Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. juli 2012*

»Protokollen om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank — artikel 36 — protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter — artikel 13, 15 og 23 — ECB's hjemstedsaftale — artikel 15 — anvendelse af bestemmelserne i tysk socialret om forældredagpenge på ansatte ved ECB«

I sag C-62/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hessisches Landessozialgericht (Tyskland) ved afgørelse af 4. februar 2011, indgået til Domstolen den 10. februar 2011, i sagen:

Land Hessen

mod

Florence Feyerbacher,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts og J.-C. Bonichot samt dommerne A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (refererende dommer), A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Florence Feyerbacher ved hende selv

— den tyske regering ved T. Henze, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved F. Clotuche-Duvieusart og B. Eggers, som befuldmægtigede

— Den Europæiske Centralbank (ECB) ved E. Carlini og M. López Torres, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. maj 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af aftalen af 18. september 1998 mellem Forbundsrepublikken Tysklands regering og Den Europæiske Centralbank om denne institutions hjemsted (BGB1. 1998 II, s. 2745, herefter »hjemstedsaftalen«) og navnlig aftalens artikel 15, sammenholdt med artikel 36 i protokollen om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (EFT 1992 C 191, s. 68) (herefter »ESCB- og ECB-statutten«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en sag mellem Florence Feyerbacher og Land Hessen vedrørende et afslag på tildeling af forældredagpenge.

Retsforskrifter

Protokollen vedrørende privilegier og immuniteter

3 Artikel 13 i protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter af 8. april 1965 (JO 1967 152, s. 13) i den version, der var knyttet som bilag til EF- og Euratom-traktaten, som finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »protokollen vedrørende privilegier og immuniteter«), bestemmer:

»Løn, vederlag og honorarer, som Fællesskaberne udbetaler sine tjenestemænd og øvrige ansatte, beskattes til fordel for Fællesskaberne på de betingelser og efter den fremgangsmåde, som fastsættes af Rådet på grundlag af forslag fra Kommissionen.

Tjenestemændene og de øvrige ansatte fritages for national beskatning af løn, vederlag og honorarer, som de modtager fra Fællesskaberne.«

4 Protokollens artikel 15 bestemte:

»På forslag af Kommissionen fastlægger Rådet med enstemmighed den ordning for sociale ydelser, som skal gælde for Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte.«

5 Protokollens artikel 23, stk. 1, bestemte:

»Denne protokol gælder også for Den Europæiske Centralbank (ECB), for medlemmerne af dens besluttende organer og for dens personale med forbehold af bestemmelserne i [ESCB- og ECB-]statutten.«

Protokollen om ESCB- og ECB-statutten

6 Artikel 36, stk. 1 og 2, i protokollen om ESCB- og ECB-statutten i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, var affattet som følger:

»36.1. Styrelsesrådet fastsætter på forslag af direktionen ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte.

36.2. Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i enhver tvist mellem ECB og dens ansatte inden for de rammer og på de betingelser, der er fastsat i ansættelsesvilkårene.«

Hjemstedsaftalen

7 Ifølge femte afsnit i præamblens til hjemstedsaftalen har denne til formål at »fastlægge [ECB's] privilegier og immuniteter i Forbundsrepublikken Tyskland i overensstemmelse med protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter«.

8 I henhold til samme præambels sjette afsnit blev aftalen bl.a. indgået, »henset til nødvendigheden af at sikre, at [ECB] i Forbundsrepublikken Tyskland er i stand til at nå sine mål og opfylde sine pligter fuldstændigt og effektivt«.

9 Med overskriften »Definitioner« præciserer aftalen i dens stk. 9:

»Ved »ansatte« forstås ansatte ved ECB i henhold til artikel 4c i Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 549/69 af 25. marts 1969 om fastsættelse af de grupper af De Europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte, på hvilke bestemmelserne i artikel 12, artikel 13, stk. 2, og artikel 14 i protokollen vedrørende Fællesskabernes privilegier og immuniteter skal finde anvendelse (EFT 1969 I, s. 108), som ændret ved Rådets forordning (EF, EKSF, Euratom) nr. 1198/98 af 5. juni 1998 (EFT L 166, s. 3).«

10 Samme aftales artikel 15 med overskriften »Tysk arbejds- og socialrets uanvendelighed« bestemmer:

»Med henblik på artikel 36 [i ESCB- og ECB-statutten] er beskæftigelsesvilkårene for medlemmer af direktionen og de ansatte ikke omfattet af de materielle og formelle bestemmelser i Forbundsrepublikkens Tysklands arbejds- og socialret.«

ECB's ansættelsesvilkår

11 I henhold til bl.a. artikel 36, stk. 1, i protokollen om ESCB- og ECB-statutten vedtog ECB's Styrelsesråd ansættelsesvilkårene for de ansatte ved Den Europæiske Centralbank (»Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank«) (herefter »ECB's ansættelsesvilkår«). Artikel 9, litra a) og c), i ECB's ansættelsesvilkår bestemmer:

»Ansættelsesforholdet mellem ECB og dens ansatte fastsættes ved ansættelseskontrakt, der indgås i henhold til nærværende ansættelsesbetingelser. De administrative bestemmelser for personalet, der vedtages af direktionen, specificerer gennemførelsen af disse ansættelsesvilkår.

[…]

Ansættelsesvilkårene er ikke underlagt nogen specifik national retsorden […]«

12 Artikel 21, 24 og 36 i ECB's ansættelsesvilkår præciserer, at alle de deri nævnte tillæg »udgør et supplement til de tillæg af samme art, der modtages fra anden side. De ansatte har også pligt til at angive disse tillæg, som fratrækkes de tillæg, der betales af ECB«.

13 I henhold til artikel 29 i ECB's ansættelsesvilkår har ECB's ansatte ret til ulønnet forældreorlov. I henhold til artikel 5, stk. 11, i de administrative bestemmelser for personalet i Den Europæiske Centralbank (»European Central Bank Staff Rules«) kan forældreorloven have en varighed på maksimalt tre år pr. barn, men den ansatte har dog kun ret til forældreorlov på ialt maksimalt seks år. Den ansatte bevarer under forældreorloven sin ret til ydelser til børn, der forsørges, og til skoletillæg samt sin ret til invalidepension og ydelser som følge af dødsfald, og er fortsat omfattet af ECB's pensionsordning, uden at der skal betales bidrag for disse ydelser. Den ansatte er ligeledes fortsat dækket af ECB's syge- og ulykkeforsikringsordning.

Tysk ret

14 § 1, stk. 1, i lov om forældredagpenge og forældreorlov (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz) af 5. december 2006 (BGB1 2006 I, s. 2748, herefter »BEEG«) bestemmer:

»Ret til dagpenge under forældreorlov har den, der

1. har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted i Tyskland

2. lever med sit barn i en husstand

3. selv drager omsorg for barnet og dets opdragelse og

4. ikke har beskæftigelse eller ikke har fuldtidsbeskæftigelse.«

15 BEEG's § 3, stk. 3, første punktum, bestemmer:

»Ydelser, der kan sammenlignes med forældredagpenge, og som en efter § 1 berettiget person har krav på uden for Tyskland eller hos en international eller overnational institution, modregnes i forældredagpengene, for så vidt som de vedrører samme periode, og de forordninger, der er udstedt i medfør af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, ikke finder anvendelse.«

16 I henhold til BEEG's § 2, stk. 1, skal der ved beregningen af størrelsen af forældredagpengene »i overensstemmelse med lov om indkomstskat (Einkommensteuergesetz) tages hensyn til positiv indkomst, der er skattepligtig i Tyskland«.

17 §§ 30 og 31 i sociallovbogens første bog – almindelig del (Erstes Buch Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil) bestemmer:

»§ 30

(1) Denne lovs bestemmelser finder anvendelse på enhver, der har bopæl eller sædvanligt opholdssted i lovens anvendelsesområde.

(2) Denne lov berører ikke bestemmelserne i international eller supranational ret. […]

§ 31

Rettigheder og pligter inden for denne lovs socialydelsesområder kan alene fastslås, vedtages, ændres eller ophæves, hvis en lov foreskriver eller tillader det.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Florence Feyerbacher er tysk statsborger og bor i Tyskland, hvor hun har haft arbejde, været indkomstskattepligtig og underlagt den tyske socialsikringsordning.

19 Da hun i mellemtiden er blevet ansat ved ECB, har hun som sådan oppebåret en løn, der er undergivet fællesskabsskat, og har siden tiltrædelsen været omfattet af denne institutions ansættelsesvilkår, uden at den pågældende løn er undergivet den tyske indkomstbeskatning eller socialsikringsordning.

20 Efter fødslen af sit barn den 5. september 2008 indgav Florence Feyerbacher en ansøgning til de tyske myndigheder om forældredagpenge i henhold til BEEG.

21 Florence Feyerbacher gjorde gældende, at artikel 15 i hjemstedsaftalen, som vedrører »beskæftigelsesvilkår«, på ingen måde udelukker tildeling af en sådan ydelse, idet forældredagpenge ikke finansieres af tvungne socialsikringsbidrag, som den pågældende artikel 15 fritager ansatte ved ECB for, men af skatteindtægter. Der foreligger endvidere ikke nogen dobbeltydelse i det foreliggende tilfælde, idet ECB ikke betaler ydelser af denne art.

22 Florence Feyerbachers ansøgning blev afslået ved afgørelser truffet af Land Hessen den 4. december 2008 og den 8. januar 2009 med den begrundelse, at ansatte ved ECB i medfør af bestemmelserne i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter og hjemstedsaftalens artikel 15 er omfattet af EU-retten og ikke af tysk arbejds- og socialret, således at den pågældende, hvis indkomst i øvrigt ikke er skattepligtig i Tyskland, ikke havde ret til forældredagpenge.

23 Sozialgericht Frankfurt annullerede ved dom af 30. september 2009 Land Hessens afgørelser og pålagde denne sidstnævnte at indrømme Florence Feyerbacher en ret til forældredagpenge for perioden svarende til de 12 første måneder efter fødslen af hendes barn.

24 Hessisches Landessozialgericht, som denne dom blev appelleret til, er af den opfattelse, at betingelserne i BEEG's § 1, stk. 1, er opfyldt, således at Florence Feyerbacher har ret til forældredagpenge, medmindre det godtgøres, at tildeling heraf i det konkrete tilfælde er udelukket i medfør af en særlig bestemmelse.

25 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at artikel 15 i hjemstedsaftalen fortolket i lyset af artikel 36 i ESCB- og ECB-statutten, som artiklen henviser til, a priori kunne udgøre en sådan særlig bestemmelse.

26 Dette kan ifølge den forelæggende ret imidlertid kun være tilfældet, hvis, for det første, disse bestemmelser har forrang for anvendelsen af de lovvalgsregler, der følger af tysk socialret. Det skal herved også afgøres, om hjemstedsaftalen er en del af EU-retten og følgelig har forrang for national ret, eller om den udgør en folkeretlig aftale uden supranational værdi, der som følge af den nationale lov om gennemførelse af den pågældende aftale har samme rang som de øvrige formelle tyske love.

27 For det andet kan artikel 15 i hjemstedsaftalen, såfremt denne har forrang for tysk ret, alene udelukke, at Florence Feyermacher har ret til forældredagpenge, hvis begrebet »beskæftigelsesvilkår« i denne bestemmelse og i artikel 36 i ESCB- og ECB-statutten i dens tyske version skal fortolkes således, at de indebærer, at samtlige bestemmelser i tysk ret vedrørende sociale ydelser er udelukket for ansatte ved ECB, og dette hvad enten der er tale om ydelser henhørende under den sociale sikring eller, som det er tilfældet med forældredagpenge, skattefinansierede ydelser.

28 Hessisches Landessozialgericht har imidlertid anført, at dette er tvivlsomt, for så vidt som dette begreb bogstaveligt fortolket alene kan omfatte vilkårene, hvorunder ansættelsesforholdet etableres, eller rammebetingelserne for ansættelseskontrakten, som i dette tilfælde ganske vist udmærket kunne omfatte de aspekter ved ansættelsesforholdet, der berører den sociale sikringsordning, men ikke nødvendigvis sociale ydelser, der finansieres af skatter, og som er knyttet til territorialprincippet.

29 For det tredje har Hessisches Landessozialgericht rejst spørgsmålet, om artikel 15 i hjemstedsaftalen udgør en konfliktregel, der bestemmer, at de af ECB fastsatte ansættelsesvilkår finder anvendelse under udelukkelse af retten i Florence Feyerbachers bopælsmedlemsstat, og om det i et sådant tilfælde kan udledes af dommen af 20. maj 2008, Bosmann (sag C-352/06, Sml. I, s. 3827), at Forbundsrepublikken Tyskland ikke desto mindre fortsat frit kan anvende dens lovgivning fuldt ud, for så vidt som denne alene indebærer yderligere fordele for den berørte og ikke medfører nogen ulemper.

30 I denne forbindelse er den pågældende ret bl.a. i tvivl om, hvorvidt dommen af 16. december 2004, My (sag C-293/03, Sml. I, s. 12013), og af 16. februar 2006, Öberg (sag C-185/04, Sml. I, s. 1453), kan tale for en sådan tilgang, navnlig fordi det i den første af disse domme fremhæves, at det ikke med henblik

på artikel 10 EF kan tåles, at en national lovgivning kan hindre og dermed afskrække fra beskæftigelse i en institution under Den Europæiske Union, idet en arbejdstager fratages den ret til sociale ydelser, som han ville have haft i henhold til sin nationale ordning, såfremt han ikke havde påbegyndt en sådan beskæftigelse. Det skal imidlertid afgøres, om den omstændighed, at ansatte ved ECB er fritaget for tysk indkomstskat, når forældredagpenge er skattefinansieret, er til hinder for en overførelse af denne opfattelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.

31 På denne baggrund har Hessisches Landessozialgericht besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [hjemstedsaftalen] en del af unionsretten, der har forrang for national ret, eller er den en folkeretlig aftale?

2) Skal artikel 15 i [hjemstedsaftalen] i forbindelse med artikel 36 [i protokollen om ESCB- og ECB-statutten] fortolkes indskrænkende, således at betaling af ydelser til ECB's ansatte i henhold til tysk socialret kun er udelukket, når de ansatte i medfør af »ansættelsesvilkårene« modtager en tilsvarende social ydelse fra ECB?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende

a) Skal de nævnte forskrifter fortolkes således, at de er til hinder for anvendelse af en national forskrift, hvorefter familieydelser kun tilkendes efter territorialprincippet?

b) Kan Domstolens udtalelser [i Bosmann-dommens præmis 31-33] overføres på anvendelsen af de nævnte forskrifter? Indebærer artikel 15 i hjemstedssaftalen i forbindelse med artikel 36 [i ESCB- og ECB-statutten], at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har kompetence til at yde familieydelser til ansatte ved ECB, der er bosat på dens område?«

Om de præjudicielle spørgsmål

32 Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15 i hjemstedsaftalen, sammenholdt med artikel 36 i ESCB- og ECB-statutten, er til hinder for, at Forbundsrepublikken Tyskland kan tildele en ydelse som den i hovedsagen omhandlede.

33 Indledningsvis skal der foretages en undersøgelse af den tyske regerings argumentation om, at den omstændighed, at Unionen ikke er part i hjemstedsaftalen, medfører, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse skal afvises.

34 Denne argumentation kan imidlertid ikke tiltrædes. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af femte afsnit i præamblen til hjemstedsaftalen, at aftalen blev indgået med det formål at fastlægge ECB's privilegier og immuniteter i Forbundsrepublikken Tyskland i overensstemmelse med protokollen vedrørende privilegier og immuniteter. I denne sammenhæng begrænser artikel 15 i hjemstedsaftalen, som Kommissionen og ECB har gjort gældende, sig til at gennemføre de principper, der er fastsat i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, navnlig i artikel 13, 15 og 23, samt i ESCB- og ECB-statutten, navnlig i dens artikel 36.

35 Hvad angår de præjudicielle spørgsmål vedrører disse ikke en eventuel ret for de ansatte ved ECB til sociale ydelser fra medlemsstaterne, men derimod muligheden for disse medlemsstater for at tildele sådanne ydelser.

36 I henhold til artikel 13 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter fritages tjenestemænd og de øvrige ansatte for national beskatning af løn, vederlag og honorarer, som de modtager fra Fællesskaberne, og beskattes til fordel for Fællesskaberne.

37 Artikel 15 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter bestemmer, at Rådet på forslag af Kommissionen med enstemmighed fastlægger den ordning for sociale ydelser, som skal gælde for Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte.

38 I henhold til dens artikel 23, stk. 1, gælder protokollen vedrørende privilegier og immuniteter for ECB, for medlemmerne af dens besluttende organer og for dens personale med forbehold af bestemmelserne i ESCB- og ECB-statutten.

39 I henhold til ESCB- og ECB-statuttens artikel 36, stk. 1, fastsætter ECB's Styrelsesråd på forslag af direktionen ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte.

40 På grundlag af de ovennævnte bestemmelser vedtog ECB ECB's ansættelsesvilkår. I medfør af disse beskattes løn, vederlag og honorarer, som ECB betaler til sine ansatte, til fordel for Fællesskaberne.

41 ECB's ansættelsesvilkår indfører ligeledes en række sociale ydelser for de ansatte ved ECB, der er sammenlignelige med dem, der sædvanligvis er fastsat af medlemsstaterne, og som bl.a. omfatter en sygesikring, en ulykkes-, invaliditets- og efterladteforsikring, en arbejdsløshedsforsikring, en pensionsordning samt forskellige familietillæg.

42 Det fremgår navnlig af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at de familieydelser, der er fastsat i ECB's ansættelsesvilkår, omfatter husstandstillæg, børnetilskud, uddannelsestillæg, førskoletillæg samt 20 ugers betalt barselsorlov.

43 Som det fremgår af denne doms præmis 12, bestemmes det i ECB's ansættelsesvilkår, at disse ikke er fuldstændigt uafhængige af tillæg fra andre kilder.

44 Det er på denne baggrund, at der skal foretages en undersøgelse af de af den forelæggende ret stillede spørgsmål.

45 Selv om det er korrekt, at artikel 15 i hjemstedsaftalen udelukker, at hjemstedsstaten kan pålægge ansatte ved ECB materielle eller formelle pligter for at opnå ret til de ydelser, der er fastsat ved ECB's ansættelsesvilkår, pålægger den nævnte artikel på ingen måde Forbundsrepublikken Tyskland til som hjemstedsstat at tildele de pågældende ansatte den i hovedsagen omhandlede forældredagpengeydelse (jf. analogt Bosmann-dommen, præmis 27, og dom af 12.6.2012, forenede sager C-611/10 og C-612/10, Hudzinski og Wawrzyniak, præmis 45).

46 Ligeledes fratager den pågældende artikel ikke Forbundsrepublikken Tyskland, som ikke betinger retten til en sådan ydelse af ansættelse eller forsikring, muligheden for at tildele denne ydelse til ansatte ved ECB, som har bopæl i Tyskland, idet muligheden for en sådan tildeling rent faktisk følger af landets lovgivning, og idet de relevante bestemmelser i EU-retten ikke udelukker denne mulighed (jf. analogt Bosmann-dommen, præmis 28, 31 og 32, og dommen i sagen Hudzinski og Wawrzyniak, præmis 48 og 49).

47 Hvad angår det argument, som ECB og Kommissionen har fremført, hvorefter den autonomi, som ECB har for så vidt angår fastlæggelsen af ansættelsesvilkår, er til hinder for, at den ydelse, der er omhandlet i hovedsagen, betales til dens ansatte, fremgår det ikke hvorledes denne betaling kan gribe ind i ECB's autonomi vedrørende fastlæggelsen af ansættelsesvilkårene for dens ansatte.

48 På baggrund af det ovenstående skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 15 i hjemstedsaftalen, sammenholdt med artikel 36 i ESCB- og ECB-statutten, ikke udelukker, at Forbundsrepublikken Tyskland kan tildele en ydelse som den i hovedsagen omhandlede.

Sagens omkostninger

49 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 15 i aftalen af 18. september 1998 indgået mellem den tyske regering og Den Europæiske Centralbank om denne institutions hjemsted, sammenholdt med artikel 36 i protokollen om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank i den version, der var knyttet som bilag til EF-traktaten, udelukker ikke, at Forbundsrepublikken Tyskland kan tildele en ydelse som den i hovedsagen omhandlede.

Underskrifter