CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. MENGOZZI van 8 november 2007 [1]

I — Inleiding

1. Bij beslissing van 17 oktober 2006, ingekomen bij het Hof op 6 november 2006, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel (België) het Hof een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn. [2]

2. Deze vraag is gerezen in een geding tussen S. Gysen en een voorzorgsinstelling voor zelfstandigen naar Belgisch recht over de vaststelling van het bedrag van de kinderbijslag dat deze instelling krachtens de nationale wettelijke regeling aan Gysen moet uitkeren voor twee van haar drie kinderen.

II — Toepasselijke bepalingen

A — *Bepalingen van gemeenschapsrecht*

3. Verordening nr. 259/68 is overeenkomstig artikel 11, tweede alinea, ervan „verbindend in al haar onderdelen en […] rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat".

4. Artikel 67, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Ambtenarenstatuut"), zoals omschreven in artikel 2 van verordening nr. 259/68, zoals gewijzigd, voorziet

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — PB L 56, blz. 1.

voor genoemde ambtenaren in drie soorten gezinstoelagen: de kostwinnerstoelage, de kindertoelage en de toelage voor schoolgaande kinderen.

5. In de artikelen 1, 2 en 3 van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut zijn met name de voorwaarden voor toekenning van elk van deze toelagen en het bedrag daarvan vastgesteld.

6. Artikel 67, lid 2, bepaalt dat „de ambtenaar die de in dit artikel bedoelde gezinstoelagen geniet, verplicht is opgave te doen van soortgelijke toelagen uit andere bron"; deze „komen in mindering op die welke uit hoofde van de artikelen 1, 2 en 3 van bijlage VII worden uitbetaald".

7. Overeenkomstig de artikelen 20, tweede alinea, en 21 van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen (hierna: „RAP"), zoals omschreven in artikel 3 van verordening nr. 259/68, zoals gewijzigd, zijn artikel 67 van het Ambtenarenstatuut en de artikelen 1, 2 en 3 van bijlage VII daarbij van overeenkomstige toepassing op de tijdelijke functionarissen.

B — *Bepalingen van nationaal recht*

8. Overeenkomstig het Belgisch koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen [3] (hierna: „KB van 8 april 1976") wordt het bedrag van de kinderbijslag bepaald door de plaats (hierna: „rang") die elk kind dat recht geeft op een dergelijke bijslag naar leeftijd inneemt ten opzichte van de andere rechtgevende kinderen van de betrokken werknemer. Meer bepaald neemt dit bedrag toe naarmate er meer rechtgevende kinderen zijn: het bedrag is dus hoger voor het tweede kind dan voor het eerste en nog hoger voor het derde en volgende kinderen.

9. Artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976, zoals gewijzigd met terugwerkende kracht tot 1 juli 2001 bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 [4], luidt evenwel:

„Voor de toepassing van de artikelen 17, 19, 20 en 20 bis wordt de rang bepaald, rekening houdend met de volgorde van geboorten van de kinderen die rechtgevend zijn krachtens dit besluit, de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag

3 — *Belgisch Staatsblad* van 6 mei 1976, blz. 5952. Dit besluit is gaandeweg herhaaldelijk gewijzigd.

4 — *Belgisch Staatsblad* van 1 oktober 2003, blz. 48215.

voor loonarbeiders, het koninklijk besluit van 26 maart 1965 betreffende de kinderbijslag voor bepaalde categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel, de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag en de internationale overeenkomsten van de sociale zekerheid van kracht in België". [5]

III — Feiten en prejudiciële vraag

10. Gysen heeft de Belgische nationaliteit en is in België werkzaam als zelfstandige.

11. Zij heeft drie kinderen: Adrien, geboren in 1989 uit haar eerste huwelijk dat in 1993 is ontbonden, Augustin en Elise, respectievelijk geboren in 1994 en 1996 uit een tweede huwelijk, dat op zijn beurt in 2000 is ontbonden.

12. De eerste echtgenoot van Gysen, vader van Adrien, is op 1 december 2001 als tijdelijk functionaris aangesteld bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Sinds die datum ontvangt Gysen, die bij rechterlijke beslissing belast is met het ouderlijk gezag over Adrien, namens en voor rekening van de vader, van de Commissie het volledige bedrag van de toelage die overeenkomstig het Ambtenarenstatuut en de RAP voor Adrien als kind ten laste verschuldigd is.

13. Uit hoofde van een rechterlijke beslissing ontvangt Gysen ook de gezinsbijslagen die door VZW Groep S — Socialeverzekeringskas voor zelfstandigen (hierna: „verzekeringskas") worden uitgekeerd voor de twee jongste kinderen, waarover zij samen met haar tweede echtgenoot het ouderlijk gezag uitoefent.

14. Bij brief van 22 februari 2002 heeft Gysen de verzekeringskas laten weten dat zij sinds 1 december 2001 van de Commissie toelagen ontving voor Adrien.

15. Daarop heeft de verzekeringskas de betaling aan Gysen van kinderbijslag voor Adrien stopgezet; de bijslagen voor Augustin en Elise als kinderen van respectievelijk tweede en derde rang heeft zij haar wél verder uitgekeerd.

16. Vanaf maart 2003 heeft de verzekeringskas op de maandelijkse gezinsbijslagen van Gysen evenwel in totaal 2 284,84 EUR ingehouden, zijnde het onverschuldigde

5 — Voetnoot niet van belang voor de Nederlandse versie.

verschil tussen de reeds uitgekeerde bijslagen voor Augustin en Elise als kinderen van tweede en derde rang, en de bijslagen die volgens haar voor hen hadden moeten worden betaald als kinderen van eerste en tweede rang. Vanaf dat tijdstip heeft de verzekeringskas Gysen bijslagen betaald voor Augustin en Elise als kinderen van eerste en tweede rang. Zij ging er namelijk van uit dat voor de vaststelling van de rechtgevende kinderen in de zin van artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976 geen rekening kan worden gehouden met kinderen waarvoor een recht op gezinstoelagen van de Europese Gemeenschappen bestaat.

17. Gysen heeft zich vervolgens tot de Arbeidsrechtbank te Brussel gewend om voor recht te laten verklaren dat Augustin en Elise als kinderen van tweede en derde rang in de zin van genoemd artikel moeten worden beschouwd, alsmede om de verzekeringskas te doen veroordelen tot terugbetaling van de bedragen die sinds maart 2003 op de haar uitgekeerde bijslagen zijn ingehouden, en tot betaling van de achterstallen ten bedrage van het verschil tussen de voor deze kinderen uitgekeerde en de voor hen verschuldigde bijslagen.

18. Daarop heeft de genoemde rechtbank de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Kunnen of mogen verordening [nr. 259/68] en bijlage VII daarbij, getiteld ‚Nadere bepalingen betreffende bezoldiging […]', [in het bijzonder] artikel 67, lid 1, onder afdeling 1, ‚Gezinstoelagen', waaronder wordt begrepen:

a) de kostwinnerstoelage;

b) de kindertoelage;

c) de toelage voor schoolgaande kinderen,

al dan niet worden beschouwd als ‚een internationale overeenkomst van de sociale zekerheid van kracht in België', als bedoeld in de thans aan de orde zijnde nationale regeling?"

IV — Juridische analyse

19. Om het hoofdgeding te beslechten moet de verwijzende rechter uitmaken of bij de vaststelling van de rechtgevende kinderen van een zelfstandige, die nodig is ter bepaling van de rang van elk van deze kinderen en dus van het voor elk van hen uit te keren

bijslagbedrag, uit hoofde van de bepalingen van het KB van 8 april 1976 al dan niet rekening moet worden gehouden met de kinderen waarvoor de gemeenschapsinstellingen op grond van het Ambtenarenstatuut en de RAP gezinstoelagen uitkeren.

20. Partijen in het hoofdgeding hebben voor de verwijzende rechter discussie gevoerd over de draagwijdte van het begrip internationale overeenkomst van de sociale zekerheid van kracht in België in de zin van artikel 16, § 1, eerste alinea, van genoemd KB. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, is de uitdrukking „internationale overeenkomsten van de sociale zekerheid van kracht in België" in dit artikel ingevoegd bij koninklijk besluit van 7 september 2003 na uitspraak van arrest nr. 106/2001 [6] van het Belgisch Arbitragehof [7] van 13 juli 2001, waarbij is geoordeeld dat artikel 42 van de bij koninklijk besluit van 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders [8] in strijd was met de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, inzake het gelijkheids- en het non-discriminatiebeginsel, „in zoverre het voor de berekening van de rang die het bedrag van de kinderbijslag bepaalt, de inaanmerkingneming van de rechtgevende kinderen beperkt[e] tot diegenen die dat voordeel genieten krachtens de genoemde gecoördineerde wetten, zonder dat rekening kan worden gehouden met het kind dat recht geeft op kinderbijslag krachtens de wetgeving van een lidstaat van de Europese Unie die door het communautaire recht toepasselijk werd verklaard" [9].

21. In het hoofdgeding heeft Gysen aangevoerd dat het begrip „internationale overeenkomst van de sociale zekerheid van kracht in België" in de zin van artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976 ook betrekking heeft op de juridisch bindende bepalingen die, zoals de bepalingen van het Ambtenarenstatuut, zijn vastgesteld in het kader van een volkenrechtelijke instelling.

22. Volgens de verzekeringskas geldt de uitbreiding van de werkingssfeer van genoemde bepaling bij koninklijk besluit van 7 september 2003 daarentegen alleen voor landen waarmee België internationale multilaterale of bilaterale overeenkomsten inzake sociale zekerheid heeft gesloten. Volgens haar bestaat er evenwel geen overeenkomst tussen België en de Europese of internationale instellingen die aan hun personeelsleden gezinstoelagen betalen.

6 — *Belgisch Staatsblad* van 13 november 2001, blz. 38689.

7 — Bij grondwetswijziging van 7 mei 2007 is de naam van het Arbitragehof gewijzigd in Grondwettelijk Hof (*Belgisch Staatsblad* van 8 mei 2007, blz. 25101 en 25102).

8 — *Belgisch Staatsblad* van 22 december 1939, blz. 8702.

9 — Zie dictum van het betrokken arrest.

23. De verzekeringskas heeft erop gewezen dat hoewel de verdragen tot oprichting van de Gemeenschappen in België geldende internationale overeenkomsten zijn en een aantal voorschriften van deze internationale organisatie rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten, de bepalingen van het Ambtenarenstatuut, ofschoon daarbij aan de gemeenschapsambtenaren rechten worden verleend die zij tegenover hun werkgever geldend kunnen maken, geen onmiddellijke en rechtstreekse werking hebben in de Belgische rechtsorde.

24. In de verwijzingsbeslissing wordt vervolgens gerefereerd aan het advies van het Openbaar Ministerie in het hoofdgeding, naar luid waarvan verordening nr. 259/68, die haar rechtsgrondslag vindt in twee door België geratificeerde internationale verdragen — het EG-Verdrag en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de ambtenaren en personeelsleden van de Europese Gemeenschappen [10] — en volgens artikel 11 ervan verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, moet worden geacht te vallen onder het begrip internationale overeenkomst van de sociale zekerheid van kracht in België in de zin van artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976.

25. Na de standpunten van partijen en van het Openbaar Ministerie, zoals hierboven weergegeven, te hebben uiteengezet, en te hebben opgemerkt dat laatstgenoemde bepaling, voor zover deze verwijst naar de „internationale overeenkomsten van de sociale zekerheid van kracht in België", anders is geformuleerd dan andere nationale voorschriften waarin op het specifieke gebied van de pensioenen uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan het „statuut van toepassing op het personeel van een volkenrechtelijke instelling", gaat de verwijzende rechter zonder verdere preciseringen over tot het formuleren van de betrokken prejudiciële vraag.

26. Het is duidelijk dat de prejudiciële vraag, zoals geformuleerd in de verwijzingsbeslissing, niet binnen de bevoegdheid van het Hof valt. Met zijn vraag of het Ambtenarenstatuut en bijlage VII daarbij een „internationale overeenkomst van de sociale zekerheid van kracht in België" in de zin van artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976 vormen, verzoekt de verwijzende rechter het Hof immers om uitlegging van een bepaling van Belgisch recht. [11] Zoals bekend is in het kader van het bij artikel 234 EG ingevoerde stelsel van rechterlijke samenwerking de uitlegging van nationale bepalingen een zaak van de nationale rechter en niet van het Hof. [12]

27. Wat onder „internationale overeenkomst van de sociale zekerheid van kracht in België" in de zin van genoemde nationale bepaling dient te worden verstaan, moet

10 — PB 1967, 152, blz. 13.

11 — Opgemerkt zij dat hoewel de tekst van deze nationale bepaling niet is opgenomen in de verwijzingsbeslissing, maar in het dossier van de nationale zaak dat samen met het verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof is overgelegd, uit de verwijzingsbeslissing toch kan worden opgemaakt wat de strekking van deze bepaling is.

12 — Arresten van 12 oktober 1993, Vanacker en Lesage (C-37/92, Jurispr. blz. I-4947, punt 7), en 20 oktober 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal e.a. (C-511/03, Jurispr. blz. I-8979, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

bijgevolg door de verwijzende rechter zelf worden uitgemaakt. Het behoort ook tot zijn bevoegdheid om de werkingssfeer van deze bepaling vast te stellen, en dus om te beoordelen of het Ambtenarenstatuut en de RAP onder dit normatief begrip vallen. Het Hof kan alleen verduidelijken wat het rechtskarakter van deze teksten is, zodat de verwijzende rechter tot deze beoordeling kan overgaan.

28. Deze verduidelijkingen, hoewel niet twijfelachtig of ingewikkeld, zijn des te relevanter in het licht van bepaalde verklaringen die voor de verwijzende rechter zijn gedaan. Ik wijs in het bijzonder erop dat de verzekeringskas in het hoofdgeding heeft betoogd dat de bepalingen van het Ambtenarenstatuut geen onmiddellijke en rechtstreekse werking in de Belgische rechtsorde hebben, ofschoon daarbij aan de gemeenschapsambtenaren rechten worden toegekend die zij ten opzichte van hun werkgever kunnen doen gelden.

29. Mijns inziens kan de prejudiciële vraag dan ook aldus worden geherformuleerd dat de verwijzende rechter daarmee wenst te vernemen wat het rechtskarakter van het Ambtenarenstatuut en de RAP is en of deze eventueel rechtstreeks toepasselijk zijn in de Belgische rechtsorde.

30. Dienaangaande zij om te beginnen eraan herinnerd dat het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen door de Raad zijn vastgesteld in uitvoering van de bepaling van het EG-Verdrag (thans artikel 283 EG) waarbij hij ermee wordt belast zulks te doen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de andere betrokken instellingen.[13] Een aantal bepalingen van het Ambtenarenstatuut en de RAP vormen voorts de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, in het bijzonder van de artikelen 7 en 12 tot en met 16 daarvan, dat als bijlage bij de Verdragen tot instelling van de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kernenergie dezelfde aard en rang als deze verdragen heeft.

31. Verder zij erop gewezen dat het Ambtenarenstatuut en de RAP, zoals het Hof reeds heeft benadrukt, zijn vastgesteld bij verordening nr. 259/68, en dat deze verordening overeenkomstig artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag (thans artikel 249, tweede alinea, EG) algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat[14], zoals overigens in artikel 11 van de verordening zelf is bepaald. Hieruit volgt volgens het Hof dat

13 — Verordening nr. 259/68 is meer bepaald vastgesteld op de grondslag van artikel 24, lid 1, van het Verdrag tot instelling van een Raad en een Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (PB 1967, 152, blz. 2). Bij genoemd artikel is het daarvóór geldende artikel 212 EEG-Verdrag ingetrokken; de bewoordingen daarvan zijn overgenomen in artikel 283 EG.

14 — Arresten van 20 oktober 1981, Commissie/België (137/80, Jurispr. blz. 2393, punt 7), en 7 mei 1987, Commissie/België (186/85, Jurispr. blz. 2029, punt 21).

het Ambtenarenstatuut en de RAP, naast de werking die zij binnen de communautaire administratie hebben, tevens de lidstaten binden in al die opzichten waarin hun medewerking noodzakelijk is voor de toepassing ervan. [15]

32. Zo bijvoorbeeld heeft het Hof opgemerkt dat artikel 67, lid 2, van het Ambtenarenstatuut de conflicten tussen het communautaire stelsel en de verschillende nationale stelsels aldus regelt, dat de gezinstoelagen van het Statuut aan de rechthebbenden slechts worden uitbetaald voor zover zij hoger zijn dan het bedrag van soortgelijke toelagen die worden uitgekeerd krachtens het stelsel van een lidstaat, en geoordeeld dat „aangezien het aanvullende karakter van de […] toelagen [van het Ambtenarenstatuut] zijn grondslag vindt in artikel 67, lid 2, zelf, dit wil zeggen in een bepaling van een verordening in de zin van artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag, de lidstaten eraan zijn gebonden en er door nationale wettelijke bepalingen geen afbreuk aan mag worden gedaan". [16]

33. Het Ambtenarenstatuut en de RAP zijn dus bindend voor alle lidstaten, ook voor België. Overigens kan niet worden gesteld dat deze in casu voor de Belgische autoriteiten niet verbindend zouden zijn omdat het Hof tevens heeft geoordeeld dat artikel 67, lid 2, van het Ambtenarenstatuut „geen verplichtingen meebrengt voor de lidstaten in gevallen waarin de echtgenoot van de ambtenaar, van de gepensioneerde ambtenaar of van het andere personeelslid van de Gemeenschappen op het grondgebied van een lidstaat als zelfstandige werkzaam is". [17]

34. Hiermee bedoelt het Hof alleen dat het een lidstaat niet verboden is de bij zijn eigen wettelijke regeling vastgestelde gezinstoelagen te weigeren op grond dat de rechthebbenden voor hetzelfde kind de op grond van het Ambtenarenstatuut en de RAP uitgekeerde gezinstoelagen kunnen genieten wanneer de echtgenoot van de ambtenaar of functionaris van de Gemeenschappen op het grondgebied van die lidstaat werkzaam is als zelfstandige. [18] Zoals het Hof heeft opgemerkt, „zijn de toelagen van dezelfde aard die volgens de betrokken bepaling in mindering moeten worden gebracht op de […] gezinstoelagen [van het Ambtenarenstatuut], zodat de laatste door de Instellingen niet meer behoeven te worden betaald, immers enkel die welke worden toegekend in verband met het verrichten van arbeid in loondienst". [19] Dat artikel 67, lid 2, van het Ambtenarenstatuut in de genoemde gevallen niet van toepassing is, doet evenwel niet af aan de

15 — Arresten van 20 oktober 1981, Commissie/België, reeds aangehaald, punt 8, en 7 mei 1987, Commissie/België, reeds aangehaald, punt 21.

16 — Arrest van 7 mei 1987, Commissie/België, reeds aangehaald, punt 23.

17 — Ibid., punt 34.

18 — Ibid., punt 33.

19 — Ibid.

bindende kracht en de rechtstreekse toepasselijkheid van het Ambtenarenstatuut zelf en de RAP in alle lidstaten, waaronder België.

35. Gelet op het voorgaande, zou het antwoord op de prejudiciële vraag aan het Hof gewoon kunnen luiden dat het Ambtenarenstatuut en de RAP, die bij gemeenschapsverordening zijn vastgesteld, algemene strekking hebben, verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

36. De Commissie, die behalve Gysen als enige schriftelijke opmerkingen in de onderhavige prejudiciële procedure heeft ingediend, stelt evenwel voor om de prejudiciële vraag in veel ruimere zin te herformuleren dan ikzelf in punt 29 supra in overweging heb gegeven. Volgens haar wenst de verwijzende rechter namelijk in wezen te vernemen „of het gemeenschapsrecht aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling waarbij, wanneer de gezinstoelagen waarop een zelfstandige recht heeft, integraal op grond van de bij het Ambtenarenstatuut ingevoerde gemeenschapsregeling worden uitbetaald, het kind dat recht geeft op die toelagen niet meer in aanmerking mag worden genomen voor de vaststelling van de rang van de kinderen van deze zelfstandige, die bepalend is voor het bedrag van de gezinstoelagen [die voor zijn andere kinderen moeten worden uitgekeerd]".

37. Aldus geformuleerd, zou de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vraag niet louter verduidelijking wensen te verkrijgen over het rechtskarakter van het Ambtenarenstatuut en de RAP, zodat hij kan nagaan of deze regelingen vallen onder het normatief begrip „internationale overeenkomsten van de sociale zekerheid van kracht in België", waarvan hij de strekking naar nationaal recht moet vaststellen.

38. De vraag zou veeleer, of althans tevens, luiden of het gemeenschapsrecht als rechtsbron van hogere rang grenzen stelt aan de uitlegging en de toepassing van de betrokken nationale bepaling. Gelet op de verplichting van de nationale rechter om de nationale bepaling zoveel mogelijk in overeenstemming met het gemeenschapsrecht uit te leggen, en in bepaalde omstandigheden — voor zover een dergelijke conforme uitlegging niet mogelijk is — buiten toepassing te laten, dient met andere woorden te worden uitgemaakt door welke gemeenschapsrechtelijke criteria de verwijzende rechter zich moet laten leiden bij de vaststelling van de strekking van genoemd nationaal normatief begrip, en in voorkomend geval, bij de beoordeling of de bepaling waarin het begrip is verankerd, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, voor zover dit begrip niet aldus kan worden uitgelegd dat het ook betrekking heeft op het Ambtenarenstatuut en de RAP.

39. Men kan zich afvragen of de prejudiciële vraag in de formulering die de Commissie voorstelt, door de wezenlijke verruiming

van het voorwerp van de door de verwijzende rechter gestelde vraag, het kader van de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechters zoals vastgesteld in het bij artikel 234 EG ingevoerde stelsel, niet overschrijdt.

40. In dit verband herinner ik eraan dat het Hof, wanneer vragen onjuist zijn geformuleerd of buiten het kader van de hem bij artikel 234 EG verleende bevoegdheid vallen, volgens de rechtspraak uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van gemeenschapsrecht dient te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven. [20]

41. Om de rechter die een prejudiciële vraag heeft voorgelegd, een bruikbaar antwoord te geven, kan het Hof het nodig achten bepalingen van het gemeenschapsrecht in aanmerking te nemen die de nationale rechter in zijn vraag niet heeft vermeld. [21] Dat is al gebeurd zowel wanneer in de prejudiciële vraag aan het Hof werd gerefereerd aan gemeenschapsrechtelijke bepalingen die irrelevant waren voor de aan de prejudiciële procedure ten grondslag liggende situatie [22] als wanneer in die vraag geen specifieke bepaling van het gemeenschapsrecht werd genoemd, maar in het algemeen naar het EG-Verdrag of het gemeenschapsrecht werd verwezen. [23]

42. In de rechtspraak zijn verschillende gevallen bekend waarin het Hof het voorwerp van de gestelde prejudiciële vraag heeft verruimd en uitspraak heeft gedaan over de geldigheid van bepalingen van gemeenschapsrecht, terwijl uit de formulering van de prejudiciële vraag kon worden afgeleid dat de nationale rechter enkel om uitlegging van die bepalingen verzocht. [24]

43. Het Hof lijkt zich dus een grote manoeuvreerruimte voor te behouden bij de vaststelling van de elementen van gemeenschapsrecht die met het oog op de beslechting van het nationale geding, uitlegging behoeven, en zulks in overeenstemming met de verplichting om de verwijzende rechter een „bruikbaar antwoord" te geven en in een geest van volledige samenwerking met deze laatste. Bij de rechterlijke samenwerking

20 — Zie, onder vele andere, arresten van 20 maart 1986, Tissier (35/85, Jurispr. blz. 1207, punt 9), en 18 november 1999, Teckal (C-107/98, Jurispr. blz. I-8121, punt 34).

21 — Arrest Tissier, reeds aangehaald, punt 9; arresten 2 februari 1994, Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Jurispr. blz. I-317, punt 7), en 7 november 2002, Bourrasse en Perchicot (C-228/01 en C-289/01, Jurispr. blz. I-10213, punt 33).

22 — Zie bijvoorbeeld arresten van 27 maart 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Jurispr. blz. I-1323), en 6 april 1995, Flip en O. Verdegem (C-315/93, Jurispr. blz. I-913); arresten Teckal, reeds aangehaald, en Bourrasse en Perchicot, reeds aangehaald.

23 — Zie bijvoorbeeld arresten van 14 juli 1971, Muller e.a. (10/71, Jurispr. blz. 723); 13 december 1984, Haug-Adrion (251/83, Jurispr. blz. 4277); Tissier, reeds aangehaald; 19 november 1991, Aliments Morvan (C-235/90, Jurispr. blz. I-5419), en 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, Jurispr. blz. I-4705).

24 — Zie bijvoorbeeld arresten van 3 februari 1977, Strehl (62/76, Jurispr. blz. 211); 15 oktober 1980, Roquette Frères (145/79, Jurispr. blz. 2917), en 14 juni 1990, Weiser (C-37/89, Jurispr. blz. I-2395).

overeenkomstig artikel 234 EG, waarbij de nationale rechter en het Hof — elk volgens hun eigen competentie — geroepen zijn om rechtstreeks en wederzijds bij te dragen tot het vinden van een beslissing waardoor de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in alle lidstaten wordt gewaarborgd, moet elk streng formalisme dat de procedure alleen maar zou vertragen, worden geweerd. [25] De ruime mogelijkheid die het Hof openhoudt om prejudiciële vragen te herformuleren, ook met verruiming van het voorwerp ervan, is dus ook ingegeven door redenen van proceseconomie, omdat zo kan worden vermeden dat anders waarschijnlijk een nieuw verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend.

44. Hoewel de prejudiciële vraag van de Arbeidsrechtbank te Brussel in de door de Commissie voorgestelde herformulering de ruime grenzen van de prejudiciële bevoegdheid van het Hof, zoals vastgesteld in de rechtspraak, niet lijkt te overschrijden, betekent dit uiteraard niet dat het Hof verplicht is om die formulering over te nemen.

45. Voor zover aan de in de rechtspraak vastgestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden is voldaan, is het Hof overeenkomstig de artikelen 10 EG en 234 EG weliswaar gehouden een antwoord te geven op de vragen naar uitlegging van het gemeenschapsrecht die de verwijzende rechter stelt, maar het is niet verplicht vragen te beantwoorden die niet door deze rechter worden gesteld, maar door belanghebbende partijen bij de prejudiciële procedure — te weten, overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie, de partijen bij het hoofdgeding, de lidstaten, de Commissie en, in voorkomend geval, het Europees Parlement, de Raad en de Europese Centrale Bank, alsmede, wanneer het een van de toepassingsgebieden van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte betreft, de staten — niet zijnde lidstaten — die partij zijn bij deze Overeenkomst en de daarin bedoelde Toezichthoudende Autoriteit.

46. Het Hof moet zijn bevoegdheid om de verwijzende rechter een uitlegging van het gemeenschapsrecht te verstrekken die verder gaat dan waarom deze rechter heeft verzocht, omzichtig en op grond van doelmatigheidsoverwegingen uitoefenen.

47. In de onderhavige zaak reikt de door de Commissie opgeworpen vraag mijns inziens veel verder dan de bedoelingen van de verwijzende rechter. Uit geen enkele passage in de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Arbeidsrechtbank te Brussel twijfelt aan de verenigbaarheid van artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976 — welke bepaling hij overigens zelfs niet summier

25 — Arrest van 1 december 1965, Schwarze (16/65, Jurispr. blz. 910 en vooral blz. 922).

heeft uitgelegd — met voorschriften of beginselen van het gemeenschapsrecht. De situatie verschilt dus wel degelijk van die waarin een verwijzende rechter zich afvraagt of een bepaalde nationale regeling die hij uitlegt, verenigbaar is met een specifiek voorschrift van het gemeenschapsrecht, en waarbij het Hof, *in het licht van de essentie van de door deze rechter uiteengezette problematiek*, antwoordt dat dit voorschrift geen toepassing vindt op dat concrete geval en uitlegging verstrekt van een andere bepaling van gemeenschapsrecht die daarop wél van toepassing is en waarmee die nationale regeling in strijd blijkt. [26]

48. Naar mijn mening is de door de Commissie voorgestelde herformulering van de prejudiciële vraag overigens niet nodig om de nuttige werking van de prejudiciële verwijzing te waarborgen. Zoals uiteengezet, kan de vraag van de verwijzende rechter, hoewel zij inadequaat is geformuleerd, worden uitgedrukt in de in punt 29 supra weergegeven bewoordingen, zodat het Hof alsnog een bruikbaar antwoord kan geven.

49. Verder acht ik het hoe dan ook niet nodig dat het Hof overal in het gemeenschapsrecht op zoek gaat naar een bepaling die eventueel in de weg staat aan een nationale regeling als beschreven in de door de Commissie voorgestelde formulering van de vraag. Het Hof zou hoogstens de strekking moeten onderzoeken van de enige gemeenschapsbepaling die de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen concreet noemt, namelijk artikel 10 EG, en dat mijns inziens naar analogie van de recente tendens in de rechtspraak waarbij op het punt van de ontvankelijkheid van prejudiciële vragen in het bijzonder van de verwijzende rechter wordt verlangd dat hij vermeldt waarom hij precies twijfelt aan de uitlegging van het gemeenschapsrecht en een prejudiciële uitspraak van het Hof nodig acht, alsmede dat hij toch enigszins uiteenzet waarom hij om uitlegging van bepaalde communautaire voorschriften verzoekt en welk verband hij legt tussen deze voorschriften en de in het hem voorgelegde geding toepasselijke nationale wettelijke regeling. [27]

50. Ik breng ten slotte in herinnering dat het Hof erop dient toe te zien dat de belanghebbende partijen in de zin van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie de mogelijkheid behouden om schriftelijke opmerkingen in te dienen, nu hun voorafgaand aan de indiening van deze opmerkingen alleen de

26 — Zij bijvoorbeeld arrest van 16 december 2004, My (C-293/03, Jurispr. blz. I-12013).

27 — Beschikkingen van 28 juni 2000, Laguillaumie (C-116/00, Jurispr. blz. I-4979, punt 16); 19 oktober 2004, Provvidenza Regio (C-425/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 9); 1 december 2005, Dhumeaux e.a. (C-116/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 21), en 13 juli 2006, Eurodomus (C-166/06, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 7-8). Uit de tweede van deze beschikkingen van niet-ontvankelijkheid blijkt meer bepaald dat de verwijzende rechter niet had vermeld voor welke bepalingen van gemeenschapsrecht hij om uitlegging verzocht (punt 12).

verwijzingsbeschikkingen ter kennis worden gebracht.[28]

51. Precies omwille van de in punt 47 supra genoemde redenen was de mogelijkheid voor de belanghebbende partijen in de zin van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie om via schriftelijke opmerkingen hun standpunt kenbaar te maken over de vraag of bepaalde voorschriften van gemeenschapsrecht eventueel in de weg staan aan een nationale regeling als die van artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976, zoals uitgelegd door de verzekeringskas, weliswaar zeker niet uitgesloten, maar toch zeer theoretisch. Het is juist dat deze belanghebbenden — die overeenkomstig artikel 104, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in kennis zijn gesteld van de door de Commissie ingediende schriftelijke opmerkingen — ter zake een standpunt hadden kunnen innemen en om een hoorzitting hadden kunnen verzoeken, teneinde hun opmerkingen mondeling te kunnen maken. Enerzijds mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat aan de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie bedoelde belanghebbende partijen, in het bijzonder de lidstaten, alleen de verwijzingsbeslissing tezamen met een vertaling in de officiële taal van elke lidstaat wordt bezorgd[29], terwijl de schriftelijke opmerkingen die de Commissie in de onderhavige prejudiciële procedure heeft ingediend, hun enkel in hun oorspronkelijke versie in de procestaal (het Frans) zijn betekend. Anderzijds is het de mogelijkheid om *schriftelijke* opmerkingen te maken die moet worden gewaarborgd.

52. Het komt mij dan ook voor dat een verruiming van het voorwerp van de prejudiciële vraag zoals voorgesteld door de Commissie impliceert dat de lidstaten en partijen in het hoofdgeding de mogelijkheid krijgen om schriftelijk hun mening over de door de Commissie opgeworpen vraag kenbaar te maken. Mijns inziens is van bijzonder belang dat met name de Belgische regering om indiening van opmerkingen wordt verzocht, daar deze vraag de verenigbaarheid van een Belgische rechtsbepaling met het gemeenschapsrecht indirect ter discussie kan stellen. Het maken van mondelinge opmerkingen blijft uiteraard mogelijk, maar zou de termijn waarbinnen de onderhavige procedure wordt afgedaan, langer maken.

53. Uit het voorgaande volgt mijns inziens dat het onderzoek van het Hof in het kader van onderhavige procedure niet mag worden verruimd tot de door de Commissie voorgestelde vraag. Het voorwerp van de prejudiciële vraag zou dus binnen de grenzen moeten blijven die ik in punt 29 supra heb getrokken. Verder herinner ik eraan dat de Commissie het vraagstuk van de verenigbaarheid van artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976 met het

28 — Arresten van 1 april 1982, Holdijk e.a. (141/81–143/81, Jurispr. blz. 1299, punt 6), en 11 september 2003, Altair Chimica (C-207/01, Jurispr. blz. I-8875, punt 25); beschikkingen van 23 maart 1995, Saddik (C-458/93, Jurispr. blz. I-511, punt 13), en Laguillaumie, reeds aangehaald, punt 14.

29 — Zie beschikking Laguillaumie, reeds aangehaald, punt 24.

gemeenschapsrecht altijd aan het Hof kan voorleggen door een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG in te leiden.

54. Hierna onderzoek ik dan ook slechts subsidiair en in grote lijnen of artikel 10 EG al dan niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan bij de uitbetaling door de nationale bevoegde instantie van gezinstoelagen voor de kinderen die ten laste komen van een zelfstandige, met het kind waarvoor deze zelfstandige gezinstoelagen ontvangt uit hoofde van het Ambtenarenstatuut of de RAP geen rekening wordt gehouden voor de vaststelling van de rang van de andere kinderen van deze zelfstandige, die overeenkomstig die regeling bepalend is voor het bedrag van de gezinstoelagen die voor laatstbedoelde kinderen moeten worden uitgekeerd.

55. Volgens de Commissie moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Zij beroept zich daarbij op de precedentswaarde van het arrest My [30], waarin een nationale regeling aan de orde was op grond waarvan de bevoegde voorzorgsinstelling voor het ontstaan van een recht op een vervroegd rustpensioen krachtens het nationale stelsel geen rekening mocht houden met de in dienst van een gemeenschapsinstelling gewerkte jaren.

56. In dat arrest heeft het Hof namelijk geoordeeld dat artikel 10 EG de lidstaten de verplichting oplegt om de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken, zodat dit artikel, in samenhang met de bepalingen van het Ambtenarenstatuut, in de weg staat aan een dergelijke nationale regeling. [31]

57. Evenwel mag niet eraan worden voorbijgegaan dat het Hof tot deze vaststelling is gekomen na te hebben geconstateerd dat de bedoelde nationale regeling „de uitoefening van een beroepsactiviteit bij een instelling van de Europese Unie kan belemmeren en bijgevolg ontmoedigen, aangezien een werknemer die tevoren bij een nationale pensioenregeling was aangesloten, door zijn indiensttreding bij een dergelijke instelling het risico loopt dat hij geen aanspraak meer kan maken op een ouderdomsuitkering uit hoofde van die regeling waarop hij recht zou hebben gehad indien hij deze betrekking niet had aanvaard". [32]

58. Bij de vaststelling dat die nationale regeling in strijd was met artikel 10 EG, zij het in samenhang met het Ambtenarenstatuut, heeft het Hof dus belang gehecht aan het feit dat deze de aanwerving door de Gemeenschappen van nationale ambtenaren

30 — Reeds aangehaald.

31 — Ibid., punten 48-49.

32 — Ibid., punt 47.

met een bepaalde dienstanciënniteit zou kunnen bemoeilijken en daardoor de goede werking van de gemeenschapsinstellingen belemmeren.

59. Een soortgelijke benadering had het Hof overigens eerder al in het arrest Tither [33] gevolgd. Die zaak betrof een nationale regeling voor het bevorderen van de verwerving en verbetering van woningen, waarbij het voordeel van deze regeling (rentesubsidies in het kader van hypothecaire leningen) werd geweigerd aan personen die uit hoofde van een ambt een salaris genoten dat ingevolge een bijzondere vrijstelling of vrijdom niet belastbaar was, en dus aan de ambtenaren van de Gemeenschap. De verwijzende rechter had het Hof met name verzocht om vast te stellen of de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 5 EEG-Verdrag (thans artikel 10 EG) verplicht was het voordeel ook toe te kennen aan bedoelde personen wanneer zij aan de overige voorwaarden van de regeling in kwestie voldeden. Het Hof heeft eraan herinnerd dat deze bepaling „de lidstaten [met name] verbiedt maatregelen te nemen die de goede werking van de gemeenschapsinstellingen kunnen belemmeren", en opgemerkt dat ofschoon een maatregel als de regeling in geding „tot gevolg kan hebben, dat ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen verstoken blijven van een financieel voordeel dat zij wel zouden genieten wanneer zij niet die hoedanigheid hadden", het niet leek te gaan om „een maatregel die bepaalde personen ervan kan weerhouden, in dienst van de Gemeenschappen te treden, of kan doen besluiten om hun betrekking bij de Gemeenschappen op te zeggen", dat wil zeggen een „maatregel die de goede werking van de gemeenschapsinstellingen belemmert". Het Hof is derhalve tot de vaststelling gekomen dat artikel 5 EEG-Verdrag de lidstaten niet verbood de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen een voordeel weigeren als dat waarin was voorzien bij de nationale regeling aan de orde in bedoeld hoofdgeding.

60. Wat nu de onderhavige prejudiciële procedure betreft, kan mijns inziens bezwaarlijk worden gesteld dat een regeling als die van artikel 16, § 1, eerste alinea, van het KB van 8 april 1976 — wanneer zij aldus wordt uitgelegd dat in het daarin vastgestelde kader geen rekening mag worden gehouden met de kinderen van de zelfstandige die recht geven op gezinstoelagen uit hoofde van het Ambtenarenstatuut en de RAP — bepaalde personen ervan kan weerhouden om in dienst van de Gemeenschappen te treden, of kan doen besluiten om hun betrekking daar op te zeggen. Wat de onderhavige zaak betreft stelt de Commissie zelf dat het betrokken personeelslid van de Gemeenschappen (de eerste echtgenoot van Gysen, vader van Adrien) als gevolg van de Belgische regeling niets verliest, nu deze regeling gewoon ertoe leidt dat de verzekeringskas een lager bedrag aan

33 — Arrest van 22 maart 1990 (C-333/88, Jurispr. blz. I-1133).

gezinsbijslagen dan anders moet uitkeren aan zijn ex-echtgenote voor Augustin en Elise, de kinderen die zij heeft met haar tweede echtgenoot, die geen ambtenaar of ander personeelslid van de Gemeenschappen is. [34] Zelfs aangenomen dat deze lagere uitkering uiteindelijk gevolgen heeft voor de middelen die Gysen kan gebruiken om te voorzien in het onderhoud van het eerste kind, en dus voor de vader van dit kind, die personeelslid van de Gemeenschappen is, ertoe kan leiden dat hij meer onderhoudsgeld moet betalen, is deze impact te indirect en gering om iemand ervan te weerhouden om in dienst van de Gemeenschappen te treden, of te doen besluiten om zijn betrekking daar op te zeggen.

61. De Commissie wijst er weliswaar terecht op dat Gysen en haar kinderen Augustin en Elise als gevolg van de Belgische regeling, wanneer die wordt uitgelegd zoals aangegeven in het vorige punt, uiteindelijk alleen maar omdat Adriens vader in dienst is van een gemeenschapsinstelling, slechter worden behandeld dan wanneer deze man dat niet zou zijn. [35] Gelet op het uitleggingscriterium dat voortvloeit uit de reeds aangehaalde arresten Tither en My, kan mijns inziens evenwel niet worden gesteld dat de Belgische Staat met een dergelijke ongelijke behandeling de in artikel 10 EG neergelegde plicht tot loyale samenwerking met de gemeenschapsinstellingen heeft geschonden.

62. Het hoeft geen betoog — daar zulks buiten het bestek van het onderzoek valt zoals ik dat in de punten 29 en 53 supra heb afgebakend — dat deze ongelijke behandeling niet lijkt te kunnen worden aangevochten op grond van het beginsel van gelijke behandeling als algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht of de specifieke uitdrukkingen daarvan, in het bijzonder artikel 12 EG (verbod van discriminatie op grond van nationaliteit) en artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap [36] (op grond waarvan een werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld „dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers geniet"). In de processtukken van de onderhavige zaak wijst namelijk niets erop dat het in casu zou gaan om een situatie die binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt, en niet om een zuiver interne situatie van de Belgische Staat.

34 — Punten 37-38 van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

35 — Ibid. punt 40.

36 — PB L 257, blz. 2.

V — Conclusie

63. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van de Arbeidsrechtbank te Brussel te beantwoorden als volgt:

„Het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, zoals vastgesteld bij verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968, hebben algemene strekking, zijn verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten.

Het staat aan de verwijzende rechter, die het nationale recht moet uitleggen en toepassen, om in het licht van deze kenmerken uit te maken of het bij deze handelingen gaat om een ‚internationale overeenkomst van de sociale zekerheid van kracht in België' in de zin van de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is."