ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н PAOLO MENGOZZI
представено на 8 ноември 2007 година [1]

I — Въведение

1. С акт от 17 октомври 2006 г., постъпил в Съда на 6 ноември 2006 г., Tribunal du travail de Bruxelles (Белгия) отправя до Съда преюдициален въпрос относно тълкуването на Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОВС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 година относно определяне на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условията за работа на другите служители на тези Общности и относно постановяване на специални мерки, временно приложими за длъжностните лица на Комисията [2].

2. Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Gysen и учреден по белгийското право осигурителен институт за самостоятелно заети лица относно определянето на размера на надбавките за деца на издръжка, които посоченият институт трябва да изплати на г-жа Gysen за две от нейните деца по силата на националната правна уредба.

II — Правна уредба

A — *Общностна правна уредба*

3. По силата на член 11, втори параграф от Регламент № 259/68 той е „задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки“

4. Член 67, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица на Европейските общности (наричан по-нататък „Правилник за длъжностните лица“), установен с член 2 от Регламент № 259/68, както и последващите изменения на този

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

2 — ОВ L 56, 1968 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 8, стр. 12.

регламент, предвижда в полза на горепосочените длъжностни лица три вида семейни надбавки — надбавка за жилищни нужди, надбавка за дете на издръжка и надбавка за образование.

5. Членове 1, 2 и 3 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица определят по-конкретно условията за предоставяне на всяка една от тези надбавки и съответния ѝ размер.

6. Член 67, параграф 2 уточнява, че „[д]лъжностните лица, които получават семейни надбавки по настоящия член, са длъжни да декларират получаваните подобни надбавки от други източници“, като „те се приспадат от надбавките, платими по членове 1, 2 и 3 от приложение VII“.

7. По силата на член 20, параграф 2 и член 21 от Условията за работа на другите служители на Европейските общности (наричани по-нататък „УРДС“), установени с член 3 от Регламент 259/68, както и последващите изменения на този регламент, член 67 от Правилника за длъжностните лица, както и членове 1, 2 и 3 от приложение VII към него се прилагат по аналогия към срочно наетите служители.

Б — *Национална правна уредба*

8. По силата на режима, въведен в Белгия с Кралски указ от 8 април 1976 година за установяване на режима за семейни обезщетения в полза на самостоятелно заети лица [3] (наричан по-нататък „Кралски указ от 8 април 1976 г.“), размерът на надбавката за дете на издръжка зависи от позицията (наричана по-нататък „ранга“), която заема всяко дете, бенефициер на тази надбавка, в поредността на раждане на децата на заинтересованото лице, бенефициери на надбавките. По-конкретно посоченият размер нараства с броя на децата, бенефициери на надбавките, и следователно е по-голям за второто дете отколкото за първото и още по-голям за третото и следващите.

9. Член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г., изменен с обратна сила от 1 юли 2001 г. с член 4 от Кралски указ от 7 септември 2003 г. [4], уточнява следното:

„За целите на прилагане на членове 17, 19, 20 и 20a рангът се определя като се вземе предвид поредността на раждане на децата бенефициери [на надбавките] съгласно настоящия Кралски указ, консолидираният текст на законите относно семейните надбавки за заетите лица,

3 — *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* от 6 май 1976 г., стр. 5952. Този указ е изменян многократно с течение на времето.

4 — *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* от 1 октомври 2003 г., стр. 48215.

Кралският указ от 26 март 1965 г. относно семейните надбавки, отпускани на някои категории персонал, получаващи заплащане от държавата, Законът от 20 юли 1971 г. за създаване на гарантирани семейни обезщетения и международните конвенции за социална сигурност в сила в Белгия“ [5].

III — Факти и преюдициалният въпрос

10. Г-жа Gysen, белгийска гражданка, упражнява професионална дейност в качеството си на самостоятелно заето лице в Белгия.

11. Тя е майка на три деца: Adrien, роден през 1989 г. от нейния първи брак, който завършва с развод през 1993 г., и Augustin и Elise, родени съответно през 1994 г. и през 1996 г. от нейния втори брак, който също завършва с развод през 2000 г.

12. На 1 декември 2001 г., първият съпруг на г-жа Gysen, баща на Adrien, постъпва на служба в Комисията на Европейските общности в качеството си на срочно нает служител. От тази дата г-жа Gysen, на която със съдебно решение е възложено упражняването на родителски права върху Adrien, получава от Комисията, от името и за сметка на баща му, пълния размер на дължимата за него надбавка в качеството му на дете на издръжка по силата на Правилника за длъжностните лица и УРДС.

13. Що се отнася до двете по-малки деца на г-жа Gysen, по силата на съдебно решение семейните надбавки, изплащани от A.s.b.l. Groupe S — Caisse d'Assurances sociales pour indépendants (наричана по-нататък „Caisse“), също се получават от г-жа Gysen, която упражнява родителските права върху посочените деца съвместно с втория си съпруг.

14. С писмо от 22 февруари 2002 г. г-жа Gysen уведомява Caisse, че считано от 1 декември 2001 г. тя получава надбавките за Adrien от Комисията.

15. Поради това Caisse спира изплащането на надбавките за Adrien, но продължава да ги изплаща за Augustin и Elise в качеството им на деца от втори и трети ранг.

16. От март 2003 г. обаче Caisse удържа от месечните семейни надбавки, изплатени на г-жа Gysen, сума на обща стойност от 2 284,84 EUR, съответстваща на

5 — Неофициален превод от оригиналния текст на френски език.

недължимата разлика между вече платените за Augustin и Elise надбавки в качеството им на деца от втори и трети ранг и надбавките, които според Caisse е трябвало да бъдат изплатени за тях в качеството има на деца от първи и втори ранг. От този момент нататък Caisse изплаща на г-жа Gysen надбавки за Augustin и Elise в качеството им на деца от първи и втори ранг. Всъщност Caisse приема, че децата бенефициери на семейни надбавки, изплащани от Европейската комисия, не могат бъдат взети предвид при определянето на групата на децата бенефициери, посочени в член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г.

17. Следователно г-жа Gysen сезира Tribunal du travail de Bruxelles с искане да се установи, че децата Augustin и Elise следва да се считат за деца от втори и трети ранг по смисъла на горепосочения член, както и да се осъди Caisse да ѝ възстанови удържаните суми от надбавките, които са ѝ изплатени от март 2003 г., и да плати неизплатените суми, съответстващи на разликата между платените и дължимите надбавки за тези деца.

18. Посоченият съд решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Правилникът [№ 259/68] и приложение VII към него: разпоредбите, свързани със заплатите […], раздел I, Семейни надбавки, член 67, параграф 1, [които] включват:

а) надбавката за жилищни нужди;

б) надбавката за дете на издръжка;

в) надбавката за образование,

могат ли или трябва ли да бъдат считани като представляващи това, което спорните национални правни норми описват като […] международна конвенция за социална сигурност в сила в Белгия?“

IV — Правен анализ

19. За да реши спора по главното производство, препращащата юрисдикция трябва да установи дали съгласно нормите на Кралски указ от 8 април 1976 г. при определянето на групата на децата на самостоятелно заето лице, бенефициери

на семейни надбавки, която е необходима, за да се определи рангът на всяко от тях и следователно размерът на надбавката, която да бъде изплатена за всяко от тях, следва да се вземат предвид или не децата, за които общностните институции изплащат семейни надбавки по силата на нормите на Правилника за длъжностните лица и УРДС.

20. Страните по главното производство спорят пред препращащата юрисдикция относно обхвата на понятието „международна конвенция за социална сигурност в сила в Белгия“, посочено в член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г. Както е видно от акта за препращане, позоваването на „международните конвенции за социална сигурност в сила в Белгия“ е включено в посочената разпоредба с Кралски указ от 7 септември 2003 г. след Решение № 106/2001 на белгийския Cour d'arbitrage (Арбитражен съд) [6] от 13 юли 2001 г. [7], с което е постановено, че член 42 от консолидираните с Кралски указ от 19 декември 1939 г. [8] белгийски закони за семейните надбавки за заетите лица нарушава членове 10 и 11 от Белгийската конституция, които се отнасят до принципите на равенство и на недопускане на дискриминация, „тъй като при изчисляването на ранга, който определя размера на семейните надбавки, той ограничава кръга на децата бенефициери, които могат да бъдат взети предвид, до тези, които поучават тази облага по силата на посочените консолидирани закони, без да може да се вземе предвид дете, което е бенефициер на семейни надбавки по силата на законодателството на държава-членка на Европейския съюз, обявено за приложимо от общностното право“ [9].

21. В първоинстанционното производство г-жа Gysen поддържа, че понятието „международни конвенции за социална сигурност в сила в Белгия“ по смисъла на член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г. включва обвързващите разпоредби, изготвени в рамките на институция на международното публично право като тези, които се съдържат в Правилника за длъжностните лица.

22. За разлика от това, Caisse поддържа, че разширяването с Кралски указ от 7 септември 2003 г. на обхвата на посочената разпоредба се прилага само по отношение на страните, с които Белгия е сключила многостранни и двустранни международни конвенции в областта на социалната сигурност. Тя подчертава обаче, че няма никаква конвенция между Белгия и европейските или международните институции, които изплащат семейни надбавки на членовете на своя персонал.

6 — На 7 май 2007 г., посредством изменение на Белгийската конституция, наименованието на Cour d'arbitrage е променено на Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof/Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* от 8 май 2007 г., стр. 25101 и 25102).

7 — *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* от 13 ноември 2001 г., стр. 38689.

8 — *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* от 22 декември 1939 г., стр. 8702.

9 — Неофициален превод на диспозитива на въпросното решение.

23. Caisse отбелязва, че макар Договорите за създаване на Европейските общности да са международни конвенции в сила в Белгия и някои от установените от тези международни организации норми да са пряко приложими в държавите-членки, все пак нормите на Правилника за длъжностните лица, въпреки че предоставят на длъжностните лица на Общността права, които те могат да противопоставят на своя работодател, нямат непосредствена и пряка приложимост в белгийския правов ред.

24. По-нататък актът за препращане отразява становището на прокурора по главното производство, според което трябва да се счита, че Регламент № 259/68, чието правно основание са два ратифицирани от Белгия международни договора — Договорът за ЕО и Протоколът за привилегиите и имунитетите на Европейските общности от 8 април 1965 [10], и който съгласно член 11 от него е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки, се включва в понятието „международна конвенция за социална сигурност в сила в Белгия“ за целите на член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г.

25. След като посочва позициите на страните и на прокурора, както са изложени по-горе, и след като отбелязва, че последната норма, като се позовава на „международните конвенции за социална сигурност в сила в Белгия“, е формулирана по различен начин с останалите национални разпоредби в областта на пенсиите, които се позовават изрично на „Правилника за персонала на институция на международното публично право“, препращащата юрисдикция формулира настоящия преюдициален въпрос, без да излага други съображения.

26. Очевидно е, че както е формулиран в акта за препращане, преюдициалният въпрос не би бил от компетентността на Съда. Като поставя въпроса дали Правилникът за длъжностните лица и приложение VII към него представляват „международн[а] конвенци[я] за социална сигурност в сила в Белгия“ по смисъла на член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г., препращащата юрисдикция всъщност иска от Съда да тълкува норма на белгийското право [11]. Известно е обаче, че в рамките на установена с член 234 ЕО система за съдебно сътрудничество, тълкуването на национални норми е задължение на националните съдилища, а не на Съда [12].

27. Следователно какво трябва да се разбира под „международна конвенция за социална сигурност в сила в Белгия“ по смисъла на цитираната норма трябва да

10 — OBL 152, 1967 г., стр. 13.

11 — Следва да се отбележи, че макар и текстът на тази национална норма да не е възпроизведен в акта за препращане, а да фигурира само в преписката по националното производство, изпратена задно с преюдициалното запитване, все пак актът за препращане позволява да се разбере съдържанието на тази разпоредба.

12 — Решение от 12 октомври 1993 г. по дело Vanacker и Lesage, (C-37/92, Recueil, стр. I-4947, точка 7) и Решение от 20 октомври 2005 г. по дело, Ten Kate Holding Musselkanaal и др. (C-511/03, Recueil, стр. I-8979, точка 25 и цитираната съдебна практика).

бъде установено от самата препращаща юрисдикция. От нейната компетентност е също прилагането на тази норма, а следователно и преценката дали Правилникът за длъжностните лица и УРДС се включват в това нормативно понятие. Съдът може само да поясни правната природа на тези актове, за да позволи на препращащата юрисдикция да извърши тази преценка.

28. Тези пояснения, въпреки че не представляват трудност и не пораждат съмнения, са още по-полезни с оглед на определени твърдения, направени пред препращащата юрисдикция. Следва да се отбележи по-конкретно, че в първоинстанционното производство Caisse поддържа, че нормите на Правилника за длъжностните лица, макар и да предоставят на длъжностните лица на Общността права, които те могат да упражняват по отношение на своя работодател, все пак нямат непосредствена и пряка приложимост в белгийския правов ред.

29. Поради това смятам, че поставеният от препращащата юрисдикция въпрос може да бъде преформулиран по такъв начин, че да бъде насочен към изясняването на правната природа на Правилника за длъжностните лица и на УРДС и тяхната евентуална пряка приложимост в белгийския правов ред.

30. В това отношение най-напред следва да се напомни, че Правилникът за длъжностните лица и УРДС са приети от Съвета в изпълнение на норма от Договора за ЕО (понастоящем член 283 ЕО), която изисква от посочената институция да приеме, по предложение на Комисията и след консултация с останалите заинтересовани институции, Правилника за длъжностните лица на Европейските Общности и Условията за работа на другите служители на тези Общности [13]. Конкретните разпоредби на Правилника за длъжностните лица и УРДС представляват от своя страна правила относно условията за изпълнение на някои норми, и по-специално на членове 7 и 12—16 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности, който, поради факта че е приложен към Договора за създаване на Европейската общност и към Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, е от същото естество и има същия ранг като тези договори.

31. Освен това следва да се отбележи, както Съдът вече е имал възможност да подчертае, че Правилникът за длъжностните лица и УРДС са приети с Регламент № 259/68 и че по силата на член 189, втора алинея от Договора за ЕИО (понастоящем член 249, втора алинея ЕО) този регламент е акт с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки [14], което е уточнено и в член 11 от посочения регламент. Според Съда от това следва, че освен последиците, които произвеждат

13 — Регламент № 259/68 е приет по-конкретно въз основа на член 24, параграф 1 от Договора за създаване на единен Съвет и единна Комисия на Европейските общности (ОВ 152, 1967 г., стр. 2), член който отменя предишния член 212 от Договора за ЕИО и чието съдържание е възпроизведено в член 283 ЕО.

14 — Решение от 20 октомври 1981 г. по дело Комисия/Белгия (137/80, Recueil, стр. 2393, точка 7) и Решение от 7 май 1987 г. по дело Комисия/Белгия (186/85, Recueil, стр. 2029, точка 21).

във вътрешния ред на общностната администрация, Правилникът за длъжностните лица и УРДС обвързват и държавите-членки във всички случаи, в които е необходимо тяхното съдействие с оглед изпълнението на посочените мерки [15].

32. Така например, Съдът, като посочва, че член 67, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица позволява да се разрешат конфликтите между общностния режим и различните национални режими, тъй като предвидените в правилника семейни надбавки се изплащат на правоимащите само когато надвишават размера на аналогичните надбавки, които се изплащат съгласно режима, предвиден в законодателството на държава-членка, отбелязва, че „тъй като се основава на посочения член 67, параграф 2, т.е. на норма, която са съдържа в регламент, приет по силата на член 189, втора алинея от Договора за ЕИО, допълнителният характер на надбавките, предвидени в Правилника за длъжностните лица обвързва държавите-членки и не може да бъде нарушаван с разпоредби на националното законодателство“ [16].

33. Следователно Правилникът за длъжностните лица и УРДС обвързват всички държави-членки, включително Белгия. От друга страна, не би могло да се поддържа, че в настоящия случай не е налице такова обвързващо действие по отношение на белгийските власти, тъй като Съдът освен това е приел, че член 67, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица не налага „задължения на държавите-членки в областта на семейните надбавки, когато съпругът на длъжностно лице, на бивше длъжностно лице в пенсия или на друг служител на Общностите упражнява на територията на държава-членка дейност в качеството си на самостоятелно заето лице“ [17].

34. Последната забележка на Съда означава, че не е забранено на държава-членка да откаже семейните надбавки, предвидени в нейното законодателство, като се позове на възможността за правоимащите да получават за едно и също дете семейни надбавки, които се изплащат по силата на Правилника за длъжностните лица и на УРДС, когато съпругът на длъжностно лице или на друг служител на Общностите упражнява на нейна територия дейност в качеството си на самостоятелно заето лице [18]. Всъщност както отбелязва Съдът, „надбавките от един и същ характер, които съгласно посочената разпоредба, се удържат от семейните надбавки, предвидени в Правилника за длъжностните лица, и следователно освобождават институциите от задължението да ги изплащат, са само изплащаните във връзка с дейност, упражнявана в качеството на заето лице“ [19]. Неприложимостта на член 67, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица към горепосочените положения обаче по никакъв начин не премахва задължителния характер и пряката приложимост на посочения

15 — Решение от 20 октомври 1981 г. по дело Комисия/Белгия (точка 8) и Решение от 7 май 1987 г. по дело Комисия/Белгия (точка 21), посочени по-горе.

16 — Решение от 7 май 1987 г. по дело Комисия/Белгия (точка 23), посочено по-горе.

17 — Вж. бележка под линия 16, точка 34.

18 — Вж. бележка под линия 16, точка 33.

19 — Вж. бележка под линия 18.

Правилник за длъжностните лица и УРДС във всички държави-членки, включително и в Белгия.

35. При това положение би могло да се отговори на отправения до Съда преюдициален въпрос просто като се подчертае, че Правилникът за длъжностните лица и УРДС, които са одобрени с регламент на Общността, имат общо приложение, задължителни са в своята цялост и се прилагат пряко във всички държави-членки.

36. Комисията обаче, която освен г-жа Gysen е единствената, представила писмено становище в рамките на настоящото преюдициално производство, предлага да се преформулира преюдициалният въпроса като му се даде по-широк обхват от посочените от мен в точка 39 по-горе. Всъщност тя предлага да се приеме, че препращащата юрисдикция иска по същество да установи „дали общностното право следва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба въз основа на която, когато семейни надбавки, на които има право самостоятелно заето лице, се изплащат изцяло на базата на общностния режим, установен по силата на [Правилника за длъжностните лица], детето, бенефициер на тази надбавки, не следва да бъде взето предвид при определяне на ранга на децата на това лице, който ранг оказва влияние върху размера на семейните надбавки [които следва да бъдат изплатени на останалите деца на това лице]“.

37. Формулиран по този начин, преюдициалният въпрос няма да бъде насочен единствено към изясняването на правното естество на Правилника за длъжностните лица и на УРДС, за да се даде възможност на препращащата юрисдикция да установи дали тези актове се включват в нормативното понятие „международни конвенции за социална сигурност в сила в Белгия“, чийто обхват в националното право следва да бъде определен от тази юрисдикция.

38. Освен това и при всички положения въпросът би се отнасял до съществуването на граници относно тълкуването и прилагането на въпросната вътрешна норма, наложени от общностното право в качеството му на източник на правото от по-висок ранг. В такъв случай би следвало да се определят, като се има предвид задължението на националната юрисдикция да тълкува вътрешната норма, доколкото е възможно в съответствие с общностното право, и дори при определени условия да откаже да я приложи, когато такова съгласувано тълкуване не е възможно, евентуалните изисквания, наложени от общностното право, които трябва да напътстват препращащата юрисдикция при определянето на обхвата на посоченото вътрешноправно понятие и евентуално при оценката на съвместимостта с общностното право на нормата, която съдържа това понятие, когато вътрешноправното понятие не може да се тълкува в смисъл, че понятието включва и Правилника за длъжностните лица и УРДС.

39. Следва да се постави въпросът дали предлаганото от Комисията преформулиране на преюдициалния въпрос, което

води до съществено разширяване на предмета на поставения от препращащата юрисдикция въпрос, не излиза извън рамките на сътрудничеството между Съда и националните съдилища, установено посредством режима, предвиден в член 234 ЕО.

40. В това отношение напомням, че съгласно съдебната практика при наличие на неправилно поставени въпроси или такива, които излизат извън обхвата на неговата компетентност по смисъла на член 234 ЕО, Съдът е длъжен да извлече от цялата информация, предоставена от националния съд, и по-специално от мотивите на акта за препращане, въпросите на общностното право, които изискват тълкуване, като се вземе предвид предметът на спора [20].

41. За да е полезен с отговора си на отправилата преюдициален въпрос юрисдикция, може да е необходимо Съдът да вземе предвид нормите на общностното право, които националният съд не е посочил във въпроса си [21]. Това е така, както в случай че отправеният до Съда преюдициален въпрос се позовава на норми на общностното право, които са ирелевантни към фактическата обстановка, което е в основата на преюдициалното производство [22], така и в случай че той не посочва никаква конкретна норма на общностното право, а се позовава на Договора за ЕО или на общностното право като цяло [23].

42. В съдебната практика са налице също случаи, в които Съдът е разширявал предмета на отправения му преюдициален въпрос, като се е произнасял по валидността на текст от общностното право, когато преюдициалният въпрос е бил формулиран от националната юрисдикция така, че от Съда да се поиска само да направи тълкуване [24].

43. Следователно изглежда, че Съдът си е предоставил широка свобода на действие при търсенето на въпроси от общностното право, които следва да бъдат тълкувани с оглед решаването на дело от национална юрисдикция и в съответствие с изискването за предоставяне на „полезен отговор“ на препращащата юрисдикция и в дух на пълно сътрудничество с последната. В рамките на съдебното сътрудничество,

20 — Вж. ex multis Решение от 20 март 1986 г. по дело Tissier (35/85, Recueil, стр. 1207, точка 9) и Решение от 18 ноември 1999 г. по дело Teckal (C-107/98, Recueil, стр. I-8121, точка 34).

21 — Решение по дело Tissier, посочено по-горе, точка 9, Решение от 2 февруари 1994 г. по дело Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Recueil, стр. I-317, точка 7) и Решение от по съединени дела Bourrasse и Perchicot (C-228/01 и C-289/01, Recueil, стр. I-10213, точка 33).

22 — Вж. по-специално Решение от 27 март 1990 г. по дело Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Recueil, стр. I-1323), Решение от 6 април 1995 г. по дело Flip и O. Verdegem (C-315/93, Recueil, стр. I-913), Решение по дело Teckal, както и Решение по съединени дела Bourrasse и Perchicot, посочени по-горе.

23 — Вж. по-специално Решение от 14 юли 1971 г. по дело, Muller и др. (10/71, Recueil, стр. 723), Решение от 13 декември 1984 г. по дело Haug-Adrion (251/83, Recueil, стр. 4277), Решение по дело Tissier, посочено, по-горе, Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Aliments Morvan (C-235/90, Recueil, стр. I-5419) и Решение от 26 септември 1996 г. по дело Arcaro (C-168/95, Recueil, стр. I-4705).

24 — Вж. по-специално Решение от 3 февруари 1977 г. по дело Strehl (62/76, Recueil, стр. 211), Решение от 15 октомври 1980 г. по дело Roquette Frères (145/79, Recueil, стр. 2917) и Решение от 14 юни 1990 г. по дело Weiser (C-37/89, Recueil, стр. I-2395).

установено с член 234 ЕО, което се характеризира с факта, че националната юрисдикция и Съдът на Европейските общности, всеки от тях в рамките на своята компетентност и с цел да гарантират еднаквото прилагане на общностното право, следва да си сътрудничат пряко при изготвяне на решението, изключвайки всякакъв формализъм, който може единствено да забави производството [25]. Широката възможност, която Съдът си запазва, да преформулира преюдициалния въпрос, включително и чрез разширяване на неговия предмет, доколкото това позволява да се избегне възможното, в противен случай, повторно отправяне на преюдициалното запитване, се основава и на причини, свързани с процесуалната икономия.

44. Макар да изглежда, че преформулирането на отправения от Tribunal de travail de Bruxelles преюдициален въпрос по предложения от Комисията начин не надхвърля установените със съдебната практика широки граници на компетентността на Съда да разглежда преюдициални въпроси, това очевидно не означава, че Съдът е длъжен да го направи.

45. Макар по смисъла на член 10 ЕО и член 234 ЕО Съдът да е длъжен да отговори на отправените му от препращащите юрисдикции въпроси, свързани с тълкуването на общностното право и отговарящи на установените от съдебната практика условия за допустимост, не може обаче да се твърди, че той е длъжен да отговори на въпроси, които не са били поставени от тези юрисдикции, а са били повдигнати пред Съда от лицата, които вземат участие в преюдициалното производство, а именно в съответствие с член 23 от Статута на Съда страните по главното производство, държавите-членки, Комисията, както и Съвета или Европейската централна банка, и освен това, когато се отнася до област, свързана с приложението на Споразумението за Европейското икономическо пространство, от държавите, страни по това споразумение, които са различни от държавите-членки, и от Надзорния орган, предвиден в това споразумение.

46. Възможността Съдът да даде на препращащата юрисдикция тълкуване на общностното право, което излиза извън рамките на поисканото от същата тази юрисдикция, следва да се използва внимателно и съгласно съображенията за целесъобразност.

47. В настоящия случай следва да отбележа, че поставеният от Комисията въпрос надхвърля в значителна степен съмненията на препращащата юрисдикция. От нито една част от акта за препращане не следва, че Tribunal du travail de Bruxelles има съмнения относно съвместимостта с разпоредбите или принципите на общностното право на член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г. — норма, до чието тълкуване от

25 — Решение от 1 декември 1965 г. по дело Schwarze (16/65, Recueil, стр. 910, и по-специално стр. 922).

друга страна той все още не е прибягнал. Следователно налице е напълно различно положение от това, при което препращащата юрисдикция си задава въпроси относно съвместимостта на определена, тълкувана от нея, вътрешноправна уредба, с определена общностноправна разпоредба, на които въпроси Съдът отговаря, *вземайки предвид същността на изтъкнатия от тази юрисдикция проблем,* като посочва неприложимостта на разпоредбата и като тълкува друга приложима в конкретния случай общностноправна разпоредба, с която тази правна уредба се оказва в противоречие [26].

48. От друга страна, предложеното от Комисията преформулиране на преюдициалния въпрос изглежда не е необходимо с оглед запазването на полезното действие на производството по постановяване на преюдициално заключение. Както видяхме, дори когато отправеният от препращащата юрисдикция въпрос не е формулиран добре, е възможно той да бъде преформулиран по посочения от мен в точка 29 по-горе начин, за да може все пак Съдът да даде полезен отговор.

49. При всички случаи смятам за неподходящо Съдът да се заеме с търсенето надлъж и нашир в общностното право на разпоредба, която евентуално не допуска национална правна уредба като описаната в предложената от Комисията формулировка на въпроса. Съдът би трябвало да се ограничи най-много до това да разгледа обхвата на общностната норма, посочена от Комисията в нейното писмено становище, а именно член 10 ЕО. Приемам това по аналогия с последните тенденции в съдебната практика в областта на допустимостта на преюдициалните въпроси, която набляга по-специално върху изискването за посочване от страна на препращащата юрисдикция на точните причини, поради които е несигурна относно тълкуването на общностното право и счита за необходимо да постави преюдициален въпрос на Съда, както и върху предоставянето на минимални разяснения относно причините за избора на общностните разпоредби, чието тълкуване е поискала, и относно връзката, която провежда между тях и националната правна уредба, приложима към спора, с който е сезирана [27].

50. Най-накрая, ще припомня задължението на Съда да следи за осигуряване на възможността за заинтересованите лица, по смисъла на член 23 от Статута на Съда, да представят писмени становища, като се има предвид фактът, че преди депозира-

26 — Вж. по-специално Решение от 16 декември 2004 г. по дело My (C-293/93, Recueil, стр. I-12013).

27 — Определение от 28 юни 2000 г. по дело Laguillaumie (C-116/00, Recueil, стр. I-4979, точка 16), Определение от 19 октомври 2004 г. по дело Provvidenza Regio (C-425/03, точка 9), Определение от 1 декември 2005 г. по дело Dhumeaux и др. (C-116/05, точка 21) и Определение от 13 юли 2006 г. по дело Eurodomus (C-166/06, точки 7 и 8). Във второто от тези определения за недопустимост се посочва по-специално, че препращащата юрисдикция не е уточнила разпоредбите на общностното право, чието тълкуване иска (точка 12).

нето на тези становища те се уведомяват само за актовете за препращане [28].

51. Именно поради посочените в точка 47 по-горе причини възможността за заинтересованите лица по смисъла на член 23 от Статута на Съда да представят писмени становища относно евентуалното наличие на разпоредби на общностното право, които не допускат национална правна уредба като тази по член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г., тълкувана според желанието на Caisse, макар и разбира се да не е напълно изключена, все пак е доста теоретична. Вярно е, че тези лица, които съгласно член 104, параграф 4 от Процедурния правилник на Съда са били уведомени за депозираните от Комисията писмени становища, биха могли да вземат отношение по въпроса, като поискат насрочването на съдебно заседание, и следователно да изложат устни становища. Не трябва да се забравя обаче, от една страна, че лицата по член 23 от Статута на Съда, и по-специално държавите-членки, са уведомени само за акта за препращане, придружен от превод на официалния език на всяка държава [29], докато тези лица са уведомени за предоставените от Комисията в рамките на настоящото преюдициално производство писмени становища само в тяхната официална езикова версия на езика на производството (френски). От друга страна, следва да се осигури и възможността да представят писмени становища.

52. Следователно предложеното от Комисията разширяване на предмета на преюдициалния въпрос изисква да се предостави възможност на държавите-членки и на страните по главното производство да се произнесат писмено по въпроса, повдигнат от Комисията. Струва ми се особено важно да бъде поискано становището на белгийското правителство, тъй като този въпрос може непряко да постави под въпрос съвместимостта на норма от белгийското право с общностното право. Разбира се, получаването на въпросните становища все още е възможно, но би удължило времето за решаването на делото по настоящото производство.

53. Поради гореизложените съображения ми се струва неподходящо да се разшири обхватът на анализа, който следва да бъде извършен от Съда в рамките на настоящото производство, като в него се включи предложеният от Комисията въпрос. Следователно, по мое мнение, предметът на преюдициалния въпрос следва да остане в очертаните от мен в точка 29 по-горе граници. От друга страна, следва да припомня, че Комисията винаги може да постави на Съда въпроса за съвместимостта на член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г. с общностното право, като започне

28 — Решение от 1 април 1982 г. по дело Sentenze Holdijk и др. (141/81—143/81, Recueil, стр. 1299, точка 6), Решение от 11 септември 2003 г. по дело Altair Chimica (C-207/01, Recueil, стр. I-8875, точка 25), Определение от 23 март 1995 г. по дело Saddik (C-458/93, Recueil, стр. I-511, точка 13) и Определение по дело Laguillaumie, посочено по-горе, точка 14.

29 — Вж. определение по дело Laguillaumie, посочено по-горе, точка 24.

предвиденото в член 226 ЕО производство за неизпълнение на задължения.

54. Следователно само при условията на евентуалност и в най-общи линии ще разгледам по-нататък по същество въпроса дали член 10 ЕО допуска или не национална правна уредба, въз основа на която при изплащането от компетентния национален орган на семейни надбавки за деца на издръжка на самостоятелно заето лице детето, което е бенефициер на семейни надбавки, изплащани по силата на Правилника за длъжностните лица и на УРДС, не е взето предвид при определянето на ранга на останалите деца на посоченото лице, който ранг по силата на тази правна уредба оказва влияние върху размера на семейните надбавки, които следва да бъдат изплатени за останалите деца.

55. Комисията дава утвърдителен отговор на този въпрос, като в това отношение се позовава на прецедента, установен с делото Му [30] относно национална правна уредба, която не позволява на компетентния осигурителен институт да вземе предвид трудовия стаж, придобит в общностна институция с оглед признаване на право на по-ранна пенсия за прослужено време и старост въз основа на национален режим.

56. В това решение Съдът, като отбелязва, че член 10 ЕО задължава държавите-членки да подпомагат Общността при изпълнение на нейните задачи, приема в действителност, че посоченият член, разгледан във връзка с разпоредбите на Правилника за длъжностните лица, не допуска подобна национална правна уредба [31].

57. Трябва да се отбележи обаче, че Съдът достига до този извод, след като установява, че разглежданата национална правна уредба „може да възпрепятства и следователно да обезсърчи упражняването на професионална дейност в рамките на институция на Европейския съюз, тъй като приемайки работа в такава институция лицето, което преди това е било включено в национална схема за пенсионно осигуряване, рискува да загуби възможността да се ползва въз основа на тази схема от пенсия за прослужено време и старост, на която щеше да има право, ако не беше приело тази работа“ [32].

58. Следователно за да счете, че разглежданата правна уредба противоречи на член 10 ЕО, макар и във връзка с разпоредбите на Правилника за длъжностните лица, Съдът придава значение на факта, че тя би могла да направи по-трудно наемането от Общността на национални

30 — Посочено по-горе.

31 — Вж. бележка под линия 30, точки 48 и 49.

32 — Вж. бележка под линия 30, точка 47.

служители на определена възраст и по този начин да затрудни функционирането на общностните институции.

59. От друга страна, подобен подход е използван от Съда и преди това в Решение по дело Tither [33] относно национален режим за насърчаване на придобиването и подобряването на жилища, който изключвал от предвиденото предимство (субсидии за лихвите по ипотечни заеми) лицата, които осъществяват дейности, за които получават необлагаеми възнаграждения по силата на специално освобождаване или на имунитет, т.е. следователно длъжностните лица на Общността. По-специално Съдът е призован от препращащата юрисдикция да установи дали член 5 от Договора за ЕИО (понастоящем член 10 ЕО) налага на заинтересуваната държава-членка да предостави това предимство и на посочените лица, в случай че отговарят и на останалите условия, установени с въпросния режим. Като припомня, че посочената норма „налага по-специално на държавите-членки да се въздържат от мерки, които могат да възпрепятстват функционирането на общностните институции“, Съдът отбелязва, че макар дадена правна уредба като въпросния режим да може да има за „последица лишаването на длъжностните лица и другите служители на Общността от финансово предимство, от което биха се ползвали, ако нямаха това качество“, не изглежда, че става дума за „мерки, които могат да разубедят определени лица да постъпят на служба в Общността или да ги насърчат да напуснат служба“ и следователно „да възпрепятстват функционирането на общностните институции“. Следователно Съдът стига до извода, че член 5 от Договора за ЕИО забранява на държавите-членки да отказват на длъжностните лица и другите служители на Общността предимство като предвиденото от националния режим, предмет на главното производство.

60. Да се върнем сега към производството по преюдициално запитване, което разглеждаме; струва ми се обаче трудно да се поддържа, че ако правна уредба като тази по член 16, параграф 1, първа алинея от Кралски указ от 8 април 1976 г. бъде тълкувана в смисъл, че изключва вземането предвид в посочения от нея контекст на децата на самостоятелно заето лице, бенефициери на семейни надбавки по силата на Правилника за длъжностните лица и УРДС, би могла да разубеди определени лица да постъпят на служба в Общността или да ги насърчи да напуснат службата. Самата Комисия посочва, че с оглед на белгийската правна уредба в настоящия случай въпросният служител на Общността (първият съпруг на г-жа Gysen, баща на Adrien) не губи нищо, защото тя води само до намаляване на размера на семейните надбавки, които Caisse иначе щеше да изплати на бившата му съпруга за децата Augustin и Elise, които тя има от втория си съпруг,

33 — Решение от 22 март 1990 г. (C-333/88, Recueil, стр. I-1133).

който не е длъжностно лице или служител на Общността [34]. Освен това дори и да се приеме, че подобно намаление в крайна сметка оказва влияние върху средствата, с които г-жа Gysen разполага за издръжката на първото си дете, и следователно води до увеличаване на задълженията за издръжка на бащата на последното, служител на Общността, подобно влияние би било твърде косвено и незначително, за да разубеди някого да постъпи на служба в Общността или да го насърчи да напусне службата.

61. Комисията, разбира се, правилно подчертава, че прилагането на белгийската правна уредба, тълкувана по посочения в предишната точка начин, би поставило в по-неблагоприятно положение г-жа Gysen и нейните деца Augustin и Elise единствено поради факта че бащата на Adrien заема длъжност в общностна институция, отколкото положението, в което щяха да бъдат поставени, ако той не заемаше тази длъжност [35]. По мое мнение обаче в светлината на критерия за тълкуване, който може да бъде изведен от посочените по-горе Решение по дело Tither и Решение по дело Mu, това неравенство при третирането по мое мнение обаче не представлява нарушение от страна на белгийската държава на задължението за лоялно сътрудничество с общностните институции, установено с член 10 ЕО.

62. Едва ли необходимо е да се добави, тъй като това излиза извън границите на анализа, очертани от мен в точки 29 и 53 по-горе, че това неравно третиране изглежда не може да бъде отхвърлено чрез позоваване на принципа на равно третиране като основен принцип на общностното право или на неговите специфични проявления, каквито са по-специално член 12 ЕО (забрана за дискриминация, основна на гражданство) и член 7, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността [36] (по смисъла на който работник, който е гражданин на държава-членка, „има право на същите социални и данъчни предимства, както работниците местни граждани“). Действително преписката по делото не съдържа никаква информация, която да позволява да се приеме, че в настоящия случай става въпрос за положение, което попада в обхвата на общностното право, а не за чисто вътрешно положение за Кралство Белгия.

34 — Писмени съображения на Комисията, точки 37 и 38.

35 — Вж. бележка под линия 34, точка 40.

36 — ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11.

V — Заключение

63. По гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправения от Tribunal du travail de Bruxelles преюдициален въпрос, както следва:

„Правилникът за длъжностните лица на Европейските общности, както и Условията за работа на другите служители на Общностите, утвърдени с Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОВС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 година, са актове с общо приложение, които са задължителни в тяхната цялост и са пряко приложими във всички държави-членки.

Препращащата юрисдикция, която трябва да тълкува и да прилага националното право, е длъжна да определи дали с оглед на горепосочените характеристики тези актове представляват „международна конвенция за социална сигурност в сила в Белгия“ по смисъла на националната правна уредба, предмет на главното производство.“