FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
fremsat den 8. november 2007 [1]

I — Indledning

1. Ved afgørelse af 17. oktober 2006, indgået til Domstolen den 6. november 2006, har Tribunal du travail de Bruxelles (Belgien) forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen [2].

2. Spørgsmålet er blevet rejst inden for rammerne af en retssag, der føres mellem Sophiane Gysen og en social sikringsinstitution for selvstændige erhvervsdrivende efter belgisk ret, vedrørende størrelsen af de børnetilskud, institutionen skal betale Sophiane Gysen for to af hendes tre børn i henhold til national ret.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

3. I henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 259/68 er forordningen »bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat«.

4. Artikel 67, stk. 1, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter »vedtægten«), som defineret i artikel 2 i forordning nr. 259/68 og efter flere efterfølgende ændringer heraf, indfører til

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT 1968 (I), s. 30.

fordel for disse tjenestemænd tre forskellige familietillæg: husstandstillæg, børnetilskud og uddannelsestillæg.

5. Artikel 1, 2 og 3 i bilag VII til vedtægten indeholder navnlig betingelserne for tildeling af hvert af disse tillæg og deres respektive beløb.

6. I artikel 67, stk. 2, bestemmes, at »[t]jenestemænd, der oppebærer de i stk. l nævnte familietillæg, skal meddele, hvilke tillæg af samme art, de får fra anden side«, hvilke tillæg »fratrækkes de tillæg, der betales i henhold til artiklerne l, 2 og 3 i bilag VII«.

7. Det fremgår af artikel 20, stk. 2, og artikel 21 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne (herefter »ansættelsesvilkårene«), som defineret i artikel 3 i forordning nr. 259/68 og efter flere efterfølgende ændringer heraf, at tjenestemandsvedtægtens artikel 67 samt artikel 1, 2 og 3 i bilag VII til denne finder analog anvendelse på midlertidigt ansatte.

B — *De nationale bestemmelser*

8. Det fremgår af det belgiske kongelige dekret af 8. april 1976, ved hvilket ordningen med familieydelser til selvstændige erhvervsdrivende blev indført [3] (herefter »det kongelige dekret af 8. april 1976«), at børnetilskuddets størrelse afhænger af den position (herefter »rangen«), som hvert af de tilskudsberettigede børn indtager i den pågældende arbejdstagers familie. Beløbet er nærmere bestemt proportionalt med antallet af tilskudsberettigede børn, dvs. at beløbet er større for det andet barns vedkommende end for det første og endnu større for det tredje og for de efterfølgende børns vedkommende.

9. I artikel 16, stk. 1, første punktum, i det kongelige dekret af 8. april 1976, som ændret med tilbagevirkende kraft fra den 1. juli 2001 ved artikel 4 i kongeligt dekret af 7. september 2003 [4], bestemmes følgende:

»Med henblik på anvendelsen af artikel 17, 19, 20 og 20a fastlægges rangen under hensyn til den kronologiske rækkefølge af fødslen af de børn, der er berettiget til tilskud i henhold til nærværende dekret, i henhold til de samordnede love vedrørende familietillæg til

3 — *Moniteur belge* af 6.5.1976, s. 5952. Dette dekret er siden ændret adskillige gange.

4 — *Moniteur belge* af 1. oktober 2003, s. 48215.

arbejdstagere, i henhold til kongeligt dekret af 26. marts 1965 vedrørende familietillæg til visse personalegrupper, der aflønnes af staten, i henhold til lov af 20. juli 1971 om indførelse af garanterede familieydelser og i henhold til internationale overenskomster om social sikring, der er i kraft i Belgien« [5].

III — De faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

10. Sophiane Gysen, der er belgisk statsborger, er selvstændig erhvervsdrivende i Belgien.

11. Hun har tre børn: Adrien, der er født i 1989 under hendes første ægteskab, der blev afsluttet med en skilsmisse i 1993, Augustin og Élise, der er født i henholdsvis 1994 og 1996 i hendes andet ægteskab, der blev afsluttet med en skilsmisse i 2000.

12. Sophiane Gysens første mand, der er far til Adrien, indtrådte i Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers tjeneste som midlertidigt ansat den 1. december 2001. Fra samme tidspunkt har Sophiane Gysen, der ved dom fik tillagt forældremyndigheden over Adrien, for Adriens fars regning og i dennes navn fra Kommissionen fået udbetalt hele det beløb, Adrien er berettiget til i børnetilskud i medfør af vedtægten og ansættelsesvilkårene.

13. Det familietillæg til Sophiane Gysens to mindre børn, der udbetales af A.s.b.l. Groupe S — Caisse d'Assurances sociales pour indépendants (herefter »kassen«), oppebæres også af Sophiane Gysen, der deler forældremyndigheden over disse børn med sin anden mand.

14. Ved skrivelse af 22. februar 2002 meddelte Sophiane Gysen kassen, at hun med virkning fra den 1. december 2001 modtog børnetilskud fra Kommissionen til Adrien.

15. Kassen ophørte følgelig med at udbetale børnetilskud til hendes søn Adrien, men fortsatte med at udbetale tilskud til Augustin og Élise i deres egenskab af børn af anden og tredje rang.

16. Med virkning fra marts 2003 trak kassen imidlertid et samlet beløb på 2 284,84 EUR fra de månedlige børnetilskud til Sophiane Gysen, hvilket beløb udgjorde differencen

5 — Uautoriseret oversættelse af den originale franske tekst.

mellem de børnetilskud, der hidtil var blevet udbetalt til Augustin og Élise i deres egenskab af børn af anden og tredje rang, og de tilskud, der i stedet skulle have været udbetalt dem i deres egenskab af børn af første og anden rang. Fra samme tidspunkt udbetalte kassen børnetilskud for Augustin og Élise til Sophiane Gysen i deres egenskab af børn af første og anden rang. Kassen var nemlig af den opfattelse, at børn, for hvilke der udbetales børnetilskud fra De Europæiske Fællesskaber, ikke kan tages i betragtning ved fastlæggelsen af den gruppe af børn, der giver ret til familietillæg efter artikel 16, stk. 1, første punktum, i det kongelige dekret af 8. april 1976.

17. Sophiane Gysen anlagde herefter sag ved Tribunal du travail de Bruxelles (arbejdsretten i Bruxelles) med påstand om, at det anerkendes, at Augustin og Élise er børn af anden og tredje rang i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den omhandlede bestemmelse, og om at kassen tilpligtes at tilbagebetale sagsøgeren de beløb, kassen har fratrukket de børnetilskud, hun har fået udbetalt siden marts 2003, samt at kassen tilpligtes at udrede en efterbetaling svarende til differencen mellem det udbetalte beløb og det, der skulle have været udbetalt i form af børnetilskud for de samme børn.

18. Retten besluttede at udsætte den verserende sag og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan eller skal de bestemmelser vedrørende vederlag og familietillæg, som er indeholdt i Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) [nr. 259/68] af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, nærmere betegnet i forordningens artikel 67, stk. 1, og i bilag VII, Afdeling 1, hvorefter familietillæggene omfatter

a) et husstandstillæg

b) et børnetilskud

c) et uddannelsestillæg

anses for at udgøre en »international overenskomst om social sikring, der er i kraft i Belgien«, som dette udtryk er anvendt i den her i sagen omhandlede nationale lovgivning?«

IV — Stillingtagen

19. Med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen skal den forelæggende ret tage stilling til, om der efter bestemmelserne i det kongelige dekret af 8. april 1976 ved den fastlæggelse af en selvstændig erhvervsdrivendes gruppe af børn, som giver ret til familietillæg,

og som er nødvendig for at afgøre hvert af disses rang og dermed størrelsen af det tilskud, der skal udbetales for hvert af disse, skal tages hensyn til de børn, for hvilke fællesskabsinstitutionerne udbetaler familietillæg i medfør af vedtægten og ansættelsesvilkårene.

20. Parterne i hovedsagen har under de mundtlige forhandlinger for den forelæggende ret drøftet spørgsmålet om rækkevidden af udtrykket »international overenskomst om social sikring, der er i kraft i Belgien« i artikel 16, stk. 1, første punktum, i det pågældende dekret. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at henvisningen til »international overenskomst om social sikring, der er i kraft i Belgien«, blev indsat i den nævnte bestemmelse ved kongeligt dekret af 7. september 2003 efter en dom fra Cour d'arbitrage de Belgique [6] nr. 106/2001 af 13. juli 2001 [7], hvorved artikel 42 i de belgiske love vedrørende familietillæg til arbejdstagere, der er samordnet ved kongeligt dekret af 19. december 1939 [8], blev anset for at være i strid med artikel 10 og 11 i den belgiske forfatning vedrørende princippet om ligebehandling og forbuddet mod forskelsbehandling, »for så vidt som bestemmelsen i relation til fastlæggelsen af den rang, der er afgørende for størrelsen af familietillæggene, bevirker, at der kun kan tages hensyn til de tilskudsberettigede børn, der oppebærer dette tilskud i kraft af de nævnte samordnede love, uden at der kan tages hensyn til børn, for hvilke der oppebæres familietillæg i medfør af lovgivningen i en medlemsstat i Den Europæiske Union, der finder anvendelse efter fællesskabsretten« [9].

21. Sophiane Gysen har i hovedsagen gjort gældende, at udtrykket »international overenskomst om social sikring, der er i kraft i Belgien«, således som det er anvendt i artikel 16, stk. 1, første punktum, i kongeligt dekret af 8. april 1976, omfatter bindende retsforskrifter, der er vedtaget af en international offentligretlig institution, såsom dem, der indeholdes i tjenestemandsvedtægten.

22. Kassen har derimod gjort gældende, at den udvidelse af anvendelsesområdet for den nævnte bestemmelse, der blev indført ved det kongelige dekret af 7. september 2003, kun gælder for lande, med hvilke Belgien har indgået multi- eller bilaterale overenskomster om social sikring. Kassen har anført, at der imidlertid ikke er indgået nogen konvention mellem Belgien og de fællesskabsinstitutioner eller internationale institutioner, der udbetaler familietillæg til deres personale.

6 — Cour d'arbitrage ændrede den 7.5.2007 ved et tillæg til den belgiske forfatning navn til Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof/Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstolen) (*Moniteur belge* af 8.5.2007, s. 25101 og 25102).

7 — *Moniteur belge* af 13.11.2001, s. 38689.

8 — *Moniteur belge* af 22.12.1939, s. 8702.

9 — Uautoriseret oversættelse af citatet.

23. Kassen har endvidere anført, at skønt traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne har karakter af internationale konventioner, der er gældende i Belgien, og visse af de forskrifter, der er fastsat af disse internationale organisationer, finder direkte anvendelse i medlemsstaterne, gælder dette imidlertid ikke for forskrifterne i tjenestemandsvedtægten, der — selv om de tillægger EU-tjenestemænd rettigheder, som de kan påberåbe sig over for deres arbejdsgiver — ikke har umiddelbar og direkte virkning i den belgiske retsorden.

24. I forelæggelsesafgørelsen gengives endvidere Ministère Publics standpunkt i hovedsagen, hvorefter forordning nr. 259/68 — der har hjemmel i to internationale traktater, der er ratificeret af Belgien (EF-traktaten og protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter af 8. april 1965 [10]), og som i henhold til dennes artikel 11 er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat — må anses for at være omfattet af udtrykket »internationale overenskomster om social sikring, som er i kraft i Belgien«, i artikel 16, stk. 1, første punktum, i det kongelige dekret af 8. april 1976.

25. Efter at den forelæggende ret har fremstillet parternes og Ministère Publics standpunkter i hovedsagen som gengivet ovenfor og efter at have anført, at denne sidstnævnte bestemmelse med hensyn til udtrykket »internationale overenskomster om social sikring, som er i kraft i Belgien«, er formuleret anderledes end andre nationale bestemmelser på pensionsområdet, der udtrykkeligt henviser til »personalevedtægten ved en international, offentligretlig institution«, stiller den forelæggende ret det præjudicielle spørgsmål uden at fremkomme med yderligere betragtninger.

26. Det er klart, at spørgsmålet, således som det er stillet i forelæggelseskendelsen, ikke henhører under Domstolens kompetence. Ved at spørge om tjenestemandsvedtægten og bilag VII til denne udgør en »international overenskomst om social sikring, som er i kraft i Belgien« som omhandlet i artikel 16, stk. 1, første punktum, i kongeligt dekret af 8. april 1976 anmoder den forelæggende ret reelt Domstolen om at fortolke en bestemmelse i belgisk ret [11]. Inden for rammerne af det ved artikel 234 EF fastsatte retslige samarbejde tilkommer det imidlertid som bekendt de nationale domstole og ikke Domstolen at fortolke nationale bestemmelser [12].

27. Det er derfor den forelæggende ret selv, der skal afgøre, hvad der skal forstås ved »international overenskomst om social sikring, som er i kraft i Belgien«. Anvendelsen

10 — JO 1967 152, s. 13.

11 — Jeg bemærker, at forelæggelsesafgørelsen — skønt ordlyden af den nationale bestemmelse ikke er gengivet heri, men kun omtales i de retsakter vedrørende hovedsagen, der er fremsendt sammen med anmodningen om præjudiciel afgørelse — alligevel gør det muligt at forstå indholdet af selve bestemmelsen.

12 — Dom af 12.10.1993, sag C-37/92, Vanacker og Lesage, Sml. I, s. 4947, præmis 7, og af 20.10.2005, sag C-511/03, Ten Kate Holding Musselkanaal m.fl., Sml. I, s. 8979, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

af den pågældende bestemmelse og følgelig vurderingen af, om vedtægten og ansættelsesvilkårene falder ind under dette normative begreb, henhører ligeledes under den forelæggende rets kompetence. Domstolen kan kun give visse fingerpeg med hensyn til de omhandlede akters retlige karakter med henblik på at sætte den forelæggende ret i stand til at foretage denne vurdering.

28. Sådanne præciseringer er, skønt de hverken vedrører tvivlsomme eller komplekse forhold, så meget desto mere hensigtsmæssige set i lyset af visse af de argumenter, der er fremført for den forelæggende ret. Jeg tænker her navnlig på, at kassen under hovedsagen har konkluderet, at bestemmelserne i tjenestemandsvedtægten tillægger tjenestemændene rettigheder, som de kan påberåbe sig over for deres arbejdsgiver, men ikke har umiddelbar og direkte virkning i den belgiske retsorden.

29. Jeg er derfor af den opfattelse, at den forelæggende rets spørgsmål kan omformuleres således, at formålet er at få belyst den retlige karakter af vedtægten og af ansættelsesvilkårene og deres eventuelle direkte anvendelighed i den belgiske retsorden.

30. I denne forbindelse skal jeg først bemærke, at vedtagelsen af tjenestemandsvedtægten og af ansættelsesvilkårene er udtryk for Rådets gennemførelse af den bestemmelse i EF-traktaten (nu artikel 283 EF), der kræver, at Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af andre interesserede institutioner udfærdiger vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for disse Fællesskabers øvrige ansatte [13]. Særlige bestemmelser i vedtægten og ansættelsesvilkårene er endvidere udtryk for gennemførelsen af visse bestemmelser i protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, navnlig af artikel 7 og 12-16, der — idet protokollen er knyttet til traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab — er af tilsvarende karakter og har tilsvarende rang som disse traktater.

31. Desuden skal jeg nævne, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at fastslå, at tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene er udstedt ved forordning nr. 259/68, og at denne forordning i henhold til EØF-traktatens artikel 189, stk. 2 (nu artikel 249, stk. 2, EF), er almengyldig, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat [14], hvilket også fremgår af forordningens artikel 11. Det følger ifølge Domstolen heraf, at vedtægten og

13 — Forordning nr. 259/68 er mere præcist blevet udstedt med hjemmel i artikel 24, stk. 1, i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber (JO 1967 152, s. 2), hvilken artikel efterfølgende blev ophævet ved EØF-traktatens artikel 212, hvorfra ordlyden af artikel 283 EF stammer.

14 — Dom af 20.10.1981, sag 137/80, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 2393, præmis 7, og af 7.5.1987, sag 186/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 2029, præmis 21.

ansættelsesvilkårene ikke alene har en intern betydning for fællesskabsinstitutionernes administrationer, men at disse retsakter endvidere skaber forpligtelser for medlemsstaterne i det omfang, disses medvirken er nødvendig for at gennemføre dem [15].

32. Domstolen har således f.eks. — idet den har bemærket, at vedtægtens artikel 67, stk. 2, gør det muligt at undgå konflikter mellem fællesskabsordningen og de forskellige nationale ordninger, eftersom familietillæg i henhold til vedtægten kun udbetales til de ydelsesberettigede, i det omfang de overstiger tilsvarende ydelser, der oppebæres i henhold til en ordning efter en medlemsstats lovgivning — udtalt, at »[d]a den supplerende karakter af ydelser, der oppebæres i henhold til vedtægten, udspringer af selve bestemmelsen i artikel 67, stk. 2, dvs. af en bestemmelse indeholdt i en forordning i betydningen i EØF-traktatens artikel 189, stk. 2, er dette princip bindende for medlemsstaterne, og dets retsvirkninger kan ikke ophæves ved bestemmelser i national lovgivning« [16].

33. Tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene er således bindende for alle medlemsstaterne, herunder også for Belgien. I øvrigt kan det ikke med føje hævdes, at der ikke består en sådan bindende virkning for de belgiske myndigheder i det foreliggende tilfælde, da Domstolen også har fastslået, at vedtægtens artikel 67, stk. 2, ikke indeholder »nogen forpligtelser for medlemsstaterne for så vidt angår udbetaling af børnetilskud i tilfælde, hvor en tjenestemands ægtefælle, en pensioneret tjenestemand eller en anden ansat ved fællesskaberne i en medlemsstat udøver et selvstændigt erhverv« [17].

34. Domstolens bemærkning betyder simpelthen, at det ikke er forbudt for en medlemsstat at afvise udbetaling af familietillæg efter dennes egen lovgivning under henvisning til, at der er mulighed for til de samme ydelsesberettigede for det samme barn at oppebære familietillæg i medfør af vedtægten eller ansættelsesvilkårene i tilfælde, hvor en tjenestemands ægtefælle på dennes område udøver et selvstændigt erhverv [18]. Domstolen udtalte nemlig, at »[d]e tillæg af samme art, som i henhold til artikel 67, stk. 2, skal fratrækkes familietillæg, der oppebæres i henhold til vedtægten, og som dermed i dette omfang fritager institutionerne fra deres forpligtelse til at udbetale disse, således kun [er] sådanne, som oppebæres i tilknytning til en lønnet beskæftigelse« [19]. Den omstændighed, at vedtægtens artikel 67, stk. 2, ikke finder anvendelse i ovennævnte situationer, ændrer imidlertid ikke ved, at vedtægten og

15 — Dommen af 20.10.1981 i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 8, og af 7.5.1987 i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 21.

16 — Dommen af 7.5.1987 i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 23.

17 — Samme dom, præmis 34.

18 — Samme dom, præmis 33.

19 — Samme sted.

ansættelsesvilkårene skal sikres deres effektive virkning og direkte anvendelighed i alle medlemsstaterne, herunder i Belgien.

35. Herefter kan det spørgsmål, Domstolen er blevet forelagt, besvares ved blot at fastslå, at vedtægten og ansættelsesvilkårene, der er godkendt ved en fællesskabsforordning, er almengyldige, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

36. Kommissionen, der sammen med Sophiane Gysen er den eneste part, der har fremsat skriftlige bemærkninger under denne præjudicielle procedure, har foreslået en betydeligt bredere omformulering af det præjudicielle spørgsmål end den, jeg har foretaget i punkt 29 ovenfor. Den har nemlig foreslået, at det lægges til grund, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om »fællesskabsretten skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, i henhold til hvilke — i tilfælde, hvor de familietillæg, en selvstændig erhvervsdrivende har ret til, fuldt ud udbetales fra fællesskabsordningen i medfør af vedtægten — det barn, for hvilket der oppebæres sådanne tillæg, ikke længere skal tages i betragtning ved fastsættelsen af rækkefølgen mellem denne erhvervsdrivendes børn, hvilken rækkefølge er bestemmende for størrelsen af de familietillæg, der udbetales til den pågældendes øvrige børn«.

37. Når spørgsmålet formuleres på denne måde, har det ikke til formål blot at få belyst den retlige karakter af tjenestemandsvedtægten og af ansættelsesvilkårene med henblik på at sætte den forelæggende ret i stand til at efterprøve, om sådanne retsakter falder ind under det normative begreb, hvis rækkevidde retten skal definere på grundlag af national ret, henset til udtrykket »international overenskomst om social sikring, der er i kraft i Belgien«.

38. Denne problemstilling vedrører derimod, eller under alle omstændigheder ligeledes, spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsretten i dennes egenskab af trinhøjere ret sætter grænser for fortolkningen og anvendelsen af den pågældende nationale bestemmelse. Det drejer sig derfor om — henset til den nationale dommers forpligtelse til i videst muligt omfang at fortolke den nationale bestemmelse i overensstemmelse med fællesskabsretten og endog til, på visse betingelser, at undlade at anvende den nationale bestemmelse, når en sådan konform fortolkning ikke er mulig — at fastsætte de eventuelle krav i medfør af fællesskabsretten, der kan tjene som vejledning for den forelæggende ret ved fastlæggelsen af rækkevidden af det ovennævnte begreb i national ret og i givet fald ved vurderingen af, om den bestemmelse, der indeholder dette begreb, er forenelig med fællesskabsretten, såfremt dette ikke kan forstås således, at tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene er omfattet heraf.

39. Man kan rejse det spørgsmål, om Kommissionens forslag til omformulering af det præjudicielle spørgsmål, der indebærer en

betydelig udvidelse af genstanden for den forelæggende rets spørgsmål, ikke overskrider rammerne for samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter som fastsat i den ordning, der er indført ved artikel 234 EF.

40. Jeg skal herved bemærke, at Domstolen i sin praksis har fastslået, at den, såfremt den får forelagt spørgsmål, der er affattet uhensigtsmæssigt eller på en sådan måde, at de går ud over rammerne for dens beføjelser i medfør af artikel 234 EF, af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, bør udlede de fællesskabsretlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke [20].

41. Med henblik på at give den nationale ret, som har forelagt et præjudicielt spørgsmål, et anvendeligt svar, kan Domstolen inddrage fællesskabsretlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i spørgsmålet [21]. Dette er hændt dels i tilfælde, hvor det spørgsmål, Domstolen var blevet forelagt, indeholdt en henvisning til fællesskabsretlige bestemmelser, der ikke var relevante i situationen i hovedsagen [22], dels i tilfælde, hvor spørgsmålet ikke indeholdt nogen henvisning til en konkret fællesskabsretlig bestemmelse, men blot henviste til EF-traktaten eller til fællesskabsretten i sin helhed [23].

42. I retspraksis skorter det ikke på tilfælde, hvor Domstolen har udvidet genstanden for det præjudicielle spørgsmål, den var blevet forelagt, idet den har udtalt sig om gyldigheden af fællesskabsretlige bestemmelser i situationer, hvor det præjudicielle spørgsmål var formuleret af den nationale ret på en sådan måde, at Domstolen blot blev anmodet om at foretage en fortolkning [24].

43. Domstolen tillægger sig således en vid handlefrihed med hensyn til at definere de fællesskabsretlige elementer, der kræver en fortolkning med henblik på at afgøre hovedsagen, hvilket er begrundet i kravet om at give den forelæggende ret et »hensigtsmæssigt svar« i samarbejdets ånd. Inden for rammerne af det retslige samarbejde i medfør af artikel 234 EF, der består i, at de nationale

20 — Jf. f.eks. dom af 20.3.1986, sag 35/85, Tissier, Sml. s. 1207, præmis 9, og af 18.11.1999, sag C-107/98, Teckal, Sml. I, s. 8121, præmis 34.

21 — Tissier-dommen, præmis 9, dom af 2.2.1994, sag C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Sml. I, s. 317, præmis 7, og af 7.11.2002, forenede sager C-228/01 og C-289/01, Bourrasse og Perchicot, Sml. I, s. 10213, præmis 33.

22 — Jf. bl.a. dom af 27.3.1990, sag C-315/88, Bagli Pennacchiotti, Sml. I, s. 1323, dom af 6.4.1995, sag C-315/93, Flip og Verdegem, Sml. I, s. 913, Teckal-dommen samt Bourasse og Perchicot-dommen.

23 — Jf. bl.a. dom af 14.7.1971, sag 10/71, Muller m.fl., Sml. 1971, s. 165, org.ref.: Rec. s. 723, af 13.12.1984, sag 251/83, Haug-Adrion, Sml. s. 4277, Tissier-dommen, samt dom af 19.11.1991, sag C-235/90, Aliments Morvan, Sml. I, s. 5419, og af 26.9.1996, sag C-168/95, Arcaro, Sml. I, s. 4705.

24 — Jf. bl.a. dom af 3.2.1977, sag 62/76, Strehl, Sml. s. 211, af 15.10.1980, sag 145/79, Roquette Frères, Sml. s. 2917, og af 14.6.1990, sag C-37/89, Weiser, Sml. I, s. 2395.

retter og Domstolen efter karakteren af deres særlige beføjelser direkte skal medvirke til udarbejdelsen af en afgørelse med henblik på at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, skal enhver unødig formalisme, der blot vil bevirke, at sagen trækkes i langdrag, undgås [25]. Domstolens vide beføjelse til at omformulere — og herunder at udvide genstanden for — de præjudicielle spørgsmål, for så vidt som den gør det muligt at undgå mulige gentagne præjudicielle anmodninger vedrørende samme spørgsmål, støttes følgelig også på procesøkonomiske hensyn.

44. Selv om Kommissionens forslag til omformulering af Tribunal du travails præjudicielle spørgsmål tilsyneladende ikke går ud over grænserne for de vide rammer for Domstolens i praksis fastlagte beføjelser på området, betyder dette selvsagt ikke, at Domstolen er forpligtet til at følge dette.

45. Selv om Domstolen i henhold til artikel 10 EF og 234 EF er forpligtet til at besvare de spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, der forelægges af de nationale retter, idet den anvender de betingelser for at antage spørgsmålene til realitetsbehandling, der er fastlagt i retspraksis, kan det ikke antages, at den er forpligtet til at besvare spørgsmål, der ikke er forelagt af disse retter, men for disse retter, af parter, der deltager i den præjudicielle procedure, nemlig i henhold til artikel 23 i Domstolens statut parterne i hovedsagen, medlemsstaterne, Kommissionen og i givet fald Europa-Parlamentet, Rådet og Den Europæiske Centralbank samt, når sagen vedrører et af de områder, hvorpå aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde finder anvendelse, de kontraherende stater (andre end medlemsstaterne) og den tilsynsmyndighed, der er oprettet i medfør af denne aftale.

46. Domstolens beføjelse til at give den forelæggende ret en fortolkning af fællesskabsretten, der går ud over, hvad retten har anmodet om, skal udøves forsigtigt og på grundlag af pragmatiske overvejelser.

47. I det foreliggende tilfælde bemærkes, at det spørgsmål, Kommissionen har rejst, går langt ud over den forelæggende rets tvivl. Det fremgår intetsteds af forelæggelsesafgørelsen, at Tribunal du travail de Bruxelles er i tvivl om, hvorvidt artikel 16, stk. 1, første punktum, i det kongelige dekret af 8. april 1976 er foreneligt med de fællesskabsretlige bestemmelser og principper, hvilken bestemmelse den forelæggende ret end ikke har

25 — Dom af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131: org.ref.: Rec. s. 1081, navnlig s. 1094.

skitseret nogen fortolkning af. Vi befinder os således i en situation, der er ganske forskellig fra den situation, hvor en forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt et givet nationalt regelsæt, som den skal fortolke, er foreneligt med en given bestemmelse i fællesskabsretten, og hvor Domstolen under hensyn til indholdet i den problemstilling, som den forelæggende ret har beskrevet, fastslår, at den pågældende bestemmelse ikke finder anvendelse i det pågældende tilfælde, og derefter foretager en fortolkning af en anden fællesskabsretlig bestemmelse, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og som er i strid med det pågældende regelsæt [26].

48. Den omformulering af det præjudicielle spørgsmål, som Kommissionen har foreslået, forekommer i øvrigt ikke nødvendig for at sikre den effektive virkning af den præjudicielle forelæggelse. Som nævnt er det, selv om den forelæggende rets spørgsmål er uhensigtsmæssigt formuleret, muligt at omformulere det således, som jeg har gjort ovenfor i punkt 29, for alligevel at sikre, at Domstolen kan give et hensigtsmæssigt svar.

49. Jeg er således under alle omstændigheder af den opfattelse, at det ikke er formålstjenligt, at Domstolen bestræber sig på i fællesskabsretten at finde en bestemmelse, der eventuelt kan være til hinder for nationale bestemmelser som dem, der er beskrevet i den formulering af spørgsmålet, som Kommissionen har foreslået. Domstolen bør højest undersøge rækkevidden af den eneste konkrete fælleskabsbestemmelse, Kommissionen har henvist til i sine skriftlige bemærkninger, nemlig artikel 10 EF. Min argumentation er herved i overensstemmelse med den seneste tendens i retspraksis med hensyn til realitetsbehandling af præjudicielle spørgsmål, hvorefter det navnlig kræves, at den nationale ret angiver de nøjagtige grunde til, at den har rejst spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, og at den i hvert fald i et vist omfang angiver begrundelsen for udvælgelsen af de fællesskabsbestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter rettens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen [27].

50. Jeg skal endelig henlede opmærksomheden på Domstolens forpligtelse til at påse, at de interesserede parters mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen bevares, når henses til, at det kun er forelæggelsesbeslutningerne,

26 — Jf. f.eks. dom af 16.12.2004, sag C-293/93, My, Sml. I, s. 12013.

27 — Kendelse af 28.6.2000, sag C-116/00, Laguillaumie, Sml. I, s. 4979, præmis 16, af 19.10.2004, sag C-425/03, Provvidenza Regio, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 9, af 1.12.2005, sag C-116/05, Dhumeaux m.fl., ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 21, og af 13.7.2006, sag C-166/06, Eurodomus, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 7 og 8. I den anden af disse afvisningskendelser nævnes særligt, at den forelæggende ret ikke havde præciseret de fællesskabsretlige bestemmelser, den ønskede fortolket (præmis 12).

der meddeles de pågældende parter, før disse indlæg indgives [28].

51. Netop som følge af de grunde, der er nævnt i punkt 47, var de i artikel 23 i statutten for Domstolen omhandlede interesserede parters mulighed for at fremsætte skriftlige bemærkninger om fællesskabsretlige bestemmelser, der måtte være til hinder for nationale forskrifter såsom dem, der er indeholdt i artikel 16, stk. 1, første punktum, i det kongelige dekret af 8. april 1976 som udlagt af kassen i høj grad teoretisk, selv om den ikke er helt udelukket. Det er korrekt, at disse interesserede parter — som i henhold til artikel 104, stk. 4, i Domstolens procesreglement får meddelelse om de skriftlige bemærkninger, der er indgivet af Kommissionen — havde kunnet tage stilling hertil ved at fremsætte en begæring om berammelse af et retsmøde og følgelig fremsætte mundtlige bemærkninger hertil. Jeg skal imidlertid erindre om dels, at det kun er forelæggelsesbeslutningen, der i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen meddeles de interesserede parter, særligt medlemsstaterne, sammen med en oversættelse til det officielle sprog i hver medlemsstat [29], idet Kommissionens skriftlige bemærkninger i den foreliggende præjudicielle sag kun er blevet meddelt disse interesserede parter i deres originaludgave på processproget (fransk). Dels er det også muligheden for at indgive skriftlige bemærkninger, der skal bevares.

52. En udvidelse af genstanden for det præjudicielle spørgsmål som den af Kommissionen foreslåede forekommer derfor at indebære, at medlemsstaterne og parterne i hovedsagen må gives mulighed for at fremsætte skriftlige bemærkninger vedrørende det af Kommissionen rejste spørgsmål. Efter min opfattelse er det navnlig vigtigt, at den belgiske regering får lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, eftersom dette spørgsmål indirekte kan rejse tvivl om, hvorvidt en bestemmelse i den belgiske retsorden er forenelig med fællesskabsretten. Det er naturligvis stadig muligt at indhente de nævnte bemærkninger, men dette ville forsinke afgørelsen i denne sag.

53. Nævnte betragtninger er af en sådan karakter, at de efter min opfattelse taler imod en udvidelse af rækkevidden af den gennemgang, Domstolen skal foretage af Kommissionens spørgsmål inden for rammerne af den foreliggende procedure. Genstanden for det præjudicielle spørgsmål bør derfor efter min opfattelse holdes inden for de rammer, jeg har skitseret i punkt 29. Jeg bemærker endvidere, at Kommissionen til hver en tid kan forelægge Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt artikel 16, stk. 1, første punktum,

28 — Dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81-143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 6, og af 11.9.2003, sag C-207/01, Altair Chimica, Sml. I, s. 8875, præmis 25, samt kendelse af 23.3.1995, sag C-458/93, Saddik, Sml. I, s. 511, præmis 13, og Laguillaumie-kendelsen, præmis 14.

29 — Jf. Laguillaumie-kendelsen, præmis 24.

i kongeligt dekret af 8. april 1976 er forenelig med fællesskabsretten, ved at anlægge en traktatbrudssag i medfør af artikel 226 EF.

54. Det er således kun rent subsidiært og kun generelt, at jeg herefter skal behandle sagens kerne, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt artikel 10 EF er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter der i forbindelse med den kompetente nationale myndigheds udbetaling af familietillæg for en selvstændig erhvervsdrivendes forsørgelsesberettigede børn ikke kan tages hensyn til et barn, for hvilket der oppebæres familietillæg i medfør af tjenestemandsvedtægten eller ansættelsesvilkårene, ved fastlæggelsen af rækkefølgen af den erhvervsdrivendes øvrige børn, idet denne rækkefølge i henhold til de nationale bestemmelser påvirker størrelsen af de familietillæg, der skal udbetales for disse børn.

55. Kommissionen er af den opfattelse, at spørgsmålet skal besvares bekræftende, idet den herved har henvist til My-dommen [30], der efter dens opfattelse bør danne præcedens. Sagen vedrørte nationale bestemmelser, der ikke gav den kompetente sociale sikringsmyndighed adgang til at tage hensyn til tjenesteår tilbagelagt ved en fællesskabsinstitution med henblik på anerkendelse af ret til førtidspension efter en national ordning.

56. I ovennævnte dom fastslog Domstolen — idet den udtalte, at artikel 10 EF indebærer en pligt for medlemsstaterne til at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver — at denne bestemmelse, sammenholdt med vedtægten, er til hinder for sådanne nationale bestemmelser [31].

57. Jeg skal imidlertid understrege, at Domstolen nåede frem til denne konklusion efter at have konstateret, at sådanne nationale bestemmelser »kan udgøre en hindring og dermed afholde personer fra at udøve en erhvervsaktivitet ved en af Den Europæiske Unions institutioner, for så vidt som en arbejdstager, der tidligere har været tilknyttet en national pensionsordning, ved at acceptere en ansættelse ved en sådan institution risikerer at miste muligheden for at modtage en ydelse ved alderdom efter denne ordning, som han ville have været berettiget til, hvis han ikke havde accepteret denne ansættelse« [32].

58. Domstolen anså disse nationale bestemmelser for at være i strid med artikel 10 EF, sammenholdt med vedtægten, under henvisning til, at de nationale bestemmelser kunne gøre det sværere for Fællesskaberne at

30 — Nævnt ovenfor.

31 — Dommens præmis 48 og 49.

32 — Dommens præmis 47.

ansætte nationale medarbejdere, der har nået en vis alder, og dermed vanskeliggøre fællesskabsinstitutionernes virksomhed.

59. Domstolen har for øvrigt anvendt en lignende fremgangsmåde i Tither-sagen [33], der vedrørte en national ordning, der havde til formål at fremme erhvervelse og forbedring af private boliger. Personer, der oppebar skattefri indtægter i medfør af en særlig skattefritagelse eller skattefrihed, såsom tjenestemænd ved Fællesskaberne, var udelukket fra at opnå den pågældende fordel (tilskud til betaling af renter på realkreditlån). Den forelæggende ret havde anmodet Domstolen om navnlig at oplyse, om EØF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) pålægger den berørte medlemsstat at indrømme en sådan fordel også til disse retssubjekter, når de opfyldte de øvrige betingelser, der var fastsat i den pågældende ordning. Domstolen udtalte — idet den samtidig bemærkede, at den nævnte bestemmelse »bl.a. forbyder medlemsstaterne at træffe foranstaltninger, der kan vanskeliggøre fællesskabsinstitutionernes virksomhed« — at selv om en ordning som den i sagen omhandlede kunne »bevirke, at tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne går glip af en økonomisk fordel, som de ville kunne opnå, hvis de ikke var tjenestemænd eller ansatte ved Fællesskaberne«, kunne det dog ikke antages, »at ordningen vil kunne afholde nogen fra at søge ansættelse ved Fællesskaberne eller få dem til at opgive deres ansættelse ved Fællesskaberne«, hvorfor den ikke kunne »vanskeliggøre fællesskabsinstitutionernes virksomhed«. Domstolen konkluderede derfor, at EØF-traktatens artikel 5 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne afviser at give personer, der er tjenestemænd eller ansatte ved De Europæiske Fællesskaber, en fordel som den i hovedsagen omhandlede.

60. Med hensyn til den foreliggende præjudicielle forelæggelse kan det næppe hævdes, at en bestemmelse som artikel 16, stk. 1, første punktum, i det kongelige dekret af 8. april 1976, dersom den fortolkes således, at den inden for de rammer, den definerer, udelukker, at der tages hensyn til en selvstændig erhvervsdrivendes børn, for hvilke der oppebæres familietillæg i medfør af tjenestemandsvedtægten eller ansættelsesvilkårene, skulle kunne afholde nogen fra at søge ansættelse ved Fællesskaberne eller få dem til at opgive deres ansættelse ved Fællesskaberne. Kommissionen har selv i det foreliggende tilfælde anført, at de belgiske forskrifter ikke medfører et tab for den pågældende ansatte ved Fællesskaberne (Sophiane Gysens første mand, Adriens far), idet forskrifterne blot har den retsvirkning, at størrelsen af det familietillæg, kassen skal

33 — Dom af 22.3.1990, sag C-333/88, Sml. I, s. 1133.

betale til hans tidligere hustru for børnene Augustin og Elise, som hun har fået med sin anden mand, der ikke er tjenestemand eller ansat ved Fællesskaberne, nedsættes i forhold til det beløb, som ellers ville blive udbetalt [34]. Selv om det antages, at denne nedsættelse vil påvirke de samlede indtægter, som Sophiane Gysen kan råde over med henblik på at afholde udgifterne til den ældste søns underhold og følgelig i sidste ende påvirke udstrækningen af de forpligtelser, der påhviler drengens far, der er ansat ved Fællesskaberne, i form af betaling af et bidrag til afholdelse af disse udgifter, vil en sådan følge desuden være alt for indirekte og periferisk til at kunne fremkalde den nævnte demotiverende virkning eller det omhandlede incitament.

61. Kommissionen har ganske vist med rette anført, at anvendelsen af de belgiske forskrifter som fortolket ovenfor vil medføre, at Sophiane Gysen og hendes børn Augustin og Elise behandles ringere alene som følge af, at Adriens far er beskæftiget ved en fællesskabsinstitution, end de ville være blevet, hvis faderen ikke havde en sådan beskæftigelse [35]. Set i lyset af det fortolkningskriterium, der kan udledes af Tither-dommen og My-dommen, er en sådan forskelsbehandling efter min opfattelse imidlertid ikke ensbetydende med, at den belgiske stat har tilsidesat den loyale forpligtelse til samarbejde, der er fastsat i artikel 10 EF.

62. Jeg skal alene tilføje — idet det overskrider grænserne for den gennemgang, jeg har valgt at foretage, jf. punkt 29 og 53 — at en sådan forskelsbehandling formentlig ikke kan sanktioneres under henvisning til ligebehandlingsprincippet som et almindeligt fællesskabsretligt princip eller under henvisning til de konkrete udtryk herfor i navnlig artikel 12 EF (forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet) og artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 [36] om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (i medfør af hvilken bestemmelse en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, og som er beskæftiget på en anden medlemsstats område, »nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«). Sagsakterne i denne sag indeholder nemlig ingen elementer, der giver støtte for at antage, at der i denne sag er tale om en situation, der falder inden for fællesskabsrettens anvendelsesområde, og ikke om en udelukkende intern belgisk situation.

34 — Kommissionens skriftlige indlæg, punkt 37 og 38.

35 — Samme sted, punkt 40.

36 — EFT 1968 II, s. 467.

V — Forslag til afgørelse

63. Set i lyset af det anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Tribunal du travail de Bruxelles, på følgende måde:

»Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber er almengyldig, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Det tilkommer den nationale ret, der er ansvarlig for fortolkningen og anvendelsen af national ret, at afgøre, om sådanne retsakter henset til ovennævnte fortolkningsbidrag udgør en »international overenskomst om social sikring, der er i kraft i Belgien«, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den i hovedsagen omhandlede lovgivning.«