der i forbindelse med forholdet mellem Fællesskabet og dets medlemsstater, er til hinder for, at en medlemsstat uden at høre de berørte institutioner udsteder bestemmelser, der har en indvirkning på anvendelsen af tjenestemandsvedtægten, og som ændrer en tidligere fast praksis i medlemsstaten.

RETSMØDERAPPORT
i sag 186/85 *

I — Faktiske omstændigheder

Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 18. juni 1985, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til en række fællesskabsretlige bestemmelser, idet der i Belgien er indført en ordning, hvorefter børnetilskud, som oppebæres i henhold til tjenestemandsvedtægten eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne, skal fratrækkes i de børnetilskud, der ydes i henhold til belgisk lovgivning, og idet den gældende børnetilskudsordning i Belgien medfører, at børnetilskud fra Fællesskaberne ikke bliver af supplerende art.

I henhold til artikel 67, stk. 2, i Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) skal tjenestemænd, der oppebærer de i bestemmelsens stk. 1 nævnte tillæg, dvs. husstandstillæg, børnetilskud eller tilskud for personer sidestillet hermed, samt uddannelsestillæg, »meddele, hvilke tillæg af samme art de får fra anden side; disse fratrækkes de tillæg, der betales i henhold til artiklerne 1, 2 og 3 i bilag VII«.

I henhold til artikel 20 i Ansættelsesvilkårene for de Øvrige Ansatte i Fællesskaberne (herefter benævnt »ansættelsesvilkårene«) finder denne bestemmelse tilsvarende anvendelse på andre ansatte ved Fællesskaberne.

Efter at vedtægten og ansættelsesvilkårene var trådt i kraft, accepterede kongeriget Belgien ligesom alle de andre medlemsstater, at der i forhold til børnetilskud efter vedtægten eller ansættelsesvilkårene først og fremmest bestod et krav på børnetilskud i henhold til national lovgivning.

Det bemærkes, at der allerede var blevet givet udtryk for denne opfattelse i en skrivelse af 2. februar 1965 fra Belgiens faste repræsentant, ambassadør Van der Meulen, hvorved den belgiske regering erklærede sig enig i, at retsstillingen i tilfælde af udbetaling af børnetilskud efter belgisk lovgivning til personer med ret til børnetilskud i henhold til vedtægten var den, at sidstnævnte ydelser skulle nedsættes med størrelsen af de fra belgisk side udbetalte ydelser.

Kongeriget Belgien ændrede imidlertid sin tidligere opfattelse, jfr. kongelig anordning nr. 54 af 15. juli 1982 (*Moniteur belge* af

* Processprog: Fransk.

20.7.1982, s. 8393), der ændrede den tidligere lovgivning på området (artikel 60 i kongelig lovbekendtgørelse af 19. december 1939 om børnetilskud til arbejdstagere), og som indeholder følgende bestemmelse: »... [børnetilskud nedsættes] med størrelsen af ydelser af samme art, der udbetales for et barn i henhold til... regler, der finder anvendelse på ansatte i internationale organisationer. Denne bestemmelse finder også anvendelse, selv om de pågældende ydelser ifølge de nævnte bestemmelser eller regler er af supplerende karakter i forhold til børnetilskud, der udbetales i henhold til denne lovbekendtgørelse.«

Ved kongelig anordning af 19. november 1982 (*Moniteur belge* af 17.12.1982, s. 14773) skete der en tilsvarende ændring af artikel 29 i kongelig anordning af 8. april 1976 om ordningen vedrørende børnetilskud til selvstændige erhvervsdrivende.

Da Kommissionen fandt, at de kongelige anordninger af 15. juli og 19. november 1982 stred mod vedtægtens artikel 67, stk. 2, og artikel 68 og mod ansættelsesvilkårenes artikel 20, fremsendte den den 15. februar 1983 en åbningsskrivelse til den belgiske regering.

I sit svar af 12. april 1983, som Kommissionen først fik kendskab til i april 1984, gjorde den belgiske regering gældende, at der ikke af de af Kommissionen nævnte bestemmelser i vedtægten og ansættelsesvilkårene udspringer nogen forpligtelse til først og fremmest at udbetale børnetilskud efter belgisk lovgivning. Det anførtes, at den belgiske lovgivningsmagt suverænt må kunne regulere spørgsmålet om kumulation i henseende til familietillæg i henhold til forskellige ordninger. Den belgiske lovgivningsmagt må derfor også kunne udstede regler i henseende til De europæiske Fællesskaber, som er en international organisation med et personale, uden at skulle drøfte spørgsmålet med Kommissionen, således som denne har hævdet, idet EØF-traktatens artikel 5 og artikel 15 i Protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers Privilegier og Immuniteter (herefter benævnt »protokollen«) ikke indeholder nogen forpligtelse til at gennemføre en sådan høring.

Kommissionen fandt ikke den belgiske regerings svar tilfredsstillende, hvorefter den den 29. november 1984 fremsatte en begrundet udtalelse i medfør af traktatens artikel 169.

Ved skrivelse af 15. marts 1985 henholdt den belgiske regering sig til sin skrivelse af 12. april 1983.

Da den belgiske regering således ikke efterkom den begrundede udtalelse, anlagde Kommissionen denne sag.

II — Skriftveksling og parternes påstande

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

»a) Det statueres, at kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 67, stk. 2, og artikel 68, stk. 2, i tjenestemandsvedtægten, artikel 20 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne samt artikel 5 i EØF-traktaten og artiklerne 15 og 19 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter;

— idet det følger af belgisk lovgivning, at børnetilskud, der oppebæres i

henhold til vedtægten, ikke bliver af supplerende art, jfr. kongelig anordning nr. 54 af 15. juli 1982 om ændring af artikel 60 i kongelig lovbekendtgørelse af 19. december 1939 om børnetilskud til arbejdstagere og kongelig anordning af 19. november 1982 om ændring af artikel 29 i kongelig anordning af 8. april 1976 om ordningen vedrørende børnetilskud til selvstændige erhvervsdrivende, hvorefter (belgiske) børnetilskud nedsættes med størrelsen af ydelser af samme art, der udbetales for et barn i henhold til regler, der finder anvendelse på ansatte i internationale organisationer, og idet de omhandlede bestemmelser er blevet udstedt uden forudgående høring af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber;

— idet de nævnte arbejdstagere eller deres arbejdsgivere ikke er fritaget for at betale bidrag til den belgiske børnetilskudsordning, hvorved der består en forskellig retsstilling for personer underlagt den belgiske sociale sikringsordning, hvis forhold må sidestilles.

b) Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger«.

I replikken har Kommissionen imidlertid ændret sine påstande, for så vidt angår punkt a), 2. underafsnit, således at dette affattes således:

»— idet der består en forskellig retsstilling for personer underlagt den belgiske sociale sikringsordning, hvis forhold må sidestilles.«

Den belgiske regering har nedlagt følgende påstande:

»frifindelse, for så vidt angår Kommissionens to første klagepukter; afvisning, subsidiært frifindelse, for så vidt angår det tredje klagepunkt«.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

Det første anbringende

Ved det første anbringende har *Kommissionen* under henvisning til princippet om fællesskabsrettens forrang og det forhold, at bestemmelserne i vedtægten og ansættelsesvilkårene har karakter af forordningsbestemmelser (jfr. dommen af 20. oktober 1981, Kommissionen mod Belgien, 137/80, Sml. s. 2393), gjort gældende, at den belgiske regering har været forpligtet til at afholde sig fra at gennemføre nogen foranstaltninger, der ændrer indholdet af den retstilstand, som det har været fællesskabslovgivers hensigt at indføre på dette område.

Kommissionen gør gældende, at formålet fra fællesskabslovgivers side med vedtægtens artikel 67, stk. 2 — der er en antikumulationsbestemmelse om familietillæg, hvorefter tjenestemænd skal meddele, hvilke tillæg af samme art de modtager fra anden side, således at disse kan fratrækkes de tillæg, der udbetales i henhold til vedtægtens bestemmelser — har været, at sidstnævnte ydelser skal være af supplerende art i forhold til nationale ydelser, herunder ikke mindst belgiske, således at Fællesskabernes udgifter begrænses.

Kommissionen anfører, at den belgiske regering ved de omtvistede kongelige anordninger har indført en antikumulationsregel, der svarer til bestemmelsen i artikel 67, stk. 2, men som har det modsatte fortegn, idet

belgiske børnetilskud ifølge reglen bliver af supplerende art i forhold til børnetilskud fra Fællesskaberne.

Kommissionen fremhæver herved, at den belgiske regering indtil udstedelsen af de nævnte kongelige anordninger har overholdt de fællesskabsretlige bestemmelser, således som det fremgår af skrivelsen af 2. februar 1965 fra Belgiens faste repræsentant.

Kommissionen gør endvidere gældende, at en medlemsstat ikke ensidigt kan træffe beslutning om, at Fællesskabernes udgifter til børnetilskud skal forøges, således at medlemsstaten opnår en tilsvarende besparelse.

Den belgiske regering har gjort gældende, at artikel 67, stk. 2, ikke har de af Kommissionen anførte retsvirkninger. Det anføres, at bestemmelsen blot har til formål at forhindre kumulation af familietillæg. Fællesskabet skal således kun udbetale sådanne tillæg i det omfang, ydelser af tilsvarende størrelse ikke oppebæres »fra anden side«. Retsvirkningerne af bestemmelsen er derfor, at såfremt de omhandlede tillæg ikke ydes af en medlemsstat eller en tredjemand, eller af en anden international organisation, påhviler det Fællesskabet at betale dem.

Den belgiske regering anfører, at når den fællesskabsretlige antikumulationsregel medfører en begrænsning af Fællesskabets udgifter, er der her tale om en indirekte virkning af artikel 67, stk. 2, hvorimod en sådan begrænsning ikke er formålet med bestemmelsen. Såfremt fællesskabslovgiver virkelig med bestemmelsen havde tilsigtet en begrænsning af Fællesskabets udgifter og ønsket at skabe en forpligtelse for medlemsstaterne til at indrette deres lovgivninger således, at der først og fremmest skulle bestå et krav på nationale familietillæg, burde en sådan forpligtelse fremgå af vedtægten.

Hvad angår den omstændighed, at den belgiske regering indtil udstedelsen af de omtvistede kongelige anordninger lagde til grund, at der i forhold til børnetilskud fra Fællesskabet først og fremmest bestod et krav på belgiske børnetilskud, anføres det, at dette ikke var udtryk for, at den belgiske regering mente, at der udsprang nogen forpligtelse i så henseende af vedtægtens artikel 67, stk. 2, idet forholdet blot var en følge af indholdet af den dagældende belgiske lovgivning, som lod det spørgsmål stå åbent, om der i forhold til børnetilskud fra Fællesskabet først og fremmest bestod et krav på belgiske børnetilskud.

Den belgiske regering gør gældende, at det omhandlede spørgsmål er blevet afgjort ved de pågældende kongelige anordninger, hvorfor de belgiske myndigheder ikke længere kan lægge til grund, at børnetilskud fra Fællesskabet er af supplerende art i forhold til belgiske børnetilskud.

Det andet anbringende

Kommissionen har for det andet gjort gældende, at den belgiske regering var forpligtet til at høre Kommissionen, før den udstedte de omtvistede kongelige anordninger.

Kommissionen henviser i denne forbindelse til protokollens artikel 19, der indeholder følgende bestemmelse: »Ved anvendelse af denne protokol handler Fællesskabernes institutioner i gensidig forståelse med de pågældende medlemsstaters ansvarlige myndigheder«.

Kommissionen henviser endvidere til protokollens artikel 15, der lyder således: »på forslag af Kommissionen fastlægger Rådet med enstemmighed den ordning for sociale ydelser, som skal gælde for Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte«.

Endelig henviser Kommissionen til EØF-traktatens artikel 5.

Det anføres, at der navnlig i det foreliggende tilfælde må have foreligget en høringsforpligtelse, idet den belgiske regering tidligere havde fortolket vedtægtens artikel 67, stk. 2, således, at børnetilskud fra Fæl-

lesskaberne var af supplerende art, og idet udstedelsen af de omhandlede kongelige anordninger har medført større udgifter til børnetilskud for Fællesskaberne.

Den belgiske regering har gjort gældende, at den omstændighed, at den har udstedt bestemmelser om udbetaling af børnetilskud i henhold til den nationale belgiske ordning herom, er gennemførelsen af traktaten eller anvendelsen af protokollen uvedkommende. Der kan således ikke udledes nogen høringsforpligtelse af traktatens artikel 5 eller protokollens artikler 15 og 19, for så vidt angår det spørgsmål, som de to omtvistede kongelige anordninger omhandler.

Det tredje anbringende

Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at de omtvistede kongelige anordninger medfører en forskelsbehandling af bestemte grupper af retsundergivne, idet nogle personer, der udøver beskæftigelse i Belgien, som følge af anordningerne mister deres ret til børnetilskud, enten fordi de er gift med en tjenestemand eller anden ansat ved Fællesskaberne, eller fordi de selv er ansat ved Fællesskaberne.

Kommissionen anfører, at denne forskelsbehandling forstærkes ved, at der ikke er truffet nogen nationale foranstaltninger med henblik på at fritage arbejdstagere omfattet af de pågældende bestemmelser, eller deres arbejdsgivere, fra pligten til at betale bidrag til de sociale sikringsordninger vedrørende børnetilskud for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende.

Kommissionen peger endvidere på et andet forhold, der senere vil kunne forstærke den nævnte forskelsbehandling. Ved kongelig anordning nr. 129 af 30. december 1982 (*Moniteur belge* af 12.1.1983) og kongelig anordning nr. 227 af 9. december 1983 (*Moniteur belge* af 16.12.1983) er der således indført bestemmelser om, at enlige og familier uden børn skal betale et særligt bidrag. Kommissionen anfører, at når ægtefæller til tjenestemænd eller andre ansatte ved Fællesskaberne ikke har ret til børnetilskud for deres børn, anses de som tilhørende en familie uden børn i henseende til de nævnte kongelige anordninger, hvorefter de er underlagt den heri fastsatte særlige bidragspligt.

Endelig har Kommissionen i replikken anført, at de i sagen omhandlede kongelige anordninger har den retsvirkning, at de belgiske myndigheder ikke længere til arbejdstagere, som for deres børn modtager børnetilskud fra Fællesskaberne, udbetaler andre særlige ydelser af børnetilskudskarakter som f. eks. ferietilskud.

Denne forskelsbehandling, der er omfattet af traktatens anvendelsesområde, jfr. dommen af 13. juli 1983 (Forchieri, 152/82, Sml. s. 2323), udgør en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet tjenestemænd og deres ægtefæller i henhold til belgisk lovgivning er underlagt ringere vilkår end arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende i Belgien.

Den belgiske regering har påstået dette anbringende afvist fra realitetsbehandling med den begrundelse, at det er fremsat for første gang i stævningen, idet det hverken er nævnt i åbningsskrivelsen eller den begrundede udtalelse.

Kommissionen har i replikken erkendt, at anbringendet ikke er nævnt i åbningsskrivelsen, men anfører, at den belgiske regering i svarskriftet har taget stilling til dets indhold.

Den belgiske regering har gjort gældende, at de omtvistede kongelige anordninger ikke bevirker noget retstab for bestemte grupper

af arbejdstagere med hensyn til familietillæg, idet der blot er indført en antikumulationsregel i henseende til alle former for ydelser, der oppebæres i henhold til udenlandsk lovgivning eller fra internationale organisationer.

Hvad angår det forhold, at personer, der berøres af denne antikumulationsregel, ikke derved fritages for at skulle betale bidrag til børnetilskudsordningen, anfører den belgiske regering, at dette er begrundet i det solidaritetsprincip, som den belgiske sociale sikringsordning er baseret på, og som indebærer, at enhver arbejdstager og enhver arbejdsgiver har pligt til at betale bidrag, uanset om de arbejdstagere, som bidragene vedrører, har ret til de på grundlag heraf finansierede ydelser.

Hvad angår spørgsmålet om ferietilskud, anfører den belgiske regering, at denne ordning blev ophævet i 1983. Såfremt dette ikke havde været tilfældet, ville ferietilskud være blevet udbetalt til personer, der er ansat i Fællesskabernes tjeneste, uanset de pågældendes retsstilling med hensyn til børnetilskud, idet ferietilskud tjener et særligt formål i forhold til almindelige børnetilskud, således som Domstolen har fastslået det i sine domme af 13. oktober 1977 (Gelders-Deboeck, 106/76, Sml. s. 1623, og Emer-Van den Branden, 14/77, Sml. s. 1683).

IV — Parternes svar på Domstolens spørgsmål

Ved skrivelse af 13. februar 1986 har Domstolen anmodet Kommissionen om inden den 15. marts 1986 at indgive en skriftlig redegørelse for den praksis med hensyn til anvendelsen af vedtægtens artikel 67, stk. 2, der følges i de andre medlemsstater.

Ved skrivelse af 12. marts 1986, der indgik til Domstolen den 14. marts, har Kommissionen som svar herpå oplyst, at praksis i alle andre medlemsstater, bortset fra Forbundsrepublikken Tyskland — mod hvem der ligeledes verserer en traktatbrudssag (189/85) — er i overensstemmelse med den fortolkning af artikel 67, stk. 2, som Kommissionen gør gældende i denne sag. Italien havde ligeledes rejst nogle indsigelser på dette område, men alle problemer i denne henseende er blevet løst efter bilaterale drøftelser med Kommissionen.

Ved skrivelse af 13. februar 1986 har Domstolen anmodet den belgiske regering om inden den 15. marts 1986 skriftligt at oplyse, hvorvidt personer, der som følge af antikumulationsbestemmelserne i kongelig anordning nr. 54 af 15. juli 1982 og kongelig anordning af 19. november 1982 ikke modtager børnetilskud i henhold til belgisk lovgivning, af denne grund er underlagt den særlige bidragspligt i kongelig anordning nr. 129 af 30. december 1982 og kongelig anordning nr. 227 af 9. december 1983, uanset om de ikke er enlige eller ikke tilhører en familie uden børn.

Ved skrivelse af 11. marts 1986, der indgik til Domstolen den 13. marts, har den belgiske regering svaret bekræftende herpå. Det anføres herved, at de i Domstolens spørgsmål omhandlede særlige bidrag blev indført med det formål, at det månedlige bidrag til børnetilskudsordningen efter belgisk lovgivning ikke udelukkende skulle påhvile familier med børn. Når en arbejdstager eller hans ægtefælle på grund af antikumulationsbestemmelserne i kongelig anordning nr. 54 af 15. juli 1982 og kongelig anordning af 19. november 1982 ikke modtager belgiske børnetilskud, er den pågældende herefter underlagt den særlige bidragspligt.

G. Bosco
Refererende dommer