KOHTUJURISTI ETTEPANEK

PAOLO MENGOZZI

esitatud 8. novembril 2007 [1]

I. Sissejuhatus

1. 17. oktoobri 2006. aasta otsusega, mis jõudis Euroopa Kohtusse 6. novembril 2006, esitas Tribunal du travail de Bruxelles (Belgia) Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse seoses nõukogu 29. veebruari 1968. aasta määrusega (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ja ühenduste muude teenistujate teenistustingimused ning komisjoni ametnike suhtes ajutiselt kohaldatavad erimeetmed [2].

2. Nimetatud küsimus tõusetus S. Gyseni ja Belgia füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkindlustusasutuse vahelise kohtuvaidluse raames seoses ülalpeetava lapse toetuse summa kindlaksmääramisega, mida nimetatud asutus peab S. Gysenile siseriiklike õigusnormide kohaselt maksma S. Gyseni kolmest lapsest kahe eest.

II. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigusnormid*

3. Vastavalt artikli 11 teisele lõigule on määrus nr 259/68 „tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides".

4. Ühenduse ametnike personalieeskirjade (edaspidi „personalieeskirjad"), nii nagu need on määratletud määruse nr 259/68 artiklis 2 ja arvestades selle määruse järgnevaid muudatusi, artikli 67 lõige 1 näeb eespool

1 – Algkeel: itaalia.

2 – EÜT 1968 L 56, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 5.

nimetatud ametnikele ette kolme liiki peretoetusi: majapidamistoetus, ülalpeetava lapse toetus ja õppetoetus.

5. Personalieeskirjade VII lisa artiklid 1, 2 ja 3 sätestavad eelkõige tingimused, mille täitmisest sõltub iga nimetatud toetus, ja toetuse summa.

6. Artikli 67 lõige 2 täpsustab, et „[samas] artiklis sätestatud peretoetusi saav ametnik teatab mujalt saadavatest samalaadsetest toetustest; sellised toetused arvatakse VII lisa artiklite 1, 2 ja 3 alusel makstavatest toetustest maha."

7. Ühenduste muude teenistujate teenistustingimuste (edaspidi „teenistustingimused"), nii nagu need on määratletud määruse nr 259/68 artiklis 3 ja arvestades selle määruse järgnevaid muudatusi, artikli 20 lõike 2 ja artikli 21 alusel kohaldatakse personalieeskirjade artiklit 67 ning samuti selle VII lisa artikleid 1, 2 ja 3 analoogia põhjal ajutiste teenistujate suhtes.

B. *Siseriiklikud õigusnormid*

8. 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreediga, mis kehtestab füüsilisest isikust ettevõtjate peretoetuste korra (edaspidi „8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreet")[3], kehtestatud korra alusel sõltub ülalpeetava lapse toetuse summa selle lapse järjekoht (edaspidi „järk"), kelle eest nimetatud toetust saadakse, asjaomase ettevõtja toetust saavate laste järjestuses, kelle eest nimetatud toetust saadakse. Täpsemalt suureneb see toetus vastavalt toetust saavate laste arvu suurenemisele: seega makstakse teise lapse eest suuremat toetust kui esimese eest ning kolmanda ja järgnevate laste eest veelgi suuremat toetust.

9. Kuid 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimene lõik, mida muudeti 7. septembri 2003. aasta kuninga dekreedi[4] artikliga 4 tagasiulatuvalt alates 1. juulist 2001, täpsustab järgmist:

„Artiklite 17, 19, 20 ja 20a kohaldamisel määratakse järk kindlaks vastavalt nende laste sünni järjekorrale, kelle eest saadakse toetust käesoleva dekreedi, palgalisel töökohal töötajate peretoetusi käsitlevate konsolideeritud

3 – *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad,* 6.5.1976, lk 5952. Nimetatud dekreeti on korduvalt muudetud.

4 – *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad,* 1.10.2003, lk 48215.

seaduste, 26. märtsi 1965. aasta kuninga dekreedi (riigi palgal olevate töötajate teatud kategooriate peretoetuste kohta), 20. juuli 1971. aasta seaduse, millega kehtestatakse tagatud peretoetused, ja Belgias kehtivate sotsiaalkindlustusalaste rahvusvaheliste konventsioonide alusel". [5]

III. Asjaolud ja eelotsuse küsimus

10. Belgia kodanikust S. Gysen tegutseb Belgias füüsilisest isikust ettevõtjana.

11. Tal on kolm last: Adrien, sündinud 1989. aastal S. Gyseni esimesest abielust, mis lahutati 1993. aastal, ning Augustin ja Elise, sündinud vastavalt 1994. ja 1996. aastal S. Gyseni teisest abielust, mis samuti lahutati 2000. aastal.

12. S. Gyseni esimene abikaasa, Adrieni isa, asus Euroopa Ühenduste Komisjonis tööle ajutise teenistujana 1. detsembril 2001. Samast kuupäevast alates sai S. Gysen, kes oli kohtuotsusega määratud Adrieni hooldajaks, viimase isa nimel ja arvel komisjonilt vastavalt personalieeskirjadele ja teenistustingimustele Adrieni kui ülalpeetava lapse eest makstavat toetust täies mahus.

13. Mis puudutab aga S. Gyseni kahte nooremat last, siis maksab A.s.b.l. Groupe S – Caisse d'Assurances sociales pour indépendants (edaspidi: „kassa") vastavaid peretoetusi kohtuotsuse alusel samuti S. Gysenile, kes on koos oma teise abikaasaga nimetatud laste hooldaja.

14. 22. veebruari 2002. aasta kirjas teatas S. Gysen kassale, et alates 1. detsembrist 2001 sai ta Adrieni eest toetust komisjonilt.

15. Kassa lõpetas seetõttu S. Gysenile Adrieni eest toetuste maksmise, kuid jätkas toetuste maksmist Augustini ja Elise kui teise ja kolmanda järgu laste eest.

16. Alates 2003. aasta märtsist pidas kassa S. Gysenile makstavatest igakuistest peretoetustest siiski kinni kokku 2284,84 eurot, mis vastas alusetult makstud erinevusele

5 – Mitteametlik tõlge prantsuskeelsest originaalversioonist.

Augustini ja Elise kui teise ja kolmanda järgu laste eest juba makstud toetuse ja selle toetuse vahel, mida kassa arvates oleks hoopis tulnud maksta nimetatud laste kui esimese ja teise järgu laste eest. Sellest hetkest alates maksis kassa S. Gysenile Augustini ja Elise eest toetust kui esimese ja teise järgu laste eest. Nimelt leidis kassa, et lapsi, kelle eest Euroopa Ühendus maksab peretoetust, ei saa võtta arvesse 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimese lõigu kohase toetust saavate laste grupi määratlemisel.

17. S. Gysen esitas seetõttu hagi Tribunal du travail de Bruxelles'ile, paludes tuvastada, et Augustini ja Eliset tuleb lugeda teise ja kolmanda järgu lasteks eespool nimetatud artikli tähenduses ning mõista kassalt välja alates 2003. aasta märtsist talle makstud toetustelt kinni peetud summad ning samuti nimetatud laste eest makstud ja tegelikult maksmisele kuuluva toetuse vaheline erinevus.

18. Nimetatud kohus otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas määrus [nr 259/68] ja selle „VII lisa: Töötasu […]" 1. jao „Peretoetused" artikli 67 lõige 1, milles loetletakse:

a) majapidamistoetus,

b) ülalpeetava lapse toetus,

c) õppetoetus,

kujutavad endast käesolevas asjas seda, mida vaidlusalune siseriiklik õigusakt nimetab „[…] Belgias kehtivaks sotsiaalkindlustusalaseks rahvusvaheliseks konventsiooniks"?"

IV. Õiguslik analüüs

19. Põhikohtuasja lahendamiseks peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastama, kas 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi sätete kohaldamisel tuleb füüsilisest isikust ettevõtja peretoetust saavate laste grupi määratlemisel, mis on vajalik iga lapse järgu ja seega

iga lapse eest makstava toetuse summa kindlaksmääramiseks, arvesse võtta lapsi, kelle eest ühenduse institutsioonid maksavad peretoetust personalieeskirjade ja teenistustingimuste alusel.

20. Põhikohtuasja pooled vaidlesid eelotsusetaotluse esitanud kohtus viidatud kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimeses lõigus sisalduva Belgias kehtiva sotsiaalkindlustusalase rahvusvahelise konventsiooni mõiste ulatuse üle. Nagu ilmneb eelotsusetaotlusest, lisati viide „Belgias kehtivatele sotsiaalkindlustusalastele rahvusvahelistele konventsioonidele" nimetatud sättesse 7. septembri 2003. aasta kuninga dekreediga Belgia Cour d'arbitrage'i (vahekohus)[6] 13. juuli 2001. aasta kohtuotsuse nr 106/2001[7] tagajärjel, milles loeti Belgia põhiseaduse artiklitega 10 ja 11, mis käsitlevad võrdsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtteid, vastuolus olevaks 19. detsembri 1939. aasta kuninga dekreediga[8] konsolideeritud füüsilisest isikutest ettevõtjate peretoetusi käsitlevate Belgia seaduste artikkel 42, „kuivõrd see võimaldas peretoetuste summa määramisel aluseks võetava järgu arvutamisel arvesse võtta vaid neid lapsi, kelle eest saadakse toetust eespool nimetatud konsolideeritud seaduste alusel, lubamata arvesse võtta lapsi, kelle eest saadakse peretoetust Euroopa Liidu muu liikmesriigi ühenduse õigusega kohaldatavaks tunnistatud õigusnormide alusel".[9]

21. Põhikohtuasjas väitis S. Gysen, et 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimeses lõigus sisalduv mõiste „Belgias kehtivad sotsiaalkindlustusalased rahvusvahelised konventsioonid" hõlmab avalik-õigusliku rahvusvahelise institutsiooni raames kehtestatud siduvaid sätteid, millega on tegemist personalieeskirjades sisalduvate sätete puhul.

22. Kassa väitis seevastu, et 7. septembri 2003. aasta kuninga dekreediga läbi viidud nimetatud sätte kohaldamisala laiendamine kohaldub ainult neile riikidele, kellega Belgia on sõlminud sotsiaalkindlustusalased mitmepoolsed või kahepoolsed konventsioonid. Ta märkis, et Belgia ei ole sõlminud ühtegi konventsiooni selliste Euroopa või rahvusvaheliste institutsioonidega, kes maksavad oma töötajatele peretoetusi.

6 – 7. mail 2007 muudeti Belgia põhiseadusesse tehtud muudatusega Cour d'arbitrage'i nimetust järgmiselt: Cour constitutionnelle / Grondwettelijk Hof / Verfassungsgerichtshof, *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad,* 8.5.2007, lk 25101 ja 25102).

7 – *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad,* 13.11.2001, lk 38689.

8 – *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad,* 22.12.1939, lk 8702.

9 – Kõnealuse kohtuotsuse resolutiivosa mitteametlik tõlge.

23. Kassa märkis, et ehkki ühenduste asutamislepingute näol on tegemist Belgias kehtivate rahvusvaheliste konventsioonidega ja et selliste rahvusvaheliste institutsioonide võetud sätted on liikmesriikides vahetult kohaldatavad, ei ole ühenduse ametnikele õigusi andvad personalieeskirjade sätted, millele ametnikud võivad tugineda oma tööandja vastu, Belgia siseriiklikus korras koheselt ega vahetult kohaldatavad.

24. Seejärel viitab eelotsusetaotlus prokuratuuri poolt põhikohtuasjas esitatud arvamusele, mille kohaselt tuleb määrust nr 259/68 – kuna selle õiguslikuks aluseks on kaks Belgia poolt ratifitseeritud rahvusvahelist lepingut: EÜ asutamisleping ja 8. aprilli 1965. aasta Euroopa ühenduste privileegide ja immuniteetide protokoll [10] ning kuna see on vastavalt selle artiklile 11 tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides – käsitleda kui 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimeses lõigus kasutatud Belgias kehtiva sotsiaalkindlustusalase rahvusvahelise konventsiooni mõiste alla kuuluvat.

25. Pärast poolte ja prokuratuuri eespool kirjeldatud seisukohtade esitamist ning olles märkinud, et nimetatud säte on „Belgias kehtivatele sotsiaalkindlustusalastele rahvusvahelistele konventsioonidele" viitamise osas sõnastatud erinevalt teistest siseriiklikest õigusnormidest, mis viitavad näiteks pensionide valdkonnas sõnaselgelt „avalik-õigusliku rahvusvahelise institutsiooni personalieeskirjadele", esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus kõnealuse eelotsuse küsimuse muid argumente tõstatamata.

26. On selge, et eelotsuse küsimus sellises sõnastuses, nagu see on esitatud eelotsusetaotluses, ei kuulu Euroopa Kohtu pädevusse. Küsides, kas personalieeskirjad ja selle VII lisa kujutavad endast „Belgias kehtivat sotsiaalkindlustusalast rahvusvahelist konventsiooni" 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimese lõigu tähenduses, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus tegelikult Euroopa Kohtul tõlgendada Belgia õigusnormi. [11] Kuid teatavasti kuulub EÜ artiklis 234 sätestatud õigusalase koostöö raames siseriiklike õigusnormide tõlgendamine siseriiklike kohtute ja mitte Euroopa Kohtu pädevusse. [12]

27. Küsimusele, mida tuleks mõista „Belgias kehtiva sotsiaalkindlustusalase rahvusvahelise konventsiooni" all nimetatud siseriikliku õigusnormi tähenduses, peab seega vastuse

10 – EÜT 1967, nr 152, lk 13.

11 – Tuleb märkida, et ehkki selle siseriikliku õigusnormi teksti ei ole eelotsusetaotluses ära toodud, vaid see sisaldub eelotsusetaotlusele lisatud põhikohtuasja toimikus, võimaldab eelotsusetaotlus siiski aru saada selle normi sisust.

12 – 12. oktoobri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-37/92: Vanacker ja Lesage (EKL 1993, lk I-4947, punkt 7) ja 20. oktoobri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-511/03: Ten Kate Holding Musselkanaal jt (EKL 2005, lk I-8979, punkt 25 ja viidatud kohtupraktika).

leidma siseriiklik kohus ise. Samuti kuulub tema pädevusse nimetatud õigusnormi kohaldamine ja seega hindamine, kas personalieeskirjad ja teenistustingimused on selle õigusmõistega hõlmatud. Euroopa Kohus saab esitada üksnes selgitusi nende kahe akti õigusliku olemuse kohta, et aidata eelotsusetaotluse esitanud kohtul nimetatud hindamist läbi viia.

28. ‚Ehkki teema ei põhjusta kahtlusi ega ole keeruline, on sellised selgitused äärmiselt asjakohased, arvestades eelotsusetaotluse esitanud kohtus käsitletud mõningate väidetega. Märgin eelkõige, et kassa väitis põhikohtuasjas, et personalieeskirjades sisalduvad õigusnormid, mis annavad ühenduse ametnikele õigusi, millele viimased võivad tugineda oma tööandja vastu, ei ole Belgia siseriiklikus õiguskorras koheselt ja vahetult kohaldatavad.

29. Seetõttu leian, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimuse võib ümber sõnastada nii, et see oleks suunatud personalieeskirjade ja teenistustingimuste õigusliku olemuse ja nende vahetu kohaldamise võimaluse väljaselgitamisele Belgia õiguskorras.

30. Sellega seoses tuleb esiteks meelde tuletada, et nõukogu võttis personalieeskirjad ja teenistustingimused vastu EÜ asutamislepingu alusel (nüüd EÜ artikkel 283), mille kohaselt peab nimetatud institutsioon komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist teiste asjaomaste institutsioonidega kinnitama Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ning ühenduste muude teenistujate teenistustingimused.[13] Lisaks kujutavad personalieeskirjade ja teenistustingimuste teatud sätted endast Euroopa ühenduste privileegide ja immuniteetide protokollis – millel on Euroopa Ühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingute lisana nimetatud asutamislepingutega sama õiguslik olemus ja hierarhiline positsioon – sisalduvate teatud sätete, eelkõige artikli 7 ja artiklite 12–16 rakendusmeetmeid.

31. Lisaks tuleb märkida, nagu Euroopa Kohus on rõhutanud, et personalieeskirjad ja teenistustingimused võeti vastu määrusega nr 259/68 ning et EMÜ asutamislepingu artikli 189 teise lõigu kohaselt (nüüd EÜ asutamislepingu artikli 249 teine lõik) kohaldatakse seda määrust üldiselt ning see on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides,[14] nagu on täpsustatud ka selle määruse artiklis 11. Euroopa

13 – Määrus nr 259/68 võeti täpsemalt vastu Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamislepingu (EÜT 1967, nr 152, lk 2) artikli 24 lõike 1 alusel, millega tühistati varem kehtinud EMÜ asutamislepingu artikkel 212 ja mille sõnastust EÜ artikkel 238 kordab.

14 – 20. oktoobri 1981. aasta otsus kohtuasjas 137/80: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1981, lk 2393, punkt 7) ja 7. mai 1987. aasta otsus kohtuasjas 186/85: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1987, lk 2029, punkt 21).

Kohtu kohaselt tuleneb sellest, et personalieeskirjad ja teenistustingimused on lisaks mõjule, mida need omavad ühenduse asutuste siseselt, liikmesriikidele siduvad ka niivõrd, kuivõrd liikmesriikide tegutsemine on vajalik nimetatud aktide rakendamiseks. [15]

32. Nii on Euroopa Kohus näiteks sedastanud – märkides, et personalieeskirjade artikli 67 lõige 2 võimaldab lahendada vastuolud ühenduse korra ja eri siseriiklike kordade vahel, kuna nimetatud eeskirjades käsitletavaid peretoetusi makstakse õigustatud isikutele vaid osas, milles nimetatud toetuse summa on suurem liikmesriigi seadustes kehtestatud korra alusel makstava analoogse peretoetuse summast –, et „kuna [personali]eeskirjades ettenähtud toetuste täiendav olemus põhineb artikli 67 lõikel 2, st sättel, mis sisaldub EMÜ asutamislepingu artikli 189 teise lõigu alusel vastu võetud määrusel, siis on see liikmesriikidele siduv ja nad ei saa sellest siseriiklike õigusnormidega kõrvale kalduda”. [16]

33. Personalieeskirjad ja teenistustingimused on siduvad kõigile liikmesriikidele, sh Belgiale. Lisaks ei ole võimalik väita, et sellist siduvat mõju ei esine Belgia ametiasutuste suhtes käesoleval juhul põhjendusel, et Euroopa Kohus on muu hulgas sedastanud, et personalieeskirjade artikli 67 lõige 2 ei pane „liikmesriikidele kohustusi peretoetuste valdkonnas juhul, kui ametniku, endise pensionile jäänud ametniku või muu ühenduste teenistuja abikaasa tegutseb ühe liikmesriigi territooriumil füüsilisest isikust ettevõtjana”. [17]

34. Euroopa Kohtu selline märkus tähendab lihtsalt seda, et liikmesriigil ei ole juhul, kui ühenduste ametniku või teenistuja abikaasa tegutseb tema territooriumil füüsilisest isikust ettevõtjana, keelatud keelduda oma õigusnormides ettenähtud peretoetuste maksmisest, viidates asjaomase isiku võimalusele saada sama lapse eest personalieeskirjades või teenistustingimustes ette nähtud peretoetust. [18] Nagu märkis Euroopa Kohus, saab „samalaadsete toetustena, mis eespool viidatud sätte kohaselt tuleb [personali]eeskirjades ette nähtud peretoetusest maha arvata ja mis vabastavad seega institutsioonid nende maksmise kohustusest, […] mõista üksnes selliseid toetusi, mida makstakse seoses palgalisel töökohal töötamisega”. [19] Personalieeskirjade artikli 67 lõike 2 kohaldamatus eespool viidatud juhtudel ei kahjusta

15 – Eespool viidatud 20. oktoobri 1981. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia, punkt 8, ja eespool viidatud 7. mai 1987. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia, punkt 21.

16 – Eespool viidatud 7. mai 1987. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia, punkt 23.

17 – *Ibidem*, punkt 34.

18 – *Ibidem*, punkt 33.

19 – *Ibidem*.

kuidagi personalieeskirjade ja teenistustingimuste siduvust ja vahetut kohaldatavust kõikides liikmesriikides, sh Belgias.

35. Eelneva põhjal oleks Euroopa Kohtule esitatud küsimusele võimalik vastata lihtsalt märkides, et ühenduse määrusega heaks kiidetud personalieeskirjad ja teenistustingimused on üldkohaldatavad ning tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides.

36. Komisjon, kes esitas lisaks S. Gysenile ainsana käesoleva eelotsusemenetluse raames kirjalikke märkusi, soovitab siiski eelotsuse küsimuse ümber sõnastada minu poolt eespool punktis 29 kasutatud sõnastusest tunduvalt laiemalt. Ta teeb nimelt ettepaneku, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada saada, „kas ühenduse õigust tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt juhul, kui õigustatud füüsilisest isikust ettevõtjale makstakse peretoetusi täies ulatuses [personalieeskirjade] alusel kehtestatud ühenduse korra raames, ei tule selle ettevõtja laste järkude kindlaksmääramisel arvesse võtta last, kelle eest nimetatud toetust saadakse, kusjuures laste järk mõjutab [selle ettevõtja teiste laste eest maksmisele kuuluvate] toetuste suurust?"

37. Sellises sõnastuses ei oleks eelotsuse küsimus suunatud lihtsalt personalieeskirjade ja teenistustingimuste õigusliku olemuse kohta selgituste saamisele, et võimaldada eelotsusetaotluse esitanud kohtul kontrollida, kas need aktid on hõlmatud õigusmõistega „Belgias kehtivad sotsiaalkindlustusalased rahvusvahelised konventsioonid", mille ulatuse peab nimetatud kohus siseriikliku õiguse raames määratlema.

38. Küsimus käsitleks hoopis või pigem ühenduse õigusnormidest kui ülimuslikest õigusnormidest tulenevate piiride olemasolu kõnealuse siseriikliku õigusnormi tõlgendamisel ja kohaldamisel. Seega tuleks välja selgitada – arvestades siseriikliku kohtu kohustust tõlgendada siseriiklikke õigusnorme võimalikult kooskõlaliselt ühenduse õigusega ja jätta need teatud tingimustel isegi kohaldamata, kui selline kooskõlaline tõlgendamine osutub võimatuks – võimalikud ühenduse õigusest tulenevad nõuded, millest eelotsusetaotluse esitanud kohus peab juhinduma siseriikliku õiguse eespool nimetatud mõiste ulatuse määratlemisel ja vajaduse korral seda mõistet sisaldava õigusnormi ühenduse õigusega kooskõla hindamisel, kui seda ei ole võimalik tõlgendada nii, et sellega on hõlmatud ka personalieeskirjad ja teenistustingimused.

39. Tuleb küsida, kas komisjoni ettepanek eelotsuse küsimuse ümbersõnastamiseks ei

lähe seetõttu, et ta laiendab oluliselt eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimuse eset, kaugemale EÜ artikliga 234 kehtestatud korras ettenähtud Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostööst.

40. Tuletan selles osas meelde, et Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt peab Euroopa Kohus juhul, kui küsimused on ebasobivalt sõnastatud või väljuvad talle EÜ artikliga 234 antud pädevuse raamest, tuletama siseriikliku kohtu poolt esitatud aspektide kogumist ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need ühenduse õiguse aspektid, mida peab vaidluse eset silmas pidades tõlgendama. [20]

41. Eelotsuse küsimuse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmisel võib Euroopa Kohus võtta arvesse ühenduse õigusnorme, millele siseriiklik kohus ei ole küsimuses viidanud. [21] Seda on Euroopa Kohus teinud nii juhtudel, mil Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimus viitas ühenduse õigusnormidele, mis ei olnud eelotsusemenetluse aluseks olevas kohtuasjas asjakohased, [22] kui ka juhtudel, mil eelotsusetaotluse esitanud kohus ei viidanud ühelegi konkreetsele ühenduse õigusnormile, kuid viitas EÜ asutamislepingule ja ühenduse õigusele tervikuna. [23]

42. Kohtupraktikas on arvukaid juhte, mil Euroopa Kohus on laiendanud talle esitatud eelotsuse küsimuse eset, tehes otsuse ühenduse õigusakti kehtivuse kohta, ehkki eelotsuse küsimus oli siseriikliku kohtu poolt esitatud vaid selleks, et Euroopa Kohus akti tõlgendaks. [24]

43. Euroopa Kohus näib seega möönvat oma laia tegutsemisruumi nende ühenduse õiguse aspektide tuletamisel, mille tõlgendamine on vajalik siseriiklikus kohtus poolelioleva kohtuasja lahendamiseks, järgides seeläbi nõuet anda eelotsusetaotluse esitanud

20 – Vt *ex multis* 20. märtsi 1986. aasta otsus kohtuasjas 35/85: Tissier (EKL 1986, lk 1207, punkt 9) ja 18. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-107/98: Teckal (EKL 1999, lk I-8121, punkt 34).

21 – Eespool viidatud kohtuotsus Tissier, punkt 9; 2. veebruari 1994. aasta otsus kohtuasjas C-315/92: Verband Sozialer Wettbewerb (EKL 1994, lk I-317, punkt 7) ja 7. novembri 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-228/01 ja C-289/01: Bourrasse ja Perchicot (EKL 2002, lk I-10213, punkt 33).

22 – Vt näiteks 27. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-315/88: Bagli Pennacchiotti (EKL 1990, lk I-1323); 6. aprilli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-315/93: Flip ja Verdegem (EKL 1995, lk I-913); eespool viidatud kohtuotsus Teckal ja eespool viidatud kohtuotsus Bourrasse ja Perchicot.

23 – Vt näiteks 14. juuli 1971. aasta otsus kohtuasjas 10/71: Muller jt (EKL 1971, lk 723); 13. detsembri 1984. aasta otsus kohtuasjas 251/83: Haug-Adrion (EKL 1984, lk 4277); eespool viidatud kohtuotsus Tissier; 19. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-235/90: Aliments Morvan (EKL 1991, lk I-5419) ja 26. septembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-168/95: Arcaro (EKL 1996, lk I-4705).

24 – Vt näiteks 3. veebruari 1977. aasta otsus kohtuasjas 62/76: Strehl (EKL 1977, lk 211); 15. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 145/79: Roquette Frères (EKL 1980, lk 2917) ja 14. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-37/89: Weiser (EKL 1990, lk I-2395).

kohtule „tarvilik vastus" ning teha viimasega tõhusat koostööd. EÜ artiklis 234 kehtestatud kohtute vahelise koostöö raames, mida iseloomustab asjaolu, et siseriiklik kohus ja Euroopa Kohus – mõlemad oma pädevuse piires ja ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise eesmärgil – peavad otsuse väljatöötamisel tegema tihedat koostööd, tuleb välistada mis tahes formaalsed nõuded, mis vaid pikendaksid menetlust.[25] Euroopa Kohtu ulatuslik õigus sõnastada ümber eelotsuse küsimusi, seda ka küsimuste eset laiendades, tugineb seega ka menetlusökonoomika kaalutlustele, kuna see võimaldab ennetada eelotsusetaotluse uut esitamist, mis oleks vastasel korral tõenäoline.

44. Kui Tribunal du travail de Bruxelles'i esitatud eelotsuse küsimuse komisjoni ettepaneku kohane ümbersõnastamine ei lähe kaugemale Euroopa Kohtule eelotsuste valdkonnas kuuluva pädevuse laiaulatuslikest piiridest, mis on määratletud kohtupraktikas, ei tähenda see siiski seda, et Euroopa Kohus peaks küsimuse sel viisil ümber sõnastama.

45. Kuigi Euroopa Kohus on EÜ artiklite 10 ja 234 alusel kohustatud vastama eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud ühenduse õiguse tõlgendamist puudutavatele küsimustele, kui on täidetud kohtupraktikas täpsustatud vastuvõetavuse tingimused, ei saa väita, et ta oleks kohustatud vastama küsimustele, mida talle on esitanud mitte nimetatud kohtud, vaid eelotsusemenetluses osalevad isikud – või vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 23 asjaomase kohtuasja pooled, liikmesriigid, komisjon ja vajaduse korral ka Euroopa Parlament, nõukogu ja Euroopa Keskpank ning kui tegemist on Euroopa Majanduspiirkonna lepingu kohaldamisvaldkonnaga, siis selle lepingu osalisriigid, kes ei ole liikmesriigid, ja nimetatud lepingus ette nähtud järelevalveasutus.

46. Euroopa Kohtu õigust esitada eelotsusetaotluse esitanud kohtule ühenduse õiguse tõlgendus, mis läheb kaugemale sellest, mida nimetatud kohus on taotlenud, tuleb kasutada ettevaatlikult ja vastavalt otstarbekuse kaalutlustele.

47. Märgin, et käesolevas kohtuasjas läheb komisjoni pakutud küsimus palju kaugemale sellest, mis huvitab eelotsusetaotluse esitanud kohut. Ühestki eelotsusetaotluse lõigust ei ilmne, et Tribunal du travail de Bruxelles'il oleks kahtlusi 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimese lõigu – mille tõlgendamist ta ei ole pealegi veel alustanud – kooskõla osas ühenduse õiguse normide või põhimõtetega.

25 – 1. detsembri 1965. aasta otsus kohtuasjas 16/65: Schwarze (EKL 1965, lk 910, eelkõige lk 922).

Seega on tegemist olukorraga, mis on oluliselt erinev sellest, mille korral on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus teatud tema poolt tõlgendatava siseriikliku õigusnormi kooskõla kohta ühenduse õiguse teatud normiga, millele Euroopa Kohus vastab *nimetatud kohtu viidatud probleemaatika olemusest lähtuvalt* – sedastades, et nimetatud säte ei ole asjaomasele kohtuasjale kohaldatav, ja tõlgendades asjaomasele kohtuasjale kohaldatava ühenduse õiguse muud sätet, millega siseriiklik õigusnorm on vastuolus. [26]

48. Komisjoni ettepanek sõnastada eelotsuse küsimus ümber ei ole vajalik ka eelotsusetaotluse kasuliku mõju säilitamiseks. Nagu nägime, on isegi siis, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimus on sõnastatud ebasobivalt, võimalik see ümber sõnastada minu poolt eespool punktis 29 pakutud viisil, et tagada siiski tarviliku vastuse andmine Euroopa Kohtu poolt.

49. Lisaks ei ole minu arvates mingil juhul vajalik see, et Euroopa Kohus hakkaks kõikjalt ühenduse õigusest otsima sätet, mis oleks vastuolus sellise siseriikliku õigusnormiga, nagu kirjeldatakse komisjoni pakutud küsimuse sõnastuses. Euroopa Kohus peaks äärmisel juhul uurima vaid komisjoni poolt kirjalikes märkustes konkreetselt viidatud ühenduse sätte, st EÜ artikli 10 ulatust. Sellel arvamusel olen ma analoogia põhjal, lähtudes hiljutistest suundumustest kohtupraktikas, mille kohaselt eelotsuse küsimuste vastuvõetavuse väljaselgitamisel on äärmiselt oluline see, et eelotsusetaotluse esitanud kohus oleks toonud esile täpsed põhjused, mis kallutasid teda ühenduse õiguse tõlgendamise osas küsimusi esitama ja pidama vajalikuks eelotsusetaotluse esitamist Euroopa Kohtule, ning samuti vähemalt piiratud seletused nende ühenduse õigusnormide valiku põhjuste kohta, mille tõlgendamist ta taotleb, ning samuti seose kohta, mida ta näeb nimetatud normide ja tema menetluses olevale kohtuvaidlusele kohaldatavate siseriiklike sätete vahel. [27]

50. Tuletan lõpetuseks meelde Euroopa Kohtu kohustust hoolitseda selle eest, et asjaomased isikud Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 tähenduses saaksid esitada kirjalikke märkusi, arvestades sellega, et enne

26 – Vt näiteks 16. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-293/03: My (EKL 2004, lk I-12013).

27 – 28. juuni 2000. aasta määrus kohtuasjas C-116/00: Laguillaumie (EKL 2000, lk I-4979, punkt 16); 19. oktoobri 2004. aasta määrus kohtuasjas C-425/03: Provvidenza Regio (kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 9); 1. detsembri 2005. aasta määrus kohtuasjas C-116/05: Dhumeaux jt (kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 21) ja 13. juuli 2006. aasta määrus kohtuasjas C-166/06: Eurodomus (EKL 2006, lk I-90, punktid 7 ja 8). Nimetatud vastuvõetamatuse määrustest teises märgitakse eelkõige seda, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei olnud täpsustanud, milliste ühenduse õiguse sätete tõlgendamist ta taotleb (punkt 12).

nimetatud märkuste esitamist edastatakse neile vaid eelotsusetaotlus. [28]

51. Just nimelt eespool punktis 47 nimetatud põhjustel oli asjaomastel isikutel Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 tähenduses küll mitte täielikult välistatud, kuid siiski ainuüksi teoreetiline võimalus esitada kirjalike märkuste abil oma seisukoht selliste ühenduse õigusnormide olemasolu kohta, millega on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, nagu 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimene lõik tõlgendatuna vastavalt kassa arusaamisele. Tõsi küll, nimetatud isikud – keda teavitati Euroopa Kohtu kodukorra artikli 104 lõike 4 kohaselt komisjoni esitatud kirjalikest märkustest – oleksid võinud võtta selle suhtes seisukoha, taotledes kohtuistungi korraldamist ja esitades seega suulisi märkusi. Sellegipoolest ei tohi ühelt poolt unustada seda, et Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud isikutele, eelkõige liikmesriikidele edastatakse vaid eelotsusetaotlus koos selle tõlkega vastavasse riigikeelde, [29] samas kui komisjoni poolt käesolevas eelotsusemenetluses esitatud kirjalikud märkused edastati nimetatud isikutele vaid nende originaalversioonis kohtumenetluse keeles (prantsuse). Teiselt poolt tuleb seista ka *kirjalike* märkuste esitamise võimaluse eest.

52. Komisjoni ettepaneku kohane eelotsuse küsimuse eseme laiendamine näib seega eeldavat seda, et liikmesriikidele ja põhikohtuasja pooltele antakse võimalus esitada oma arvamus komisjoni esitatud küsimuse kohta kirjalikult. Mulle tundub eriti oluline eelkõige see, et küsitaks Belgia valitsuse seisukohta, arvestades sellega, et nimetatud küsimus võib seada kaudselt kahtluse alla Belgia õiguskorra sätte kooskõla ühenduse õigusega. Kõnealuste märkuste küsimine on loomulikult veel võimalik, kuid seeläbi viibiks oluliselt käesoleva menetluse lahendamine.

53. Esitatud argumendid toetavad minu arvates loobumist Euroopa Kohtu poolt käesoleva menetluse raames läbiviidava uurimise ulatuse laiendamisest komisjoni pakutud küsimusele. Eelotsuse küsimuse ese peaks seega minu arvates piirduma sellega, mida ma märkisin eespool punktis 29. Lisaks sellele tuletan meelde, et komisjonil on alati võimalik esitada Euroopa Kohtule küsimus 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimese lõigu kooskõla

28 – 1. aprilli 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 141/81–143/81: Holdijk jt, (EKL 1982, lk 1299, punkt 6) ja 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-207/01: Altair Chimica (EKL 2003, lk I-8875, punkt 25); 23. märtsi 1995. aasta määrus kohtuasjas C-458/93: Saddik (EKL 1995, lk I-511, punkt 13) ja eespool viidatud määrus Laguillaumie, punkt 14).

29 – Vt eespool viidatud määrus Laguillaumie, punkt 24.

kohta ühenduse õigusega, esitades liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi EÜ artikli 226 alusel.

54. Seega uurin vaid teise võimalusena ja ülevaatlikkuse huvides sisuliselt küsimust, kas EÜ artikliga 10 on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt juhul, kui pädev siseriiklik ametiasutus maksab füüsilisest isikust ettevõtja ülalpeetavate laste eest peretoetusi, ei võeta nimetatud ettevõtja last, kelle eest saadakse peretoetust personalieeskirjade ja teenistustingimuste alusel, arvesse sama ettevõtja teiste laste järkude kindlaksmääramisel, kusjuures järk mõjutab nimetatud õigusnormide alusel nende laste eest maksmisele kuuluva peretoetuse suurust.

55. Komisjon avaldas arvamust, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, viidates selles osas kohtupraktikale, mis tuleneb kohtuotsusest My [30], mis käsitles siseriiklikke õigusnorme, mis ei võimaldanud pädeval sotsiaalkindlustusasutusel võtta siseriikliku skeemi alusel ennetähtaegse vanaduspensioni määramisel arvesse ühenduse institutsiooni teenistuses töötatud aastaid.

56. Nimetatud otsuses leidis Euroopa Kohus – märkides, et EÜ artikkel 10 paneb liikmesriikidele kohustuse aidata kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele –, et nimetatud artikliga, mida tõlgendatakse koostoimes personalieeskirjadega, on vastuolus eespool kirjeldatud siseriiklikud õigusnormid. [31]

57. Sellegipoolest ei saa ma jätta märkimata, et Euroopa Kohus jõudis sellisele järeldusele pärast tuvastamist, et nimetatud siseriiklikud õigusnormid „kaldu[vad] raskendama ja seega takistama Euroopa Liidu institutsioonis töötamist […], kuna juhul kui töötaja, kes on varem osalenud siseriiklikus pensioniskeemis, võtab vastu ametikoha liidu institutsioonis, on tal risk kaotada võimalus saada selle siseriikliku skeemi vanaduspensioni, mille saamiseks tal oleks olnud õigus, kui ta ei oleks seda tööd vastu võtnud”. [32]

58. Euroopa Kohus on seega, lugedes – koostoimes personalieeskirjade sätetega – sellise siseriikliku õigusnormi vastuolus olevaks EÜ artikliga 10, omistanud tähtsust asjaolule, et see võiks raskendada teatud

30 – Eespool viidatud kohtuotsus.

31 – *Ibidem*, punktid 48 ja 49.

32 – *Ibidem*, punkt 47.

vanuses siseriiklike töötajate töölevõtmist ühenduse poolt, kahjustades seeläbi ühenduse institutsioonide toimimist.

59. Analoogilist lähenemisviisi kasutas Euroopa Kohus muuseas varem kohtuotsuses Tither[33], mis käsitles elukoha soetamist ja parendamist hõlbustavat siseriiklikku korda, mis välistas ettenähtud soodustuste (hüpoteegiintressidega seonduv toetus) kohaldamise nende isikute suhtes, kelle töötasu ei kuulunud maksustamisele kas spetsiaalse maksuvabastuse või immuniteedi alusel, ehk seega ühenduse teenistuses olevate isikute suhtes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus Euroopa Kohtul eelkõige sedastada, kas EMÜ asutamislepingu artikkel 5 (nüüd EÜ artikkel 10) pani asjaomasele liikmesriigile kohustuse võimaldada nimetatud soodustust ka viidatud isikutele juhul, kui teised kõnealuses korras kehtestatud tingimused olid täidetud. Tuletades meelde, et nimetatud säte „paneb eelkõige liikmesriikidele kohustuse hoiduda kõigist meetmetest, mis võiksid kahjustada ühenduse institutsioonide toimimist," märkis Euroopa Kohus, et ehkki selliste õigusnormide tagajärjel nagu kõnealune kord võivad „ühenduse ametnikud ja teenistujad jääda ilma majanduslikust eelisest, millele neil oleks õigus juhul, kui nad ei oleks ühenduse ametnikud ja teenistujad," ei näi siiski tegemist olevat „meetmega, mis võiks heidutada teatud isikuid ühenduste teenistusse astumast või õhutada neid ühenduste teenistusest lahkuma," ehk meetmega, „mis kahjustaks ühenduse institutsioonide toimimist". Euroopa Kohus jõudis seega järeldusele, et EMÜ asutamislepingu artikkel 5 ei välistanud võimalust, et liikmesriigid keelduksid ühenduse ametnikele ja töötajatele sellise soodustuse võimaldamisest, nagu nähti ette põhikohtuasjas kõne all olevas siseriiklikus korras.

60. Pöördudes tagasi käesoleva eelotsusemenetluse juurde, on minu arvates raske väita, et selline õigusnorm, nagu 8. aprilli 1976. aasta kuninga dekreedi artikli 16 lõike 1 esimene lõik heidutaks juhul, kui seda tõlgendada nii, et see välistab selles määratletud olukorras füüsilisest isikust ettevõtja selliste laste arvesse võtmise, kelle eest saadakse peretoetust personalieeskirjade või teenistustingimuste alusel, teatud isikuid ühenduste teenistusse astumast või õhutaks neid ühenduste teenistusest lahkuma. Komisjon ise märgib seoses käesoleva kohtuasjaga, et Belgia õigusnormist tulenevalt ei kaota kõnealune ühenduse teenistuja (S. Gyseni esimene abikaasa ja Adrieni isa) midagi, kuna selle tagajärjeks on lihtsalt see, et peretoetuste – mida kassa peab tema endisele abikaasale teise abikaasaga (kes ei ole ühenduse ametnik ega teenistuja) saadud laste Augustini ja Elise

33 – 22. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-333/88 (EKL 1990, lk I-1133).

eest maksma – summa väheneb võrreldes summaga, mis tuleks maksta erinevas olukorras. [34] Lisaks sellele, isegi kui võtta seisukoht, et nimetatud vähenemine mõjutab rahaliste vahendite suurust, mida S. Gysenil on võimalik käsutada oma esimese lapse ülalpidamiskulude kandmiseks, ja võiks seega äärmisel juhul mõjutada ühenduse teenistujast Adrieni isal lasuvate kohustuste ulatust nimetatud kuludes osalemise näol, oleks selline mõju liiga kaudne ja väike, et avaldada kõnealust heidutavat või õhutavat mõju.

61. Loomulikult on komisjonil õigus, kui ta toob esile, et Belgia õigusnormide kohaldamine eelnevas punktis kirjeldatud moel tooks kaasa selle, et S. Gysen ja tema lapsed Augustin ja Elise saavad lõppkokkuvõttes ainuüksi seetõttu, et Adrieni isa on ühenduse institutsiooni teenistuses, ebasoodsama kohtlemise osaliseks kui siis, kui nimetatud isa töötaks muul töökohal. [35] Eespool viidatud kohtuotsustest Tither ja My tuletatava tõlgendamiskriteeriumiga arvestades ei kujuta selline ebavõrdne kohtlemine aga minu arvates Belgia riigi poolset EÜ artiklis 10 sätestatud ühenduse institutsioonidega lojaalse koostöö tegemise kohustuse rikkumist.

62. Vaevalt on vaja lisada – kuivõrd see läheb kaugemale minu poolt pakutud uurimuse piiridest, mis on esile toodud eespool punktides 29 ja 53 –, et sellist ebavõrdset kohtlemist ei saa ilmselt ette heita, viidates võrdse kohtlemise põhimõttele kui ühenduse õiguse üldpõhimõttele või selle põhimõtte spetsiifilistele väljendustele, mida kujutavad endast eelkõige EÜ artikkel 12 (kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld), nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires [36] artikli 7 lõige 2 (mille kohaselt on töötajal, kes on teise liikmesriigi kodanik, „samad sotsiaalsed ja maksusoodustused kui selle riigi kodanikest töötajatel"). Kohtuasja toimikust ei tulene tegelikult ühtegi elementi, mis võimaldaks väita, et käesolevas kohtuasjas on tegemist olukorraga, mis kuulub ühenduse õiguse kohaldamisalasse ning mille puhul ei ole tegemist puhtalt Belgia siseriikliku olukorraga.

34 – Komisjoni kirjalikud märkused, punktid 37 ja 38.

35 – *Ibidem*, punkt 40.

36 – EÜT L 257, lk. 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15.

V. Ettepanek

63. Eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal du travail de Bruxelles'i poolt esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

„Nõukogu 29. veebruari 1968. aasta määrusega (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259 heaks kiidetud Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ja ühenduste muude teenistujate teenistustingimused on üldkohaldatavad ning tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes on pädev tõlgendama ja kohaldama siseriikliku õigust, peab välja selgitama, kas eespool kirjeldatud iseloomulike tunnustega arvestades kujutavad nimetatud aktid endast „Belgias kehtivat sotsiaalkindlustusalast rahvusvahelist konventsiooni" põhikohtuasjas küsimuse all oleva siseriikliku õigusnormi tähenduses."