2. Ved at fastsætte nedre og øvre aldersgrænser for personer, som kan ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, begrænser artikel 3 og 7 i Rådets afgørelse om vedtagelse af de almindelige gennemførelsesbestemmelser for artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten anvendelsesområdet for sidstnævnte bestemmelse og indebærer, at ansættelsesmyndigheden ikke kan udøve sine skønsmæssige beføjelser i de konkrete tilfælde. De pågældende gennemførelsesbestemmelser undergraver dermed målsætningen med de nævnte vedtægtsbestemmelser, som tilsigter generelt at tage højde for situationer, hvor en tjenestemand ikke kan støtte ret på artikel 2, stk. 3 og 5, i bilag VII, selv om vedkommende faktisk må forsørge en person, der medfører betydelige udgifter af tilsvarende art for tjenestemanden.

Det er derfor med føje, at Retten har lagt til grund, at artikel 3 og 7 i Rådets afgørelse er retsstridige.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-70/91 P *

I — Faktiske omstændigheder og sagens behandling ved Retten

Af Rettens *dom* af 14. december 1990 (sag T-75/89, Brems mod Rådet, Sml. II, s. 899) *fremgår* bl.a. følgende:

»1. Indtil 1988 oppebar sagsøgeren, der er tjenestemand i Rådet, for sin søn Alessandro Tardioli, der er født den 17. juni 1967, husstandstillæg og børnetilskud, jf. artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 2, stk. 3, litra b), i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt 'bilaget'). Den 1. juli 1988 indstillede Rådet udbetalingen af disse ydelser med den begrundelse, at sagsøgerens søn ikke længere var under skoleuddannelse.

2. Ved to særskilte notitser af 27. oktober 1988 ansøgte sagsøgeren om på ny at få udbetalt de to nævnte ydelser under henvisning til, at hendes søn, der dengang var registreret som arbejdssøgende hos Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (arbejdsformidlingen), boede hos hende og derfor fortsat medførte betydelige udgifter for hende.

3. Ved notits af 29. november 1988 meddelte Rådets Generalsekretariats administration sagsøgeren, at hendes ansøgning om hus-

* Processprog: fransk.

standstillæg ville blive imødekommet under forudsætning af, at hun tilvejebragte dokumentation for sin families sammensætning.

4. Administrationen afslog derimod at imødekomme ansøgningen om børnetilskud under henvisning til, at ansættelsesmyndigheden ved en særlig afgørelse, jf. bilaget artikel 2, stk. 4, kun kan træffe bestemmelse om, at en person skal ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, 'for så vidt angår andre personer end børn, over for hvem der består forsørgerpligt'.

5. I en notits af 6. december 1988 meddelte sagsøgeren, at hun tog til efterretning, at hendes ansøgning om husstandstillæg ville blive imødekommet, men at hun anfægtede afgørelsen om at afslå hendes ansøgning om børnetilskud. Nærmere bestemt gjorde sagsøgeren gældende, at hendes barn, der var over 18 år gammel og ikke længere under skole- eller erhvervsmæssig uddannelse, ikke længere i henhold til bilagets artikel 2, stk. 2 og 3, kunne anses for et barn, over for hvem der består forsørgerpligt. Sagsøgeren anførte, at under disse omstændigheder kunne ingen vedtægtsbestemmelser være til hinder for, at hendes søn blev ligestillet med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, så længe hans underhold medførte betydelige udgifter for hende. Sagsøgeren tilføjede, at hendes søn siden den 1. november 1988 oppebar et månedligt vederlag på 22 008 BFR.

6. Ved en notits af 19. december 1988 meddelte Rådets Generalsekretariats administration sagsøgeren, at der som følge af hendes søns ændrede økonomiske situation kun ville blive ydet hende husstandstillæg til og med oktober 1988. Hvad angår spørgsmålet om at ligestille sagsøgerens søn med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, meddelte administrationen endvidere, at den fastholdt sin tidligere opfattelse, hvorefter en tjenestemand ikke, når henses til vedtægtens bestemmelser, kan anmode om, at et eget barn ligestilles med et 'barn, over for hvem der består forsørgerpligt'.«

Ved stævning registreret på Domstolens Justitskontor den 17. marts 1989 anlagde Anita Brems herefter sag. Den skriftlige forhandling fandt som helhed sted for Domstolen. Ved kendelse af 15. november 1989 henviste Domstolen i medfør af Rådets afgørelse af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans sagen til Retten.

Anita Brems nedlagde følgende påstande for Retten:

— Sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgeren medhold.

— Nærmere bestemt således:

a) Det fastslås, at Rådets afgørelse af 15. marts 1976 om almindelige gennemførelsesbestemmelser for artikel 2, stk. 4, i bilag VII til tjenestemandsvedtægten, herunder navnlig afgørelsens artikel 3, er retsstridig.

b) Annullation af ansættelsesmyndighedens afgørelse af 29. november 1988, hvorved den afslog sagsøgerens ansøgning om, at hendes søn Alessandro Tardioli, født den 17. juni 1967, ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt.

c) Om fornødent annullation af ansættelsesmyndighedens afgørelse af 19. december 1988 om afvisning af den administrative klage, som sagsøgeren indbragte den 6. december 1988 i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2.

— Sagsøgte tilpligtes i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, eller artikel 69, stk. 3, andet afsnit, at betale sagens omkostninger tillige med de til sagens førelse afholdte udgifter, herunder navnlig udgifter til valgt adresse, rejse- og opholdsudgifter samt advokathonorar, jf. procesreglementets artikel 73, litra b).

Rådet nedlagde følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Til støtte for sine påstande fremsatte Brems to anbringender, hvorved hun gjorde gældende, at der var sket en tilsidesættelse af bilagets artikel 2, stk. 4, og at administrationen havde gjort sig skyldig i procedureforordrejning og myndighedsmisbrug ved udstedelsen af Rådets afgørelse af 15. marts 1976 om vedtagelse af de almindelige gennemførelsesbestemmelser for bilagets artikel 2, stk. 4.

Hvad nærmere angår disse to anbringender, har *Retten* i den appellerede dom af 14. december 1990 udtalt følgende:

»22. ... det af parterne anførte [angår] i det væsentlige ... et enkelt retligt spørgsmål, nemlig i hvilket omfang vedtægtsbestemmelserne indeholder hjemmel til at yde en tjenestemand børnetilskud for et barn over 18 år, der ikke er under skole- eller erhvervsmæssig uddannelse, og som ikke lider af en alvorlig sygdom eller en vedvarende svagelighed, der hindrer det i at sørge for sit underhold. Det retlige spørgsmål, som sagens afgørelse beror på, er med andre ord, hvilken fortolkning der skal anlægges af bilagets artikel 2, stk. 4, og nærmere bestemt, hvorvidt begrebet 'enhver person' omfatter børn af tjenestemænd, således som sagsøgeren har gjort gældende, eller om begrebet må forstås som 'enhver anden person' end børn af tjenestemænd, således som sagsøgte har gjort gældende.

23. Det bemærkes, at bilagets artikel 2, stk. 2, fastlægger indholdet af begrebet barn, over for hvem der består forsørgerpligt. Begrebet omfatter tjenestemandens eller dennes ægtefælles i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede børn. Sådanne børn medfører en ret for tjenestemanden til at få udbetalt en ydelse, såfremt der er tale om et barn, som rent faktisk forsørges af tjenestemanden og derudover opfylder en af de i artikel 3, stk. 3 og 5, opregnede betingelser, dvs. at barnet enten a) skal være yngre end 18 år, b) skal være mellem 18 og 26 år og under skole- eller erhvervsmæssig uddannelse eller c) skal

lide af en alvorlig sygdom eller en vedvarende svagelighed, der hindrer det i selv at sørge for sit underhold. I alle disse tre tilfælde har ansættelsesmyndigheden efter vedtægten en bundet kompetence i den forstand, at den altid er forpligtet til at yde børnetilskud, når den har fastslået, at disse betingelser er opfyldt. Børnetilskud ydes uden ansøgning for børn under 18 år og i de øvrige nævnte tilfælde efter ansøgning fra tjenestemanden.

24. Hvad derimod angår bilagets artikel 2, stk. 4, tillægger denne bestemmelse ansættelsesmyndigheden en skønsmæssig beføjelse, hvorefter ansættelsesmyndigheden kan beslutte at ligestille enhver person, over for hvem tjenestemanden har en lovbestemt forsørgerpligt, med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, når vedkommendes underhold medfører betydelige udgifter for tjenestemanden. Formålet med denne bestemmelse er at give ansættelsesmyndigheden mulighed for i ganske særlige tilfælde at bistå tjenestemænd, der som følge af en lovbestemt forpligtelse har betydelige udgifter.

25. Når henses til den forskellige beskaffenhed af ansættelsesmyndighedens beføjelser efter henholdsvis bilagets artikel 2, stk. 3 og 5, og artikel 2, stk. 4, og til den generelle karakter af den i sidstnævnte bestemmelse anvendte formulering ('enhver person') — hvilken formulering er den samme i samtlige sproglige versioner, undtagen den italienske — må det antages, at fællesskabslovgiver ikke har haft til hensigt fra anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 4, at udelukke børn, der ikke opfylder de i artikel 2, stk. 3 og 5, fastsatte betingelser for ret til børnetilskud, med den ene begrundelse, at der er tale om tjenestemandens eller dennes ægtefælles i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede børn, jf. artikel 2, stk. 2.

26. Da vedtægten ikke indeholder herimod stridende bestemmelser, kan der ikke anlægges en fortolkning, der ved at udelukke børn af tjenestemænd fra en begunstigende bestemmelses anvendelsesområde ville stride mod ligebehandlingsprincippet, som indebærer et forbud mod forskelsbehandling alene på grundlag af tilhørsforhold til en bestemt kategori af personer. En sådan udelukkelse savner så meget mere grundlag, når henses til, at den familiemæssige tilknytning mellem tjenestemanden og dennes barn er stærkere end tilknytningen til andre personer — som f.eks. tjenestemandens forældre, bedsteforældre eller tidligere ægtefælle — for hvilke der efter de af institutionerne vedtagne almindelige gennemførelsesbestemmelser til bilagets artikel 2, stk. 4, eller efter Domstolens praksis kan træffes afgørelse om ligestilling (Domstolens dom af 7.6.1972, Brandau mod Rådet, jf. ovenfor, Domstolens dom af 21.11.1974, sag 6/74, Moulijn mod Kommissionen, Sml. s. 1287, samt baggrunden for Erdini-sagen, Domstolens dom af 19.1.1984, jf. ovenfor, præmis 2, tillige med Domstolens dom af 23.3.1988, sag 248/87, Mouriki mod Kommissionen, Sml. s. 1721, præmis 2).

27. Den angivne fortolkning kan ikke antages at føre til procedurefordrejning, således som sagsøgte har gjort gældende. Dette argument ville være relevant, såfremt det eneste formål med bilagets artikel 2, stk. 4, var at skabe hjemmel for på de samme betingelser — hvad angår alder mv. — som de i artikel 2, stk. 3 og 5, nævnte med børn, over for hvem der består forsørgerpligt, at ligestille børn, som en tjenestemand rent faktisk forsørger, men som ikke er tjenestemandens eller dennes ægtefælles i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede børn. Da der imidlertid som allerede nævnt efter de af institutionerne

vedtagne almindelige gennemførelsesbestemmelser og Domstolens praksis kan træffes afgørelse om ligestilling for en række kategorier af personers vedkommende, er det uantageligt, at en tjenestemand efter vedtægtens ordning ikke skulle kunne ansøge om, at hans eller hendes eget barn ligestilles med et 'barn, over for hvem der består forsørgerpligt'. Det må således antages, at dette begreb er særligt fastlagt i vedtægten (bilagets artikel 2, stk. 2) for at afgrænse de tre tilfælde, hvor der uden videre består en ret til børnetilskud [artikel 2, stk. 3, litra a) og b), og artikel 2, stk. 5]. Begrebet barn, over for hvem der består forsørgerpligt, kan derfor ikke være til hinder for, at en tjenestemands eget barn ligestilles med et sådant under henvisning til den forskellige rækkevidde af henholdsvis artikel 2, stk. 2, 3 og 5, og artikel 2, stk. 4.

28. Sagsøgerens anbringende om, at artikel 3 og 7 i Rådets afgørelse af 15. marts 1976 om vedtagelse af de almindelige gennemførelsesbestemmelser for bilagets artikel 2, stk. 4, er retsstridige, må undersøges i lyset af den ovenfor angivne fortolkning af bilagets artikel 2.

29. Det bemærkes herom indledningsvis, at der ved de almindelige gennemførelsesbestemmelser, som vedtages på grundlag af vedtægtens artikel 110, første afsnit, kan fastlægges kriterier, der kan tjene til vejledning for administrationen ved udøvelsen af dennes skønsmæssige beføjelser eller til at præcisere retsvirkningerne af vedtægtsbestemmelser, som savner klarhed. Sådanne gennemførelsesbestemmelser kan imidlertid ikke i form af en præcisering af et klart vedtægtsmæssigt begreb indskrænke vedtægtens anvendelsesområde (jf. således Domstolens dom af 8.7.1965, sag 110/63, Willame mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 107, Domstolens dom af 7.6.1972, Brandau mod Rådet, jf. ovenfor, og Rettens dom af 6.6.1990, sag T-44/89, Gouvras-Laycock mod Kommissionen, Sml. II, s. 217).

30. Det i sagen omhandlede begreb, 'enhver person', i bilagets artikel 2, stk. 4, er klart og kræver ingen præcisering. Der er ved den anfægtede artikel 3 og artikel 7 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser, som søger at præcisere indholdet af det nævnte begreb, fastsat en nedre og en øvre aldersgrænse, der finder anvendelse på personer, som kan ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt. De almindelige gennemførelsesbestemmelser udelukker dermed fra anvendelsesområdet for bilagets artikel 2, stk. 4, enhver, som har en alder mellem de nævnte aldersgrænser, således at ansættelsesmyndigheden ikke kan udøve sine skønsmæssige beføjelser i de konkrete tilfælde. Artikel 3 og 7 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser er derfor retsstridige, og sagsøgerens anbringende herom må lægges til grund.

31. Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse, hvorved sagsøgte afslog at ligestille sagsøgerens søn med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, alene under henvisning til, at han ikke er omfattet af anvendelsesområdet for bilagets artikel 2, stk. 4, beror på en retsvildfarelse, hvorfor afgørelsen bør annulleres.«

II — Genstanden for appellen og de under appelsagen nedlagte påstande

Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. februar 1991 har Rådet

for De Europæiske Fællesskaber iværksat appel af den nævnte dom fra Retten, som blev forkyndt den 17. december 1990. Appellanten gør gældende, at der ved dommen er sket en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

Appellanten har nedlagt følgende påstande:

— Rettens dom ophæves.

— Indstævnte tilpligtes at betale sagsomkostningerne, for så vidt disse ikke efter procesreglementets artikel 70, artikel 95, stk. 3, og artikel 122 påhviler Rådet.

Anita Brems har nedlagt følgende påstande:

— Forkastelse af den af Rådet for De Europæiske Fællesskaber den 14. februar 1991 iværksatte appel af dom afsagt den 14. december 1990 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (sag T-75/89).

— Appellanten tilpligtes *følgelig* at betale samtlige sagsomkostninger i begge instanser.

III — Sammenfatning af parternes anbringender og argumenter

Til støtte for appellen har Rådet for De Europæiske Fællesskaber fremsat tre anbringender. For det første har Retten anlagt en fejlagtig fortolkning af artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten, for det andet har den anvendt princippet om forbud mod forskelsbehandling forkert, og for det tredje har den anlagt en fejlagtig vurdering af spørgsmålet om lovligheden af artikel 3 og 7 i Rådets afgørelse af 15. marts 1976 om vedtagelse af de almindelige gennemførelsesbestemmelser for artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten (herefter benævnt »de almindelige gennemførelsesbestemmelser«).

a) *Det første anbringende*

1. Med sit første anbringende har *appellanten* anfægtet den af Retten anlagte fortolkning af artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten. Retten har herved baseret sig på en bogstavelig fortolkning af udtrykket »enhver person«, som hverken tager hensyn til ordningen i artikel 2 som helhed og formålet hermed eller til, at en ligestilling i henhold til stk. 4 har karakter af en undtagelse.

Hvad angår målsætningerne med artikel 2 er der ved bestemmelsen blevet indført en udtømmende og »lukket« ordning, der fastlægger vilkårene for, hvornår der kan ydes tilskud for (i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede) børn, over for hvem der består forsørgerpligt, og som led i denne ordning er der hjemmel til undtagelsesvis at ligestille personer, over for hvem tjenestemanden har en lovbestemt forsørgerpligt, såfremt denne medfører betydelige udgifter for vedkommende. Herefter er den omstændighed, at en tjenestemand sørger for et barns underhold, ikke tilstrækkelig til, at vedkommende har ret til tilskud efter ordningen, idet dette kun tilkendes i to tilfælde, nemlig når der består en *formodning for*, at

barnet er ude af stand til at sørge for sit eget underhold (artikel 2, stk. 3), samt i et tredje tilfælde, nemlig når barnet *rent faktisk* er ude af stand til at sørge for sit eget underhold som følge af alvorlig sygdom eller vedvarende svagelighed (artikel 2, stk. 5). Havde lovgiver for det fjerde villet indføre en regel om tilskud for børn på de i artikel 2, stk. 4, fastsatte vilkår, ville der være blevet indført en udtrykkelig bestemmelse herom.

Når henses til, at artikel 2, stk. 2, fastlægger indholdet af begrebet barn, over for hvem der består forsørgerpligt, uafhængigt af, om barnet opfylder de i stk. 3 og 5 fastsatte betingelser for tilkendelse af børnetilskud, indebærer Rettens fortolkning, at en person på samme tid både kan være et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, og (såfremt betingelserne i stk. 4 er opfyldt, men ikke betingelserne i stk. 3 og 5) en person, der kan ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt.

Også ordlyden af artikel 2, stk. 7, taler ifølge appellanten imod den af Retten anlagte fortolkning. Såfremt en tjenestemands barn på mellem 18 og 26 år, som ikke er under skole- eller erhvervsmæssig uddannelse, er overladt i tjenestemandens ægtefælles varetægt, ville tilskuddene således ikke kunne udbetales til ægtefællen, da bestemmelsen i stk. 7 om »direkte udbetaling« kun omhandler børn som nævnt i stk. 2 og 3. Såfremt der var hjemmel til at ligestille en søn af en tjenestemand med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, ville det være en åbenbar selvmodsigelse, hvis der ikke i en sådan situation var mulighed for at anvende ordningen i stk. 7.

Hvad angår spørgsmålet om en ligestillings karakter af en undtagelse gør appellanten gældende, at Retten ikke har draget de korrekte slutninger af Domstolens praksis vedrørende artikel 2, stk. 4, i bilag VII, hvoraf det klart fremgår, at en ligestilling med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, har karakter af en undtagelse. Appellanten henviser herved til Domstolens dom af 21. november 1974 (sag 6/74, Moulijn mod Kommissionen, Sml. s. 1287) og til Rettens dom af 8. marts 1990 (sag T-41/89, Schwedler mod Parlamentet, Sml. II, s. 81) og gør gældende, at det fremgår af denne praksis, at man ved afgørelsen af den foreliggende sag ikke kan anvende princippet om, at en vedtægtsbestemmelse, når der består tvivl om dens indhold, skal fortolkes på den for tjenestemanden mest fordelagtige måde. Selv om udtrykket »enhver person« ud fra den sammenhæng, hvori det optræder, ville kunne anses for uklart — hvilket imidlertid efter Rådet ikke kan lægges til grund — bør det derfor forstås som »enhver *anden* person«.

2. *Indstævnte* har indledningsvis anført, at Retten i sin dom har fremhævet den forskellige beskaffenhed af henholdsvis ansættelsesmyndighedens beføjelser efter bilagets artikel 2, stk. 3 og 5, og dens beføjelser efter artikel 2, stk. 4. Artikel 2, stk. 2, i bilaget til vedtægten fastlægger indholdet af begrebet barn, over for hvem der består forsørgerpligt, og denne bestemmelse tillægger ansættelsesmyndigheden en *bundet kompetence* for så vidt angår børn, der rent faktisk forsørges af en tjenestemand, og som enten er yngre end 18 år eller er mellem 18 og 26 år, når der for sådanne børns vedkommende ansøges om børnetilskud, og det godtgøres, at de pågældende er under skole- eller erhvervsmæssig uddannelse eller lider af en alvorlig sygdom eller en vedvarende svagelighed, der hindrer dem i selv at sørge for deres underhold. Hvad derimod angår artikel 2, stk. 4, må lovgiver antages at have villet tillægge ansættelsesmyndigheden en *skønsmæssig beføjelse*, hvorefter ansættelsesmyndigheden kan be-

slutte at ligestille *enhver person* med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, når der foreligger en sådan, og denne er af lovbestemt art, for så vidt vedkommendes underhold medfører betydelige udgifter for tjenestemanden.

Det er således med føje, at Retten har understreget *den forskellige beskaffenhed* af ansættelsesmyndighedens beføjelser (bundet kompetence, henholdsvis skønsmæssig beføjelse) og fremhævet den *generelle karakter af formuleringen* i artikel 2, stk. 4 (»enhver person«), samt at det på dette grundlag må antages, at fællesskabslovgiver ikke har haft til hensigt fra bestemmelsens anvendelsesområde at *udelukke* børn, der ikke opfylder de i stk. 3 og 5 fastsatte betingelser for ret til børnetilskud, med den ene begrundelse, at der er tale om tjenestemandens eller dennes ægtefælles i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede barn. Det er endvidere åbenbart rigtigt, når Retten har bemærket, at en sådan udelukkelse ville stride mod *ligebehandlingsprincippet*, som indebærer et forbud mod forskelsbehandling alene på grundlag af et tilhørsforhold til en bestemt kategori af personer, og at en udelukkelse så meget mere savner grundlag, når henses til, at den familiemæssige tilknytning mellem tjenestemanden og dennes barn er stærkere end tilknytningen til andre personer, for hvilke der kan træffes afgørelse om en ligestilling.

Hvad angår det af appellanten på grundlag af artikel 2, stk. 7, i bilag VII anførte gør indstævnte gældende, at da formålet med artikel 2, stk. 4, som fremhævet af Retten er at give ansættelsesmyndigheden mulighed for i ganske særlige tilfælde at bistå *tjenestemænd, der som følge af en lovbestemt forpligtelse har betydelige udgifter*, kan der kun træffes afgørelse om en ligestilling i tilfælde, hvor tjenestemanden dokumenterer, at han eller hun personligt som følge af en lovbestemt forpligtelse har haft betydelige udgifter til underhold af den person, som ønskes ligestillet med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt.

Når henses til ordningen vedrørende de omhandlede tilskud som helhed, må Retten derfor anses for med føje at have lagt til grund, at formålet med artikel 2, stk. 4, er at tillægge ansættelsesmyndigheden en skønsmæssig beføjelse, der giver den mulighed for *i ganske særlige tilfælde* at *bistå* tjenestemænd, der som følge af en *lovbestemt forpligtelse* har *betydelige udgifter*.

b) *Det andet anbringende*

1. *Appellanten* har gjort gældende, at Retten ved sine betragtninger på grundlag af princippet om forbud mod forskelsbehandling har set bort fra en afgørende omstændighed, nemlig at de forskellige kategorier af personer, for hvilke der efter Domstolens praksis eller de almindelige gennemførelsesbestemmelser kan træffes afgørelse om en ligestilling, rent faktisk opfylder de omtvistede alderskriterier. Det savner derfor grundlag af tale om forskelsbehandling af »børn, over for hvem der består forsørgerpligt«, da de samme øvre aldersgrænser finder anvendelse på de andre kategorier af personer, som kan ligestilles, idet spørgsmålet om de nedre aldersgrænser åbenbart ikke er relevant i sagen.

2. *Indstævnte* har tilsluttet sig Rettens opfattelse, hvorefter det henset til den forskellige

beskaffenhed af ansættelsesmyndighedens beføjelser i de forskellige tilfælde og på grundlag af den generelle karakter af udtrykket »enhver person« må antages, at fællesskabslovgiver ikke har haft til hensigt fra den kategori af personer, der kan ligestilles, at udelukke børn af tjenestemænd, som ikke uden videre opfylder de i stk. 3 og 5 fastsatte betingelser for tilkendelse af børnetilskud, med den begrundelse, at der er tale om en tjenestemands eller dennes ægtefælles i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede barn.

Den af appellanten forfægtede fortolkning medfører en udelukkelse uden videre og fuldstændigt fra anvendelsesområdet for den omtvistede bestemmelse af ethvert barn, der, selv om det opfylder de i stk. 3 og 5 fastsatte betingelser for tilkendelse af børnetilskud, ikke er vedkommende tjenestemands eller dennes ægtefælles i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede barn, uanset om de pågældende som følge af en lovbestemt forpligtelse har betydelige udgifter i denne forbindelse. Dette er f.eks. tilfældet for børn, over for hvilke tjenestemanden eller dennes ægtefælle har en naturlig forsørgerpligt, som er blevet givet en retligt bindende form. Det er en konsekvens af appellantens fortolkning, at der uden videre for sådanne børns vedkommende ikke kan ydes børnetilskud, selv om der er tale om samme forhold som ved i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede børn.

c) *Det tredje anbringende*

1. *Appellanten* har gjort gældende, at den retspraksis, som Retten har citeret til støtte for sin opfattelse — hvorefter de i de almindelige gennemførelsesbestemmelser fastsatte øvre og nedre aldersgrænser indebærer, at ansættelsesmyndigheden ikke som forudsat i vedtægten kan udøve sine skønsmæssige beføjelser i de konkrete tilfælde — ikke giver grundlag for de slutninger, som Retten drager.

Problemet i nærværende sag er således et helt andet end det, som Domstolen traf afgørelse om i dommen af 7. juni 1972 (sag 46/71, Brandau mod Rådet, Sml. s. 99). Det spørgsmål, som den nævnte sag rejste, var, hvorvidt administrationen i alle de tilfælde, hvor betingelserne i henhold til gennemførelsesbestemmelserne for artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten var opfyldt, uden videre var forpligtet til at imødekomme en ansøgning om ligestilling, mens problemet i nærværende sag er, hvorvidt Rådet har tilsidesat de relevante bestemmelser i vedtægten ved forudgående og generelt at opstille nogle objektive kriterier, som udgør minimumskrav, på grundlag af hvilke ansættelsesmyndigheden vil kunne udøve sine skønsmæssige beføjelser.

Hvad endvidere angår dommen af 8. juli 1965 (sag 110/63, Willame mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 107) fastslog Domstolen heri alene, at forpligtelsen til at udstede gennemførelsesbestemmelser, jf. vedtægtens artikel 110, har karakter af en undtagelse, for så vidt der ikke foreligger udtrykkelige bestemmelser om sådanne. Om Rettens dom af 6. juni 1990 (sag T-44/89, Gouvras-Laycock mod Kommissionen, Sml. II, s. 217) gør appellanten gældende, at der heri var spørgsmål om annullation på grund af en åbenbar retsvildfarelse af en afgørelse fra Kommissionen om almindelige gennemførelsesbestemmelser for artikel 7, stk. 3, i bilag VII til vedtægten.

Endvidere har Retten ved sin undersøgelse af artikel 3 og 7 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser undladt at tage hensyn til en række omstændigheder, som havde foranlediget Rådet til at fastsætte aldersgrænser i gennemførelsesbestemmelserne for at præcisere indholdet af bilagets artikel 2, stk. 4. For det første har Retten set bort fra, at aldersgrænserne ikke alene har til formål at præcisere indholdet af begrebet »enhver person«, men også at understrege, at en ligestilling med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, har karakter af en undtagelse.

For det andet gælder det, at ligestillingens karakter af en undtagelse er kommet til udtryk ved anvendelsen af et kriterium, der som allerede nævnt er i overensstemmelse med det af lovgiver tilsigtede, og som figurerer i bilagets artikel 2, stk. 3.

For det tredje gør appellanten gældende, at det nævnte kriterium, der ligesom artikel 2, stk. 2, er baseret på en formodning om, at en person — bortset fra tilfælde af alvorlig sygdom eller vedvarende svagelighed — som er ældre end de fastsatte aldersgrænser, er i stand til at sørge for sit eget underhold, er et relevant kriterium, idet de fastsatte aldersgrænser har sammenhæng med de pågældende personers evne til at skaffe sig et udkommende.

Endelig anfører appellanten, at såfremt der ikke var blevet udstedt gennemførelsesbestemmelser, hvori alderskriterier var afgørende for, om en person kan ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, ville ansættelsesmyndigheden utvivlsomt skulle tage stilling til ansøgninger om ligestilling, ikke alene vedrørende børn, der forsørges, men som ikke længere opfylder betingelserne i stk. 2, og som heller ikke lider af en alvorlig sygdom eller en vedvarende svagelighed, jf. stk. 5, men også vedrørende en lang række personer i alle aldersgrupper, over for hvem de pågældende tjenestemænd har en lovbestemt forsørgerpligt. I så fald ville ansættelsesmyndigheden for i overensstemmelse med artikel 2, stk. 4, at opretholde ligestillingens karakter af en undtagelse være nødsaget til at anlægge en uhyre restriktiv praksis med hensyn til, hvad der skal anses som betydelige udgifter, hvilket kunne føre til ubillige eller ligefrem vilkårlige resultater.

2. *Indstævnte* har over for det af appellanten anførte gjort gældende, at den af Retten anlagte fortolkning ikke strider mod det princip, som Domstolen knæsatte i dommen i sagen Brandau mod Rådet, jf. ovenfor, idet institutionerne efter denne dom kun var beføjet til at fastsætte *visse minimumskrav*. Det er imidlertid selvindlysende, at ikke alene vedtægtens bestemmelser, men også almindelige retsgrundsætninger, herunder navnlig ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, skal respekteres ved fastsættelsen af disse krav.

Den af Rådet forfægtede opfattelse, der er baseret på en formodning om, at enhver, der er ældre end de fastsatte aldersgrænser — bortset fra tilfælde af alvorlig sygdom eller vedvarende svagelighed — er i stand til at sørge for sit eget underhold, tager ikke hensyn til, at nogle personer ikke kan sørge for deres eget underhold, selv om de er ældre end henholdsvis 18 og 26 år og hverken lider af nogen alvorlig sygdom eller vedvarende svagelighed, hvorfor der ikke består en uafkræftelig formodning.

Endelig anfører indstævnte, at hendes søn i perioden indtil sin aftjenelse af værnepligt

ikke havde nogen mulighed for at finde arbejde og heller ikke kunne opnå arbejdsløshedsydelser, således at han var ude af stand til at sørge for sit eget underhold og fuldt ud blev forsørget af indstævnte, som over for ham havde en lovbestemt forsørgerpligt.

Da de almindelige gennemførelsesbestemmelser ikke gav ansættelsesmyndigheden mulighed for at udøve sine skønsmæssige beføjelser, kunne indstævntes søn trods disse ganske særlige forhold ikke ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, selv om hans underhold medførte betydelige udgifter.

Afslutningsvis har indstævnte imødegået det af appellanten anførte, hvorefter ansættelsesmyndigheden for at opretholde ligestillingens karakter af en undtagelse ville være nødsaget til at anlægge en uhyre restriktiv praksis med hensyn til, hvad der skal forstås ved betydelige udgifter, og anført, at ansættelsesmyndigheden under alle omstændigheder er forpligtet til at anvende kriterier for definitionen af begrebet »betydelige udgifter«, som er i overensstemmelse med billighedsprincippet og princippet om ligebehandling af tjenestemænd.

M. Diez de Velasco

Refererende dommer