FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

föredraget den 8 november 2007 [1]

I — Inledning

1. Genom beslut av den 17 oktober 2006, som inkom till domstolen den 6 november 2006, har Tribunal du travail de Bruxelles (Belgien) ställt en fråga till domstolen om tolkningen av rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän. [2]

2. Denna fråga har ställts i samband med en tvist mellan Sophiane Gysen och ett försäkringsorgan enligt belgisk rätt för egenföretagare när det gäller vilket belopp för barntillägg som detta organ med stöd av den nationella lagstiftningen skall utbetala till Sophiane Gysen för två av hennes tre barn.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

3. Enligt artikel 11 andra stycket i förordning nr 259/68 är denna ”till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater”.

4. I artikel 67.1 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) – såsom de definieras i artikel 2 i förordning nr 259/68 och såsom de följer av successiva ändringar av den sistnämnda artikeln – föreskrivs för de ovannämnda tjänstemännen tre

1 — Originalspråk: italienska.

2 — EGT L 56, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 39.

typer av familjetillägg, nämligen hushållstillägg, barntillägg och utbildningstillägg.

5. I artiklarna 1, 2 och 3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna fastställs särskilt villkoren för att dessa tillägg och motsvarande belopp skall tillerkännas.

6. I artikel 67.2 i tjänsteföreskrifterna anges att ”[t]jänstemän som erhåller de familjetillägg som anges i denna artikel skall uppge likartade tillägg som erhålls från annan källa”, vilka ”skall dras av från de som utbetalas enligt artiklarna 1, 2 och 3 i bilaga 7”.

7. Enligt artiklarna 20.2 och 21 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna (nedan kallade anställningsvillkoren) – såsom de definieras i artikel 3 i förordning nr 259/68 och såsom de följer av successiva ändringar av den sistnämnda artikeln – är artikel 67 i tjänsteföreskrifterna samt artiklarna 1, 2 och 3 i bilaga VII till denna analogt tillämpliga på tillfälligt anställda.

B — *De nationella bestämmelserna*

8. På grundval av den ordning som införts genom den belgiska kungliga förordningen av den 8 april 1976 om fastställande av ett system för familjeförmåner för egenföretagare [3] (nedan kallad den kungliga förordningen av den 8 april 1976) är beloppet av barntillägget beroende av vilken plats (nedan kallad ordningsföljd) som varje barn som är berättigat till detta tillägg intar i raden av de barn till den berörda arbetstagaren som är berättigade till tillägg. Närmare bestämt ökar detta belopp med antalet barn som är tilläggsberättigade. Beloppet är således högre för det andra barnet än för det första barnet och ännu högre för det tredje och därpå följande barn.

9. I artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976, i dess ändrade lydelse – med retroaktiv verkan från och med den 1 juli 2001 – enligt artikel 4 i den kungliga förordningen av den 7 september 2003, [4] anges dock följande:

”För tillämpningen av artiklarna 17, 19, 20 och 20a skall ordningsföljden bestämmas med hänsyn till den kronologiska ordningen av födslarna av de barn som är berättigade [till tillägg] med stöd av denna förordning, de samordnade lagarna angående familjetillägg

3 — *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* av den 6 maj 1976, s. 5952. Denna förordning har varit föremål för många ändringar över tiden.

4 — *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* av den 1 oktober 2003, s. 48215.

för anställda, den kungliga förordningen av den 26 mars 1965 angående familjetillägg som beviljas vissa kategorier av staten avlönad personal, lagen av den 20 juli 1971 om inrättande av garanterade familjeförmåner och de internationella fördragen angående social trygghet som är i kraft i Belgien”. [5]

III — Bakgrund och tolkningsfrågan

10. Sophiane Gysen, som är belgisk medborgare, utövar verksamhet som egenföretagare i Belgien.

11. Sophiane Gysen är mor till tre barn: Adrien, född år 1989 i hennes första äktenskap, som upplöstes genom äktenskapsskillnad år 1993, Augustin och Elise, födda år 1994 respektive år 1996 i ett följande äktenskap, som år 2000 också upplöstes genom äktenskapsskillnad.

12. Sophiane Gysens första make, som är far till Adrien, tillträdde den 1 december 2001 en tjänst som tillfälligt anställd vid Europeiska gemenskapernas kommission. Från samma datum uppbär Sophiane Gysen – som genom domstolsbeslut anförtrotts vårdnaden om Adrien – i hans fars namn och för dennes räkning från kommissionen hela det tillägg som skall betalas ut för sonen i hans egenskap av bidragsberättigat barn enligt tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren.

13. Vad beträffar de två mindre barnen till Sophiane Gysen uppbär hon med stöd av domstolsbeslut även de familjetillägg som utbetalas av A.s.b.l. Groupe S – Caisse d’Assurances sociales pour indépendants (nedan kallad försäkringskassan). Sophiane Gysen har med sin andra make den gemensamma vårdnaden om de ovannämnda barnen.

14. Genom skrivelse av den 22 februari 2002 underrättade Sophiane Gysen försäkringskassan om att hon från och med den 1 december 2001 erhöll tillägg för Adrien från kommissionen.

15. Försäkringskassan upphörde därför att till Sophiane Gysen utbetala tillägg för sonen Adrien, men fortsatte att till henne utbetala tilläggen för barnen Augustin och Elise, i deras egenskap av det andra och det tredje barnet.

16. Från och med mars 2003 gjorde försäkringskassan dock avdrag från det månatliga familjetillägg som utbetalats till Sophiane Gysen med ett totalt belopp om 2 284,84

5 — Inofficiell översättning av den franska originaltexten.

euro. Detta belopp som inte skulle ha betalats ut var skillnaden mellan de tillägg som redan utbetalats för Augustin och Elise i egenskap av det andra och det tredje barnet och de tillägg som enligt försäkringskassan däremot skulle ha utbetalats för dessa barn i deras egenskap av första och andra barnet. Från och med samma tidpunkt utbetalade försäkringskassan till Sophiane Gysen tillägg för Augustin och Elise i deras egenskap av det första och det andra barnet. Försäkringskassan ansåg nämligen att barn som är berättigade till familjetillägg som utbetalas av Europeiska gemenskaperna inte kan beaktas när det gäller att inordna barnen i en grupp av barn som är berättigade enligt artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976.

17. Sophiane Gysen har således väckt talan vid Tribunal du travail de Bruxelles (arbetsdomstolen i Bryssel) för att få fastställt att barnen Augustin och Elise skall anses vara det andra och det tredje barnet i den mening som avses i den ovannämnda artikeln samt för att få försäkringskassan förpliktad att till henne återbetala de belopp som dragits av från de tillägg som utbetalats till henne från och med mars 2003 och att betala de resterande belopp som motsvarar skillnaden mellan det belopp som utbetalats och det belopp som skulle ha betalats som tillägg för dessa barn.

18. Den ovannämnda domstolen har beslutat att vilandeförklara det vid denna anhängiga målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Kan eller bör … förordning [nr 259/68] och bilaga VII till denna med bestämmelser om löner …, särskilt artikel 67.1 i avsnitt 1 i förordningen, om familjetillägg, vilket omfattar

a) hushållstillägg,

b) barntillägg, och

c) utbildningstillägg,

anses utgöra vad som i den här omtvistade nationella lagstiftningen avses med ’… internationella fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien’?”

IV — Rättslig bedömning

19. Den hänskjutande domstolen skall för att lösa tvisten i målet vid den nationella domstolen fastställa huruvida man enligt bestämmelserna i den kungliga förordningen av den 8 april 1976 vid inordnandet i en grupp av barnen till en egenföretagare vilka

är berättigade till familjetillägg – som krävs för att avgöra ordningsföljden för vart och ett av dessa barn och således det tilläggsbelopp som skall betalas för vart och ett av dem – skall beakta de barn för vilka gemenskapsinstitutionerna utbetalar familjetillägg med stöd av bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren.

20. Parterna i målet vid den nationella domstolen har vid den hänskjutande domstolen diskuterat räckvidden av begreppet internationella fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien enligt artikel 16.1 första stycket i den ovannämnda kungliga förordningen. Såsom framgår av beslutet om hänskjutande har hänvisningen till ”internationella fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien” införts i den ovannämnda bestämmelsen genom den kungliga förordningen av den 7 september 2003 till följd av en dom från Belgiens Cour d’arbitrage (skiljedomstol) [6], nr 106/2001 av den 13 juli 2001 [7]. Genom denna dom befanns artikel 42 i de belgiska lagarna angående familjetillägg för anställda, som samordnats genom den kungliga förordningen av den 19 december 1939 [8], strida mot artiklarna 10 och 11 i den belgiska författningen, som rör likhets- och icke-diskrimineringsprinciperna. I nämnda artikel 42 ”beaktades för beräkningen av den ordningsföljd som avgör beloppet för familjetilläggen nämligen endast de barn som är berättigade till tillägg som erhåller denna förmån med stöd av de ovannämnda samordnade lagarna, utan att det barn får beaktas som är berättigat till familjetillägg med stöd av den lagstiftning i en medlemsstat i Europeiska unionen som av gemenskapsrätten fastställts vara tillämplig” [9].

21. Sophiane Gysen har i målet vid den nationella domstolen hävdat att begreppet ”internationella fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien”, i den mening som avses i artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976, inbegriper sådana bindande bestämmelser som utarbetats vid en folkrättslig organisation, som de bestämmelser som förekommer i tjänsteföreskrifterna.

22. Försäkringskassan har däremot hävdat att utvidgningen av tillämpningsområdet för den ovannämnda bestämmelsen som skett genom den kungliga förordningen av den 7 september 2003 endast är tillämplig i fråga om de länder med vilka Belgien har ingått multilaterala eller bilaterala internationella fördrag angående social trygghet. Försäkringskassan har påpekat att det emellertid inte finns något fördrag mellan Belgien och de europeiska eller internationella organisationer som utbetalar familjetillägg till sin personal.

6 — Genom ett tillägg till den belgiska författningen ändrades den 7 maj 2007 benämningen Cour d’arbitrage till Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof/Verfassungsgerichtshof (författningsdomstol) (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* av den 8 maj 2007, s. 25101 och s. 25102).

7 — *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* av den 13 november 2001, s. 38689.

8 — *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* av den 22 december 1939, s. 8702.

9 — Inofficiell översättning av domslutet i den ifrågavarande domen.

23. Försäkringskassan har påpekat att även om fördragen om upprättandet av gemenskaperna är internationella fördrag som är i kraft i Belgien och vissa av de bestämmelser som fastställts av dessa internationella organisationer är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, är reglerna i tjänsteföreskrifterna, även om de innebär att gemenskapens tjänstemän ges rättigheter som dessa kan göra gällande gentemot sin arbetsgivare, dock inte omedelbart och direkt tillämpliga i den belgiska nationella lagstiftningen.

24. I beslutet om hänskjutande noterades därefter utlåtandet från den allmänna åklagarmyndigheten i målet vid den nationella domstolen, enligt vilket förordning nr 259/68, som har sin rättsliga grund i två internationella fördrag som ratificerats av Belgien – EG-fördraget och Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965 [10] – och som enligt artikel 11 i denna är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater, skall anses omfattas av begreppet internationellt fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien, i den mening som avses i artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976.

25. Den hänskjutande domstolen har, efter att ha återgett parternas och den allmänna åklagarens ståndpunkter, såsom de angetts ovan, och efter att ha påpekat att den sistnämnda bestämmelsen, i dess hänvisning till ”internationella fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien”, skiljer sig i sin lydelse från lydelsen av andra nationella bestämmelser i vilka det angående frågor om pensioner uttryckligen hänvisas till ”en ordning som är tillämplig för personal i en folkrättslig organisation”, framställt den ifrågavarande tolkningsfrågan utan ytterligare anmärkningar.

26. Det är uppenbart att tolkningsfrågan, såsom den framställts i beslutet om hänskjutande, inte omfattas av domstolens behörighet. Den hänskjutande domstolen har med sin fråga huruvida tjänsteföreskrifterna och bilaga VII till dessa utgör ett ”internationellt fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien”, i den mening som avses i artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976, begärt att domstolen skall tolka en bestämmelse i belgisk rätt. [11] Som bekant ankommer det inom ramen för det samarbete mellan domstolarna som har inrättats genom artikel 234 EG inte på EG-domstolen, utan på den nationella domstolen att tolka de nationella bestämmelserna. [12]

27. Det är således den hänskjutande domstolen som skall fastställa vad som skall förstås med ”internationellt fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien”,

10 — EGT L 152, 1967, s. 13.

11 — Det skall påpekas att även om texten till denna nationella bestämmelse inte synes ha återgetts i beslutet om hänskjutande, men förekommer i de handlingar avseende målet vid den nationella domstolen som överlämnats med begäran om förhandsavgörande, går det att utläsa innehållet i denna bestämmelse av beslutet om hänskjutande.

12 — Dom av den 12 oktober 1993 i mål C-37/92, Vanacker och Lesage (REG 1993, s. I-4947), punkt 7, och av den 20 oktober 2005 i mål C-511/03, Ten Kate Holding Musselkanaal m.fl. (REG 2005, s. I-8979), punkt 25 och där angiven rättspraxis.

i den mening som avses i den ovannämnda nationella bestämmelsen. Det är likaledes den hänskjutande domstolen som är behörig att tillämpa denna bestämmelse och således att bedöma huruvida tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren omfattas av detta normativa begrepp. Domstolen kan endast lämna förklaringar avseende den rättsliga karaktären av dessa rättsakter så att den hänskjutande domstolen kan göra denna bedömning.

28. Även om dessa förklaringar inte behandlar oklara eller komplicerade frågor, är de desto mer motiverade mot bakgrund av vissa påståenden som framförts vid den hänskjutande domstolen. Jag vill särskilt påpeka att försäkringskassan under målet vid den nationella domstolen har anfört att även om bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna innebär att gemenskapens tjänstemän ges rättigheter som de kan göra gällande gentemot sin arbetsgivare, är de däremot inte omedelbart och direkt tillämpliga i den belgiska nationella lagstiftningen.

29. Jag anser därför att den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt kan omformuleras så, att den syftar till att utreda den rättsliga karaktären av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren och frågan huruvida de är direkt tillämpliga i den belgiska lagstiftningen.

30. Det skall i detta avseende först och främst erinras om att antagandet av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren innebär att rådet genomför den bestämmelse i EG-fördraget (nu artikel 283 EG) enligt vilken rådet på förslag från kommissionen och efter att ha hört övriga berörda institutioner skall fastställa tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i gemenskaperna. [13] Särskilda bestämmelser i tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren utgör vidare former för genomförande av vissa bestämmelser i Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier, särskilt artiklarna 7 och 12–16 i detta. Protokollet, som bifogats fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen, har samma karaktär och ställning som dessa fördrag.

31. Det skall dessutom, såsom domstolen redan har framhållit, påpekas att tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren har antagits i och med förordning nr 259/68 och att denna förordning med stöd av artikel 189 andra stycket i EEG-fördraget (nu artikel 249 andra stycket EG) har en allmän räckvidd och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater, [14] såsom för övrigt angetts i artikel 11 i förordningen.

13 — Förordning nr 259/68 har närmare bestämt antagits på grundval av artikel 24.1 i Fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna (EGT 152, 1967, s. 2). Den tidigare gällande artikel 212 i EEG-fördraget upphävdes genom ovannämnda artikel och ordalydelsen i artikel 283 EG har hämtats från denna.

14 — Dom av den 20 oktober 1981 i mål 137/80, kommissionen mot Belgien (REG 1981, s. 2393), punkt 7, och av den 7 maj 1987 i mål 186/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 2029), punkt 21.

Enligt domstolen följer härav att tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren, vid sidan av deras verkningar i gemenskapens egen administration, även är bindande för medlemsstaterna i alla de fall i vilka det krävs att de samarbetar för att genomföra dessa bestämmelser. [15]

32. Således har exempelvis domstolen – när den påpekat att artikel 67.2 i tjänsteföreskrifterna innebär att konflikter mellan det gemenskapsrättsliga systemet och de olika nationella systemen kan lösas, eftersom familjetilläggen enligt dessa föreskrifter endast utbetalas till rättsinnehavarna till den del som de överstiger beloppet av motsvarande tillägg som utbetalas enligt ett system som föreskrivs i medlemsstaternas lagar – påpekat att ”då den kompletterande karaktären av tilläggen i [tjänste]föreskrifterna grundar sig på artikel 67.2, det vill säga på en bestämmelse som förekommer i en förordning som antagits enligt artikel 189 andra stycket i EEG-fördraget, är denna princip bindande för medlemsstaterna och kan inte åsidosättas genom bestämmelser i nationell lagstiftning”. [16]

33. Tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren är således bindande för alla medlemsstaterna, däribland även Konungariket Belgien. Det kan för övrigt inte hävdas att en sådan bindande effekt gentemot de belgiska myndigheterna inte föreligger i förevarande fall. Domstolen har nämligen dessutom slagit fast att artikel 67.2 i tjänsteföreskrifterna inte ”innebär några förpliktelser för medlemsstaterna såvitt avser utbetalning av familjetillägg i situationer i vilka en tjänstemans make, en pensionerad tjänsteman eller en annan anställd i gemenskaperna i en medlemsstat utövar verksamhet som egenföretagare”. [17]

34. Detta påpekande av domstolen innebär endast att det inte är förbjudet för en medlemsstat att vägra utbetala de familjetilllägg som föreskrivs i den egna lagstiftningen med hänvisning till att det för samma barn finns en möjlighet att erhålla familjetillägg som utbetalas med stöd av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren i situationer då maken till tjänstemannen eller en annan anställd i gemenskapen på dess territorium utövar verksamhet som egenföretagare. [18] Såsom domstolen har påpekat är ”de tillägg av samma art som enligt artikel 67.2 skall avräknas från familjetilläggen enligt [tjänste]föreskrifterna och som således fritar institutionerna från deras skyldighet att utbetala dessa endast sådana tillägg som utbetalas för ett avlönat arbete”. [19] Det förhållandet att artikel 67.2 i tjänsteföreskrifterna inte är tillämplig i de ovannämnda situationerna hindrar dock inte att föreskrifterna och

15 — Dom av den 20 oktober 1981 i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 8, och av den 7 maj 1987 i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 21.

16 — Dom av den 7 maj 1987 i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 23.

17 — Ibidem, punkt 34.

18 — Ibidem, punkt 33.

19 — Ibidem.

anställningsvillkoren är bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstaterna, däri inbegripet Belgien.

35. Därmed kan frågan till domstolen besvaras enbart med påpekandet att tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren, som godkänts genom en gemenskapsförordning, har en allmän räckvidd och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater.

36. Kommissionen, som tillika med Sophiane Gysen är den enda part som har ingett ett skriftligt yttrande i denna begäran om förhandsavgörande, har dock föreslagit att frågan skall omformuleras i mer vittomfattande ordalag än de som jag har angett ovan i punkt 29. Kommissionen har föreslagit att det skall anses att den hänskjutande domstolen i huvudsak vill få klarhet i ”huruvida gemenskapsrätten skall tolkas så att den utgör hinder för en nationell bestämmelse på grundval av vilken, när de familjetillägg som en egenföretagare har rätt till i sin helhet utbetalas av den gemenskapsordning som införts med stöd av [tjänsteföreskrifterna], det barn som är berättigat till dessa tillägg inte längre skall beaktas för att fastställa ordningsföljden för barnen till denna arbetstagare, en ordningsföljd som påverkar beloppet av [de familjetillägg som skall utbetalas för de andra barnen till denna arbetstagare]”.

37. Syftet med frågan, ställd på detta sätt, är inte endast att få den rättsliga karaktären av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren klarlagd för att ge den hänskjutande domstolen möjlighet att granska huruvida dessa bestämmelser omfattas av det normativa begreppet ”internationella fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien”, vars räckvidd den ovannämnda domstolen skall fastställa på nationell rättsnivå.

38. Frågan avser däremot, eller i vart fall även, förekomsten av de gränser som uppställts i gemenskapsrätten, i dess egenskap av rättskälla av högre rang, avseende tolkningen och tillämpningen av den nationella bestämmelsen i fråga. Det är med andra ord fråga om att – med hänsyn till den nationella domstolens skyldighet att tolka den nationella bestämmelsen såvitt möjligt i enlighet med gemenskapsrätten och även att på vissa villkor inte tillämpa den när en sådan överensstämmande tolkning inte är möjlig – fastställa de eventuella krav som uppställts i gemenskapsrätten som skall vägleda den hänskjutande domstolen vid fastställandet av räckvidden av det ovannämnda nationella normativa begreppet och i förekommande fall vid bedömningen av huruvida bestämmelsen, i vilket detta begrepp ingår, är förenlig med gemenskapsrätten där detta begrepp inte kan förstås så att det även inbegriper tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren.

39. Frågan kan ställas huruvida den omformulering av tolkningsfrågan som kommissionen har föreslagit på grund av att föremålet

för den hänskjutande domstolens fråga därmed väsentligt utvidgats inte överskrider den ram för samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna som fastställts genom den av artikel 234 EG införda ordningen.

40. Jag erinrar i detta avseende om att enligt rättspraxis har domstolen, när den ställs inför oprecist formulerade frågor, rätt att ur samtliga de uppgifter som den nationella domstolen har tillhandahållit, särskilt skälen för begäran om förhandsavgörande, ta fram de uppgifter av gemenskapsrättslig karaktär som det med hänsyn till tvisteföremålet är nödvändigt att tolka. [20]

41. För att tillhandahålla ett ändamålsenligt svar till den domstol som har ställt en tolkningsfråga kan EG-domstolen komma att beakta sådana gemenskapsrättsliga bestämmelser som den nationella domstolen inte hänvisat till i sin fråga. [21] Detta har skett såväl i fall i vilka det i tolkningsfrågan till domstolen hänvisades till bestämmelser i gemenskapsrätten som inte var relevanta i den situation som gav upphov till begäran om förhandsavgörande [22] som i fall i vilka det i denna fråga inte åberopades någon särskild bestämmelse i gemenskapsrätten, utan hänvisades till EG-fördraget eller till gemenskapsrätten i dess helhet. [23]

42. Det saknas inte fall i rättspraxis i vilka domstolen har utvidgat föremålet för den tolkningsfråga som ställts till den och uttalat sig om giltigheten av en bestämmelse i gemenskapsrätten när den nationella domstolen framställt tolkningsfrågan så att den av domstolen enbart begärt en tolkning. [24]

43. Domstolen synes således ha förbehållit sig ett stort handlingsutrymme när det gäller att söka bestämmelser i gemenskapsrätten som kräver en tolkning för att målet vid den nationella domstolen skall kunna lösas, och detta enligt kravet att ge ett ”ändamålsenligt svar” till den hänskjutande domstolen och i en anda av fullt samarbete med denna. I samarbetet mellan domstolar enligt

20 — Se exempelvis dom av den 20 mars 1986 i mål 35/85, Tissier (REG 1986, s. 1207), punkt 9, och av den 18 november 1999 i mål C-107/98, Teckal (REG 1999, s. I-8121), punkt 34.

21 — Domen i det ovannämnda målet Tissier, punkt 9, samt dom av den 2 februari 1994 i mål C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb (REG 1994, s. I-317; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-13), punkt 7, och av den 7 november 2002 i de förenade målen C-228/01 och C-289/01, Bourrasse och Perchicot (REG 2002, s. I-10213), punkt 33.

22 — Se exempelvis dom av den 27 mars 1990 i mål C-315/88, Bagli Pennacchiotti (REG 1990, s. I-1323), och av den 6 april 1995 i mål C-315/93, Flip och Verdegem (REG 1995, s. I-913), samt domarna i de ovannämnda målen Teckal och Bourrasse och Perchicot.

23 — Se exempelvis dom av den 14 juli 1971 i mål 10/71, Muller m.fl. (REG 1971, s. 723; svensk specialutgåva, volym 1, s. 599), och av den 13 december 1984 i mål 251/83, Haug-Adrion (REG 1984, s. 4277), domen i det ovannämnda målet Tissier, dom av den 19 november 1991 i mål C-235/90, Aliments Morvan (REG 1991, s. I-5419), och av den 26 september 1996 i mål C-168/95, Arcaro (REG 1996, s. I-4705).

24 — Se exempelvis dom av den 3 februari 1977 i mål 62/76, Strehl (REG 1977, s. 211; svensk specialutgåva, volym 3, s. 291), av den 15 oktober 1980 i mål 145/79, Roquette Frères (REG 1980, s. 2917; svensk specialutgåva, volym 5, s. 325), och av den 14 juni 1990 i mål C-37/89, Weiser (REG 1990, s. I-2395).

artikel 234 EG, som kännetecknas av att den nationella domstolen och domstolen – var och en inom gränserna för sin behörighet och i syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten – skall samarbeta direkt vid utarbetandet av beslutet, skall all formalia uteslutas som enbart försenar förfarandet. [25] Den vida möjlighet som domstolen förbehåller sig att omformulera tolkningsfrågorna och att även utvidga föremålet för dem stöds således även av processekonomiska skäl, eftersom denna möjlighet innebär att en i annat fall förmodad upprepad begäran om förhandsavgörande kan förebyggas.

44. Även om omformuleringen av frågan från Tribunal du travail de Bruxelles på det sätt som kommissionen har föreslagit inte synes överskrida de vida gränserna för domstolens behörighet vid förhandsavgöranden, innebär detta dock uppenbarligen inte att domstolen är skyldig att själv omformulera frågan.

45. Även om domstolen enligt artiklarna 10 EG och 234 EG är skyldig att ge ett svar på de frågor om tolkning av gemenskapsrätten som den hänskjutande domstolen har ställt och som uppfyller de villkor för att kunna tas upp till sakprövning som anges i rättspraxis, kan det däremot inte anses att domstolen är skyldig att besvara frågor som inte har ställts av dessa domstolar, utan som ställts vid domstolen av rättssubjekt som är parter i begäran om förhandsavgörande – det vill säga i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga parterna i målet vid den nationella domstolen, medlemsstaterna, kommissionen och, i förekommande fall, Europaparlamentet, rådet och Europeiska centralbanken, förutom då det är fråga om något av områdena för tillämpning av avtalet om Europeiska samarbetsområdet, andra stater än medlemsstaterna som är parter i detta avtal samt Eftas övervakningsmyndighet enligt det avtalet.

46. Domstolens möjlighet att tillhandahålla den hänskjutande domstolen en tolkning av gemenskapsrätten som går utöver vad den domstolen har begärt skall utövas med försiktighet och i enlighet med vad som anses lämpligt.

47. Jag vill påpeka att i förevarande fall går den fråga som kommissionen har ställt mycket längre än det problem som den hänskjutande domstolen ställts inför. Inget avsnitt i beslutet om hänskjutande låter antyda att Tribunal du travail de Bruxelles hyser några tvivel om huruvida artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976 – en bestämmelse som

25 — Dom av den 1 december 1965 i mål 16/65, Schwarze (REG 1965, s. 910, särskilt s. 922; svensk specialutgåva, volym 1, s. 227).

den för övrigt ännu inte har sökt tolka – är förenlig med bestämmelser eller principer i gemenskapsrätten. Det är således fråga om en helt annan situation än den i vilken en hänskjutande domstol ställer frågan huruvida en viss nationell lagstiftning som den tolkar är förenlig med en viss bestämmelse i gemenskapsrätten och i vilken domstolen svarar med *hänsyn till innehållet i de frågor som denna domstol har väckt* och i det förevarande fallet påpekar att denna bestämmelse inte är tillämplig samtidigt som den tillhandahåller en tolkning av en annan bestämmelse i gemenskapsrätten som är tillämplig på det förevarande fallet och som denna lagstiftning visar sig strida mot. [26]

48. Den omformulering av frågan som kommissionen har föreslagit synes för övrigt inte vara nödvändig för att bevara den ändamålsenliga verkan av begäran om förhandsavgörande. Även om den hänskjutande domstolens fråga inte är formulerad på ett lämpligt sätt är det, såsom har framgått, möjligt att omformulera den på det sätt som jag har angett ovan i punkt 29 för att i vart fall säkerställa att domstolen tillhandahåller ett ändamålsenligt svar.

49. Jag anser vidare att det under alla förhållanden är olämpligt om domstolen ägnar sig åt att söka i alla riktningar efter en bestämmelse i gemenskapsrätten som eventuellt utgör hinder för en nationell bestämmelse som den som beskrivits i den av kommissionen formulerade frågan. Domstolen skall på sin höjd undersöka räckvidden av den gemenskapsbestämmelse som kommissionen konkret har åberopat i sitt skriftliga yttrande, det vill säga artikel 10 EG. Jag anser därför analogt, i likhet med den senare tendensen i rättspraxis, i vilken det i fråga om upptagandet till sakprövning av tolkningsfrågor särskilt betonas att den hänskjutande domstolen skall avkrävas de exakta skälen till att den ställer frågan om tolkningen av gemenskapsrätten och anser att det är nödvändigt med ett förhandsavgörande från domstolen samt ett minimum av förklaringar till skälen för valet av gemenskapsbestämmelser som den begär en tolkning av och till det samband som den fastställt mellan dessa bestämmelser och den nationella bestämmelse som är tillämplig på den vid den domstolen anhängiggjorda tvisten. [27]

50. Jag erinrar slutligen om att det åligger domstolen att se till att de berörda parternas möjlighet enligt artikel 23 i domstolens stadga att inkomma med skriftliga yttranden skyddas, med hänsyn till att det, innan dessa

26 — Se exempelvis dom av den 16 december 2004 i mål C-293/03, My (REG 2004, s. I-12013).

27 — Beslut av den 28 juni 2000 i mål C-116/00, Laguillaumie (REG 2000, s. I-4979), punkt 16, av den 19 oktober 2004 i mål C-425/93, Provvidenza Regio (ej publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 9, av den 1 december 2005 i mål C-116/05, Dhumeaux m.fl. (ej publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 21, och av den 13 juli 2006 i mål C-166/06, Eurodomus (ej publicerat i rättsfallssamlingen), punkterna 7 och 8. I det andra av dessa beslut avseende avvisning av talan påpekas särskilt att den hänskjutande domstolen inte hade angett vilka bestämmelser i gemenskapsrätten som den begärt tolkning av (punkt 12).

yttranden ingetts, endast är besluten om hänskjutande som delges dessa parter. [28]

51. Även om det, just av de skäl som angetts ovan i punkt 47, visserligen inte alls är uteslutet att de berörda parterna enligt artikel 23 i domstolens stadga med skriftliga yttranden kan uttala sig om att det eventuellt finns bestämmelser i gemenskapsrätten som utgör hinder för en nationell bestämmelse såsom bestämmelsen i artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976, som denna tolkats enligt försäkringskassan, är denna möjlighet dock högst teoretisk. Det är riktigt att dessa parter – som enligt artikel 104.4 i domstolens rättegångsregler delgetts de skriftliga yttranden som kommissionen ingett – hade kunnat ta ställning i detta avseende och begära att en förhandling skulle fastställas och således att få yttra sig muntligen. Det skall dock erinras om att det endast är beslutet om hänskjutande som delges parterna enligt artikel 23 i domstolens stadga, särskilt medlemsstaterna, försett med en översättning på det officiella språket i alla staterna, [29] medan de skriftliga yttranden som kommissionen har ingett i denna begäran om förhandsavgörande endast har delgetts dessa parter i sin ursprungliga lydelse på rättegångsspråket (franska). Vidare är det även möjligheten att lämna *skriftliga* yttranden som skall skyddas.

52. En sådan utvidgning av föremålet för tolkningsfrågan som kommissionen har föreslagit synes därför kräva att medlemsstaterna och parterna i målet vid den nationella domstolen ges möjligheten att uttala sig skriftligen om den fråga som kommissionen har ställt. Det är enligt min mening framför allt särskilt viktigt att yttranden begärs in från den belgiska regeringen, eftersom denna fråga kan innebära att det indirekt ifrågasätts huruvida en bestämmelse i den belgiska lagstiftningen är förenlig med gemenskapsrätten. Det är naturligtvis fortfarande möjligt att inhämta ett sådant yttrande, men det skulle försena handläggningstiderna i detta förfarande.

53. Det ovan anförda synes enligt min mening innebära att det inte är tillrådligt att utvidga räckvidden av den undersökning som domstolen skall göra i detta förfarande till den av kommissionen föreslagna frågan. Föremålet för tolkningsfrågan skall enligt min mening således stanna inom de gränser som jag har angett ovan i punkt 29. Jag erinrar å andra sidan om att kommissionen fortfarande har möjlighet att till domstolen hänskjuta frågan huruvida artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976 är förenlig

28 — Dom av den 1 april 1982 i de förenade målen 141/81–143/81, Holdijk m.fl. (REG 1982, s. 1299; svensk specialutgåva, volym 6, s. 359), punkt 6, och av den 11 september 2003 i mål C-207/01, Altair Chimica (REG 2003, s. I-8875), punkt 25, samt beslut av den 23 mars 1995 i mål C-458/93, Saddik (REG 1995, s. I-511), punkt 13, och domen i det ovannämnda målet Laguillaumie, punkt 14.

29 — Se beslutet i det ovannämnda målet Laguillaumie, punkt 24.

med gemenskapsrätten genom att inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 226 EG.

54. Det är således endast i andra hand och i stora drag som jag i det följande skall undersöka frågan i sak huruvida artikel 10 EG utgör hinder för en nationell bestämmelse på grundval av vilken – i samband med att det behöriga nationella organet betalar ut familjetillägg för ett bidragsberättigat barn till en egenföretagare – barnet till den egenföretagare som är berättigad till familjetillägg som utbetalas med stöd av tjänsteföreskrifterna eller anställningsvillkoren inte beaktas för att avgöra ordningsföljden för de andra barnen till denne egenföretagare, en ordningsföljd som enligt den bestämmelsen påverkar beloppet av de familjetillägg som skall utbetalas för dessa andra barn.

55. Kommissionen har uttalat sig för att denna fråga skall besvaras jakande och i detta avseende hänvisat till det rättsfall som utgörs av domen i målet My. [30] Detta mål rör en nationell lagstiftning som inte tillåter det behöriga sociala trygghetsorganet att vid bedömning av rätt till förtida ålderspension enligt det nationella systemet beakta anställningsår som en gemenskapsmedborgare har fullgjort vid en gemenskapsinstitution.

56. Domstolen påpekade i denna dom att det enligt artikel 10 EG åligger medlemsstaterna att underlätta fullgörandet av gemenskapens uppgifter och fann att artikel 10 EG, i förening med tjänsteföreskrifterna, skall tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning. [31]

57. Det måste dock påpekas att domstolen kom till denna slutsats efter att ha konstaterat att denna nationella bestämmelse ”kan hindra och följaktligen avskräcka en arbetstagare från att utöva yrkesverksamhet inom en av Europeiska unionens institutioner, eftersom en arbetstagare som tidigare har tillhört ett nationellt pensionssystem, genom att acceptera en anställning vid en sådan institution, riskerar att förlora möjligheten att med stöd av det systemet erhålla en åldersförmån som han skulle ha haft rätt till om han inte hade accepterat denna anställning” [32].

58. Domstolen tog med andra ord, när den fann att den nationella bestämmelsen strider mot artikel 10 EG, även om den endast tolkas i förening med tjänsteföreskrifterna, hänsyn till att denna bestämmelse kan göra det svårare för gemenskapen att anställa

30 — Domen i det ovannämnda målet My.

31 — Ibidem, punkterna 48 och 49.

32 — Ibidem, punkt 47.

nationella tjänstemän med en viss tjänsteålder, och på så sätt hindra gemenskapsinstitutionernas funktion.

59. Ett motsvarande synsätt har för övrigt tidigare följts av domstolen i domen i målet Tither.[33] Detta mål rörde ett nationellt system som syftade till att underlätta förvärv och förbättringar av bostäder och som från den föreskrivna förmånen (subventioner av räntor på hypotekslån) undantog dem som utförde uppgifter för vilka de uppbar icke beskattningsbara arvoden med stöd av ett särskilt undantag eller immunitet, och således de anställda vid gemenskaperna. Den hänskjutande domstolen hade särskilt begärt att domstolen skulle ange huruvida artikel 5 i EEG-fördraget (nu artikel 10 EG) innebär att den berörda medlemsstaten åläggs att även bevilja förmånen till dessa rättssubjekt om de uppfyller de övriga villkor som fastställts i systemet i fråga. Domstolen erinrade om att den ovannämnda bestämmelsen ”särskilt ålägger medlemsstaterna att avstå från åtgärder som kan hindra gemenskapsinstitutionernas funktion” och påpekade att även om en nationell lagstiftning som det ifrågavarande systemet kan ha ”till verkan att frånta tjänstemän och andra anställda vid gemenskaperna en finansiell förmån som de skulle åtnjuta om de inte hade denna egenskap”, syntes det inte vara fråga om ”åtgärder som kan avskräcka vissa personer från att träda i tjänst vid gemenskaperna eller att få dem att lämna sin anställning där”, med andra ord sådana åtgärder ”som kan hindra gemenskapsinstitutionernas funktion”. Domstolen drog således slutsatsen att artikel 5 i EEG-fördraget inte utgjorde hinder för medlemsstaterna att vägra tjänstemän och andra anställda vid gemenskaperna en sådan förmån som den som föreskrivs i det nationella system som var i fråga i målet vid den nationella domstolen.

60. Det är, för att återvända till denna begäran om förhandsavgörande, enligt min mening svårt att hävda att en bestämmelse som den i artikel 16.1 första stycket i den kungliga förordningen av den 8 april 1976, om den tolkas så att barn till en egenföretagare som är berättigade till familjetillägg med stöd av tjänsteföreskrifterna eller anställningsvillkoren inte beaktas inom den ram som fastställts i bestämmelsen, är sådan att den avskräcker vissa personer från att träda i tjänst vid gemenskaperna eller att få dem att lämna sin anställning där. Kommissionen har med hänvisning till det förevarande fallet påpekat att den belgiska lagstiftningen inte innebär att den ifrågavarande gemenskapsanställde (Sophiane Gysens första make, fader till Adrien) förlorar något, eftersom den endast har till verkan att det belopp för familjetillägg som försäkringskassan skall

33 — Dom av den 22 mars 1990 i mål C-333/88, Tither (REG 1990, s. I-1133).

utbetala till hans före detta hustru för barnen Augustin och Elise – som denna har med den andra maken, som inte är tjänsteman eller övrig anställd vid gemenskaperna – minskas jämfört vad det annars skulle vara. [34] Även om man vill beakta att en sådan minskning till slut inverkar på samtliga tillgångar som Sophiane Gysen kan mobilisera för att klara av åliggandena för underhållet av det första barnet och således, slutligen för att inverka på omfattningen av de skyldigheter som åligger fadern till detta barn, som är anställd vid gemenskaperna, som bidrag till dessa åligganden, är en sådan inverkan å andra sidan alltför indirekt och marginell för att kunna ge upphov till den avskräckande effekten eller det ifrågavarande motivet.

61. Kommissionen har visserligen med rätta påpekat att tillämpningen av den belgiska bestämmelsen, tolkad såsom anges i den föregående punkten, innebär att Sophiane Gysen och hennes barn Augustin och Elise, slutligen endast på grund av att fadern till Adrien har en tjänst vid en gemenskapsinstitution, behandlas oförmånligare än de skulle ha behandlats om denne fader inte hade innehaft denna tjänst. [35] Mot bakgrund av det tolkningskriterium som kan härledas från domarna i de ovannämnda målen Tither och My, innebär denna skillnad i behandling enligt min mening dock inte att den belgiska staten har åsidosatt den skyldighet till lojalt samarbete med gemenskapsinstitutionerna som fastställts i artikel 10 EG.

62. Det behöver väl knappast tilläggas – eftersom det går utöver de gränser för undersökningen som jag föreslagit ovan i punkterna 29 och 53 – att en sådan skillnad i behandling inte synes kunna kritiseras med åberopande av likabehandlingsprincipen såsom allmän gemenskapsrättslig princip eller de specifika uttryck för denna som särskilt följande artiklar utgör: artikel 12 EG (förbud för diskriminering på grund av nationalitet) och artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen [36] (enligt vilken en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är anställd inom en annan medlemsstats territorium ”skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare”). Det finns inte någon uppgift i handlingarna i målet som gör att det kan anses att det i förevarande fall är fråga om en situation som omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten och inte om en för den belgiska staten rent intern situation.

34 — Kommissionens skriftliga yttrande, punkterna 37 och 38.

35 — Ibidem, punkt 40.

36 — EGT L 257, s. 2 (svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

V — Förslag till avgörande

63. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågan från Tribunal du travail de Bruxelles på följande sätt:

Tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkoren för övriga anställda i dessa gemenskaper som har godkänts genom rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 har en allmän räckvidd och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater.

Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som har att tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen, att avgöra huruvida dessa rättsakter, mot bakgrund av ovannämnda kännetecken, utgör ett ”internationellt fördrag angående social trygghet som är i kraft i Belgien” i den mening som avses i den nationella bestämmelse som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.