

Gezien het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, met name artikel 1;

Gezien het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de E.G.A;

Gezien het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

1. Verleent verzoeker verlof over te gaan tot schatting van de bouwmaterialen, bedoeld in het „avviso di accertamento costruzioni edilizie”, dat op 5 oktober 1965 aan de Commissie werd betekend;
2. Compenseert de kosten van het geding des dat iedere partij de eigen kosten drage;
3. Wijst af het meer of anders gevorderde.

Luxemburg, zeventien december negentienhonderdachtenzestig.

De Griffier,
A. Van Houtte

De President,
R. Lecourt

Conclusie van de Advocaat-Generaal K. Roemer van 23 oktober 1968¹

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Het gaat er in deze zaak om de door de Commissie ten behoeve van het Centrum van onderzoek te Ispra genoten privileges en vrijstellingen te definiëren. De feiten zijn de navolgende.

Het Centrum van onderzoek te Ispra (een inrichting van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek als bedoeld in artikel 8 van het Euratom-Verdrag) deed met gebruikmaking van de in de begroting voor onderzoek voorziene middelen op zijn terrein in de gemeente Ispra voor

¹ — Vertaald uit het Duits.

het personeel een „Club House” alsmede sportinrichtingen (tennisbanen, bad- en zweminrichtingen) aanleggen. De belastingautoriteiten van de gemeente Ispra (het „Ufficio Imposte di Consumo”) wensden op het hiertoe gebezigde bouw materiaal volgens artikel 30 van het Italiaanse Decreet no. 1175 van 14 september 1931 de gemeentelijke verbruiksbelasting te heffen. Om de belastingaanslag te kunnen vaststellen (de *heffing* geschiedt op grond van artikel 76 van Decreet no. 1175 door een daartoe aangewezen particuliere maatschappij, een zogenaamde „appaltatore”), wilden zij de waarde van het gebezigde bouw materiaal door een volgens artikel 47 van Decreet nr. 1138 van 30 april 1936 aangewezen technicus doen vaststellen. Zij stelden de administratie van het Centrum hiervan in kennis bij brief van 5 oktober 1965, zulks met de mededeling dat het bezoek van bedoelde technicus op 12 oktober 1965 zou plaatsvinden.

De administratie van het Centrum had hiertegen bezwaar en antwoordde het „Ufficio” bij brief van 8 oktober 1965 (waarvan een afschrift werd toegezonden aan het Italiaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken), dat het volgens het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschap en bijlage F van de tussen de Italiaanse Regering en de E.G.A. gesloten overeenkomst van 22 juli 1959 — betreffende de inrichting van een Centrum van Onderzoek — de Italiaanse autoriteiten niet vrijstaat zonder toestemming van de Commissie op het terrein van het Centrum op te treden. De administratie zou zich derhalve tot de Commissie wenden en het Ufficio nader berichten. — Dit laatste is geschied bij een brief van 9 november 1965 (waarvan eveneens een afschrift aan het Italiaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken werd gezonden), blijkens welke de Commissie desgevraagd had laten weten, dat volgens de Gemeenschap op de voor bedoelde inrichtingen gebezigde bouwmaterialen geen belasting mag worden geheven. Er bestond derhalve rechtens tot schatting van de waarde dier materialen geen aanleiding, zodat geen toestemming tot het betreden der inrichtingen kon worden gegeven. Voorts mogen volgens de desbetreffende bepalingen op bedoelde terreinen alleen met toestemming van het Hof van Justitie administratieve dwangmaatregelen worden genomen.

De belastingautoriteiten namen hiermede evenwel geen genoegen. Bij verzoekschrift van 25 januari 1968 werd een procedure bij het Hof van Justitie aanhangig gemaakt; allereerst werd gevorderd „op te heffen het verbod ingevolge hetwelk de door de Gemeente Ispra aangewezen technicus niet mag overgaan tot schatting der materialen, bij de bouw van voormelde inrichtingen gebezigd”; met wijziging van deze formulering werd bij repliek nietigverklaring van het besluit der Commissie en machtiging tot de door het „Ufficio” bedoelde schatting gevorderd.

De Commissie is echter op een groot aantal gronden van mening, dat de verzoeker in zijn vordering niet kan worden ontvangen; zij vordert derhalve primair niet-ontvankelijkverklaring en subsidiair ongegrondverklaring van het verzoek.

Ik zal in de loop van mijn betoog nog op de feiten terugkomen en zou thans mijn *standpunt* omtrent hetgeen ten deze rechtens is willen formuleren.

A — Problemen, de ontvankelijkheid betreffende

Allereerst zullen wij ons een oordeel hebben te vormen omtrent de door de Commissie opgeworpen, onderscheidenlijk ambtshalve op te werpen, excepties van niet-ontvankelijkheid. Het gaat om het navolgende.

I — *De formele vereisten waaraan een verzoekschrift moet voldoen*

Volgens artikel 38 van ons Reglement voor de procesvoering moet een verzoekschrift aan een reeks formele voorwaarden voldoen, namelijk moet het (voorzoveel ten deze van belang) naam en woonplaats van verzoeker bevatten, moet de partij tegen wie het verzoekschrift is gericht zijn aangeduid, met vermelding van het onderwerp van het geschil, summierere uiteenzetting der aangevoerde middelen, opgave van een gekozen domicilie en bewijs van rechtsgeldige vertegenwoordiging voor zoveel privaatrechtelijke rechtspersonen betreft. — De Griffier was van mening, dat van de naam van de tot het in ontvangst nemen der te betekenen stukken gemachtigde persoon ongenoegzaam was gebleken, terwijl volgens de Commissie aan de overige formele vereisten niet was voldaan. Bovendien constateerde de Commissie, dat geen procesvolmacht was overgelegd.

Wij willen thans bij deze door ons te beantwoorden netelige vragen een ogenblik stilstaan; de vraag, of wij hier werkelijk een introductief verzoekschrift dan wel een andere inleidende rechtshandeling voor ons hebben laat ik evenwel voorshands onbeantwoord: men kan immers de opvatting huldigen, dat bij een onderwerp van geschil als het onderhavige de bepalingen, in de artikelen 37 en 38 van ons Reglement voor de procesvoering voorzien, in ieder geval per analogiam kunnen worden toegepast. Laat ons de zaak nader bezien.

1. De aanduiding van de tot het in ontvangst der stukken gemachtigde persoon

In het „verzoekschrift” — ik wil deze benaming voor het ogenblik handhaven — werd woonplaats gekozen ten Hove. Omdat zodanige domiciliekeuze volgens de duidelijke bewoordingen van artikel 38, lid 2 van het Reglement niet mogelijk is (in het verzoekschrift moet immers de naam worden genoemd van een *persoon*, die zich tot het in ontvangst nemen der stukken verbindt) stelde de Griffier het „Ufficio” hiertoe alsnog een op 9 februari 1968 aflopende termijn als bedoeld in artikel 38, lid 7. Het „Ufficio” noemde toen de secretaris van de Luxemburgse Ordre des avocats, zulks evenwel eerst in een telegram, dat het Hof op 22 februari bereikte.

Wij moeten derhalve nagaan of verzoeker ingevolge artikel 38, lid 7 van het Reglement in zijn verzoek niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Ik zou niet zo ver willen gaan.

Men kan immers van mening zijn, dat een te late opgave van bedoelde gemachtigde in ieder geval niet tot niet-ontvankelijkheid leidt, wanneer de procedure door zodanige ommissie niet wordt vertraagd. En van vertraging

was in casu geen sprake, aangezien het verweerschrift (voor toezending waarvan men het adres der wederpartij moet kennen) eerst op 20 maart behoefde te worden ingediend. Bovendien moet in aanmerking worden genomen, dat de door de Griffier gestelde termijn bijzonder kort was, terwijl opgave van een gemachtigde als bedoeld niet in alle Lid-Staten als een gebruikelijke formaliteit kan worden beschouwd.

2. De identiteit van verzoeker

Gezien de wijze waarop de verzoekende partij in het verzoekschrift werd aangeduid, kon vaststelling van derzelver identiteit inderdaad tot moeilijkheden aanleiding geven. De Commissie heeft daarop terecht gewezen. Weliswaar was het verzoekschrift ondertekend door de directeur van het Ufficio Imposte di Consumo di Ispra; daarnaast was evenwel een stempel aangebracht met de woorden „Ufficio Imposte di Consumo Ispra, s.r.l. D.O.R.I.C.A. Novara”, welke betrekking konden hebben op de maatschappij, waaraan de gemeente Ispra de invordering der gemeentelijke belastingen op het verbruik had overgedragen.

Gezien de *inhoud* van het verzoekschrift *als geheel*, kon verzoekers identiteit echter genoegzaam worden vastgesteld. — In het verzoekschrift is er sprake van, dat het *Ufficio* zich tot de administratie van het Centrum had gewend. Voorts wordt gesproken van een tot *verzoeker* gericht brief van het Centrum van onderzoek van 9 november 1965, waarin sprake was van een aan het *Ufficio* geadresseerd schrijven. Tenslotte wordt in de uiteenzetting der aangevoerde gronden nog gezegd, dat het *Ufficio* overtuigd was, enzovoort.

Het staat derhalve vast (en in de conclusie van repliek wordt daarop nogmaals gewezen), dat de belastingautoriteiten van Ispra — derhalve een gemeentelijk orgaan — de procedure aanhangig hebben gemaakt. Bovendien handelde het *Ufficio* kennelijk op eigen naam en niet — zoals men wellicht zou denken — namens de met de belastingheffing belaste privaatrechtelijke rechtspersoon, tot welke de directeur van het *Ufficio* kennelijk eveneens slechts in privaatrechtelijke betrekking staat. — Daarmede verliezen evenwel de opmerkingen der Commissie betreffende artikel 38, lid 5 van het Reglement voor de procesvoering (nopens het bewijs van regelmatige vertegenwoordiging van zodanige privaatrechtelijke rechtspersoon) hun belang. (Dit bewijs wordt, zoals men weet, geleverd door overlegging van de statuten, een uittreksel uit het handelsregister en een procesvolmacht, welke laatste trouwens — gezien de voor dit Hof gevolgde praktijk en gelet op het stilzwijgen van het Reglement voor de procesvoering — niet als onontbeerlijk dient te worden beschouwd.)

3. De aanduiding van de partij tegen wie het verzoekschrift is gericht

Met zoveel woorden wordt de wederpartij in het verzoekschrift niet aangeduid. Het begint met de aanduiding van het onderwerp van geschil, waarbij sprake is van een weigering van de *administratie* van het Centrum om een schatting der bij de bouw van hierbedoelde inrichtingen gebezigde

materialen mogelijk te maken, terwijl er in de motivering op wordt gewezen, dat de *administratie van het Centrum* zich ten onrechte op de voorrechten der Gemeenschap heeft beroepen.

Gelet op de totale inhoud van het verzoekschrift, lijkt het mij ook in dit geval niet twijfelachtig, dat de Commissie — aan welke ook het verzoekschrift werd betekend — als wederpartij moet worden beschouwd en niet het Centrum van onderzoek, dat niet als procespartij kan optreden. Immers wordt gedetailleerd ingegaan op een brief van de administratie van het Centrum van 8 oktober 1965, waarin er sprake van is, dat de *Commissie* toestemming tot het betreden van de inrichtingen van het Centrum moet verlenen, en op een latere brief van die administratie, waarin duidelijk te verstaan wordt gegeven, dat (wederom) de Commissie, van de zaak in kennis gesteld, het daartoe strekkend verzoek ongegrond heeft geacht.

Het is derhalve duidelijk (en zulks niet eerst op grond van de conclusie van repliek, waarin het ook met zoveel woorden wordt gesteld), dat de vordering tot opheffing van het verbod op een verbod der *Commissie* betrekking had. Daarmede vervalt ook de noodzaak, het verzoekschrift te „duiden” op analoge wijze als geschiedde in de zaken 27-63 en 28-64.

4. De uiteenzetting der aangevoerde middelen

In dit verband tenslotte nog een woord over de uiteenzetting der aangevoerde middelen, welke de Commissie al evenmin toereikend acht.

Ook hier kan ik het evenwel niet met de Commissie eens zijn. Reeds uit de „voorprocedure” wordt duidelijk, dat zij zelve zich ter motivering van haar standpunt uitsluitend bedient van een verwijzing naar de haar op grond van verschillende voorschriften betreffende de voorrechten der gemeenschap toekomende belastingvrijdom. Verzoekers betoog sluit hierop aan, dat wil zeggen hij geeft een uitlegging van de desbetreffende voorschriften met het oog op de bijzondere problematiek, met zijn verzoek verband houdende. Ik acht de aangevoerde middelen dan ook voldoende uiteengezet.

Geen der tot nu toe besproken gronden behoort derhalve tot niet-ontvankelijkverklaring te leiden.

II — *Verdere voorwaarden voor de ontvankelijkheid*

Niet alle vragen, welke ter beoordeling van de ontvankelijkheid moeten worden gesteld, zijn hiermede onderzocht. Wij hebben nog in te gaan op bezwaren van de Commissie betreffende de bevoegdheid van het Ufficio zich tot het Hof te wenden, de inachtneming van de daartoe gestelde termijn en de formulering van het petitum.

1. Is het Ufficio gerechtigd zich met een verzoekschrift tot het Hof te wenden?

Wij zijn thans toegekomen aan een bespreking van de eigenlijke problematiek van dit geval. Er rijzen hier een aantal vragen en in de eerste

plaats zou ik dan thans willen nagaan, of de Commissie het gelijk aan haar zijde heeft, wanneer zij meent dat het debat over het onderwerp van geschil slechts tussen haar en de *Italiaanse Regering*, niet ook tussen haar en hiërarchisch *lagere* Italiaanse autoriteiten kan worden gevoerd.

a) *Is alleen de Italiaanse Regering bevoegd het Hof te adriëren?*

Wij dienen voor ogen te houden dat het hier in wezen gaat om de „inviolabilité” van gebouwen en inrichtingen van het Centrum van onderzoek (dat wil zeggen van een inrichting der Commissie), zoals die was gewaarborgd in het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en (nadat dit protocol ingevolge artikel 28 van het Verdrag tot instelling van een Raad en een Commissie van de Europese Gemeenschappen was komen te vervallen) wederom gewaarborgd wordt in een nieuw, als bijlage bij dit Verdrag gevoegd protocol, alsmede in bijlage F van de op 22 juli 1959 door de Commissie en de Italiaanse Regering gesloten overeenkomst. Volgens de algemeen gehuldigde rechtsopvatting (welke steun vindt in de uitdrukkelijke bepalingen van de artikelen 2, 3 en 16 van bijlage F) wil bedoelde „inviolabilité” (onschendbaarheid) zeggen, dat de beschermende inrichtingen ter fine van ambtelijke verrichtingen slechts mogen worden betreden wanneer de Commissie daartoe toestemming heeft verleend¹. Wij weten, dat deze toestemming *uitdrukkelijk* werd geweigerd. Dit kan van belang zijn voor de technisch-procedurele zijde van de zaak (wij komen daarop terug), doch is op het ogenblik niet interessant. Veeleer verdient thans de navolgende gedachtengang van de Commissie onze aandacht. Zij verklaart, dat bedoelde toestemming werd geweigerd met een beroep op voormelde bijlage F der met de Italiaanse Regering gesloten overeenkomst. Het kan verkeerd gebruik in de zin dier bijlage opleveren zich op een dergelijke wijze van de voorschriften betreffende de voorrechten te bedienen. Bijlage F bevat bijzondere bepalingen welke dit geval regelen: allereerst wordt in artikel 35 bepaald, dat om te voorkomen dat van de overeenkomst een verkeerd gebruik zou worden gemaakt, *op verzoek van de Italiaanse Regering* „visites de constatation” mogelijk zijn. Vervolgens bepaalt artikel 37, dat de verdragsluitende partijen (dat wil zeggen de Commissie en de Italiaanse Regering) in overleg moeten treden, wanneer de Italiaanse Regering van mening mocht zijn, dat van de overeenkomst een verkeerd gebruik als voormeld wordt gemaakt. Tenslotte bepaalt artikel 40 (met stilzwijgende verwijzing naar artikel 153 van het Euratom-Verdrag), dat tot beslissing van geschillen betreffende de uitvoering en uitlegging der overeenkomst, welke zich tussen de Italiaanse Regering en de Commissie mochten voordoen, uitsluitend het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bevoegd is. — Volgens de Commissie moet uit deze voorschriften, in onderling verband bezien, worden geconcludeerd dat de verdragsluitende partijen aan geschillen de uitlegging en toepassing der overeenkomst betreffende een consultatieve procedure heb-

1 — Vergelijk Egger. *Die Vorrechte und Befreiungen zugunsten internationaler Organisationen und ihrer Funktionäre*, blz. 79, 108, 190; Cahier. *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, blz. 249, 250.

ben willen laten voorafgaan, d.w.z. een soort procesgang ter beslechting van geschillen, welke een behandeling in rechte overbodig zou kunnen maken. Voorts lag het in hun bedoeling, dat bedoeld overleg aan Italiaanse zijde uitsluitend door de *Italiaanse Regering* zou worden gevoerd (waarbij er wellicht van werd uitgegaan, dat die regering als een der betrokken partijen de wil der verdragsluitenden beter kent dan lagere autoriteiten, terwijl men bovendien wellicht reeds in de fase van het overleg voor een uniforme interpretatie heeft willen zorg dragen en de Commissie een debat met een groot aantal autoriteiten besparen). Tenslotte moet het in hun bedoeling hebben gelegen om ook wanneer zulke geschillen niet tot oplossing zouden kunnen worden gebracht, het debat in rechte aan Italiaanse zijde alleen door de Italiaanse Regering te doen voeren.

Het kan niet worden ontkend, dat de Commissie hiermede een coherente en logische uitlegging van bijlage F heeft gegeven. Houdt men haar voor juist, dan rijst de vraag, of het achterwege laten van voormeld overleg alsook het feit, dat de procedure door *gemeentelijke* autoriteiten aanhangig werd gemaakt, tot niet-ontvankelijkverklaring zal moeten leiden. Voorzichtigheid is echter geboden.

Het is namelijk niet zonder meer duidelijk, of bijlage F ook voor de litigieuze inrichtingen geldt en het is de vraag, hoe bijlage F zich verhoudt tot het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschappen, dat geen verplichting tot overleg kent en het debat betreffende zijn uitlegging ook niet uitdrukkelijk tot regeringsbureaus en instellingen van de Gemeenschap beperkt.

Wij willen derhalve nagaan, of en in hoeverre hier aanleiding bestaat tot nadere overwegingen.

aa) De toepasselijkheid van bijlage F

In artikel 1 van bijlage F (Franse tekst) wordt uitdrukkelijk bepaald, dat de onschendbaarheid, enzovoort geldt voor het Centrum „tel qu'il est défini, individualisé et clôturé, comme indiqué dans les tables, descriptions, plans et documents figurant à l'annexe I qui fait partie intégrante du présent Accord". Hoewel verzoeker zich niet op deze bepaling heeft beroepen, moest daaraan bij bestudering van de stukken aandacht worden besteed, omdat het zou kunnen lijken dat in het voorschrift aan een *geografische* begrenzing van het toepassingsgebied der bijlage is gedacht; met name de verwijzing naar plattegronden en omschrijvingen gaf daartoe aanleiding. Het Hof heeft dan ook bij beschikking van 11 juli 1968 aan de Commissie de vraag gesteld, in hoeverre aan deze bepaling — voor zoveel daarin sprake is van omschrijvingen, plattegronden, enzovoort — uitvoering is gegeven. Wij hebben moeten constateren, dat zulks tot heden niet is geschied en het is nu de vraag, tot welke consequenties zulks moet leiden.

Er kan mijns inziens stellig niet aan worden gedacht om, zolang niet nader is vastgesteld op welk gebied (in geografische zin) de bijlage moet worden toegepast, haar toepassing zonder meer uit te sluiten. Immers kwam ongeveer een jaar na het sluiten der overeenkomst een Italiaanse goedkeuringswet (no. 906 van 1 augustus 1960) tot stand, waarin de bepalingen der

overeenkomst in Italiaans recht werden omgezet en zij is sedertdien kenmerkend ook geregeld toegepast. Met de Commissie ben ik van mening, dat men al evenmin bij wege van uitlegging de ruimtelijke omgrenzing van het vroegere *Italiaanse* centrum van onderzoek doorslaggevend mag achten, immers deze omgrenzing bestond reeds bij het sluiten der overeenkomst (zodat men daarnaar, desgewenst, uitdrukkelijk had kunnen verwijzen), terwijl voorts schijnt vast te staan, dat belangrijke technische inrichtingen van het centrum, waarop de overeenkomst stellig ook betrekking heeft, buiten deze oorspronkelijke omgrenzing liggen.

Bij gebreke van nadere geografische gegevens is een verstandige interpretatie derhalve slechts mogelijk, wanneer men *functionele* criteria hanteert. Dat wil zeggen, dat men bijlage F op alle inrichtingen van het centrum welke zijn „fonctionnement” betreffen, zal moeten toepassen. De mogelijkheid haar op de litigieuze inrichtingen toe te passen moet derhalve niet bij voorbaat worden uitgesloten.

Voor dit ogenblik wil ik hiermede volstaan; bij de bespreking der hoofdzak, dat wil zeggen bij de behandeling van de vraag wat bij de uitlegging der belastingprivileges onder „fonctionnement” moet worden verstaan, komen wij op deze kwestie uitvoerig terug.

bb) Hoe verhoudt bijlage F zich tot het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten der Gemeenschappen ?

Ik stel U voor thans over te gaan tot bespreking van de nadere vraag, hoe bijlage F zich verhoudt tot het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschap (het vroegere Euratom-Protocol en het thans geldende gemeenschappelijk Protocol zijn gelijkkluidend, zodat men er elk van beide teksten op na kan slaan).

Ik geloof dat deze vraag gemakkelijk kan worden beantwoord. De verhouding tussen genoemde voorschriften is mijns inziens eenzelfde als die tussen de „Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations”, van 13 februari 1946 en het door de U.N.O. en de Verenigde Staten op 26 juni 1947 gesloten „Headquarters agreement” c.q. als die tussen de overeenkomst betreffende de voorrechten van de speciale organisaties der Verenigde Naties en de overeenkomst tussen de F.A.O. en Italië van 1951; de bijzondere overeenkomsten met de Staten van vestiging moeten als *leges speciales* worden beschouwd, waaraan in geval van twijfel voorrang toekomt¹. Hiertoe kunnen ook aan het Protocol van de Gemeenschap belangrijke argumenten worden ontleend. Het valt niet alleen op, dat het vrij beknopt is en allereerst een aantal beginselen omschrijft, welke nadere precisering behoeven; op verschillende plaatsen wordt ook min of meer duidelijk naar aanvullende bepalingen verwezen, zo bijvoorbeeld in artikel 3, waar er sprake van is dat de regeringen der Lid-Staten „passende maatregelen” treffen of — nog duidelijker — in artikel 19 (vroeger artikel 18), waar te lezen valt: „voor de toepassing van dit Protocol handelen de instellingen van de gemeenschap in *overeenstemming* met de verantwoordelijke autoriteiten van

1 — Egger, z.a.p. blz. 134, 146.

de betrokken Lid-Staat". Dan mogen evenwel niet nadere bepalingen van materieel recht doch ook nadere procesrechtelijke voorschriften worden gegeven, vooral nu het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten aan autoriteiten of particulieren nergens het recht toekent zich op het Hof van Justitie te beroepen (afgezien van het in artikel 1 vermelde verzoek om machtiging tot dwangmaatregelen, waarvan in casu geen sprake kan zijn).

Zulks voert ons tot de slotsom, dat het verzoek van het Ufficio, gezien de bepalingen van bijlage F, wegens niet-nakoming van de voorschriften nopens het overleg en het achterwege laten van inschakeling der Italiaanse Regering als niet-ontvankelijk zou moeten worden beschouwd.

Echter wil ik mij wegens de delicate aard der hier rijzende vragen, over welker beantwoording men stellig van mening zou kunnen verschillen, niet tot vorenstaande overwegingen beperken, doch *subsidiar* ook mijn standpunt bepalen voor het geval dat bijlage F aan de ontvankelijkheid geen hinderpalen in de weg zou leggen.

- b) *Mag het Ufficio zich tot het Hof wenden of kan slechts de burgemeester van de gemeente Ispra c.q. de met de heffing belaste onderneming zulks doen?*

Dan rijst de vraag, of het Ufficio, vertegenwoordigd door de directeur, zich tot het Hof mag wenden en een zelfstandige procedure aanhangig mag maken. — U weet, dat de Commissie het Ufficio hiertoe niet bevoegd acht, omdat slechts de burgemeester als vertegenwoordiger van de gemeente (als rechtspersoon) na een daartoe strekkend besluit van de gemeenteraad en met goedkeuring van de provinciale raad het Hof mag adieren c.q., in geval van belastingheffing door een „appaltatore”, de met de heffing belaste onderneming, welke laatste mogelijkheid wij evenwel in dit verband buiten beschouwing mogen laten, nu bij repliek met zoveel woorden werd verklaard, dat de directeur van het Ufficio niet als vertegenwoordiger van de „appaltatore” is opgetreden.

Daarmede is een moeilijke vraag van nationaal recht opgeworpen, welker beantwoording iemand die met het Italiaanse belasting- en gemeenterecht niet op de hoogte is, moeilijk moet vallen. Ons nochtans tot beantwoording zettende zullen wij, de suggesties der Commissie ten spijt, niet teveel aandacht moeten schenken aan hetgeen de elkaar bestrijdende nationale rechtstheorieën leren en ons — evenals de nationale rechter, die op grond van het internationaal privaatrecht vreemd recht heeft toe te passen¹ — veeleer hebben af te vragen of kan worden gesproken van vaste Italiaanse *rechtspraak*, waarbij wij ons dan kunnen aansluiten. Gaan wij zo te werk, dan komt mij de oplossing van ons probleem niet bijzonder moeilijk voor.

Sinds een arrest van de verenigde kamers van het Hof van Cassatie uit het jaar 1958 wordt namelijk in de jurisprudentie van dit hoogste Italiaanse rechtscollege steeds erkend, dat de gemeentelijke belastingautoriteiten, vertegenwoordigd door hun directeur (zij het alternatief, naast de „appalta-

1 — Palandt-Lauterbach, Kommentar zum B.G.B., 21. Auflage, Vorbemerkung 17 vor EGBGB 7.

tore") verwerende in rechte kunnen optreden wanneer een van bedoelde autoriteiten uitgegane belastingbeschikking wordt bestreden, derhalve blijkbaar ook wanneer het om het *bestaan* van de belastingschuld gaat of om een geval waarin geen belasting mag worden geheven (vgl. de arresten van het Hof van Cassatie van 9 maart 1957 en 6 mei 1960). De belastingautoriteiten moeten dan echter ook bevoegd worden geacht *eisende* in rechte op te treden en krachtens hun op artikel 313 van het Decreet no. 1138 van 30 april 1936) berustende bevoegdheden (tot het berekenen, vaststellen en innen van belastingen) een rechtsgeding aanhangig te maken.

In die zin is ook beslist in een arrest van het Hof van Cassatie van 8 maart 1960 waarin enerzijds werd overwogen, dat de „appaltatore" eisende in rechte mag optreden tegen een belastingschuldenaar, wanneer het om de aanslag in en de heffing van belastingen gaat, doch anderzijds de motivering wordt gebezigd, dat ook het hoofd van het belastingkantoor bevoegd is tot het instellen van een vordering de aanslag of de heffing betreffende. Gezien deze duidelijke vaste rechtspraak acht ik geen termen aanwezig om in te gaan op de details der verschillende rechtstheoretische opvattingen (zoals die zijn te vinden in twee door de Commissie overgelegde annotaties), opvattingen welke schijnen te impliceren, dat de belastingdienst slechts als gemeentelijk orgaan en derhalve niet als tot het heffen van belastingen gerechtigde rechtspersoon is te beschouwen en waarin voorts — voor wat betreft de omgrenzing van de bevoegdheid eisende in rechte op te treden — de vraag, of het om het *bestaan* van het recht tot belastingheffing gaat (hetgeen in casu, zoals wij zullen zien, in verband met argumenten der Commissie niet uitgesloten is te achten) als doorslaggevend wordt beschouwd. Ik zou er echter van willen uitgaan, dat het Ufficio in de persoon van de directeur bevoegd is in rechte op te treden.

Het verdient voorts opmerking, dat volgens ons procesrecht niet speciaal behoeft te worden bewezen dat de directeur van het Ufficio namens hetzelve in rechte mag optreden. Ware zodanig bewijs nodig, dan zou men het in casu als geleverd mogen beschouwen, immers uit de aan ons overgelegde verklaring van de burgemeester van Ispra en een door de gemeente verstrekte akte blijkt, dat het verzoekschrift door een ambtenaar van de belastingdienst te Ispra werd ondertekend en dat deze tot belastingheffing en -inning bevoegd is.

2. De vraag of het verzoek binnen de daartoe gestelde termijn werd ingediend

In het kader van de overwegingen, welke wij subsidiair aan de ontvankelijkheidskwestie willen wijden, moet ook nog worden onderzocht, of in casu op grond van niet-inachtneming van de termijn niet-ontvankelijkverklaring zal moeten volgen. Dit is blijkbaar de mening van de Commissie waar zij artikel 146 van het Euratom-Verdrag (het algemeen voorschrift betreffende vorderingen tot nietigverklaring) als de juridische grondslag van eisers vordering (voor zoveel tot opheffing van het verbod, respectievelijk nietigverklaring strekkende) beschouwt.

Deze opvatting ontmoet evenwel ernstige bedenkingen. Ik zei reeds, dat het in dit geding gaat om de „inviolabilité” van de inrichtingen van het Centrum en de tot opheffing dier „inviolabilité” nodige toestemming der Commissie en derhalve om een „handeling” in het kader van de bepalingen betreffende de voorrechten. Het komt mij evenwel niet juist voor deze handeling met een beschikking in de zin van artikel 146 gelijk te stellen en om in geval van weigering dier toestemming te verlangen, dat een geding binnen de aldaar voorziene termijn moet worden aangespannen. Juister komt het mij voor hier van een verzoek strekkende tot het bekomen van een verklaring voor recht te spreken, de procedure als een geding betreffende de uitlegging van de bepalingen nopens de voorrechten te kwalificeren en het te wijzen arrest te beschouwen als een beslissing de uitlegging betreffende of als een verklaring voor recht. Hiervoor pleit dat het om een — blijvende — rechtstoestand gaat en dat in het Protocol, in bijlage F der met de Italiaanse Regering aangegane bijzondere overeenkomst en zelfs in het vroegere E.G.K.S.-Protocol met de uitleggingsclausule van artikel 16 geen termijnen zijn voorzien en niet in de laatste plaats de omstandigheid dat het Hof in een soortgelijk geval — het ging om een aanspraak op schadevergoeding ingevolge artikel 43 van het E.E.G.-Statuut — in zijn uitlegging van een onbekrompen opvatting blijkt heeft gegeven. Zoals bekend heeft het Hof toen, de bewoordingen van genoemde bepalingen ten spijt, de opvatting als zou bij afwijzing van het verzoek om schadeloosstelling een vordering binnen de termijn van artikel 173 (welke met artikel 146 van het Euratom-Verdrag overeenstemt) moeten worden ingediend, van de hand gewezen en zich uitsluitend aan de verjaringstermijn gehouden. Wanneer dit reeds voor belangrijke materiële vorderingen geldt, dan mag bij een eis, strekkende tot het verkrijgen van een verklaring voor recht en bij verzoeken tot uitlegging strekkende, geen strengere maatstaf worden aangelegd.

Ik zou derhalve niet op grond van het feit, dat de eis eerst twee jaar na mededeling van de afwijzende beschikking werd ingediend, tot niet-ontvankelijkheid willen concluderen (aangenomen tenminste, dat de nationale autoriteiten zich tot het Hof mogen wenden, hetgeen — afgezien van de aan bijlage F te ontlenen bezwaren — kan worden verdedigd, wanneer men hier het voorschrift van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, volgens hetwelk een ieder het Hof van Justitie om toestemming tot het nemen van dwangmaatregelen tegen inrichtingen van de Gemeenschap kan vragen, analoog van toepassing zou willen achten).

3. De — in de loop van het geding gewijzigde — formulering van het petitum

Tenslotte nog enige opmerkingen betreffende de door verzoeker in de loop van het geding gewijzigde formulering van het petitum. Toen ik hiervoor de feiten schetste, wees ik er reeds op dat verzoeker aanvankelijk alleen de afwijzende beschikking wenste te zien opgeheven en eerst in zijn conclusie van repliek daarnaevens om toestemming tot bepaalde dwangmaatregelen verzocht. De Commissie wenst nu te weten, of in zoverre niet van

een met artikel 42 van het Reglement voor de procesvoering strijdige, immers tardief gedane en mitsdien ontoelaatbare, nieuwe eis kan worden gesproken; zo neen, of dan niet tenminste moet worden gewraakt, dat dit laatste verzoek niet (met overeenkomstige toepassing van artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering) bij afzonderlijke akte werd gedaan, terwijl het toch dient om een bijzondere, van het eigenlijke geding wel te onderscheiden, procedure aanhangig te maken.

De opmerkingen der Commissie komen mij echter al te formalistisch voor. Het was, wel beschouwd, van de aanvang af volkomen duidelijk, dat het er verzoeker slechts om was begonnen met het oog op een schatting als voormeld de inrichtingen van het Centrum te kunnen betreden. Het ging en gaat *alleen* hierom; er werd slechts een andere formulering gebezigd. Dit is evenwel geenszins onoverkomelijk; er doet zich hier immers een ook voor ons geheel nieuwe casuspositie voor, zodat de uiterste voorzichtigheid geboden is wanneer men poogt dezelve in overeenstemming met de regelen der rechtsdogmatiek in het stelsel van het Verdrag in te passen. Als in het verzoekschrift gevraagd wordt om opheffing van het verbod der Commissie onder de uitdrukkelijke toevoeging, dat het *niet* als een verzoek om toestemming tot dwangmaatregelen in de zin van artikel 1 van het Protocol mag worden beschouwd, terwijl de conclusie van repliek van nietigverklaring der beschikking en van verlof tot dwangmaatregelen spreekt, dan bestaat er voor ons hoogstens aanleiding om ook in deze zaak een poging tot rationele interpretatie te ondernemen, zulks echter niet ten nadele van verzoeker, waarmede ik bedoel, dat hier mijns inziens niet van een ontoelaatbare vermeerdering van de eis mag worden gesproken en evenmin noodzakelijkerwijs van twee verschillende procedures behoeft te worden uitgegaan; er bestaat derhalve geen enkele aanleiding tot een formalisme als in artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering uitdrukking vond — waarbij ik opmerk dat de juistheid van artikel 83 door velen wordt bestreden.

III — *Samenvatting*

Ik moge dit omvangrijke hoofdstuk der ontvankelijkheid besluiten door mijn mening als volgt samen te vatten: het Ufficio kan in zijn verzoek strekkende tot het bekomen van een verklaring voor recht dat de Commissie zich ten onrechte op de „inviolabilité” van de inrichtingen van het Centrum beroept, niet worden ontvangen, omdat ingevolge de in casu allereerst toepasselijke bijlage F der bijzondere overeenkomst met de Italiaanse Regering in geval van meningsverschil betreffende de toepassing eerst overleg tussen de Commissie en de Italiaanse Regering moet plaatshebben en een rechtsgeding slechts door deze twee partijen aanhangig kan worden gemaakt.

Mocht men deze opvatting niet delen, dan staat aan de ontvankelijkheid van het verzoek niets in de weg, omdat de overige bedenkingen der Commissie geen stand houden.

Ik meen in verband hiermede subsidair ook te moeten ingaan op de vraag, of de vordering gegrond is.

B — De hoofdzaak

In de hoofdzaak gaat het erom, of de Commissie terecht aan een vertegenwoordiger van de gemeente Ispra de toegang tot bepaalde inrichtingen van het Centrum heeft geweigerd. Nu het Ufficio deze toegang verlangde om met het oog op eventuele belastingheffing tot schatting te kunnen overgaan en de Commissie zich bij haar weigering alleen op de aan het Centrum toegekende vrijstelling beriep, moet derhalve worden nagegaan of de belastingrechtelijke voorrechten der Gemeenschap ook voor inrichtingen als hierbedoeld gelden.

In een juiste rechtsopvatting gaat het hier vooral om bijlage F van de overeenkomst met de Italiaanse Regering, Artikel 7, alinea 3, dier overeenkomst luidt in de Franse vertaling als volgt: „Pour l'installation et le fonctionnement du Centre, la Communauté jouit de l'exonération des impôts communaux de consommation”. Het gaat hier ongetwijfeld om een gemeentelijke verbruiksbelasting, zodat het onze interpretatieve taak zal zijn uit te maken wat hier onder „installation” en „fonctionnement” moet worden verstaan.

Verzoekers standpunt is duidelijk: zijns inziens kan hier slechts aan de *industriële* inrichtingen van het Centrum — waar het onderzoek plaats vindt en welke het wezen van het Centrum uitmaken — zijn gedacht. Slechts voor zoveel bedoelde inrichtingen voor de gang van zaken in het Centrum onmisbaar zijn, kan van vrijstelling sprake zijn.

Evenals de Commissie acht ik het echter twijfelachtig, of deze strenge opvatting wel houdbaar is. Ik zou daartoe meerdere overwegingen doen gelden.

In de eerste plaats komen in artikel 7, alinea 3, van bijlage F geen formuleringen voor, welke tot een interpretatie als door verzoeker bepleit dwingen; zinswendingen, waarin sprake is van inrichtingen welke voor de doeleinden van — en het werk in — het Centrum *onmisbaar* zijn e.d. ontbreken (ware dit anders, dan zou men inderdaad in twijfel kunnen trekken of ook sociale inrichtingen onder zulk een definitie kunnen worden gebracht). In plaats daarvan wordt kort en goed gesproken van „installation” en „fonctionnement” van het Centrum, hetgeen — mede in verband met bepaalde formuleringen van de preambule („faciliter”) en van artikel 36 („bon fonctionnement”) — een uitlegging gedooft in die zin, dat alles wat in niet onaanzienlijke mate tot *verbetering* van de gang van zaken in het Centrum bijdraagt, daaronder valt. — Voorts valt op, dat in enige bepalingen van bijlage F eerst geheel algemeen van het „Centrum” als door de vrijstelling begunstigde instelling wordt gesproken, waarna alleen voor *particulier* gebruik („usage privé”) een uitzondering wordt gemaakt (volgens bijvoorbeeld de artikelen 6, 8 en 10). Daaruit zou kunnen worden afgeleid, dat de auteurs van bijlage F tot het „Centrum” alle niet zuiver-particuliere inrichtingen hebben willen rekenen en dat men derhalve bij de toepassing der bepalingen betreffende de voorrechten in de eerste plaats op het onderscheid tussen — en de afgrenzing van — „usage privé” en „usage officiel” heeft te letten, conclusie welke steun vindt in bepaalde formuleringen van het

Protocol, zo in artikel 3, dat van de behoeften van de dienst („usage officiel”) uitgaat. Aldus hanteert men echter een veel elastischer norm dan verzoeker zou willen zien aangelegd, immers de maatstaf van het „usage officiel” impliceert, dat men bedoelde bepalingen in veel ruimere zin mag uitleggen dan verzoeker juist acht (hetgeen met ongeoorloofde analogische rechtsvinding niets uitstaande heeft).

Dat het litigieuze clubhuis en de litigieuze bad- en zweminrichting inderdaad *officiële* inrichtingen zijn, staat toch wel vast. Zij worden in het kader van de diensten der Commissie als onderdeel van de sociale dienst ener bijzondere afdeling beheerd. De nodige middelen waren voorzien in een door de Ministerraad vastgestelde begroting voor onderzoek (hoofdstuk IX „Foyers et cercles de personnel”), derhalve in een hoofdstuk waarvan stellig ook anders dan voor „uitgaven niet bestaande in de aanschaffing van roerende en onroerende goederen” gebruik mag worden gemaakt. Bovendien oefende de controlecommissie toezicht op de besteding der middelen uit en werd de Raad van de bevindingen der Commissie op de hoogte gesteld. Men kan ook niet zeggen, dat de Raad zich, door zodanig beleid goed te keuren, bijzonder vooruitstrevend heeft betoond. De Raad houdt zich geheel aan hetgeen in het licht van de tegenwoordige sociale ontwikkeling — tenminste voor grote ondernemingen — normaal mag worden geacht; sinds lang is men tot het inzicht gekomen, dat het zonder (sociale) voorzieningen voor ontwikkeling, culturele activiteiten, sport en recreatie niet langer gaat en dat aldus wezenlijk tot verbetering van het werkklimaat en de bedrijfsresultaten wordt bijgedragen. Dit moet, zoals door de Commissie terecht is betoogd, met name gelden voor een Centrum van onderzoek, dat op aanzienlijke afstand van de grote culturele centra is gelegen en waarin het erom gaat personeelsleden uit zes verschillende landen samen te brengen in een voor haar taak berekende werkgemeenschap. Juist met het oog daarop heeft de Raad in de toelichting op de begroting sociale inrichtingen als hier bedoeld „indispensables” genoemd.

Op grond van een en ander meen ik, dat bij de uitlegging van de voorschriften nopens de voorrechten van de tegenstelling tussen „usage privé” en „usage officiel” moet worden uitgegaan, waarbij de vraag welke inrichtingen in aanmerkelijke mate tot verbetering van de „fonctionnement” bijdragen — en alzo het beginsel van de „Funktionalität”¹ — centraal moet worden gesteld; dan dient men echter de sociale inrichtingen van het Centrum voor onderzoek als „installations” in de zin van artikel 7, lid 3, bijlage F te beschouwen, welke mede voor de hierbedoelde vrijstelling van gemeentelijke verbruiksbelastingen in aanmerking komen.

Dit resultaat moet ook op grond van enige nadere overwegingen juist worden geacht. In de eerste plaats zij erop gewezen, dat ook andere Lid-Staten tegenover de sociale inrichtingen van andere vestigingen van het gemeenschappelijk centrum van onderzoek een onbekrompen vrijstellingsbeleid hebben gevolgd — feit van niet te onderschatten betekenis in ver-

1 — Schroer, Zur Gewährung von Befreiungen an internationale Einrichtungen, Jahrbuch für internationales Recht, 12, blz. 218.

band met het beginsel, dat op het gehele gebied der gemeenschap één gedragslijn dient te worden gevolgd — . De Commissie toonde ons zulks aan voor de Bondsrepubliek, waar de subsidies, welke de Commissie aan de „Gesellschaft für Kernforschung” toekende als tegenprestatie voor het feit, dat deze „Gesellschaft” het Euratom-personeel toegang tot haar restaurant verleent, alsook de huur van tennisbanen voor dat personeel, niet worden belast. Hetzelfde is het geval in Nederland voor zoveel het de aanleg van een „guesthouse” en sportterreinen betreft en — uiteraard — in België, waar tal van voorzieningen en/of faciliteiten ten gunste van de sociale inrichtingen der Gemeenschappen onbelast blijven.

Ook acht ik het opmerkelijk, dat de *Italiaanse Regering*, hoewel door het Centrum op de hoogte gebracht, haar standpunt in deze zaak niet kenbaar heeft gemaakt, terwijl het toch op grond van bijlage F op haar weg ligt op te treden, wanneer van de voorschriften betreffende de voorrechten een verkeerd gebruik wordt gemaakt. Evenals bij de uitlegging van andere dergelijke overeenkomsten moet tenslotte ook hier worden gedacht aan het principiële belang van gelijke behandeling ener internationale organisatie door de verschillende Lid-Staten; dit beginsel brengt mede, dat de Staat waar zodanige organisatie gevestigd is, zich niet langs de weg van belastingheffing op gemeenschappelijke inrichtingen als het ware een deel van zijn bijdrage mag doen terugbetalen; in welke openbare kas die belasting terecht komt doet hierbij niet terzake ¹. Op grond van een en ander meen ik, dat de Commissie terecht de in bijlage F bedoelde vrijstelling op de sociale inrichtingen van het Centrum van onderzoek toepasselijk geacht heeft, hetgeen medebrengt, dat het verzoek der gemeente Ispra om ter fine als voormeld tot het betreden dier inrichtingen te worden toegelaten, niet gegrond is.

Ook wanneer men uitsluitend zou te rade gaan met artikel 3 van het Protocol betreffende de voorrechten, volgens hetwelk, naar men weet, de gemeenschappen, hun bezittingen, inkomsten en andere eigendommen van alle directe belastingen zijn vrijgesteld en de Regeringen der Lid-Staten passende maatregelen moeten treffen tot kwijtschelding of teruggave van het bedrag der indirecte belastingen en van belastingen welke een deel vormen van de prijs van onroerende of roerende goederen, wanneer de Gemeenschap voor haar officieel gebruik belangrijke aankopen doet, komt men tot dit resultaat. Dit is tenminste, zoals ik hiervoor aantoonde, ook de opvatting van andere Lid-Staten met welke niet een bijzondere overeenkomst als bedoeld werd gesloten.

Men zou zich echter — volledigheidshalve — nog kunnen afvragen of verzoeker zijn doel niet had kunnen bereiken door een andere motivering te bezigen. De conclusie van repliek wijst enigszins in die richting; daarin is er sprake van, dat de belastingautoriteiten wilden nagaan, of de litigieuze bouwmaterialen inderdaad voor de sociale inrichtingen zijn gebezigd (s.c. dan wel of daarvan voor particuliere doeleinden gebruik werd gemaakt), zodat de belastingvrijstelling niet aan de orde was en op de voorschriften betreffende de „inviolabilité” geen rechtsgeldig beroep kon worden ge-

1 — Egger, t.a.p. blz. 109, Cahier, t.a.p. blz. 222; Schroer, t.a.p. blz. 217, 219, 222.

daan. Van deze argumenten heeft verzoeker zich evenwel eerst achteraf bediend. Uit de bewoordingen van zijn eerste, tot de administratie van het Centrum gerichte, brief en uit het verzoekschrift blijkt namelijk duidelijk, dat het voor de belastingautoriteiten van de aanvang af geen twijfel heeft geleden, *dat* bedoeld materiaal tot het door de Commissie omschreven doel werd gebezigd, en dat het hun alleen om schatting, niet om controle op het gebruik dier materialen begonnen was. Trouwens, uit niets blijkt dat zij in zoverre reden hadden argwanend te zijn. Ik meen dan ook, dat aan deze laatste, door verzoeker als het ware terloops in zijn conclusie van repliek gemaakte, opmerkingen mag worden voorbijgegaan.

Het verzoek is derhalve mijns inziens in ieder geval ongegrond.

C — Conclusie

Ik vat mijn conclusie als volgt samen :

Het verzoek van het Ufficio Imposte di Consumo di Ispra, strekkende tot het bekomen van verklaring voor recht, dat de Commissie verplicht is aan de door de gemeente Ispra aangewezen technicus toegang tot de inrichtingen van het Centrum te verlenen opdat hij tot schatting van de waarde van voormelde materialen zou kunnen overgaan, moet — gezien de bepalingen van bijlage F der overeenkomst, door de Gemeenschap met de Italiaanse Regering gesloten — niet-ontvankelijk worden verklaard.

Het is in ieder geval ongegrond.

Verzoeker heeft derhalve de kosten van het geding te dragen.