SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PAOLA MENGOZZIJA,

predstavljeni 8. novembra 2007 [1]

I – Uvod

1. Z odločbo z dne 17. oktobra 2006, ki je prispela na Sodišče 6. novembra 2006 je Tribunal du travail de Bruxelles (Belgija) Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago Uredbe Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) z dne 29. februarja 1968, št. 259, o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti ter uvedbi posebnih ukrepov, začasno veljavnih za uradnike Komisije [2].

2. To vprašanje se je postavilo v okviru spora med S. Gysen in zavodom za socialno varstvo belgijskega prava za samozaposlene v zvezi z določitvijo zneska dodatka za vzdrževane otroke, ki ga mora navedeni zavod izplačati S. Gysen za dva izmed njenih treh otrok v skladu z nacionalno ureditvijo.

II – Pravni okvir

A – *Skupnostna ureditev*

3. V skladu s členom 11 (drugi odstavek) je Uredba št. 259/68 „v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah“.

4. Člen 67(1) Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), opredeljenih s členom 2 Uredbe št. 259/68 in ki izhajajo iz poznejših sprememb te uredbe, v korist

1 – Jezik izvirnika: italijanščina.

2 – UL 1968, L 56, str. 1.

navedenih uradnikov določa tri vrste družinskih dodatkov: gospodinjski dodatek, otroški dodatek in dodatek za šolanje.

5. Členi 1, 2 in 3 Priloge VII h Kadrovskim predpisom za uradnike določajo zlasti pogoje za dodelitev posameznega dodatka ter njihovega zneska.

6. Člen 67(2) določa, da „[u]radniki, ki prejemajo družinske dodatke iz tega člena, prijavijo podobne dodatke, ki jih prejemajo iz drugih virov“, ki se „odštejejo od dodatkov, ki jih prejemajo po členih 1, 2 in 3 Priloge VII“.

7. Na podlagi členov 20(2) in 21 pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Skupnosti (v nadaljevanju: PZDU), kot so določeni s členom 3 Uredbe št. 259/68 in ki izhajajo iz poznejših sprememb te uredbe, se člen 67 Kadrovskih predpisov za uradnike in členi 1, 2 in 3 Priloge VII k tem Kadrovskim predpisom uporabljajo po analogiji za začasne uslužbence.

B – *Nacionalna zakonodaja*

8. Na podlagi ureditve, vzpostavljene z belgijskim kraljevim odlokom 8. aprila 1976, ki določa ureditev družinskih dajatev v korist samozaposlenih [3] (v nadaljevanju: kraljevi odlok z dne 8. aprila 1976), je znesek dodatka za vzdrževane otroke odvisen od položaja (v nadaljevanju: red), ki ga ima posamezen otrok, prejemnik tega dodatka, v vrsti otrok zainteresiranega delavca, prejemnikov dodatka. Natančneje, navedeni znesek se poveča s številom prejemnikov dodatka: je torej višji za drugega otroka kot za prvega in še višji za tretjega in naslednje otroke.

9. Vendar je v členu 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. aprila 1976, kot je bil spremenjen, z retroaktivno veljavnostjo od 1. julija 2001, s členom 4 kraljevega odloka z dne 7. septembra 2003 [4], določeno:

„Zaradi uporabe členov 17, 19, 20 in 20(a) je red določen ob upoštevanju kronologije rojstev upravičencev [do dodatka] v skladu s tem odlokom, z usklajenimi zakoni, povezanimi z družinskim dodatkom za samozaposlene, s kraljevim odlokom z dne 26. marca

3 – *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* z dne 6. maja 1976, str. 5952. Ta odlok je bil pozneje večkrat spremenjen.

4 – *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* z dne 1. oktobra 2003, str. 48215.

1965 o družinskem dodatku, ki se podeli določenim kategorijam zaposlenih, ki so na plačilni listi države, z zakonom z dne 20. julija 1971, ki določa zagotovljene družinske dajatve, in z mednarodnimi konvencijami o socialni varnosti, ki veljajo v Belgiji“ [5].

III – Dejansko stanje in vprašanje za predhodno odločanje

10. S. Gysen, belgijska državljanka, opravlja poklicno dejavnost kot samozaposlena oseba v Belgiji.

11. S. Gysen je mati treh otrok. Adriena, rojenega leta 1989 v času trajanja prve zakonske zveze S. Gysen, ki je prenehala z razvezo leta 1993, Augustina in Elise, rojenih leta 1994 oziroma 1996 v času trajanja druge zakonske zveze, ki je prav tako prenehala z razvezo leta 2000.

12. Prvi zakonski partner S. Gysen, Adrienov oče, se je kot začasni uslužbenec zaposlil pri Komisiji Evropskih skupnosti 1. decembra 2001. Od tega dne S. Gysen – ki ji je bila s sodno odločbo podeljena roditeljska pravica glede Adriena – v imenu in za račun Adrienovega očeta od Komisije prejema celoten znesek dodatka, do katerega je upravičen Adrien kot vzdrževani otrok, v skladu s Kadrovskimi predpisi za uradnike in s PZDU.

13. Glede dveh mlajših otrok S. Gysen, otroške dodatke, ki jih izplačuje A.s.b.l. Groupe S – Caisse d'Assurances sociales pour indépendants (v nadaljevanju: zavod), v skladu s sodno odločbo tudi te prejema S. Gysen, ki uresničuje roditeljsko pravico v zvezi s prej navedenima otrokoma skupaj s svojim drugim zakonskim partnerjem.

14. Z dopisom z dne 22. februarja 2002 je S. Gysen obvestila zavod, da od 1. decembra 2001 prejema otroški dodatek za Adriena od Komisije.

15. Zavod je zato S. Gysen prenehal izplačevati otroški dodatek za sina Adriena, vendar pa je nadaljeval z izplačevanjem dodatka za Augustina in Elise kot otroka drugega in tretjega reda.

16. Z marcem 2003 pa je zavod zadržal plačilo mesečnih družinskih dodatkov, izplačanih S. Gysen v skupnem znesku 2284,84 EUR kot neupravičeno izplačane

5 – Neuradni prevod originalnega besedila v francoskem jeziku.

razlike med že izplačanimi dodatki za Augustina in Elise kot otroka drugega in tretjega reda in dodatki, ki bi po mnenju zavoda morali biti izplačani za ta otroka kot otroka prvega in drugega reda. Od tega dne je zavod S. Gysen izplačal dodatke za Augustina in Elise kot otroka prvega in drugega reda. Zavod je namreč presodil, da otrok, ki prejemajo otroški dodatek od Evropskih skupnosti, ni mogoče upoštevati pri oblikovanju skupine upravičenih otrok iz člena 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. aprila 1976.

17. S. Gysen je pri Tribunal du travail de Bruxelles (delovno sodišče v Bruslju) sprožila postopek za ugotovitev, da je treba otroka Augustina in Elise upoštevati kot otroka drugega in tretjega reda v smislu zgoraj navedenega člena, ter za naložitev zavodu izplačilo zadržanih zneskov od izplačil otroških dodatkov od marca 2003 ter plačilo dolgovanih plačil, ki ustrezajo razliki med izplačanim in dolgovanih zneskom iz naslova dodatka za ta otroka.

18. Navedeno sodišče je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je mogoče oziroma ali je treba šteti, da sta Uredba [št. 259/68] in njena Priloga VII: Osebni prejemki in povračilo stroškov, Oddelek 1, Družinski dodatki, člen 67(1), ki zajemata:

a) gospodinjski dodatek,

b) otroški dodatek,

c) dodatek za šolanje,

to, kar sporni nacionalni predpis šteje za ‚[…] mednarodno konvencijo o socialni varnosti, ki velja v Belgij‘“.

IV – Pravna analiza

19. Za rešitev spora o glavni stvari mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali je v skladu z določbami kraljevega odloka z dne 8. aprila 1976 pri oblikovanju skupine otrok samozaposlene osebe, ki so upravičeni do družinskega dodatka, potrebne za določitev reda

vsakega izmed njih in s tem višine dodatka, ki ga je treba izplačati za posameznega otroka, treba upoštevati otroke, za katere institucije Skupnosti plačujejo družinski dodatek v skladu z določbami Kadrovskih predpisov za uradnike in s PZDU, ali jih ni treba upoštevati.

20. Stranke v postopku v glavni stvari so pred predložitvenim sodiščem razpravljale o obsegu izraza mednarodna konvencija o socialni varnosti, ki velja v Belgiji, navedene v členu 16(1), prvi podostavek, zgoraj navedenega kraljevega odloka. Kot izhaja iz predložitvene odločbe, je bilo sklicevanje na „mednarodne konvencije o socialni varnosti, ki veljajo v Belgiji“ v zgoraj navedeni predpis vstavljeno s kraljevim odlokom z dne 8. septembra 2003 zaradi sodbe Cour d'arbitrage (arbitražno razsodišče) [6] Belgije z dne 13. julija 2001 št. 106/2001 [7], v kateri je bilo ugotovljeno, da člen 42 belgijskih zakonov o družinskih dodatkih za zaposlene, urejenih s kraljevim odlokom z dne 19. decembra 1939 [8], ni v skladu s členoma 10 in 11 belgijske ustave o načelih enakosti in prepovedi diskriminacije, „ker je za izračun reda za določitev zneskov družinskih dodatkov, upoštevanje otrok, ki so upravičeni do tega dodatka, omejil na otroke, ki prejemajo ta dodatek na podlagi prej navedenih usklajenih zakonov, ne da bi omogočal upoštevanje otroka, ki prejema družinske dodatke na podlagi ureditve države članice Evropske unije, za katero je bilo s pravom Skupnosti ugotovljeno, da se lahko uporablja.“ [9].

21. V postopku v glavni stvari je S. Gysen zatrjevala, da izraz „mednarodna konvencija o socialni varnosti, ki velja v Belgiji“, v smislu člena 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. aprila 1976, vključuje zavezujoče določbe, sprejete v okviru institucije mednarodnega javnega prava, kakršne naj bi bile te določbe iz Kadrovskih predpisov.

22. Zavod pa je nasprotno trdil, da se razširitev področja uporabe zgoraj navedenega predpisa, do katere je prišlo s kraljevim odlokom z dne 7. septembra 2003, uporablja le za države, s katerimi je Belgija za področje socialnega varstva sklenila večstranske ali dvostranske mednarodne sporazume. Opozoril pa je, da med Belgijo in evropskimi in mednarodnimi institucijami, ki plačujejo družinske dodatke svojim zaposlenim, ne obstaja noben sporazum.

6 – 7. maja 2007 je bilo z amandmajem k Belgijski ustavi ime Cour d'arbitrage spremenjeno v Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof/Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče) (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* z dne 8. maja 2007, str. 25101 in 25102).

7 – *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* z dne 13. novembra 2001, str. 38689.

8 – *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* z dne 22. decembra 1939, str. 8702.

9 – Neuradni prevod izreka navedene sodbe.

23. Zavod je poudaril, da čeprav so pogodbe o ustanovitvi Skupnosti mednarodni sporazumi, ki veljajo v Belgiji, in se nekatera izmed pravil teh mednarodnih organizacij neposredno uporabljajo v državah članicah, se pravila Kadrovskih predpisov, čeprav podeljujejo uradnikom Skupnosti pravice, ki jih ti lahko uveljavljajo v razmerju do delodajalca, ne uporabljajo takoj in neposredno v nacionalni belgijski ureditvi.

24. V predložitveni odločbi je nato navedeno mnenje, ki ga je v postopku v glavni stvari podalo državno tožilstvo in v skladu s katerim je Uredbo št. 259/68, ki ima pravno podlago v dveh mednarodnih pogodbah, ki ju je ratificirala Belgija – Pogodba ES in Protokol o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti z dne 8. aprila 1965 [10] –, in ki je v smislu člena 11 zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah, za namene člena 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. aprila 1976, treba obravnavati, kot da spada v koncept mednarodne konvencije o socialne varnosti, ki velja v Belgiji.

25. Predložitveno sodišče je, po predstavitvi stališč strank in državnega tožilstva, kot so navedena zgoraj, in po ugotovitvi, da je navedeni predpis pri sklicevanju na „mednarodne konvencije o socialni varnosti, ki veljajo v Belgiji“ oblikovan drugače kot drugi nacionalni predpisi, ki se na drugem področju, kot je področje pokojnin, izrecno sklicujejo na „kadrovske predpise institucije mednarodnega javnega prava“, ne da bi opravilo nadaljnjo presojo, predložilo to vprašanje za predhodno odločanje.

26. Očitno je, da vprašanje za predhodno odločanje, kot je bilo oblikovano v predložitveni odločbi, ne spada v pristojnost Sodišča. Pri vprašanju, ali so Kadrovski predpisi in Priloga VII „mednarodna pogodba o socialni varnosti, ki velja v Belgiji“ v smislu člena 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. april 1976, predložitveno sodišče naproša Sodišče za razlago belgijske določbe [11]. V okviru sistema sodelovanja med sodišči, določenega v členu 234 ES, pa morajo nacionalne določbe razlagati nacionalna sodišča in ne Sodišče [12].

27. Kaj je treba razumeti z „mednarodn[o] konvencij[o] o socialni varnosti, ki velja v Belgiji“ v smislu navedenega nacionalnega predpisa, mora torej določiti predložitveno sodišče. Prav tako je le v njegovi pristojnosti

10 – UL 1967, L 152, str. 13.

11 – Poudariti je treba, da čeprav besedilo tega nacionalnega predpisa ni del predložitvene odločbe, temveč izhaja iz spisa v zvezi z nacionalno zadevo, predloženega s predlogom za sprejetje predhodne odločbe, je na podlagi predložitvene odločbe vendarle mogoče razumeti vsebino samega predpisa.

12 – Sodbi z dne 12. oktobra 1993 v zadevi Vanacker in Lesage (C-37/92, Recueil, str. I-4947, točka 7), in z dne 20. oktobra 2005 v zadevi Ten Kate Holding Musselkanaal in drugi (C-511/03, ZOdl., str. I-8979, točka 25, in v njej navedena sodna praksa).

uporaba te določbe in torej presoje, ali Kadrovski predpisi in PZDU spadajo v okvir te določbe. Sodišče lahko le pojasni pravno naravo teh aktov, da tako omogoči predložitvenemu sodišču uporabo te presoje.

28. Ta pojasnila so, čeprav ne predstavljajo dvomov ali zapletenosti, toliko bolj primerna ob upoštevanju nekaterih trditev, navedenih pred predložitvenim sodiščem. Zlasti ugotavljam, da je zavod v postopku v glavni stvari sklepal, da se določbe Kadrovskih predpisov, čeprav podeljujejo uradnikom Skupnosti pravice, ki jih lahko uveljavljajo v razmerju do delodajalcev, vendarle ne uporabljajo takoj in neposredno v belgijskem pravnem redu.

29. Zato menim, da bi bilo mogoče vprašanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, oblikovati z izrazi, katerih namen bi bil pojasniti pravno naravo Kadrovskih predpisov in PZDU in njuno morebitno neposredno uporabo v belgijskem pravnem redu.

30. Glede tega predvsem opozarjam, da sprejetje Kadrovskih predpisov in PZDU pomeni uresničevanje s strani Sveta določbe Pogodbe ES (danes člen 283 ES), v kateri je določeno, da Svet, na predlog Komisije in po predhodnem posvetovanju z drugimi zainteresiranimi institucijami, določi kadrovske predpise za uradnike Evropskih skupnosti in pogoje za zaposlitev drugih uslužbencev teh skupnosti [13]. Določene določbe Kadrovskih predpisov uradnikov in PZDU pomenijo torej način uresničevanja nekaterih določb, ki jih vsebuje Protokol o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti, zlasti člena 7 in členov od 12 do 16, ki ima, ker je povezan s pogodbama o ustanovitvi Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo, enako naravo in rang kot te pogodbe.

31. Poleg tega je treba ugotoviti, da, kot je Sodišče že poudarilo, so bili Kadrovski predpisi in PZDU sprejeti z Uredbo št. 259/68 in na podlagi člena 189, drugi odstavek, Pogodbe EGS (ki je postal člen 249, drugi odstavek, ES), se ta uredba splošno uporablja, je zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah [14], kot je bilo sicer pojasnjeno v členu 11 te uredbe. Iz tega sledi, kot to ugotavlja Sodišče, da poleg učinkov, ki nastanejo v notranji ureditvi

13 – Uredba Sveta št. 259/68 je bila, natančneje, sprejeta na podlagi člena 24(1) Pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti (UL 1967, 152, str. 2), člen, ki razveljavlja prej veljaven člen 212 Pogodbe EGS in po katerem je povzeto besedilo člena 283 ES.

14 – Sodbi z dne 20. oktobra 1981 v zadevi Komisija proti Belgiji (137/80, Recueil, str. 2393, točka 7), in z dne 7. maja 1987 v zadevi Komisija proti Belgiji (186/85, Recueil, str. 2029, točka 21).

uprave Skupnosti, Kadrovski predpisi in PZDU zavezujejo tudi države članice v vseh primerih, kjer je potrebno njihovo sodelovanje za uresničevanje navedenih ukrepov. [15]

32. Tako je na primer Sodišče – ko je poudarilo, da člen 67(2) Kadrovskih predpisov omogoča razrešitev sporov med ureditvijo Skupnosti in različnimi nacionalnimi ureditvami, ker se družinski dodatki, ki jih upoštevajo ti kadrovski predpisi, dodelijo upravičencu le v delu, v katerem presegajo znesek podobnih dodatkov, ki ustrezajo določbam ureditve, ki jo določajo zakoni države članice – ugotovilo, da „ker temelji na istem členu 67(2), torej na določbi, ki se nahaja v uredbi, sprejeti na podlagi člena 189, drugi odstavek, Pogodbe EGS , dopolnilna narava dodatkov Kadrovskih predpisov [za uradnike] zavezuje države članice in ne more pomeniti neupoštevanja nacionalnih zakonov“ [16].

33. Kadrovski predpisi in PZDU torej zavezujejo vse države članice in med njimi tudi Belgijo. Vendar pa ni mogoče trditi, da bi taka obvezna učinkovitost v sporih z belgijskimi organi obstajala v tem primeru, ker je Sodišče ugotovilo, da člen 67 Kadrovskih predpisov ne nalaga „obveznosti državam članicam glede družinskih dodatkov v primerih, v katerih zakonec zaposlenega, bivšega zaposlenega v pokoju ali drugega uslužbenca Skupnosti, na ozemlju države članice opravlja samostojno dejavnost.“ [17]

34. Ta ugotovitev Sodišča pomeni le, da državi članici ni prepovedano, da odreče družinske dodatke, ki jih določajo njeni zakoni, tako da v podporo navaja možnost upravičencev, da za istega otroka prejmejo družinske dodatke, izplačane na podlagi Kadrovskih predpisov za uslužbence in PZDU, v položajih, kjer zakonec uradnika ali uslužbenca Skupnosti na ozemlju Skupnosti opravlja samostojno dejavnost [18]. Kot je namreč ugotovilo Sodišče, „so dodatki iste vrste, ki se v skladu z zgoraj navedeno določbo odštejejo od družinskih dodatkov iz Kadrovskih predpisov [za uradnike] in dajejo torej institucijam obveznost, da jim jih izplača, le tisti, izplačani za zaposlene osebe“ [19]. Nezmožnost uporabe člena 67(2) Kadrovskih predpisov v zgoraj navedenih položajih pa v ničemer ne vpliva na obvezni

15 – Sodba z dne 20. oktobra 1981 v zadevi Komisija proti Belgiji, navedena v točki 8, in z dne 7. maja 1987 v zadevi Komisija proti Belgiji, navedena v točki 21.

16 – Sodba z dne 7. maja 1987 v zadevi Komisija proti Belgiji, navedena v točki 23.

17 – Prav tam, točka 34.

18 – Prav tam, točka 33.

19 – Prav tam.

učinek in na neposredno uporabo samih Kadrovskih predpisov in PZDU v vseh državah članicah, vključno z Belgijo.

35. Ob upoštevanju navedenega bi lahko na vprašanje za predhodno odločanje, ki je bilo predloženo Sodišču, odgovoril tako, da bi zgolj poudaril, da se Kadrovski predpisi in PZDU, ki so bili potrjeni z uredbo Skupnosti, splošno uporabljajo, so zavezujoči v celoti in se neposredno uporabljajo v vsaki državi članici.

36. Vendar Komisija, ki je poleg S. Gysen edina predložila pisna stališča v tem postopku za sprejetje predhodne odločbe, predlaga, naj se vprašanje za predhodno odločanje preoblikuje s precej širšimi izrazi od tistih, ki sem jih navedel zgoraj v točki 29. Predlaga namreč, naj se šteje, da predložitveno sodišče želi vedeti, „ali je treba pravo Skupnosti razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu predpisu, ki določa, da če se družinski dodatki, do katerih je upravičen samozaposleni delavec, v celoti izplačajo iz ureditve Skupnosti na podlagi [Kadrovskih predpisov za uradnike], se otroka, ki je upravičen do teh dodatkov, ne sme več upoštevati za določitev reda otrok tega delavca, in sicer reda, ki vpliva na znesek družinskih dodatkov[, ki se izplačajo za preostale otroke tega delavca]“.

37. Namen tako zastavljenega vprašanja za predhodno odločanje naj ne bi bil zgolj razjasnitev pravne narave Kadrovskih predpisov in PZDU za to, da se predložitvenemu sodišču omogoči, da preveri, ali ti akti spadajo v zakonski okvir – katerega obseg mora to sodišče določiti na podlagi notranjega prava – „mednarodnih konvencij o socialni varnosti, ki veljajo v Belgiji“.

38. Vprašanje bi se namreč nanašalo, oziroma tudi, na obstoj mej, ki jih določa pravo Skupnosti kot vir prava višjega ranga, na razlago in uporabo zadevnega notranjega predpisa. Šlo bi torej za določitev – upoštevajoč obveznost nacionalnega sodišča, da razlaga notranji predpis, kolikor je mogoče v skladu s pravom Skupnosti in celo, v določenih pogojih, da je ne uporabi v primerih, ko taka skladna razlaga ni mogoča – mogočih zahtev, ki jih določi pravo Skupnosti, ki bi morale predložitveno sodišče usmeriti pri opredelitvi obsega zgoraj navedenega nacionalnega zakonskega okvira in, če je potrebno, pri presoji skladnosti določbe, ki vsebuje ta koncept, s pravom Skupnosti, tam, kjer tega ne bi bilo mogoče razumeti v smislu, da v to vključuje tudi Kadrovske predpise in PZDU.

39. Treba se je vprašati, ali preoblikovanje vprašanja za predhodno odločanje, ki ga predlaga Komisija in ki pomeni bistveno

razširitev predmeta vprašanja, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, ne presega okvira sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki je določen v ureditvi, določeni s členom 234 ES.

40. Glede tega naj spomnim, da mora Sodišče v skladu s sodno prakso glede vprašanj, ki niso bila zastavljena na primeren način ali ki presegajo področje njegove pristojnosti iz člena 234 ES, iz vseh dejstev in dokazov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente prava Skupnosti, ki jih je treba razložiti, upoštevajoč predmet spora [20].

41. Za ustrezno pomoč sodišču, ki je predložilo vprašanje za predhodno odločanje, je lahko Sodišče prisiljeno upoštevati določbe prava Skupnosti, na katere se nacionalno sodišče v vprašanju za predhodno odločanje ni sklicevalo [21]. Do tega je prišlo tako v primerih, v katerih se je vprašanje za predhodno odločanje, ki je bilo zastavljeno Sodišču, sklicevalo na določbe prava Skupnosti, ki niso bile upoštevne v postopku v glavni stvari, [22] kot v primerih, v katerih s predhodnim vprašanjem ni bila navedena nobena določena določba prava Skupnosti, ampak se je to sklicevalo na Pogodbo ES ali na pravo Skupnosti v celoti [23].

42. V sodni praksi ne manjka primerov, v katerih je Sodišče razširilo predmet zastavljenega vprašanja za predhodno odločanje in se izreklo o veljavnosti besedila prava Skupnosti, ko je vprašanje za predhodno odločanje zastavilo nacionalno sodišče tako, da je zaprosilo Sodišče zgolj za razlago [24].

43. Izkaže se, da si je Sodišče priznalo velik manevrski prostor pri presoji elementov prava Skupnosti, ki zahtevajo razlago za rešitev postopka v glavni stvari in kar je v skladu z zahtevo, da se da predložitvenemu sodišču „ustrezen odgovor“, in v duhu tesnega sodelovanja s tem sodiščem. Pri

20 – Glej, izmed številnih sodb, sodbo z dne 20. marca 1986 v zadevi Tissier (35/85, Recueil, str. 1207, točka 9), in z dne 18. novembra 1999 v zadevi Teckal (C-107/98, Recueil, str. I-8121, točka 34).

21 – Sodbe Tissier, navedena v točki 9; z dne 2. februarja 1994 v zadevi Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Recueil, str. I-317, točka 7), in z dne 7. novembra 2002, v združenih zadevah Bourrasse in Perchicot (C-228/01 in C-289/01, Recueil, str. I-10213, točka 33).

22 – Za nekatere primere glej sodbi z dne 27. marca 1990 v zadevi Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Recueil, str. I-1323); z dne 6. aprila 1995 v zadevi Flip in Verdegem (C-315/93, Recueil, str. I-913); in navedene sodbe Teckal ter Bourrasse in Perchicot.

23 – Za nekatere primere glej sodbi z dne 14. julija 1971 v zadevi Muller in drugi (10/71, Recueil, str. 723); z dne 13. decembra 1984 v zadevi Haug-Adrion (251/83, Recueil, str. 4277); zgoraj navedeno sodbo Tissier; sodbi z dne 19. novembra 1991 v zadevi Aliments Morvan (C-235/90, Recueil, str. I-5419), in z dne 26. septembra 1996 v zadevi Arcaro (C-168/95, Recueil, str. I-4705).

24 – Za nekatere primere glej sodbe z dne 3. februarja 1977 v zadevi Strehl (62/76, Recueil, str. 211); z dne 15. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères (145/79, Recueil, str. 2917), in z dne 14. junija 1990 v zadevi Weiser (C-37/89, Recueil, str. I-2395).

sodelovanju med sodišči na podlagi člena 234 ES, za katerega je značilno dejstvo, da morata nacionalno sodišče in Sodišče – vsak znotraj meja svojih pristojnosti in z namenom, da se zagotovi enotna uporaba prava Skupnosti – sodelovati neposredno za pripravo odločb in izključiti vsako formalno strogost, ki bi služila le zavlačevanju postopka [25]. Široka možnost preoblikovanja vprašanj za predhodno odločanje, tudi če se razširi njihov predmet, kar si Sodišče pridržuje, če omogoča preprečitev sicer verjetnega ponavljanja vprašanja za predhodno odločanje, torej sloni tudi na razlogih ekonomičnosti postopka.

44. Če se izkaže, da preoblikovanje vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo Tribunal du travail de Bruxelles v besedilu, ki ga predlaga Komisija, ne presega širokih meja pristojnosti Sodišča za odločanje o predhodnih vprašanjih, kot so določene v sodni praksi, to seveda ne pomeni, da mora Sodišče to resnično storiti.

45. Če mora Sodišče na podlagi členov 10 ES in 234 ES odgovoriti na vprašanja razlage prava Skupnosti, ki so jih predložila predložitvena sodišča, tako da presoja pogoje dopustnosti, določene v sodni praksi, pa to še ne pomeni, da je dolžno odgovoriti na vprašanja, ki jih niso predložila ta sodišča, ampak pri teh sodiščih subjekti, ki sodelujejo v predhodnem postopku – oziroma, na podlagi člena 23 Poslovnika Sodišča, stranke v postopku v glavni stvari, države članice, Komisija in, ko je to potrebno, Evropski parlament, Svet in Evropska centralna banka, poleg – tam, kjer gre za eno izmed področij uporabe Evropskega gospodarskega prostora – države članice podpisnice te pogodbe, ki niso države članice, in nadzorni organi, določeni z navedeno pogodbo.

46. Možnost, ki jo ima Sodišče, da predložitvenemu sodišču poda razlago prava Skupnosti, ki presega to, kar je to predložitveno sodišče zahtevalo, se bo izvedla previdno in glede na upoštevanje primernosti.

47. V tej zadevi opozarjam, da vprašanje Komisije presega skrbi predložitvenega sodišča. Iz nobenega dela predložitvene odločbe ne izhaja, da Tribunal du travail de Bruxelles dvomi o skladnosti z določbami ali načeli prava Skupnosti iz člena 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. aprila 1976, določbe, glede katere sicer še ni

25 – Sodba z dne 1. decembra 1965 v zadevi Schwarze (16/65, Recueil, str. 910, zlasti str. 922).

podalo nobene razlage. Smo torej v položaju, ki se precej razlikuje od tistega, v katerem se predložitveno sodišče sprašuje o skladnosti dane nacionalne ureditve, ki jo je razlagalo, z dano določbo prava Skupnosti in glede katere Sodišče odgovarja, *upoštevajoč bistvo problematike, ki jo je izpostavilo navedeno sodišče*, s tem, da je poudarilo nezmožnost uporabe te določbe v obravnavanem primeru in da je podalo razlago druge določbe prava Skupnosti, ki se uporabi v tem primeru in s katero se ta ureditev izkaže za nasprotno [26].

48. Preoblikovanje vprašanja za predhodno odločanje, ki ga predlaga Komisija, pa se ne izkaže za potrebno za to, da se ohrani ustrezen učinek predhodnega odločanja. Kot se je izkazalo, čeprav je vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, postavljeno protislovno, ga je mogoče postaviti z besedami, ki sem jih navedel v točki 29 zgoraj, da bi se kljub temu zagotovil ustrezen odgovor Sodišča.

49. V vsakem primeru pa se mi ne zdi primerno, da bi Sodišče v obsegu 360 stopinj v pravu Skupnosti skušalo najti določbo, ki bi morebiti nasprotovala nacionalni določbi, kot je ta, ki je opisana v besedilu vprašanja, ki ga predlaga Komisija. Sodišče bi moralo zgolj presojati obseg same določbe Skupnosti, ki jo je konkretno navedla Komisija v pisnih stališčih, torej člena 10 ES. To menim po analogiji z nedavnimi tendencami v sodni praksi, ki glede dopustnosti vprašanj za predhodno odločanje vztrajajo zlasti pri opredelitvi, s strani predložitvenega sodišča, natančnih razlogov, ki so ga vodili do tega, da se je spraševalo glede razlage prava Skupnosti in da je štelo kot potrebno odločitev Sodišča v zvezi z vprašanjem za predhodno odločanje, in tudi minimalna pojasnila o razlogih za izbiro določb Skupnosti, katerih razlaga se zahteva o povezavi, ki jo to določa med navedenimi predpisi in nacionalno ureditvijo, ki se uporablja v sporu, ki ji je predložen [27].

50. Nazadnje naj omenim dolžnost Sodišča, da nadzira, da se zaščiti možnost, da zainteresirane osebe v smislu člena 23 Poslovnika Sodišča predložijo pisna stališča, ob upošte-

26 – Glej, na primer, sodbo z dne 16. decembra 2004 v zadevi My (C-293/03, ZOdl., str. I-12013).

27 – Sklepi z dne 28. junija 2000 v zadevi Laguillaumie (C-116/00, Recueil, str. I-4979, točka 16); z dne 19. oktobra 2004 v zadevi Provvidenza Regio (C-425/03, neobjavljen ZOdl., točka 9); z dne 1. decembra 2005 v zadevi Dhumeaux in drugi (C-116/05, neobjavljen ZOdl., točka 21), in z dne 13. julija 2006 v zadevi Eurodomus (C-166/06, ZOdl. 2006, str. I-90, točki 7 in 8). V drugem izmed teh sklepov o nedopustnosti je ugotovljeno zlasti, da predložitveno sodišče ni natančno določilo določb prava Skupnosti, katerih razlago je zahtevalo (točka 12).

vanju dejstva, da se jim pred predložitvijo teh stališč vročijo le predložitvene odločbe [28].

51. Prav zaradi razlogov, navedenih v točki 47 zgoraj, je bila možnost za zainteresirane osebe v skladu s členom 23 Poslovnika Sodišča, da podajo pisna stališča o morebitnem obstoju določb prava Skupnosti, ki bi nasprotovale nacionalni ureditvi, kot je tista iz člena 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. aprila 1976, pojasnjena v skladu z željami zavoda, čeprav gotovo ni bila povsem izključena, vendarle zelo teoretična. Res je, da bi se navedene osebe – ki so jim bila v skladu s členom 104(4) Poslovnika Sodišča vročena pisna stališča, ki jih je predložila Komisija – lahko glede tega opredelile s tem, da bi zahtevale določitev obravnave in torej podale ustne navedbe. Vendar, po eni strani, ne smemo pozabiti, da je subjektom iz člena 23 Poslovnika Sodišča, zlasti državam članicam, vročena le predložitvena odločba, katere del je prevod v uradni jezik posamezne države [29], medtem ko so bila pisna stališča Komisije v tem postopku za sprejetje predhodne odločbe vročena tem subjektom le v njihovem izvirniku v jeziku postopka (francoščina). Po drugi strani je treba varovati tudi možnost predstavitve *pisnih* stališč.

52. Kot kaže, bi razširitev predmeta vprašanja za predhodno odločanje, kot je tista, ki jo je predlagala Komisija, zato zahtevala, naj se državam članicam in strankam postopka v glavni stvari da možnost, da v zvezi z vprašanjem, ki ga je postavila Komisija, podajo pisna stališča. Zlasti bi se mi zdelo pomembno spodbuditi stališča belgijske vlade, glede na to, da bi navedeno vprašanje lahko neposredno omajalo skladnost predpisa belgijske ureditve s pravom Skupnosti. Pridobitev navedenih stališč je seveda še vedno mogoča, vendar bi upočasnila čas rešitve tega postopka.

53. Predstavljene ugotovitve se mi zdijo take, da bi lahko odsvetovale razširitev obsega presoje, ki jo mora Sodišče opraviti v tem postopku na vprašanje, ki ga je predložila Komisija. Predmet vprašanja za predhodno odločanje bi torej, po mojem mnenju, moral ostati v mejah, ki sem jih predstavil v točki 29 zgoraj. Po drugi strani naj spomnim, da ima Komisija vedno možnost, da Sodišču postavi vprašanje glede skladnosti člena 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne

28 – Zgoraj navedena sodba z dne 1. aprila 1982 v združenih zadevah Holdijk in drugi (141/81-143/81, točka 6), in sodba z dne 11. septembra 2003 v zadevi Altair Chimica (C-207/01, Recueil, str. I-8875, točka 25); sklep z dne 23. marca 1995 v zadevi Saddik (C-458/93, Recueil, str. I-511, točka 13), in Laguillaumie, naveden v točki 14.

29 – Glej sklep Laguillaumie, naveden v točki 24.

8. aprila 1976 s pravom Skupnosti, tako da sproži postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 226 ES.

54. V nadaljevanju bom le podredno in v glavnih obrisih vsebinsko preučil vprašanje, ali člen 10 ES nasprotuje ali ne nacionalni zakonodaji, na podlagi katere se v okviru izplačila otroških dodatkov za vzdrževane otroke za samozaposlene s strani pristojnega nacionalnega organa otrok tistega delavca, ki je upravičen do otroških dodatkov, izplačanih na podlagi Kadrovskih predpisov ali PZDU, ne upošteva za določitev reda otrok tega delavca, reda, ki v skladu s to ureditvijo vpliva na znesek otroškega dodatka, ki ga je treba izplačati za te otroke.

55. Komisija je na tako vprašanje podala pritrdilen odgovor, pri čemer se je v zvezi s tem sklicevala na precedenčni primer, ki ga predstavlja sodba My [30], ki se nanaša na nacionalno ureditev, ki pristojnemu organu socialne varnosti za priznanje pravice do predčasne starostne pokojnine na temelju nacionalne ureditve ni omogočala upoštevanja delovne dobe, pridobljene z delom v instituciji Skupnosti.

56. V navedeni sodbi je Sodišče, potem ko je opozorilo, da člen 10 ES nalaga državam članicam, da za Skupnost olajšajo izpolnjevanje njenih nalog, dejansko ugotovilo, da naj bi navedeni člen, v povezavi s Kadrovskimi predpisi, nasprotoval takšni nacionalni ureditvi [31].

57. Vendar pa ni možno ugotoviti, da je Sodišče prišlo do tega sklepa, potem ko je ugotovilo, da taka nacionalna ureditev „lahko ovira in tako odvrača od izvrševanja poklicne dejavnosti pri instituciji Evropske unije, kolikor [delavec], ki sprejme zaposlitev v takšni instituciji in je pred tem zanj veljal nacionalni pokojninski sistem, tvega izgubo možnosti, da bi na podlagi tega sistema koristil dajatve za starost, do katerih bi bil upravičen, če ne bi sprejel te zaposlitve“ [32].

58. Sodišče je torej dalo velik pomen – s tem, da je štelo, da navedena nacionalna ureditev nasprotuje členu 10 ES, tudi v kombinaciji s Kadrovskimi predpisi – dejstvu, da bi omenjena ureditev lahko otežila zaposlovanje, s strani Skupnosti, nacionalnih uslužb-

30 – Navedena zgoraj.

31 – Prav tam, točki 48 in 49.

32 – Prav tam, točka 47.

bencev, ki imajo že veliko let delovne dobe, in na ta način ovirala delovanje institucij Skupnosti.

59. Podobnemu pristopu je sicer Sodišče pred tem sledilo v sodbi Tither [33], v zvezi z nacionalnim sistemom, katerega namen je bil olajšati nakup in izboljšanje stanovanjskih hiš, ki je od predvidenih ugodnosti (subvencije za pasivne obresti hipotekarnih posojil) izključevala tiste, ki so opravljali naloge, za katere so prejemali plačilo, ki na podlagi posebne oprostitve ali imunitete ni bilo obdavčljivo, in torej uslužbence Skupnosti. Sodišču je bilo s strani predložitvenega sodišča zlasti postavljeno vprašanje, naj ugotovi, ali člen 5 Pogodbe EGS (postal člen 10 ES) nalaga zainteresirani državi članici, naj podeli ugodnosti tudi navedenim osebam, kadar bi te izpolnile druge pogoje, določene z zadevnim sistemom. Sodišče je s tem, da je poudarilo, da navedeni predpis „zlasti nalaga državam članicam, da se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili delovanje institucij Skupnosti“, opozorilo, da čeprav bi lahko ureditev, kot je zadevni sistem, „povzročila, da se uradnikom in uslužbencem Skupnosti odvzame finančno ugodnost, ki bi jo ti lahko koristili, če ne bi bili v tem položaju“, ni videti, da gre za „ukrepe, namenjene odvračanju teh oseb od nastopa službe pri Skupnostih ali spodbujanju, da opustijo delo, ki ga tam opravljajo“, torej za ukrepe, „ki bi ogrozili delovanje institucij Skupnosti“. Ugotovilo je torej, da člen 5 Pogodbe EGS ni prepovedoval državam članicam, da zavrnejo uradnikom in uslužbencem Skupnosti ugodnost, kot je ta, določena z zadevnim nacionalnim sistemom v postopku v glavni stvari.

60. Torej, če se vrnemo k postopku za sprejetje predhodne odločbe v obravnavanem primeru, bi težko trdili, da je ureditev, kot je ta iz člena 16(1), prvi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. aprila 1976 – v primeru, da bi jo razlagali v smislu, da izključuje upoštevanje, v okviru, ki je z njo opredeljen, otrok samozaposlenega, ki so upravičeni do otroškega dodatka na podlagi Kadrovskih predpisov ali PZDU – taka, da bi te osebe odvračala od nastopa službe pri Skupnostih ali bi jih spodbujala, da opustijo delo, ki ga tam opravljajo. Komisija v zvezi z obravnavanim primerom poudarja, da belgijska ureditev za zadevnega uslužbenca Skupnosti (prvega zakonskega partnerja S. Gysen, očeta Adriena) ne pomeni nobene izgube,

33 – Sodba z dne 22. marca 1990 v zadevi Tither (C-333/88, Recueil, str. I-1133).

saj pomeni zgolj zmanjšanje – glede na znesek, ki bi ga sicer prejel – zneska družinskih dodatkov, ki jih mora zavod izplačati njegovi nekdanji ženi za otroka Avgustina in Elise, ki jih je imela skupaj z drugim zakonskim partnerjem, ki ni uradnik ali uslužbenec Skupnosti [34]. Zato, tudi če bi želeli šteti, da ima tako zmanjšanje vpliv na višino virov, ki jih ima S. Gysen na razpolago za kritje obveznosti vzdrževanja prvega otroka in torej, končno, vpliv na obseg obveznosti, ki jih ima oče prvega otroka, iz naslova prispevkov za te obveznosti, bi bil ta vpliv preveč posreden in postranski, da bi lahko ustvaril navedeni odvračilni ali spodbujevalni učinek.

61. Gotovo Komisija upravičeno opozarja, da bi uporaba belgijske ureditve, ki se je razlagala, kot je opisano v prejšnji točki, povzročila za S. Gysen in njena otroka Augustina in Elise, le zaradi dejstva, skratka, da je oče Adriena zaposlen v instituciji Skupnosti, manj ugodno obravnavanje, kot je tisto, ki bi ga bili deležni, če ta oče ne bi opravljal tega dela [35]. Glede na merilo za razlago, ki ga je moč izpeljati iz navedenih sodb Tither in My, pa to neenako obravnavanje po mojem mnenju ni kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja z institucijami Skupnosti, določenega v členu 10 ES, s strani belgijske države.

62. Šele zdaj je treba dodati – ker prekoračuje meje presoje, ki sem si jih začrtal in na katere sem opozoril v točkah 29 in 53 zgoraj –, da takšnega neenakega obravnavanja ni možno grajati s sklicevanjem na načelo enakega obravnavanja kot splošnega načela prava Skupnosti ali na posebne izraze, ki ga sestavljajo, in zlasti člen 12 ES (prepoved diskriminacije glede na državljanstvo) in člen 7(2) Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti [36] (v skladu s katero delavec državljan ene države članice, zaposlen na ozemlju druge države članice, „uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci“). Iz spisa obravnavanega primera namreč ne izhaja noben element, ki bi omogočal ugotovitev, da gre v tej zadevi za položaj, ki sodi na področje uporabe prava Skupnosti in ne za čisto notranji položaj belgijske države.

34 – Pisna stališča Komisije, točki 37 in 38.

35 – Prav tam, točka 40.

36 – UL L 257, str. 2.

V – Predlog

63. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje za sprejetje predhodne odločbe Tribunal du travail de Bruxelles odgovori:

Kadrovski predpisi za uradnike Evropskih skupnosti in Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev teh Skupnosti, sprejetih z Uredbo Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 z dne 29. februarja 1968 se splošno uporabljajo, so zavezujoči v celoti in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah.

Naloga predložitvenega sodišča, katerega pristojnost je razlaga in uporaba nacionalnega prava, je, da ugotovi, ali glede na navedene značilnosti ti akti pomenijo "mednarodno konvencijo o socialni varnosti, ki velja v Belgiji„ v smislu zadevne nacionalne ureditve v postopku v glavni stvari.