anbringende om afvisning har Kongeriget Belgien henvist til betydningen af den administrative procedure, der har til formål at definere sagens genstand og give medlemsstaten mulighed for dels at efterkomme de forpligtelser, der påhviler den

i medfør af fællesskabsretten, dels at kunne udarbejde sit svar på Kommissionens klagepunkter. Regeringen har gjort gældende, at i den foreliggende sag angår den manglende sammenhæng mellem den begrundede udtalelse og stævningen netop valget af retsgrundlag. Kongeriget Belgien har anført, at mens der i konklusionen i Kommissionens begrundede udtalelse udelukkende var henvist til artikel 10 EF vedrørende pligten til loyalt samarbejde, har Kommissionen i sin stævning uden yderligere forklaringer besluttet at kombinere dette grundlag med tilsidesættelse af hjemstedsaftalen. Stævningen bør imidlertid hvile på de samme grunde og anbringender som den begrundede udtalelse. Denne medlemsstat har videre gjort gældende, at henvisningen til artikel 10 EF i den begrundede udtalelse er for vagt formuleret.

66. Ifølge den belgiske regering har det ingen relevans at nævne dommen i sagen Kommissionen mod Danmark¹⁵, som Kommissionen har henvist til i sine skriftlige indlæg, og hvori Domstolen skulle have antaget to klagepunkter, der fremgik af én af de stævninger, der var indgivet i de traktatbrudssøgsmål, der var anlagt mod denne medlemsstat vedrørende iagttagelsen af foranstaltninger til fiskerikontrol i fiskeriåret 1988. I den nævnte doms præmis 36 fastslog Domstolen, at selv om konklusionen i den begrundede udtalelse ikke indeholdt nogen henvisning til den relevante bestemmelse i forordningen, var den argumentation vedrørende overholdelsen af den nævnte bestemmelse, som den danske regering havde fremsat i sit svar på åbnings-skrivelsen, ikke desto mindre blevet forkastet af Kommissionen i den begrundede udtalelse. Ifølge Kongeriget Belgien følger det, at selv om der ikke efter Domstolens praksis gælder et krav om, at ordlyden mellem de teser, der fremsættes på forskellige trin i proceduren,

¹⁵ — Dom af 14.7.2005, forenede sager C-259/03, C-260/03 og C-343/03.

skal være identiske, kræves der ikke desto mindre en indholdsmæssig homogenitet mellem de forskellige sagsakter. Kongeriget Belgien har på dette grundlag konkluderet, at selv om det ikke kan kræves, at der skal være fuldstændigt sammenfald mellem formuleringen af klagepunkterne i åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og i stævningen, er der i den foreliggende sag ikke engang tale om et tilnærmelsesvist sammenfald.

attitude er et indgreb i Fællesskabets finansieringsordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne, og derfor i strid med artikel 10 EF. Den sagsøgte medlemsstat har imidlertid gjort gældende, at Kommissionen ikke har nævnt sådanne overtrædelser i stævningens konklusion, men har fusioneret de påståede selvstændige overtrædelser, idet den konkluderede, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af hjemstedsaftalen i forening med artikel 10 EF, idet den har nægtet at påtage sig udgifterne til inventar og undervisningsmateriel til Europaskolerne.

67. Hvad angår den anden formalitetsindsigelse vedrørende artikel 10 EF's tvetydighed som retsgrundlag har den belgiske regering gjort gældende, at Kommissionen i den foreliggende sag blot har henvist til artikel 10 EF, som den foreslår at kombinere med hjemstedsaftalen uden at angive det mindste forhold til støtte for en sådan forening. Ifølge den belgiske regering burde Kommissionen først — ved hjælp af en relevant gennemgang — have foretaget en klar identifikation af den relevante fællesskabsforpligtelse, og herefter have godtgjort, at der er tale om et traktatbrud. Regeringen er af den opfattelse, at der i den foreliggende sag ikke er foretaget en sådan gennemgang, og at stævningen blot indeholder simple formodninger og påstande uden bevis.

69. Den belgiske regering har desuden anført, at Kommissionen for første gang i sin replik har gjort gældende, at der er en årsagssammenhæng mellem tilsidesættelsen af hjemstedsaftalen og tilsidesættelsen af artikel 10 EF. Ifølge denne regering fremgår det af de undvigende påstande, at der er mangel på sammenhæng og klarhed.

68. Kongeriget Belgien har videre gjort gældende, at Kommissionen i punkt 35 i stævningen har henvist til to selvstændige overtrædelser. Dels kvalificerer Kommissionen tilsidesættelsen af hjemstedsaftalen som en overtrædelse af fællesskabsretten, dels gør den gældende, at de belgiske myndigheders

70. For så vidt angår den hævdede manglende sammenhæng mellem den begrundede udtalelse og stævningen har Kommissionen anført, at selv om det er korrekt, isoleret set, at konklusionen i den begrundede udtalelse blot nævner en tilsidesættelse af artikel 10 EF, er den omstændighed alene, at konklusionen i den begrundede udtalelse ikke indeholder en henvisning til samtlige de bestemmelser, som Kommissionen i sin stævning har nedlagt påstand om tilsidesættelse af, ikke

tilstrækkelig til at fastslå, at der foreligger en tilsidesættelse af retten til forsvar, hvis klagepunktet klart fremgår af indholdet af den begrundede udtalelse. Kommissionen har gjort gældende, at det følger af Domstolens praksis, at der ikke stilles krav om et fuldstændigt sammenfald mellem de klagepunkter, der fremgår af åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og konklusionerne i stævningen, idet de indledende klagepunkter kan blive præciseret, på den betingelse, at sagsgenstanden ikke ændres. Selv hvis Domstolen måtte fastslå, at Kommissionen ikke burde have henvist til hjemstedsaftalen i stævningspåstandene, vil denne konklusion desuden alene medføre, at en del af søgsmålet må afvises.

71. For så vidt angår den hævdede tvetydighed i retsgrundlaget har Kommissionen anført, at det i stævningen med enhver nødvendig præcision er angivet, hvilke bestemmelser Kongeriget Belgien, efter Kommissionens opfattelse, har tilsidesat. Kommissionen har dels præciseret, at punkt 35 i stævningen klart udtrykker, at de belgiske myndigheders adfærd for det første indebærer en tilsidesættelse af hjemstedsaftalen og artikel 10 EF, dels at en sådan kombination af en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde og en anden fællesskabsretlig bestemmelse i flere tilfælde er blevet fastslået af Domstolen.

72. Kommissionen har tilføjet, at efter Fællesskabets tiltrædelse til aftalen af 1994, er henvisningen til artikel 10 EF ikke strengt nødvendig, og når den i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål både gør gældende, at denne bestemmelse og at en anden mere speciel fællesskabsbestemmelse er tilsidesat, kan søgsmålet antages til realitetsbehandling, også selv om Domstolen ikke tager stilling til tilsidesættelsen af denne artikel som selvstændigt traktatbrud og kun tager stilling til den specielle fællesskabsbestemmelse. Kommissionen har ligeledes tilføjet, at det endog forekommer, at Kommissionen nedlægger påstand om, at det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 10 EF og en anden fællesskabsbestemmelse, og at Domstolen giver medhold i påstanden uden at nævne artikel 10 EF hverken i bemærkningerne eller i dommens konklusion, og at det følger heraf, at en overflødig henvisning til artikel 10 EF i stævningen helt åbenbart er uden betydning for spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

73. Hvad angår bevisbyrden har Kommissionen begrænset sig til at anføre, at det, der adskiller parterne i sagen, ikke er arten af de belgiske myndigheders adfærd, men fortolkningen af de bestemmelser, der regulerer denne adfærd, for at afgøre rækkevidden af de forpligtelser, der påhviler Kongeriget Belgien.

2. Bedømmelse

74. Som jeg allerede har nævnt i punkt 40 i dette forslag til afgørelse, fremgår det af stævningen, at det påståede traktatbrud hviler på to selvstændige dele. Den første del vedrører tilsidesættelsen af hjemstedsaftalen, mens den anden vedrører tilsidesættelsen af artikel 10 EF.

75. De formalitetsindsigelser, som Kongeriget Belgien har fremsat, angår begge dele af søgsmålet, og de skal efter min mening besvares forskelligt.

a) Om antagelse til realitetsbehandling af den første del af det påståede traktatbrud vedrørende tilsidesættelsen af hjemstedsaftalen

76. For så vidt angår den første del af den påståede tilsidesættelse mener jeg — således som jeg har redegjort for ovenfor — at Domstolen ikke har kompetence til at prøve denne del.

77. Under alle omstændigheder og navnlig for det tilfælde, at Domstolen ikke deler det synspunkt, jeg har redegjort for ovenfor,

mener jeg, at den bør afvise denne del, for så vidt som klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af hjemstedsaftalen har udvidet sagsstanden i forhold til afgrænsningen heraf under den administrative procedure.

78. I denne henseende skal det bemærkes, at selv om hjemstedsaftalen i rigt mål er nævnt i såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse til Kongeriget Belgien, er der i disse to skrivelser alene henvist til, at denne medlemsstat skulle have overtrådt artikel 10 EF — et klagepunkt, der udelukkende svarer til den anden del af Kommissionens stævning — for så vidt som de belgiske myndigheders attitude indebærer et indgreb i Fællesskabets finansieringsordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne.

79. Selv hvis det forudsættes, at visse dele af skrivelserne under den administrative procedure kunne anses for at pege i retning af, at Kommissionen havde til hensigt, at det skulle fastslås, at der forelå en overtrædelse af hjemstedsaftalen, er denne overtrædelse aldrig tydeligt blevet kvalificeret i løbet af denne procedure som en selvstændig overtrædelse af fællesskabsretten, men snarere som en forudgående betingelse for konstateringen af en tilsidesættelse af artikel 10 EF, for så vidt som denne tilsidesættelse har negative konsekvenser for fællesskabsbudgettet og fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne.

80. Ifølge retspraksis fastlægges genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 226 EF, ved den administrative procedure, som er omhandlet i denne bestemmelse, og den begrundede udtalelse og søgsmålet skal følgelig være baseret på de samme klagepunkter. Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem klagepunkterne i åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden, som denne er fastlagt i den begrundede udtalelse, ikke er blevet udvidet eller ændret¹⁶.

81. Dette krav, som påhviler Kommissionen, svarer til det dobbelte hensyn, hvorefter den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels at tage virkningsfuldt til genmæle over for Kommissionens klagepunkter¹⁷.

82. For så vidt som der i den foreliggende sag ikke kan udledes noget klagepunkt om tilsidesættelsen *per se* af hjemstedsaftalen af den administrative procedure, navnlig den begrundede udtalelse, mener jeg, at første del af det påståede traktatbrud ikke skal

antages til realitetsbehandling under sagen for Domstolen¹⁸.

83. Denne vurdering ændres ikke af Kommissionens henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, hvori to klagepunkter, der fremgik af én af de stævninger, der var indgivet i de traktatbrudssøgsmål, der var anlagt mod denne medlemsstat vedrørende iagttagelsen af foranstaltninger til fiskerikontrol i et fiskeriår, blev antaget til realitetsbehandling.

84. Det fremgår for det første af præmis 35 i den nævnte dom, at den klart indskrives sig i den retspraksis, som jeg netop har nævnt vedrørende kravet om et sammenfald mellem de klagepunkter, der fremsættes under den administrative procedure, og de klagepunkter, der fremsættes i retssagen ved Domstolen, og ikke er udtryk for en eventuelt parallel retspraksis. Den omstændighed, at Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark antog de omtvistede klagepunkter til realitetsbehandling i traktatbrudssøgsmålet, kan således udelukkende forklares ved de særlige omstændigheder i sagen, som ikke efter min mening har nogen værdi som præcedens i den foreliggende sag.

85. For det andet fremgår det bl.a. af den nævnte doms præmis 28, 30 og 36, at de omtvistede klagepunkter blev antaget til realitetsbehandling, fordi Kommissionen — selv

16 — Jf. i denne retning, dom af 7.9.2006, sag C-484/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 7471, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

17 — Jf. i denne retning ovennævnte dom (præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

18 — Jf. i denne retning dom af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 11.

om konklusionen i den begrundede udtalelse, der blev tilstillet Kongeriget Danmark, ikke indeholdt henvisningen til en bestemt artikel i de for den pågældende sag relevante fælleskabsforordninger — ikke desto mindre i den samme begrundede udtalelse havde afvist, at den sagsøgte medlemsstat skulle have opfyldt de forpligtelser, der var fastsat i denne artikel, og som var blevet nævnt i åbningsskrivelsen, men som den pågældende medlemsstat mente var blevet frafaldet i den begrundede udtalelse.

86. I den foreliggende sag har Kommissionen, således som jeg allerede har fremhævet, ikke på noget tidspunkt i løbet af de to trin i den administrative procedure gjort gældende, at der skulle være sket et traktatbrud som omhandlet i artikel 226, stk. 2, EF i form af en tilsidesættelse af hjemstedsaftalen.

87. Følgelig er udeladelsen under den administrative procedure over for Kongeriget Belgien af et klagepunkt vedrørende den selvstændige overtrædelse af hjemstedsaftalen af en helt anden karakter end den problemstilling, der forelå i sagen Kommissionen mod Danmark, eftersom genstanden for den foreliggende sag, således som afgrænset under den administrative procedure, er begrænset til tilsidesættelsen af artikel 10 EF.

88. Den første del af det påståede traktatbrud bør således efter min opfattelse afvises, for så vidt som Domstolen ikke allerede måtte have fastslået, at den ikke har kompetence til at påkende denne del.

b) Om antagelse til realitetsbehandling af anden del af det påståede traktatbrud vedrørende tilsidesættelsen af artikel 10 EF

89. Jeg vil minde om, at Kongeriget Belgien har gjort gældende, at stævningen er tvetydig for så vidt angår den del, der støttes på artikel 10 EF og/eller denne bestemmelse i forening med hjemstedsaftalen.

90. Under hensyn til mit forslag, hvorefter den første del af søgsmålet bør afvises, kan påstanden om søgsmålets tvetydighed derfor nu kun angå anden del af det påståede traktatbrud.

91. Således afgrænset mener jeg ikke, at Kongeriget Belgiens formalitetsindsigelse bør tages til følge.

92. Det er ganske vist korrekt, at stævningen, der blev indgivet af Kommissionen, ikke er et mønstereksempel på klarhed for så vidt angår forholdet mellem hjemstedsaftalen og artikel 10 EF. Navnlige fremgår det, således som jeg allerede har nævnt i punkt 40 og 41 i dette forslag til afgørelse, ganske klart af begrundelsen for stævningen, at der er tale om selvstændige overtrædelser, mens stævningens konklusion kun nævner én tilsidesættelse af de to tekster i forening. I sin replik synes Kommissionen endog at mene, at de påståede

overtrædelser er sammenfaldende, således at klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 10 EF ikke længere er strengt nødvendigt efter undertegnelsen af aftalen af 1994.

af varigheden af det påståede traktatbrud i stævningen kan ikke antages og må derfor afvises.

93. Trods disse beklagelige tilnærmelsesvis afgrænsninger under sagen for Domstolen gælder det ikke desto mindre, at genstanden for det påståede traktatbrud hele tiden under den administrative procedure og under retssagen — om end blot delvis for så vidt angår den sidstnævnte del af processen — er tilsidesættelsen af artikel 10 EF.

94. Det er imidlertid vigtigt at fremhæve det delvist manglende sammenfald mellem den administrative procedure og retssagen for så vidt angår varigheden af den påståede tilsidesættelse af artikel 10 EF, for så vidt som den knytter sig til de belgiske myndigheders nægtelse af at yde den årlige støtte til drift og udstyr. Hvad angår dette klagepunkt skal det således bemærkes, at mens Kommissionen i åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse har anført, at der først forelå en overtrædelse af artikel 10 EF efter »regionaliseringen« af undervisningen i Belgien, dvs. fra 1989¹⁹, fremgår det af stævningen, at denne overtrædelse allerede skulle være indtrådt tre år tidligere, dvs. i 1986²⁰. En sådan udvidelse

95. Under disse betingelser bør anden del af det påståede traktatbrud antages til realitetsbehandling²¹, for så vidt som det dels angår de belgiske myndigheders nægtelse siden 1989 af at yde den årlige støtte til drift og udstyr til Europaskolerne på Kongeriget Belgiens område med henblik på vedligeholdelse og udskiftning af inventar og undervisningsmateriel, dels angår disse myndigheders afslag på at finansiere det første inventar og undervisningsmateriel til disse skoler fra den 13. december 1995.

96. På grundlag af denne gennemgang foreslår jeg Domstolen kun at tage stilling til denne del af påstanden, således som netop afgrænset ovenfor.

19 — Jf. åbningsskrivelsen, s. 7.

20 — Jf. stævningens punkt 20 og 21.

21 — Jf. i denne henseende dom af 18.3.1986, sag 85/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. 1149, præmis 15, hvorefter det »[m]ed hensyn til formalitetsspørgsmålet bemærkes, at det er tilstrækkeligt, at Kommissionen til støtte for søgsmålet formelt har gjort gældende, at fællesskabsretlige bestemmelser er tilsidesat. Spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsretten faktisk er tilsidesat, henhører under behandlingen af sagens realitet«.

C — Om realiteten for så vidt angår den anden del af det påståede traktatbrud vedrørende tilsidesættelsen af artikel 10 EF

1. Parternes argumenter

97. Kommissionen har indledningsvis anført, at Kongeriget Belgien har finansieret udstyret til Europaskolerne i Uccle (Bruxelles I), Mol og Woluwe (Bruxelles II), og at Kongeriget Belgien for disse skoler har betalt en årlig støtte på 500 000 BEF indtil 1985. Kommissionen har henvist til, at Kongeriget Belgien herefter stoppede de årlige udbetalinger.

98. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at Kongeriget Belgien siden 1995 heller ikke har betalt de regninger, der er blevet fremsendt til det af Europaskolerne for udgifter til inventar og undervisningsmateriel i forbindelse med udvidelsen af Europaskolen Bruxelles II i 1995-1997 og åbningen af Europaskolen Bruxelles III i 1999. Kommissionen har anført, at disse udgifter følgelig er blevet indskrevet i Europaskolernes budget og derfor midlertidigt er blevet dækket af fællesskabsbidraget til budgettet, der udbetales af Kommissionen til Europaskolernes budget i medfør af artikel 25 i aftalen af 1994.

99. Efter Kommissionens opfattelse følger den økonomiske forpligtelse for de belgiske myndigheder klart af hjemstedsaftalens artikel 1, og tabet for fællesskabsbudgettet som følge af deres afvisning af at opfylde deres forpligtelser indebærer en tilsidesættelse af artikel 10 EF. Med støtte i Hurd-dommen og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, hvor Domstolen fastslog, at fællesskabsinstitutionernes funktion kunne hindres i strid med artikel 10 EF i kraft af foranstaltninger, der var truffet inden for rammerne af iværksættelsen af overenskomsten af 1957, har Kommissionen gjort gældende, at de belgiske myndigheders attitude er et indgreb i Fællesskabets finansieringsordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne i strid med artikel 10 EF.

100. Kommissionen har ligeledes nærmere bestemt anført, at rækkevidden af den forpligtelse, der er fastsat i hjemstedsaftalens artikel 1, ikke blev ændret ved Karlsruhebeslutningen. Den har navnlig gjort gældende, at det udtrykkeligt fremgår af punkt 12 i mødereferatet fra Det Øverste Råds møde, at der herved kun blev fastsat en politisk ramme for fremtidige aftaler. Kommissionen har desuden anført, at Det Øverste Råd ikke engang ville have kompetence til, i medfør af en ensidig beslutning, at ændre indholdet i hjemstedsaftalen, henset til princippet om normhierarkiet og til artikel 28 i overenskomsten af 1957, hvorefter de materielle betingelser

for driften af skolerne i en medlemsstat skal fastsættes i en hjemstedsaftale.

101. Kommissionen har tilføjet, at selv om finansieringen af inventar og undervisningsmateriel til Europaskolerne i henhold til ordlyden af hjemstedsaftalens artikel 1 skal ske »efter samme kriterier som dem, der anvendes for belgiske institutioner«, viser det studie i belgisk ret, som Kommissionen har bestilt, at såvel det første udstyr som den årlige støtte til offentlige skoler i den franske, flamske eller tyske region, betales af de belgiske offentlige myndigheder. For så vidt som de sidstnævnte skoler skal anses for reference for afgrænsningen af pligten til at betale for inventar og undervisningsmateriel til Europaskolerne i Belgien i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, i aftalen af 1994, kan Kongeriget Belgien ikke henvise til interne hensyn, såsom det forhold, at undervisning er blevet et regionalt anliggende, for at nægte at påtage sig det økonomiske ansvar.

102. Endelig har Kommissionen, efter at have henvist til at de belgiske myndigheder ved flere lejligheder og meget nyligt har erkendt deres udeståender, gjort gældende, at de forpligtelser, der påhviler Kongeriget Belgien, må fortolkes i lyset af formålet med hjemstedsaftalen og princippet om god tro, som ifølge retspraksis er en integrerende del

af artikel 10 EF og generel international ret²². I denne henseende har Kommissionen præciseret, at eftersom formålet med hjemstedsaftalen, som nævnt i dens præambel, var at træffe egnede foranstaltninger for at sikre de bedst mulige betingelser for Europaskolernes virksomhed på det tidspunkt, hvor beslutningerne om placeringen af Rådets og Kommissionens hovedsæde blev truffet, har Kongeriget Belgien i en række retsakter garanteret de materielle betingelser for Europaskolerne og har i kraft af sin adfærd ladet institutionerne og de øvrige medlemsstater forstå, at den accepterede og godkendte sit økonomiske engagement i forhold til disse skoler. Kongeriget Belgien indgav således institutionerne og de øvrige medlemsstater tiltro til, at det ville påtage sig de økonomiske forpligtelser i forhold til Europaskolerne på dens område.

103. Kongeriget Belgien har nedlagt påstand om frifindelse for så vidt angår tilsidesættelsen af artikel 10 EF.

104. Indledningsvis har Kongeriget Belgien gjort gældende, at der bør ske frifindelse, fordi retsgrundlaget for Kommissionens søgsmål er fejlagtigt.

105. Ifølge Kongeriget Belgien kan artikel 10 EF ikke iværksættes *per se*, men forudsætter derimod, at der eksisterer en forpligtelse, der

22 — Dom af 3.6.2008 i sag C-308/06, Intertanko m.fl., Sml. I, s. 4057, præmis 52.

regulerer dens iværksættelse. Ifølge denne medlemsstat følger det nærmere bestemt af artikel 10, stk. 1, EF, at medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten, eller af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner. Kommissionen har imidlertid ikke ved påberåbelsen af denne artikel identificeret den fællesskabsforpligtelse, som støtter påberåbelsen heraf.

106. Efter Kongeriget Belgiens opfattelse har Hurd-dommen og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, som Kommissionen har henvist til, ingen relevans for den foreliggende sag. Det følger af den førstnævnte dom, at de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 10 EF, hverken kan anvendes på en aftale mellem medlemsstaterne (såsom overenskomsten af 1957) eller på en aftale, der i det væsentligste (men ikke udelukkende) er indgået af medlemsstaterne (såsom aftalen af 1994). Ifølge Kongeriget Belgien indebærer dets nægtelse af at finansiere visse udgifter til Europaskolerne ikke i det foreliggende tilfælde en overførsel af midler til skade for Det Europæiske Fællesskab — i modsætning til det, der var tilfældet i den sag, der lå til grund for Hurd-dommen — men påvirker højest skolernes virksomhed. På samme måde angik dommen i sagen Kommissionen mod Belgien i modsætning til den foreliggende sag en national foranstaltning, der havde til virkning at nedsætte den nationale lønandel til lærere ved Europaskolerne, hvilket indebærer, at den lønandel, som skal udredes af Fællesskabet, steg tilsvarende.

107. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ifølge Kongeriget Belgien ikke godtgjort, at den har måttet betale regninger som følge af den sagsøgte medlemsstats påståede traktatbrud. Inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål påhviler det imidlertid Kommissionen at bevise alle de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for dens søgsmål. Under alle omstændigheder har den belgiske regering gjort gældende, at det ikke er tilstrækkeligt for Kommissionen at henvise til, at Fællesskabets bidrag til Europaskolernes virksomhed er øget, men det kræves desuden, at dette bidrag vedrører udstyr bestemt til brug for en fast ejendom, henset til, at Karlsruhebeslutningen kun omhandlede denne type udstyr.

108. Subsidiært har Kongeriget Belgien gjort gældende, at traktatbrudssøgsmålet ikke hviler på en korrekt fortolkning af hjemstedsaftalen, der i øvrigt skal læses i lyset af Karlsruhebeslutningen og belgisk undervisningslovgivning.

109. I det væsentlige har Kongeriget Belgien for det første gjort gældende, at hjemstedsaftalen kun finder anvendelse på eksisterende skoler eller skoler, der var planlagt på tidspunktet for dens indgåelse, samt på deres rimelige og forventelige udvikling, men at den under ingen omstændigheder finder anvendelse på finansieringen af inventar og undervisningsmateriel til udvidelsen af Europaskolen Bruxelles II i 1995-1997 eller

ved indvielsen af Europaskolen Bruxelles III i 1999. I denne henseende har Kongeriget Belgien gjort gældende, at ingen af de akter eller den adfærd, som Kommissionen nævner, har kunnet danne grundlag for en berettiget forventning hos institutionerne og de øvrige medlemsstater om, at den sagsøgte medlemsstat skulle yde et finansielt bidrag til Europaskolerne, der går langt ud over de forpligtelser, der er fastsat i hjemstedsaftalen.

110. For det andet har den belgiske regering gjort gældende, at hjemstedsaftalen skal fortolkes i lyset af Karlsruhebeslutningen, der ikke på nogen måde begrænser sig til at opstille en politisk ramme for fremtidige hjemstedsaftaler, men tværtimod har til formål at skabe øjeblikkelige retsvirkninger. Karlsruhebeslutningen er desuden en senere afgørelse indgået mellem parterne vedrørende hjemstedsaftalen, som i overensstemmelse med Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969²³ skal tages i betragtning ved fortolkningen og anvendelsen af hjemstedsaftalen. Det følger heraf, under hensyn til Karlsruhebeslutningen, at det inventar, som Kongeriget Belgien har forpligtet sig til at levere i overensstemmelse med hjemstedsaftalens artikel 1, kun omfatter udstyr bestemt til brug for en fast ejendom.

111. Endelig har Kongeriget Belgien for det tredje gjort gældende, at de bestemmelser, der finder anvendelse på finansieringen af belgiske skoler, heller ikke kan påberåbes til støtte for Kommissionens tese. Kongeriget Belgien har henvist til, at efter regionaliseringen af undervisningen er de kriterier, der skal lægges til grund for vurderingen af rækkevidden af den omtvistede finansiering af Europaskolerne, de kriterier, der er fastsat af den franske, den flamske og den tyske region i deres egne lovgivninger. Kongeriget Belgien har tilføjet, at der i hver region findes to typer officielle skoler, nemlig de skoler, der organiseres af regionerne selv, og de skoler, der subventioneres af disse regioner, og at Europaskolerne i henhold til belgisk ret udelukkende må anses for at tilhøre den sidstnævnte kategori.

112. Under alle omstændigheder gælder det, at selv om reglerne for finansiering af de to typer skoler er forskellige, er der ingen af dem, der muliggør finansiering af det første udstyr eller tildeling af årlig støtte til Europaskolernes virksomhed.

113. Ifølge Kongeriget Belgien giver regionernes forskellige lovgivninger kun bevilling til det første udstyr, hvis der er tale om udstyr til brug for en fast ejendom. Udgifterne til inventar og undervisningsmateriel tilhører helt klart ikke denne kategori. Udgifterne til det første udstyr er heller ikke dækket af den årlige finansiering af skolens virksomhed

23 — De Forenede Nationers traktatsamling, bind 1155, s. 331.

fra dens oprettelse, idet navnlig de belgiske gymnasier først får adgang til tilskud efter et års virksomhed efter indstilling fra inspektionstjenesterne.

eleverne ved Europaskolerne overskrider de ved lov tilladte grænser, hvilket bevirker, at de er udelukket fra retten til at modtage dette tilskud.

2. Bedømmelse

114. Hvad angår det årlige tilskud til skolerne drift har Kongeriget Belgien henvist til, at selv om de subventionerede skoler ifølge belgisk ret har krav på et årligt tilskud, er der tale om et samlet og fast beløb, der dækker driftsudgifterne, udstyret og den gratis uddeling af manualer og undervisningsmateriel, der svarer til et fast beløb pr. tilmeldt elev. Dette særlige karakteristika ved ordningen gør det ikke muligt at påtage sig betaling af de reelt afholdte udgifter, der opkræves på grundlag af almindelige regninger. Den belgiske regering har anført, at selv om tildelingen af det årlige tilskud har til formål at sikre den gratis adgang til undervisning og lighed, er dette tilskud stadig undergivet visse retlige betingelser (inspektioner og regelmæssige kontroller, overholdelse af lovgivningen for så vidt angår organisering af undervisningen, personalevedtægten og sprogrkravene), og at der i tilfælde af manglende overholdelse ikke kan gøres krav på tildeling af et sådant tilskud. Inden for rammerne af et sådant tilskud er der desuden strenge grænser for opkrævning af gebyrer, mens indskrivningsgebyrerne for

115. I henhold til artikel 10, stk. 1, første punktum, EF træffer medlemsstaterne alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, og er ifølge andet punktum forpligtede til at lette Fællesskabet i gennemførelsen af dets opgaver. I henhold til artikel 10, stk. 2, EF afholder medlemsstaterne sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.

116. Domstolen har på grundlag af artikel 10, stk. 1, andet punktum, og stk. 2, EF fastslået, at der gælder en generel pligt til loyalt samarbejde, navnlig for medlemsstaterne²⁴. Domstolen har ligeledes gentagne gange fastslået, at den pligt, der udspringer af de nævnte

24 — Jf. bl.a. i denne retning dom af 10.2.1983, sag 230/81, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. s. 255, præmis 37, Hurd-dommen, præmis 38, dom af 2.6.2005, sag C-266/03, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 4805, præmis 57 og 58, af 14.7.2005, sag C-433/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6985, præmis 63 og 64, og af 20.4.2010, sag C-246/07, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 3317, præmis 69-71.

bestemmelser i artikel 10 EF, også omfatter pligten til ikke at træffe foranstaltninger, der kan vanskeliggøre udøvelsen af Fællesskabets institutioners virksomhed²⁵.

117. Derfor bør den meget indskrænkende fortolkning af artikel 10 EF's rækkevidde, som Kongeriget Belgien har gjort gældende, der er begrænset til bestemmelsens stk. 1, første punktum, hvorefter bestemmelsen udelukkende pålægger medlemsstaterne at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gennemføre de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til traktaten, klart forkastes. Denne fortolkning tager nemlig ikke højde for det forhold, at medlemsstaterne, selv ved udøvelsen af deres forbeholdte eller residuelle kompetence, skal afholde sig fra at vanskeliggøre såvel Fællesskabets kompetencer som fællesskabsinstitutionernes virksomhed²⁶.

118. Dette er netop formålet med en loyaltetsforpligtelse for medlemsstaterne, således som den er udtrykt i artikel 10 EF, nemlig at der herved opstilles et forbud mod, ved

udøvelsen af medlemsstaternes egne beføjelser, at forhindre den effektive udøvelse af de beføjelser, der er tillagt Fællesskabet, herunder den virksomhed, der udøves af dets institutioner²⁷. I den foreliggende sag er anden del af det påståede traktatbrud støttet på artikel 10 EF og ikke på et bestemt stykke i denne artikel.

119. I Hurd-dommen og i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, der er en del af den retspraksis, der er beskrevet i punkt 116 i dette forslag til afgørelse, fastslog Domstolen, at der foreligger en tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde i EØF-traktatens artikel 5's forstand (senere EF-traktatens artikel 5, nu artikel 10 EF), når en medlemsstats ensidigt truffne beslutning om lønandelen til lærere ved Europaskolerne indebærer eller kan indebære et indgreb i Fællesskabets finansieringsordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne, henset til den økonomiske mekanisme, der er fastsat i personalevedtægten for de pågældende skoler, hvorefter den del, der ikke oppebæres af medlemsstaterne, skal udredes over Fællesskabets budget.

120. Da Kongeriget Belgien har gjort gældende, at disse domme ikke er relevante for afgørelsen af den foreliggende tvist, bør de undersøges mere indgående²⁸.

25 — Jf. dom af 15.9.1981, sag 208/08, Bruce of Donington, Sml. s. 2205, præmis 14, dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet, præmis 37, Hurd-dommen, præmis 39, og dom af 22.3.1990, sag C-333/88, Tither, Sml. I, s. 1133, præmis 16.

26 — Domstolen fastslog således i dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg (præmis 58), i sagen Kommissionen mod Tyskland (præmis 64) og i sagen Kommissionen mod Sverige (præmis 71), at forpligtelsen til loyalt at samarbejde i henhold til artikel 10 EF gælder generelt og hverken afhænger af, om den pågældende fællesskabskompetence er eksklusiv eller ikke, eller af medlemsstaternes eventuelle ret til at indgå forpligtelser i forhold til tredjelande. I dommen i sagen Kommissionen mod Sverige forkastede Domstolen den sagsøgte medlemsstats synspunkt, hvorefter pligten til loyalt samarbejde skulle have en begrænset rækkevidde på de områder, hvor kompetencen er delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

27 — Jf. i denne retning M. Blanquet, »L'article 5 du traité CEE«, LGDJ, Paris, 1994, s. 312.

28 — Det bemærkes, at dommen i sagen Kommissionen mod Belgien alene er trykt i sammendrag i Samlingen.

121. I den første sag var der opstået en tvist mellem Derrick Hurd, der var en britisk lærer tilknyttet Europaskolen i Culham i Det Forenede Kongerige, og de britiske skattemyndigheder vedrørende skatteansættelserne af de beløb, der var blevet udbetalt til ham af Europaskolen som såkaldt »Europa-tillæg«²⁹. Ifølge en afgørelse fra Det Øverste Råd i 1957 var disse tillæg fritaget for beskatning af enhver art. I Det Forenede Kongerige var kun de Europa-tillæg, der blev udbetalt af skolen i Culham til undervisere fra andre lande end Det Forenede Kongerige, faktisk indkomstskattefritaget. Tvisten mellem Derrick Hurd og de britiske skattemyndigheder ved den nationale domstol rejste således spørgsmålet, om den indkomstskat, der blev afkrævet ham med henvisning til udbetalingen af Europa-tillæggene, var forenelig med fællesskabsretten, og navnlig artikel 3 i akten vedrørende tiltrædelsesbetingelserne for Kongeriget Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige og Nordirland³⁰ (herefter »tiltrædelsesakten«) og artikel 5 og 7 i EØF-traktaten.

»erklæringer, resolutioner eller andre tilkendegivelser [...], der vedrører De Europæiske Fællesskaber, og er vedtaget af medlemsstaterne efter fælles aftale«, som er udtryk, der er nævnt i denne artikel, og som forekommer dels at omfatte overenskomsten af 1957, dels Det Øverste Råds afgørelse fra 1957 om Europa-tillæggene.

123. Mens Domstolen fastslog, at den havde kompetence til at fortolke artikel 3 i tiltrædelsesakten, afviste den, som allerede nævnt i punkt 46 i dette forslag til afgørelse, at have kompetence til at fortolke overenskomsten af 1957 samt de vedtagelser, retsakter og beslutninger, der er truffet af Europaskolens organer på dette grundlag, fordi de ikke henhører under nogen af de kategorier af retsakter, som nævnes i EØF-traktatens artikel 177 (senere EF-traktatens artikel 177, nu artikel 234 EF)³¹. Domstolen præciserede nærmere, at den ikke kan udtale sig om, hvilke forpligtelser der påhviler medlemsstaterne i henhold til sådanne retsakter³².

122. Indledningsvis tog Domstolen stilling til sin egen kompetence til at give en præjudiciel fortolkning af artikel 3 i tiltrædelsesakten samt »enhver anden aftale, der er indgået af de oprindelige medlemsstater, og som vedrører Fællesskabernes funktion eller har tilknytning til disses virksomhed« og de

124. For det andet tog Domstolen stilling til spørgsmålet, om medlemsstaterne har pligt til at skattefritage Europa-tillæggene til lærere ved Europa-skolerne, der er beliggende på deres områder, og hvor disse lærere er egne

29 — Disse tillæg svarer til forskellen mellem den nationale løn og et ensartet lønniveau, der er fastsat i vedtægten for lærerstanden i overensstemmelse med modellen i vedtægten for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber.

30 — EFT 1972 L 73, s. 14.

31 — Hurd-dommen, præmis 20.

32 — Præmis 22.

statsborgere, hvilket spørgsmål navnlig berører rækkevidden af den forpligtelse, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 5.

anvendelsen af en traktatbestemmelse eller en bestemmelse i afledt ret *eller fællesskabsinstitutionernes virksomhed* var vanskeliggjort af *en foranstaltning i forbindelse med gennemførelsen af en sådan overenskomst*, indgået mellem medlemsstaterne uden for traktaternes anvendelsesområde. I så fald ville den pågældende foranstaltning kunne anses for at være i strid med de pligter, der følger af EØF-traktatens artikel 5, stk. 2³⁵.

125. I dommens præmis 36 fastslog Domstolen, at overenskomsten af 1957 og protokollen af 1962 optræder som led i en hel række aftaler, beslutninger, retsakter og tilkendegivelser, hvorved medlemsstaterne samarbejder og koordinerer deres aktiviteter med henblik på at bidrage til fællesskabsinstitutionernes gnidningsløse funktion og lette dem i gennemførelsen af deres opgaver. Domstolen nuancerede denne konstatering ved at fastslå, at et sådant samarbejde og reglerne herfor imidlertid ikke har hjemmel i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, og ikke indgår som en del af den af Fællesskaberne skabte ret, som er afledt af traktaterne³³. Følgelig fastslog Domstolen, at pligten til loyalt samarbejde og bistand, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 5, »som hviler på traktaterne, [ikke] kan gælde for andre overenskomster mellem medlemsstaterne, der er indgået uden for traktatområdet, således som det er tilfældet med vedtægt[en] for Europaskolen«³⁴.

126. Domstolen modererede imidlertid delvis denne konklusion, idet den præciserede, at »[n]oget andet måtte antages, dersom

127. Med hensyn til vurderingen af realiteten i et sådant tilfælde fastslog Domstolen for det første, at den mekanisme, der er fastsat i vedtægten for lærerpersonalet ved Europaskolerne, indebærer, at hvis en medlemsstat beslutter sig for at undergive Europa-tillæggene en national skat, vil den pågældende skole skulle refundere lærerne skatten med et udligningstillæg, der på sin side igen kan beskattes³⁶. Domstolen bemærkede herefter, at den økonomiske byrde i forbindelse med den beskrevne mekanisme i sin helhed påhviler Fællesskabets budget, eftersom dette udligner forskellen mellem på den ene side skolens egne indtægter og lærernes nationale lønninger og på den anden side Europaskolens samlede budget³⁷. Domstolen bemærkede endelig, at hvis den indstilling, som de britiske myndigheder lagde for dagen over for Derrick Hurd, blev almindeligt accepteret, ville det, til fordel for de nationale statskasser og som en byrde for Fællesskabets budget, medføre en regulær kapitaloverførsel, som økonomisk ville være direkte skadelig for Fællesskabet.

33 — Præmis 37.

34 — Præmis 38.

35 — Præmis 39 (mine fremhævelser).

36 — Præmis 41.

37 — Præmis 42.

En medlemsstat ville således ganske ensidigt kunne gribe forstyrrende ind i Fællesskabets budgetordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne³⁸. Domstolen konkluderede på dette grundlag, at en sådan adfærd indebærer en tilsidesættelse af »den pligt til loyalt samarbejde og loyal bistand, der påhviler medlemsstaterne over for Fællesskabet, og som kommer til udtryk i den pligt, der er knæsat i EØF-traktatens artikel 5, til at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver og ikke bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare«³⁹.

128. På grundlag af et i store træk tilsvarende ræsonnement som det i Hurd-dommen fulgte, anlagde Domstolen en lignende synsvinkel i dommen Kommissionen mod Belgien vedrørende en lidt anderledes faktisk situation. I den sag gjorde Kommissionen gældende, at Kongeriget Belgien havde tilsidesat EØF-traktatens artikel 5 ved at vedtage et kongeligt dekret, hvorefter de såkaldte »ventepenge« og ventepengetillæg til lærere, som udstationeres ved Europaskolerne, blev nedsat med 50%, hvilket følgelig indebærer, at den lønandel, som skulle udredes af Fællesskabet, steg tilsvarende, henset til den mekanisme med

udligning, der er fastsat i vedtægten for lærerpersonalet ved Europaskolerne⁴⁰.

129. Det skal understreges, at Kongeriget Belgien ikke bestred, at der forelå et traktatbrud, men udelukkende gjorde gældende for Domstolen, at undervisningen i Belgien herefter henhørte under de tre sprogreioners kompetence, hvilket indebærer, at det anfægtede kongelige dekret først kunne ændres eller ophæves efter samråd med de kompetente instanser, navnlig om en aftale om fordeling af udgifter.

130. Efter at have henvist til præmis 36 i Hurd-dommen, som er blevet citeret ovenfor i punkt 125 i dette forslag til afgørelse, fastslog Domstolen, at »det må fastslås, at en medlemsstats ensidigt truffne beslutning om at nedsætte den nationale lønandel til lærere, der er udstationeret ved Europaskolerne, indebærer, at den lønandel, som skal udredes af Fællesskabet, stiger tilsvarende. En sådan beslutning er derfor et indgreb i Fællesskabets finansieringsordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne«⁴¹. Ligesom i præmis 45 i Hurd-dommen fastslog Domstolen, at en

38 — Præmis 44.

39 — Præmis 45.

40 — Genstanden for det påståede traktatbrud blev imidlertid begrænset under sagen, idet Europaskolen i München blev udelukket, da Kommissionen for denne skoles vedkommende havde præciseret, at Fællesskabet ikke bidrog til finansieringen.

41 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 13.

sådan adfærd indebærer en tilsidesættelse af den pligt til loyalt samarbejde og loyal bistand, der påhviler medlemsstaterne, og som kommer til udtryk i den pligt, der er knæsat i EØF-traktatens artikel 5⁴². Domstolen forkastede herefter Kongeriget Belgiens argument om regionaliseringen af det belgiske undervisningssystem med den begrundelse, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller lignende fra den nationale retsorden med henblik på at unddrage sig de forpligtelser, der følger af fællesskabslovgivningen⁴³. Domstolen fastslog herefter, at der forelå et traktatbrud som følge af tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 5.

131. Hvad angår den foreliggende sag har parterne — bortset fra visse generelle betragtninger om, hvorvidt disse to domme er relevante eller ej for afgørelsen af sagen — været underligt tavse under hele den administrative procedure og under sagen for Domstolen om to efter min mening væsentlige aspekter vedrørende begrundelsen i disse domme, som forekommer mig at have konsekvenser for den foreliggende sag.

132. Disse aspekter vedrører for det første anvendelsesområdet for artikel 10 EF, alt efter om der er tale om en situation inden for traktatens rammer (eller fællesskabsretten i bredere forstand) eller uden for disse rammer, hvilket er en sontring, Domstolen opstillede

i Hurd-dommens præmis 38 og 39, og for det andet, men parallelt hermed, den omhandlede foranstaltnings ensidige karakter, som der er lagt vægt på i begge domme.

133. Jeg vil minde om, at Domstolen i præmis 38 i Hurd-dommen i det væsentlige anførte, at pligten til loyalt samarbejde, som bl.a. kommer til udtryk i EØF-traktatens artikel 5, ikke kan finde anvendelse på andre overenskomster mellem medlemsstaterne, der er indgået uden for traktatområdet, således som det er tilfældet for vedtægten for Europaskolen, men at den imidlertid i denne doms præmis 39 præciserede, at pligten til loyalt samarbejde kan finde anvendelse på »en foranstaltning i forbindelse med gennemførelsen af en sådan overenskomst, indgået mellem medlemsstaterne uden [for] traktaternes anvendelsesområde«.

134. Udtrykket »en foranstaltning i forbindelse med gennemførelsen« af overenskomsten af 1957 forekommer en smule tvetydig. En hurtig gennemlæsning af denne passage i præmis 39 i Hurd-dommen kunne føre til den opfattelse, at den pågældende foranstaltning, der er genstand for vurderingen af foreneligheden med pligten til loyalt samarbejde, er en foranstaltning, der er truffet for at gennemføre overenskomsten. Denne opfattelse kunne desuden, indrømmer jeg, støttes på den engelske sprogversion af dommen, der nævner »a measure taken to *implement* such an agreement«⁴⁴.

42 — Præmis 14.

43 — Præmis 16. Domstolen henviste i denne henseende til dom af 21.2.1990, sag C-74/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 491.

44 — Min fremhævnings.

135. En sådan fortolkning mener jeg er fejlagtig af to grunde.

136. For det første fører en sådan fortolkning til, at vurderingen i Hurd-dommens præmis 39 er i modstrid med den vurdering, der er fremsat principalt i samme doms præmis 37 og 38. Domstolen udelukkede nemlig i disse to præmisser, at pligten til loyalt samarbejde kunne finde anvendelse i forholdet mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne vedrørende overenskomsten af 1957 og de aftaler, retsakter, beslutninger og bestemmelser, der vedtages på grundlag af denne overenskomst, og derfor kan den ikke logisk set i samme doms præmis 39 fastslå, at denne samme pligt til loyalt samarbejde ikke desto mindre finder anvendelse på foranstaltninger i forbindelse med gennemførelsen af denne overenskomst, der nødvendigvis omfatter disse aftaler, retsakter, beslutninger og bestemmelser, der vedtages på grundlag af denne overenskomst.

137. At udtrykket »en foranstaltning i forbindelse med gennemførelsen« af overenskomsten af 1957, der er anvendt i Hurd-dommens præmis 39, ikke på nogen måde kan betyde »en foranstaltning med henblik på gennemførelsen« af denne overenskomst, kan for det andet ligeledes udledes af den kontrol, som Domstolen foretog i den nævnte doms præmis 40-45.

138. Den konkrete gennemgang af tilside-sættelsen af pligten til loyalt samarbejde, som

Domstolen foretog i Hurd-dommens præmis 40-45, blev nemlig ikke foretaget med hensyn til en foranstaltning med henblik på gennemførelsen af overenskomsten af 1957, sådan som Det Øverste Råds afgørelse af 1957 ville være et eksempel på, men med hensyn til en ensidig og selvstændig skatteforanstaltning, der havde til formål at beskatte Europa-tillæggene for britiske lærere ved en Europaskole. Denne gennemgang, som Domstolen påbegyndte i Hurd-dommens præmis 40, blev foretaget umiddelbart efter fastsættelsen af kriteriet i præmis 39 og »med dette som udgangspunkt«.

139. Hvis den omhandlede skattemæssige foranstaltning, der var genstand for vurderingen af foreneligheden med EØF-traktatens artikel 5, således ikke var en *foranstaltning med henblik på gennemførelsen* af overenskomsten af 1957, var der tale om en foranstaltning, der alene havde en forbindelse med vedtægten for Europaskolerne, fordi den greb ind i anvendelsen af Det Øverste Råds afgørelse af 1957, dvs. med andre ord indtrådte inden for spektret eller rammerne (i betydningen anvendelsesområde) af en afgørelse om gennemførelse af overenskomsten af 1957.

140. Det er efter min mening også derfor — og det er min anden bemærkning — Domstolen i Hurd-dommen og i dommen af 5. april 1990 i sagen Kommissionen mod Belgien insisterede på det forhold, at de pågældende foranstaltninger, der var genstand for kontrollen af forenelighed med EØF-traktatens artikel 5, var ensidige. Det bør nemlig undgås, at disse domme kan fortolkes således, at der herved foretages en kontrol af gennemførelsen af de

forpligtelser medlemsstaterne har påtaget sig inden for rammerne af overenskomsten af 1957.

141. Hvis det er sådan, at Hurd-dommen og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien skal forstås, mener jeg, at påstanden om tilsidesættelse af artikel 10 EF for perioden før aftalen af 1994's ikrafttræden må forkastes.

142. Den omtvistede foranstaltning, dvs. de belgiske myndigheders nægtelse af at finansiere inventar og undervisningsmateriel til Europaskolerne på Kongeriget Belgiens område, følger nemlig af fortolkningen af rækkevidden af de forpligtelser, der er indeholdt i en aftale (hjemstedsaftalen), der er indgået på grundlag af overenskomsten af 1957. Det følger imidlertid af præmis 37 og 38 i Hurd-dommen, at hvor en aftale falder uden for traktatbestemmelsernes anvendelsesområde samt uden for pligten til loyalt samarbejde, således som den er udtrykt i artikel 10 EF, gælder det samme — efter min mening — for nægtelsen af at gennemføre de forpligtelser, der hævdes at følge af denne aftale. Den modsatte konklusion ville efter min mening overskride grænserne for Domstolens kompetence, fordi det ville indebære, at det med henblik på afgørelsen af, om der foreligger et traktatbrud som følge af tilsidesættelse af artikel 10 EF, ville være nødvendigt at definere rækkevidden af de forpligtelser, der følger af hjemstedsaftalen⁴⁵.

143. Det er på grundlag af et ganske tilsvarende ræsonnement, at jeg mener, at der ligeledes bør ske frifindelse for så vidt angår det påståede traktatbrud som følge af en tilsidesættelse af artikel 10 EF, der knytter sig til perioden efter aftalen af 1994's ikrafttræden.

144. Det er ganske vist korrekt, at aftalen af 1994 fra den 1. oktober 2002 og som følge af Fællesskabets tiltrædelse er en integrerende del af fællesskabsretten og kan gøres gældende over for medlemsstaterne.

145. Det gælder ikke desto mindre, at de i sagen omtvistede forpligtelser ikke er defineret i aftalen af 1994, men i hjemstedsaftalen, som Fællesskabet ikke har tiltrådt. Hjemstedsaftalen er fortsat en aftale indgået mellem Det Øverste Råd og Kongeriget Belgien. I modsætning til det, Kommissionen har gjort gældende, kan det hverken antages, at Fællesskabet som følge af, at det nu er kontraherende part i aftalen af 1994, ligeledes skulle være indtrådt i de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i hjemstedsaftalen, således at denne må kvalificeres som fællesskabsret, eller at Det Øverste råd skulle være et organ, der udspringer af Fællesskabet.

45 — Jf. i denne retning Hurd-dommen, præmis 22.

146. Hjemstedsaftalen er, således som jeg har nævnt i punkt 53-56 i dette forslag til afgørelse, fra tidspunktet for aftalen af 1994's ikrafttræden omfattet af de normer, der kan fortolkes af Domstolen, men det skyldes alene, at hjemstedsaftalen i medfør af aftalen af 1994's bestemmelser, og navnlig artikel 26 heri, er omfattet af denne aftales »anvendelse« som omhandlet i den værnetingsbestemmelse, der er fastsat heri. Ud over de situationer, der er nævnt i denne bestemmelse, har Domstolen imidlertid ingen kompetence til at prøve denne aftale⁴⁶. I den foreliggende sag er sagen imidlertid, således som jeg allerede har fremhævet i punkt 57, ikke anlagt for Domstolen af Kommissionen i medfør af artikel 26 i aftalen af 1994, men i medfør af artikel 226 EF.

148. Jeg foreslår således Domstolen at forkaste den anden del af det påståede traktatbrud vedrørende tilsidesættelsen af artikel 10 EF.

149. Henset til alle ovenstående betragtninger, foreslår jeg Domstolen at frifinde Kongeriget Belgien i det hele.

V — Sagens omkostninger

147. Inden for rammerne af hjemstedsaftalen finder pligten til loyalt samarbejde som udtrykt i artikel 10 EF således ikke anvendelse, herunder i perioden, fra aftalen af 1994 trådte i kraft.

46 — Hvis der således blev forelagt et præjudicielt spørgsmål for Domstolen om fortolkningen af aftalen af 1994 og hjemstedsaftalen vedrørende forhold efter 1.10.2002, ville Domstolen efter min mening skulle anse sig for kompetent til at fortolke aftalen af 1994 med henvisning til, at den er en del af fællesskabsretten, men afvise kompetence til at prøve bestemmelserne i hjemstedsaftalen.

150. I henhold til 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 om, at Kommissionen pålægges at betale sagens omkostninger, og da denne som foreslået bør tabe sagen, bør Kongeriget Belgiens påstand således tage til følge.

VI — Forslag til afgørelse

151. På baggrund af det foranstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- Kongeriget Belgien frifindes.
- Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.