

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
MARCO DARMON

fremsat den 19. februar 1992 *

*Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,*

»...

1. Kan et barn af en tjenestemand »ligestilles« med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, jf. artikel 2, stk. 4, i bilag VII til tjenestemandsvedtægten? Dette er i det væsentlige det spørgsmål, som Domstolen må tage stilling til i den appel, som Rådet for De Europæiske Fællesskaber har iværksat af dommen af 14. december 1990 fra De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans ¹.

2. Ved artikel 2, stk. 1, i bilag VII til vedtægten er der indført en børnetilskudsordning.

3. I henhold til artikel 2, stk. 2, gælder følgende med hensyn til begrebet barn, over for hvem der består forsørgerpligt:

»Ved børn, over for hvem der består forsørgerpligt, forstås [tjenestemandens eller dennes ægtefælles i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede børn], når de faktisk forsørges af tjenestemanden ...«

4. Artikel 2, stk. 3, indeholder nærmere bestemmelse om, hvornår der ydes børnetilskud. Børnetilskud ydes:

a) uden ansøgning for et barn under 18 år

b) efter begrundet ansøgning fra tjenestemanden for et barn mellem 18 og 26 år, som er under skole- eller erhvervmæssig uddannelse.«

5. Artikel 2, stk. 4, der er den centrale forskrift i Brems-sagen, indeholder følgende supplerende bestemmelse:

»Undtagelsesvis kan enhver person, over for hvem tjenestemanden efter lovgivningen har forsørgerpligt, såfremt denne forsørgerpligt medfører *betydelige udgifter* for ham, ved en særlig begrundet afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden på grundlag af dokumenter, der er egnede til at tjene som bevis, ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt« ².

6. Anita Brems, der er tjenestemand i Rådet, oppebar indtil den 1. juli 1988 børnetilskud for sin i 1967 fødte søn ³. Med virkning fra den nævnte dato fik hun ikke længere udbetalt børnetilskud, idet hendes søn havde indstillet sin videregående uddannelse.

* Originalsprog: fransk.

1 — Sag T-75/89, Brems mod Rådet, Sml. II, s. 899.

2 — Mine fremhævelser.

3 — I medfør af artikel 2, stk. 3, litra b): barn under 26 år under uddannelse.

7. Ved notits af 27. oktober 1988⁴ ansøgte Brems om på ny at få udbetalt børnetilskud med den begrundelse, at hendes søn måtte kunne »ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt«, idet han var uden arbejde og medførte betydelige udgifter for hende, og idet hun havde en lovbestemt forpligtelse til at forsørge ham.

8. Den 29. november 1988⁵ afslog Rådets generalsekretær ansøgningen med den begrundelse, at »ansættelsesmyndigheden kun ved en særlig afgørelse kan træffe bestemmelse om en ligestilling af en person med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt ... for så vidt angår *andre personer end børn, over for hvem der består forsørgerpligt*«.

9. Ved en ny notits af 6. december 1988⁶, som Brems betegner som en administrativ klage efter vedtægtens artikel 90, stk. 2, anfægtede hun lovligheden af Rådets retsopfattelse, idet hun anførte:

»... Mit barn, der er over 18 år, og som ikke længere er under skole- eller erhvervsmæssig uddannelse, *kan ikke længere anses for et barn, over for hvem der består forsørgerpligt*, i den i vedtægten forudsatte betydning. Han må derfor efter min opfattelse anses for omfattet af begrebet '*enhver person*', som vedtægten indeholder hjemmel til at ligestille med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt.«

10. Den 19. december 1988 meddelte ansættelsesmyndigheden, at den fastholdt sin afgørelse af 29. november 1988⁷.

11. Ved Rådets afgørelse af 15. marts 1976 om vedtagelse af de almindelige gennemførelsesbestemmelser for artikel 2, stk. 4, i bilag VII til tjenestemandsvedtægten⁸ (herefter benævnt »de almindelige gennemførelsesbestemmelser«), der blev udstedt på grundlag af vedtægtens artikel 110, blev der indført følgende bestemmelse, jf. artikel 3:

»Den person, for hvilken der ansøges om ligestilling, skal være:

— over 60 år, hvis det er en mand, og over 55 år, hvis det er en kvinde, eller

— under 18 år, idet denne grænse dog forhøjes til 26 år for personer under skole- og videregående uddannelse eller faglig uddannelse, eller

— forhindret i at sørge for sit underhold på grund af sygdom eller svagelighed.«

Artikel 7 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser indeholdt følgende bestemmelse:

»Ligestilling kan tilstås, når:

a) dels de i artikel 2, 3 og 4 fastsatte betingelser er opfyldt,

b) dels underholdsudgifterne, der er taget i betragtning ..., ... er større end 20% af det skattepligtige beløb ...«⁹.

4 — Bilag III til svarskriftet under retsforhandlingerne for Retten i Første Instans.

5 — Ibidem, bilag IV.

6 — Ibidem, bilag V.

7 — Ibidem, bilag VI.

8 — Ibidem, bilag IX.

9 — Efter visse fradrag.

12. Brems' søn opfyldte ikke disse betingelser, hvilket forklarer Rådets afslag på at ligestille ham med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, således at Brems ikke kunne få tilskud på grundlag af artikel 2, stk. 4.

13. Brems anlagde herefter sag. Ved dommen af 14. december 1990, som Rådet nu har appelleret til Domstolen, annullerede Retten i Første Instans afgørelsen af 29. november 1988.

14. Ved sin gennemgang af artikel 2 i bilag VII bemærkede Retten¹⁰, at er der tale om børn som omhandlet i stk. 3 og 5, er ansættelsesmyndigheden forpligtet til at yde børnetilskud, såfremt det pågældende barn rent faktisk forsørges af tjenestemanden, således at ansættelsesmyndigheden har en *bundet competence*.

15. Hvad derimod angår stk. 4 bemærkede Retten, at ansættelsesmyndigheden råder over 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«¹¹.

16. Om de reale hensyn, der ligger til grund for stk. 4, bemærkede Retten, at »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«¹².

17. Retten støttede sig på *bestemmelsens ordlyd*: Det måtte på baggrund af den generelle karakter af udtrykket »enhver person« antages at savne grundlag fra anvendelsesområdet for stk. 4 at udelukke børn af tjenestemænd, der ikke opfylder betingelserne i stk. 3 og 5¹³.

18. Hertil kom, at det ville stride mod *ligebehandlingsprincippet* — som »indebærer et forbud mod forskelsbehandling alene på grundlag af tilhørsforhold til en bestemt kategori af personer« — at undtage børn af tjenestemænd fra denne generelle regel¹⁴.

19. Retten understregede herefter, at en udelukkelse som omhandlet ville føre til et *paradoksalt resultat*: »En sådan udelukkelse sårer 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 ...«¹⁵.

20. Den appellerede dom forkaster herefter det i sagen fremsatte argument vedrørende procedurefordrejning. En procedurefordrejning ville således kun kunne komme på tale, såfremt formålet med stk. 4 var at skabe hjemmel til med børn, over for hvem der består forsørgerpligt, at ligestille børn, som opfylder betingelserne i stk. 3 og 5 (aldersgrænser, svagelighed), og som en tjenestemand rent faktisk forsørger, men som ikke er tjenestemandens eller dennes ægtefælles i eller uden for ægteskab fødte eller adopterede børn. Retten henviste til, at det i Domstolens praksis er blevet antaget, at der for forskellige kategorier af personers vedkommende kan træffes en afgørelse om ligestilling. Ordningen i henhold til vedtægten kan

10 — Præmis 23 i den appellerede dom.

11 — Ibidem, præmis 24.

12 — Ibidem.

13 — Ibidem, præmis 25.

14 — Ibidem, præmis 26.

15 — Ibidem.

derfor ikke være til hinder for, at en tjenestemand ansøger om, at hans eller hendes eget barn ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt¹⁶.

21. Endelig tiltrædes i dommen anbringendet om, at 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 må anses for retsstridige. Rettens begrundelse er følgende:

— De almindelige gennemførelsesbestemmelser kan ikke indskrænke vedtægtens anvendelsesområde.

— Begrebet »enhver person« er klart.

— Ved at fastsætte nedre og øvre aldersgrænser »udelukker [de almindelige gennemførelsesbestemmelser] fra anvendelsesområdet for ... 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«¹⁷.

22. Retten lagde herefter til grund, at Rådet

»[ved at afslå] på 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«,

har baseret sig på en retsvildfarelse, som har til følge, at den anfægtede afgørelse må anses for retsstridig og derfor bør annulleres¹⁸.

23. Under appelsagen har Rådet fremsat tre anbringender¹⁹.

24. For det første har Retten i Første Instans anlagt en fejlagtig fortolkning af artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten.

25. For det andet har den anvendt princippet om forbud mod forskelsbehandling forkert.

26. Endelig er det med urette, at den har lagt til grund, at artikel 3 og 7 i Rådets afgørelse er retsstridige.

27. Jeg skal behandle disse tre anbringender i den nævnte rækkefølge.

28. Til støtte for det første anbringende har Rådet gjort gældende, at Retten i Første Instans har anlagt en forkert vurdering med hensyn til ordningen i artikel 2 som helhed og målsætningen hermed, og at den har set bort fra, at en ligestilling af nogen med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, har karakter af en *undtagelse*.

29. Lad mig indledningsvis redegøre for den sammenhæng, som artikel 2, stk. 4, indgår i.

30. Bilag VII til vedtægten indeholder »bestemmelser om tillæg og godtgørelse af udgifter«. Efter bilaget kan tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, som må bære særlige byrder, oppebære forskellige tilskud

16 — Ibidem, præmis 27.

17 — Ibidem, præmis 29 og 30.

18 — Ibidem, præmis 31.

19 — Punkt 4 i appelskriftet.

og godtgørelser som f.eks. familietillæg, udlandstillæg osv.

31. I henhold til bilagets artikel 2 består der en ret for tjenestemænd til børnetilskud.

32. Indholdet af begrebet »barn, over for hvem der består forsørgerpligt«, er fastlagt i artikel 2, stk. 2. Artiklen indeholder derefter en række betingelser, som skal være opfyldt for, at der består en ret til børnetilskud. Betingelserne vedrører navnlig barnets alder.

33. Børn under 18 år, børn under 26 år, der er under uddannelse (hvortil efter stk. 5 kommer børn, der lider af en alvorlig sygdom eller af en vedvarende svagelighed, som gør dem ude af stand til at sørge for deres eget underhold), er pr. definition og åbenbart — allerede af den grund, at de er mindreårige, under uddannelse eller syge — ude af stand til at sørge for deres eget underhold. Dette er årsagen til, at der efter vedtægten er en *formodning om*, at sådanne børn forsørges af deres forældre, således at der for deres vedkommende, for så vidt de er omfattet af begrebet barn, over for hvem der består forsørgerpligt, i stk. 2, består et *retskrav* på børnetilskud, som ansættelsesmyndigheden ikke kan afslå at yde²⁰. Som Retten i Første Instans med føje har anført, har ansættelsesmyndigheden i disse tilfælde en bundet kompetence²¹.

34. Stk. 3 og 5 opregner således de tilfælde, hvor ansættelsesmyndigheden skal yde

børnetilskud uden at råde over noget skøn.

35. Der forekommer andre tilfælde, hvor en tjenestemand må påtage sig rent faktisk at forsørge en person, der hverken er den pågældendes mindreårige barn, myndige barn under uddannelse eller svagelige barn, men som medfører de samme byrder for tjenestemanden som sådanne børn.

36. Dette er baggrunden for, at stk. 4 indeholder bestemmelse om, at *enhver person* undtagelsesvis kan ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, når følgende to betingelser er opfyldt: Tjenestemanden skal have lovbestemt forsørgerpligt over for personen, og dennes underhold skal medføre betydelige udgifter for tjenestemanden.

37. I denne forbindelse er der ikke længere tale om nogen formodning om, at den pågældende er ude af stand til at sørge for sit eget underhold. Tjenestemanden må dokumentere over for ansættelsesmyndigheden — der i *fuldt omfang råder over et skøn*²² — at de to betingelser i henhold til stk. 4 er opfyldt.

38. Domstolen har allerede i dommen i sagen Brandau mod Rådet²³ udtalt følgende:

»Det fremgår klart af selve ordlyden af artikel 2, stk. 4, i bilag VII, at forfatterne til vedtægten har villet overlade administrationen en vis skønsbeføjelse med hensyn til vurderingen af de forhold og omstændigheder, der *konkret* påberåbes til støtte for den pågældende ansøgning om en ligestilling.

20 — Jf. ordlyden af stk. 3: »Tilskud ydes: a) *uden ansøgning* ... b) efter begrundet ansøgning ...»; og ordlyden af stk. 5: »Tilskuddet udbetales *fortsat* ...»; jf. også bemærkningerne på side 9 i svarskrifter under retsforhandlingerne for Retten.

21 — Præmis 23 i den appellerede dom. Domstolen har allerede anvendt dette udtryk i dommen af 19.1.1984 (sag 65/83, Erdini mod Rådet, Sml. s. 211) i forbindelse med bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, litra c), i bilag VII om betingelserne for ydelse af husstandstillæg.

22 — Jf. tillige bestemmelsens ordlyd: »Undtagelsesvis *kan* enhver person ... ved en særlig begrundet afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden ... ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt.»

23 — Dom af 7.6.1972 (sag 46/71, Sml. s. 99, sammendrag, org. ref.: Rec., s. 373).

En sådan skønsbeføjelse er begrundet i de *billighedsbetragtninger*, som administrationen skal anlægge ved udøvelsen af sine særlige beføjelser efter den nævnte bestemmelse, og i det hertil knyttede behov for en vurdering på grundlag af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde²⁴.

39. Det er på dette grundlag, at ansættelsesmyndigheden har truffet bestemmelse om en ligestilling af en tjenstemands mor²⁵.

40. Det fremgår klart af udtrykket »enhver person«, at begrebet »person, der ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt«, er en *fællesbetegnelse*, som dækker over meget forskellige situationer. Kun en så bred formulering gør det muligt at indbefatte alle former for tilfælde, hvor en person uden at falde ind under artikel 2, stk. 3 og 5, forsørges af en tjenstemand.

41. Jeg erindrer om, at de tre tilfælde, der er omfattet af stk. 3 og 5, er de tilfælde, hvor børnetilskud tilkendes uden videre²⁶, fordi børnetilskud i sådanne tilfælde *åbenbart er begrundet*. Efter disse bestemmelser kræves der hverken »dokumenter, der er egnede til at tjene som bevis«, eller nogen dokumentation for »betydelige udgifter«.

42. De nævnte tre tilfælde dækker dog ikke alle tilfælde, hvor et barn rent faktisk forsørges af sine forældre. Det kan forekomme, at et barn på mellem 18 og 26 år opgiver sine studier eller sin erhvervsmæssige uddannelse og fortsat forsørges af sine forældre. I så fald er det ikke længere omfattet af stk. 3, litra b). Ikke desto mindre medfører et sådant barn

samme byrder for sine forældre som et barn på samme alder, der læser. Ligeledes kan et barn, der er ældre end 26 år, blive forsørget af sine forældre og være ude af stand til at sørge for sit eget underhold.

43. Det er dog i sådanne tilfælde klart, at tilkendelse af børnetilskud ikke kan ske uden videre, men forudsætter, 1) at den tjenstemand, der ansøger herom, fremlægger den i henhold til stk. 4 krævede dokumentation, og 2) at ansættelsesmyndigheden gør brug af sine skønsmæssige beføjelser. I disse tilfælde er det ikke *givet*, at der foreligger et behov for børnetilskud, behovet skal dokumenteres, netop fordi der er tale om *en undtagelse*.

44. Sagt mere ligetil, stk. 3 og 5 omhandler ikke de tre eneste tilfælde, hvor et barn af en tjenstemand giver ret til børnetilskud. Bestemmelserne omhandler de tre eneste tilfælde, hvor børnetilskud ydes uden videre, men det følger ikke heraf, at et barn af en tjenstemand ikke i andre tilfælde kan give ret til børnetilskud, men behovet herfor skal da dokumenteres.

45. Det, der fundamentalt adskiller stk. 3 og 5 fra stk. 4, er ikke bestemmelsernes personelle *anvendelsesområde* (stk. 3 og 5 omhandler børn af tjenstemænd, stk. 4 alle andre personer), forskellen ligger i *dokumentationsreglerne*.

46. Stk. 3 og 5 angår de — på forhånd afgrænsede — tilfælde, hvor behovet for tilskud er utvivlsomt, og hvor disse derfor skal

24 — Præmis 8 og 9, mine fremhævelser.

25 — Jf. dom af 8.3.1988 (sag 339/85, Brunotti, Sml. s. 1379, jf. s. 1394).

26 — Når barnet rent faktisk forsørges af tjenstemanden.

ydes. Stk. 4 angår de tilfælde — som nærmere vil være at fastlægge — hvor behovet for tilskud er tvivlsomt, og dette behov skal da dokumenteres.

47. Et barn af en tjenestemand må herefter kunne være omfattet af begrebet »enhver person«, for så vidt det ikke er omfattet af stk. 3 og 5. Det barn, som »ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt«, er det barn, som ikke opfylder betingelserne i sidstnævnte bestemmelser, men som giver anledning til en ret til tilskud, fordi det *dokumenteres*, at dets underhold medfører betydelige udgifter for den pågældende forælder ²⁷.

48. Hvordan kan man i øvrigt forestille sig, at børn af tjenestemænd — som fællesskabslovgiver har villet begunstige ved at indføre en særlig form for ydelse for sådanne børn — ikke skulle kunne ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, når der for forældre, bedsteforældre og tidligere ægtefæller kan opnås en sådan ligestilling — et paradoks, som Retten da også har fremhævet i præmis 26 i sin dom?

49. Lad mig endelig erindre om, at Domstolen i dommen i sagen Brandau mod Rådet ²⁸ udtalte, at ansættelsesmyndigheden ved anvendelsen af stk. 4 bør tage udgangspunkt i *billighedsbetragtninger*. Dette stemmer dårligt overens med en indskrænkende fortolkning af begrebet »enhver person«.

50. Til støtte for, at stk. 4 ikke indeholder hjemmel til at ligestille en tjenstemands eget barn med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, har Rådet i første række hen-

vist til dommen af 21. november 1974 i sagen Moulijn mod Kommissionen ²⁹. Sagsøgeren i denne sag havde nedlagt påstand om annullation af en afgørelse fra Kommissionen, hvorved det blev afslået at ligestille sagsøgerens fraskilte hustru med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, med den begrundelse, at sagsøgeren ikke havde udgifter til eks-hustruens underhold, der androg mindst 20% af hans skattepligtige vederlag. Kommissionen støttede sig på de almindelige gennemførelsesbestemmelser, som den på grundlag af vedtægtens artikel 110 havde vedtaget med henblik på anvendelsen af artikel 2, stk. 4, idet det heri var fastsat: »... for at en *anden person* kan ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, [er det] nødvendigt, at følgende betingelser er opfyldt: ... 4) tjenestemanden skal bevise, at han til underholdet af denne person anvender et beløb, der udgør mindst 20% af den skattepligtige del af hans vederlag ...«

51. Domstolen udtalte herom:

»... det [er] vigtigt at fastslå, at ligestillingen med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, har en ekstraordinær karakter, der understreges af selve ordlyden i artikel 2, stk. 4, i vedtægtens bilag VII, som bestemmer, at ligestillingen kun sker 'undtagelsesvis' og 'ved særlig begrundet afgørelse'.

De fastsatte betingelser for, at en *anden person* kan ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, skal følgelig fortolkes snævert« ³⁰.

27 — Og at tjenestemanden har en lovbestemt forsørgerpligt over for barnet.

28 — Jf. ovenfor, præmis 9.

29 — Sag 6/74, Sml. s. 1287.

30 — Præmis 12 og 13, min fremhævelse.

52. Domstolen anvendte her udtrykket »en anden person«, som optrådte i de af Kommissionen vedtagne almindelige gennemførelsesbestemmelser³¹.

53. Der må herved forstås »andre personer end de i stk. 3 omhandlede«³². *Det følger ikke heraf, at det er udelukket at ligestille børn af tjenestemænd, hvis forhold er andre end de i stk. 3 omhandlede.*

54. Endelig bemærker jeg, at der ikke er noget overraskende i, at bestemmelsen i artikel 2, stk. 7, i bilag VII — hvorefter børnetilskuddene, når den ydelsesberettigede tjenestemand ikke har barnet i sin varetægt, kan udbetales direkte til den ægtefælle eller anden person, der rent faktisk har barnet i sin varetægt — kun omfatter børn, over for hvem der består forsørgerpligt, som omhandlet i artikel 2, stk. 3 og 5.

55. En sådan situation forekommer nemlig utænkkelig i de i stk. 4 omhandlede tilfælde, som forudsætter, at tjenestemanden faktisk og direkte forsørger den person, der er ligestillet med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt.

56. Følgelig har Retten i Første Instans anlagt en korrekt fortolkning af vedtægten ved at lægge til grund, 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 barn, jf. artikel 2, stk. 2«³³.

57. Hvad angår det andet anbringende, nemlig at der er sket en forkert anvendelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, har Rådet gjort gældende, at det ikke har tilsidesat dette princip. De kategorier af personer, som efter Domstolens praksis eller de almindelige gennemførelsesbestemmelser har opnået en ligestilling i henhold til artikel 2, stk. 4, med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, opfyldte de samme betingelser med hensyn til øvre aldersgrænser som dem, der i henhold til stk. 3 gælder for børn, over for hvem der består forsørgerpligt.

58. Da disse grænser er blevet indført ved artikel 3 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser, er en undersøgelse af, hvorvidt der i sagen er sket en forskelsbehandling, ensbetydende med en undersøgelse af lovligheden af artikel 3 og 7 i afgørelsen af 15. marts 1976, som Rådet baserede den anfægtede afgørelse på, og dette spørgsmål er netop genstanden for det tredje anbringende.

59. Jeg bemærker, at i henhold til vedtægtens artikel 110 »[vedtages] de almindelige gennemførelsesbestemmelser ... af hver institution efter høring af personaleudvalget og efter udtalelse fra det i artikel 10 nævnte vedtægtsudvalg« — uden at det nærmere er angivet, hvad sådanne gennemførelsesbestemmelser skal omfatte.

31 — Jf. præmis 4 i dommen.

32 — Dvs. andre personer end mindreårige børn og børn under 26 år, der er under uddannelse.

33 — Præmis 25 i den appellerede dom.

60. I dommene i sagerne Prakash mod Euratom-Kommissionen³⁴ og Rauch mod Kommissionen³⁵ fastslog Domstolen, at institutionerne kan udstede almindelige gennemførelsesbestemmelser, dels på områder, hvor vedtægtens bestemmelser overlader det til institutionerne at regulere bestemte spørgsmål³⁶, dels på områder, hvor vedtægten ikke indeholder tilstrækkeligt udtrykkelige bestemmelser. Der er f.eks. blevet udstedt almindelige gennemførelsesbestemmelser vedrørende forfremmelsesproceduren³⁷.

61. Hvad nærmere angår artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten, er omfanget af institutionernes regelfastsættende beføjelser i henhold til vedtægtens artikel 110 blevet fastlagt i dommen af 7. juni 1972 i sagen Brandau mod Rådet³⁸.

62. Brandau, der var tjenestemand i Rådets Generalsekretariat, havde ansøgt om, at hans mor i medfør af stk. 4 blev ligestillet med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, med den begrundelse, at han havde påtaget sig de udgifter, der var forbundet med, at hun tog ophold på et plejehjem. Rådet havde afslået at træffe en afgørelse om en ligestilling, navnlig under henvisning til, at Brandau ikke havde dokumenteret nødvendigheden af de udgifter, som han havde påtaget sig at afholde for sin mor.

63. Ved en rådsafgørelse af 2. april 1964 om almindelige gennemførelsesbestemmelser for artikel 2, stk. 4, i bilag VII var der blevet

fastsat en række betingelser for, hvornår en person kunne ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, og disse vedrørte navnlig omfanget af de underholdsudgifter, som den pågældende tjenestemand påtog sig.

64. Sagsøgeren gjorde gældende, at såfremt betingelserne i henhold til artikel 2, stk. 4, og de almindelige gennemførelsesbestemmelser var opfyldt, var institutionen forpligtet til at træffe afgørelse om en ligestilling, da der ellers ville ske en tilsidesættelse af det almindelige princip om ligebehandling af tjenestemænd.

65. Domstolen udtalte herom:

»Den enkelte fællesskabsinstitution kan med hensyn til anvendelsen af artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten forudgående og generelt fastlægge objektive kriterier, som den agter at ville træffe afgørelser på grundlag af, men der kan herved kun være tale om minimumskrav, som skal være opfyldt i alle tilfælde, således at sådanne kriterier ikke kan foregribe udøvelsen i de konkrete tilfælde af de skønsmæssige beføjelser, som selve vedtægten tillægger administrationen.

Disse skønsmæssige beføjelser for administrationen, der er nødvendige for, at denne kan tage hensyn til de mange og uforudsigelige omstændigheder, som gør sig gældende i hvert enkelt tilfælde, er ikke uforenelige med det almindelige princip om ligebehandling af tjenestemænd, som sagsøgeren påberåber sig.

34 — Dom af 8.7.1965 (forenede sager 19/63 og 65/63, Sml. 1965-1968, s. 101).

35 — Dom af 31.3.1965 (sag 16/64, Sml. 1965-1968, s. 39).

36 — Jf. f.eks. vedtægtens artikel 2, stk. 1: »Hver institution bestemmer ...«

37 — Jf. dom af 12.10.1978 (sag 86/77, Ditterich mod Kommissionen, Sml. s. 1855, jf. s. 1862).

38 — Jf. ovenfor.

Dette almindelige princip indebærer ikke, at administrationen ved anvendelsen af den pågældende bestemmelse blot skal foretage en mekanisk anvendelse af forudfastsatte regler og kriterier.

Noget sådant ville stride mod hensynet til, at der skal ske en vurdering på grundlag af de, ofte komplekse, omstændigheder, som gør sig gældende i de enkelte tilfælde³⁹.

66. Domstolen fastslog således utvetydigt, at ansættelsesmyndigheden fortsat har et skøn, også selv om de i de almindelige gennemførelsesbestemmelser fastsatte objektive kriterier er opfyldt.

67. I den nævnte sag blev spørgsmålet om lovligheden af de almindelige gennemførelsesbestemmelseres regler om, hvad tjenestemanden mindst skulle afholde i form af underholdsudgifter, hverken rejst eller drøftet. Dette kriterium, som fandt anvendelse uden forskel, uanset hvilken person tjenestemanden forsørgede, medførte ingen forskelsbehandling og var begrundet i den karakter af en *undtagelse*, som en anvendelse af artikel 2, stk. 4, i bilag VII har.

68. I den foreliggende sag er forholdet et helt andet.

69. Jeg erindrer om, at artikel 3 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser, som Rådet udstedte den 15. marts 1976, indeholdt følgende bestemmelser:

»Den person, for hvilken der ansøges om ligestilling, skal være:

— over 60 år, hvis det er en mand, og over 55 år, hvis det er en kvinde, eller

— under 18 år, idet denne grænse dog forhøjes til 26 år for personer under skole- og videregående uddannelse eller faglig uddannelse, eller

— forhindret i at sørge for sit underhold på grund af sygdom eller svagelighed.«

70. Det fremgår umiddelbart heraf, at et barn af en tjenestemand, som ikke opfylder betingelserne i artikel 2, stk. 3 og 5, ikke er omfattet af den kategori af personer, som kan ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt.

71. Der, hvor artikel 2, stk. 4, tillægger ansættelsesmyndigheden et konkret skøn, udelukker Rådet fra anvendelsesområdet for artikel 2 (bortset fra personer, der lider af en alvorlig sygdom eller en vedvarende svagelighed, som stk. 5 allerede tager højde for) — følgende personer, selv om tjenestemanden har en lovbestemt forsørgerpligt over for dem, og deres underhold medfører betydelige udgifter for tjenestemanden, nemlig:

— børn af tjenestemænd, jf. stk. 2, der er 18 år eller ældre, og som, selv om de ikke længere er under uddannelse, er ude af stand til selv at sørge for deres underhold

— alle andre familiemedlemmer mellem 18 år (eller 26 år, såfremt der er tale om en

39 — Præmis 11-14 i den nævnte dom, mine fremhævelser.

person under uddannelse) og 55, henholdsvis 60, år, alt efter om det er en kvinde eller en mand.

72. Rådets hensigt var således at underlægge ydelse af børnetilskud efter stk. 4 de samme betingelser som de i stk. 3 fastsatte ⁴⁰.

73. En nevø eller et barnebarn ⁴¹ til en tjenestemand kunne herefter kun ligestilles med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, såfremt den pågældende opfyldte de samme aldersbetingelser som dem, der gælder for børn omfattet af stk. 3.

74. Efter min opfattelse handlede Rådet dermed i strid med målsætningen med artikel 2 i bilag VII og med bilaget som helhed, som generelt er at tage højde for de tilfælde, hvor tjenestemanden må bære en supplerende byrde, idet Rådet så bort fra, at *disse tilfælde kunne angå tjenestemandens eget barn, såfremt tjenestemanden ikke længere kunne støtte ret på artikel 2, stk. 3 eller stk. 5.*

75. Som følge af en begrænsning af det personelle anvendelsesområde for stk. 4 i form af en udelukkelse af hele kategorier af personer indebar de almindelige gennemførelses-

bestemmelser en forskelsbehandling i strid med ligebehandlingsprincippet.

76. Som anført af generaladvokat Roemer i dennes forslag til afgørelse i Brandau-sagen, »[skal] administrationen ... *ved en skønsudøvelse tage højde for ganske særlige tilfælde og ... træffe ... sådanne foranstaltninger, som det ikke er muligt udtømmende at opregne vilkårene for, men om hvilke det derimod kan siges, at de skal træffes ud fra en lang række forskellige individuelle og sociale hensyn*« ⁴².

77. Ved i sin afgørelse af 15. marts 1976 at opstille en formodning om, at enhver, der ikke opfylder de deri fastsatte aldersbetingelser, er i stand til at sørge for sit eget underhold, fratog Rådet ansættelsesmyndigheden de skønsmæssige beføjelser, som denne har efter artikel 2, stk. 4, i bilag VII.

78. Det var derfor med føje, at Retten i Første Instans lagde til grund, at artikel 3 og 7 i Rådets afgørelse af 15. marts 1976 var retsstridige.

79. Jeg mener følgelig, at Domstolen ligeledes bør forkaste det andet og det tredje anbringende.

80. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at appellen forkastes, og at Rådet dømmes til at betale sagsomkostningerne, jf. procesreglementets artikel 122, stk. 1 og 2, og artikel 69, stk. 2, første afsnit.

⁴⁰ — I hvert fald for så vidt angår personer indtil 26 års-alderen.

⁴¹ — For så vidt tjenestemanden over for et sådant familiemedlem måtte have en »forsørgerpligt efter lovgivningen».

⁴² — Jf. den nævnte dom (Rec. s. 385 f.).