Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 juli 2012*

”Protokoll om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och ECB — Artikel 36 — Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier — Artiklarna 13, 15 och 23 — Avtalet om ECB:s säte — Artikel 15 — Tillämplighet på anställda vid ECB av bestämmelser i tysk socialrätt om föräldrapenning”

I mål C-62/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Hessisches Landessozialgericht (Tyskland) genom beslut av den 4 februari 2011, som inkom till domstolen den 10 februari 2011, i målet

Land Hessen

mot

Florence Feyerbacher,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts och J.-C. Bonichot samt domarna A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (referent), A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Florence Feyerbacher,

— Tysklands regering, genom T. Henze, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom F. Clotuche-Duvieusart och B. Eggers, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Europeiska centralbanken (ECB), genom E. Carlini och M. López Torres, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 24 maj 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av avtalet av den 18 september 1998 mellan den tyska regeringen och Europeiska centralbanken om denna institutions säte (BGBl. 1998 II, s. 2745) (nedan kallat värdlandsavtalet), och särskilt artikel 15 i detta avtal, jämförd med artikel 36 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (EGT C191, 1992, s. 68), i den version som bilagts EG-fördraget (nedan kallat protokollet om stadgan för ECBS och ECB).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Florence Feyerbacher och Land Hessen angående ett beslut att inte bevilja föräldrapenning.

Tillämpliga bestämmelser

Protokollet om immunitet och privilegier

3 Artikel 13 i protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965 (EGT 152, 1967, s. 13), hade följande lydelse i den version som bilagts EG- och Euratomfördragen och som var tillämplig på omständigheterna i målet vid den nationella domstolen (nedan kallat protokollet om immunitet och privilegier):

”Gemenskapernas tjänstemän och övriga anställda skall vara skyldiga att betala skatt till gemenskaperna på de löner och arvoden de får av gemenskaperna enligt de villkor och det förfarande som rådet på förslag från kommissionen har fastställt.

De skall vara befriade från nationella skatter på de löner och arvoden de får av gemenskaperna.”

4 I artikel 15 i detta protokoll föreskrevs följande:

”Rådet skall enhälligt och på förslag från kommissionen fastställa ordningen för sociala förmåner för gemenskapernas tjänstemän och övriga anställda.”

5 I artikel 23 första stycket i detta protokoll föreskrevs följande:

”Detta protokoll skall också tillämpas på Europeiska centralbanken [ECB], på ledamöterna av dess beslutande organ och dess personal, dock utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i protokollet om stadgan för [ECBS och ECB]”

Protokollet om stadgan för ECBS och ECB

6 Artikel 36.1 och 36.2 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB hade följande lydelse i den version som var tillämplig på omständigheterna i målet vid den nationella domstolen:

”36.1 ECB-rådet ska på förslag av direktionen fastställa anställningsvillkoren för ECB:s personal.

36.2 Domstolen skall vara behörig att avgöra alla tvister mellan ECB och dess anställda inom de gränser och på de villkor som följer av anställningsvillkoren.”

Värdlandsavtalet

7 Enligt femte stycket i ingressen i värdlandsavtalet ska detta reglera ”[ECB:s] immunitet och privilegier i Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier”.

8 Enligt sjätte stycket i ingressen i värdlandsavtalet har detta ingåtts bland annat ”med beaktande av nödvändigheten av att säkerställa att [ECB] har möjlighet att fullständigt och effektivt nå sina mål och fullgöra sina uppgifter i Förbundsrepubliken Tyskland”.

9 Under rubriken ”Definitioner” anges följande i artikel 1.9 i värdlandsavtalet:

”tjänstemän avser tjänstemän vid ECB i den mening som avses i artikel 4c i rådets förordning (Euratom, EKSG, EEG) nr 549/69 av den 25 mars 1969 om fastställande av de grupper av tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna som skall omfattas av bestämmelserna i artikel 12, artikel 13 andra stycket samt artikel 14 i protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna (EGT L 74, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 51) i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, EKSG, Euratom) nr 1198/98 av den 5 juni 1998 (EGT L 166, s. 3).”

10 I artikel 15 i värdlandsavtalet, som har rubriken ”Den tyska arbets- och socialrättsliga lagstiftningen är inte tillämplig”, föreskrivs följande:

”Med avseende på artikel 36 i [protokollet om stadgan för ECBS och ECB] omfattas anställningsvillkoren för ECB:s direktionsledamöter och anställda inte av materiella regler och förfaranderegler i Förbundsrepubliken Tysklands arbets- och socialförsäkringslagstiftning.”

ECB:s anställningsvillkor

11 ECB-rådet har antagit anställningsvillkor för personalen vid Europeiska centralbanken (Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank) (nedan kallade ECB:s anställningsvillkor), med stöd av bland annat artikel 36.1 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB. I artikel 9 a och c i ECB:s anställningsvillkor föreskrivs följande:

”Anställningsförhållandet mellan ECB och dess anställda regleras av anställningsavtal som slutits i enlighet med dessa anställningsvillkor. Direktionen har antagit personalföreskrifter, vilka innehåller närmare bestämmelser om tillämpningen av anställningsvillkoren.

…

Anställningsvillkoren regleras inte av någon specifik nationell lagstiftning …”

12 I artiklarna 21, 24 och 36 i ECB:s anställningsvillkor preciseras att samtliga förmåner som anges i dessa bestämmelser ska ”komplettera förmåner av samma slag som härrör från andra källor. Personalen ska ansöka om och uppge sådana förmåner, för vilka avdrag ska göras från dem som betalas av ECB”.

13 Enligt artikel 29 i ECB:s anställningsvillkor har anställda vid ECB rätt till obetald föräldraledighet. Enligt artikel 5.11 i regler för personalen vid Europeiska centralbanken (European Central Bank Staff Rules) får föräldraledighet uppgå till högst tre år per underhållsberättigat barn. En anställd kan emellertid inte få mer än totalt sex års föräldraledighet. Under föräldraledigheten behåller den anställde sin rätt till tillägg för underhållsberättigat barn, utbildningstillägg samt sin rätt till

invaliditetspension och bidrag vid dödsfall. Den anställde omfattas fortfarande av ECB:s pensionssystem, utan att betala någon avgift i dessa olika avseenden. Den anställde omfattas, mot erläggande av en avgift, även i fortsättningen av ECB:s sjuk- och olycksfallsförsäkring.

Tysk rätt

14 I 1 § stycke 1 i lagen om föräldrapenning och föräldraledighet (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz) av den 5 december 2006 (BGBl. 2006 I, s. 2748) (nedan kallad BEEG), föreskrivs följande:

”Rätt till föräldrapenning har den som

1. är bosatt eller stadigvarande vistas i Tyskland,

2. har ett barn i sitt hushåll,

3. personligen ombesörjer omvårdnad och fostran av barnet och

4. inte förvärvsarbetar eller inte förvärvsarbetar på heltid.”

15 I 3 § stycke 3 första meningen BEEG föreskrivs följande:

”Förmåner som kan jämföras med föräldrapenning som en enligt 1 § berättigad person har rätt till utanför Tyskland eller gentemot en mellan- eller överstatlig inrättning ska dras av från föräldrapenningen, om de gäller för samma period och de förordningar som har antagits i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen inte kan tillämpas.”

16 Enligt 2 § stycke 1 BEEG ska vid beräkningen av det belopp som föräldrapenningen uppgår till, ”i enlighet med inkomstskattelagen [Einkommensteuergesetz] beaktas … det belopp som den i Tyskland beskattningsbara inkomsten uppgår till”.

17 I 30 § och 31 § i lagen om social trygghet – allmänna principer (Erstes Buch Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil) föreskrivs följande:

”§ 30

1) Bestämmelserna i denna lag ska tillämpas på den som är bosatt eller stadigvarande vistas inom lagens territoriella tillämpningsområde.

2) Denna lag utgör inte hinder för bestämmelser i internationell eller överstatlig rätt. …

§ 31

Rättigheter och skyldigheter avseende socialförsäkringsförmåner enligt denna lag kan inte fastställas, beslutas, ändras eller upphävas om detta inte är föreskrivet eller tillåtet enligt lag.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Florence Feyerbacher är tysk medborgare och bosatt i Tyskland, där hon förvärvsarbetade. Hon var skattskyldig till inkomstskatt och skyldig att betala avgifter till socialförsäkringen i Tyskland.

19 Hon anställdes vid ECB och erhöll därvid lön som beskattas av gemenskaperna. Från och med att hon tillträdde sin tjänst omfattas hon av de anställningsvillkor som ECB har fastställt. Hon är därvid inte skattskyldig till inkomstskatt eller skyldig att betala avgifter till socialförsäkringen i Tyskland.

20 Sedan hennes barn hade fötts den 5 september 2008, ansökte Florence Feyerbacher hos de tyska myndigheterna om föräldrapenning i enlighet med BEEG.

21 Florence Feyerbacher gjorde gällande att artikel 15 i värdlandsavtalet, som har samband med ”anställningsvillkoren” inte utgjorde hinder för en sådan förmån, eftersom föräldrapenning inte finansieras genom obligatoriska avgifter till socialförsäkringen – vilka ECB:s personal är befriad från enligt artikel 15 i värdlandsavtalet – utan genom skatteintäkter. I förevarande fall föreligger inte dubbla förmåner, eftersom ECB inte betalar ut någon förmån av detta slag.

22 Delstaten Hessen avslog Florence Feyerbachers ansökan genom beslut av den 4 december 2008 och den 8 januari 2009 med motiveringen att ECB:s personal, enligt bestämmelserna i protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier och artikel 15 i värdlandsavtalet, inte omfattas av den tyska arbets- och socialförsäkringslagstiftningen, utan av unionsrätten. Florence Feyerbacher, vars inkomster för övrigt inte är skattepliktiga i Tyskland, hade därför inte rätt till föräldrapenning.

23 Sozialgericht Frankfurt upphävde delstaten Hessens beslut genom dom av den 30 september 2009 och förpliktade delstaten Hessen att tillerkänna Florence Feyerbacher rätt till föräldrapenning för en tid motsvarande de tolv månader som följde på hennes barns födelse.

24 Denna dom överklagades till Hessisches Landessozialgericht som fann att villkoren i 1 § stycke 1 BEEG var uppfyllda och att Florence Feyerbacher därför skulle tillerkännas föräldrapenning om det inte slogs fast att föräldrapenning enligt särskilda bestämmelser inte skulle tillerkännas i förevarande fall.

25 Den nationella domstolen har härvid anmärkt att artikel 15 i värdlandsavtalet, tolkad mot bakgrund av artikel 36 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB, till vilken den innehåller en hänvisning, a priori kan utgöra en sådan särskild bestämmelse.

26 Den nationella domstolen har emellertid gjort gällande att detta kan vara fallet endast om dessa bestämmelser för det första har företräde framför tillämpningen av de lagvalsregler som följer av den tyska socialrätten. Det ska därför fastställas om värdlandsavtalet utgör en del av unionsrätten och därmed ska ges företräde framför den nationella rätten, eller om det utgör ett internationellt fördrag som inte har överstatlig betydelse, men som på grund av den nationella lagen om införlivande av det ovannämnda avtalet, är på samma nivå som annan tysk lagstiftning.

27 Den nationella domstolen har för det andra anmärkt att även om artikel 15 i värdlandsavtalet har företräde framför den tyska lagstiftningen, kan denna bestämmelse inte innebära att Florence Feyerbacher inte ska tillerkännas föräldrapenning – annat än om ordet anställningsvillkor i denna bestämmelse och i artikel 36 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB, i den tyska språkversionen, ska tolkas så, att det innebär att samtliga bestämmelser i den tyska lagstiftningen om sociala förmåner inte är tillämpliga på de anställda vid ECB, eftersom dessa förmåner omfattas av bestämmelserna om social trygghet eller, såsom i fråga om föräldrapenningen, finansieras genom skatterna.

28 Hessisches Landessozialgericht har anfört att denna domstol fortfarande hyser tvivel i detta hänseende, eftersom det kan vara så att ordet anställningsvillkor, tolkat bokstavligt, endast åsyftar de villkor under vilka anställningsförhållandet uppkommer eller ramvillkoren för anställningsavtalet. Dessa kan i detta fall visserligen omfatta de delar av anställningsförhållandet som avser ordningen för social trygghet, men inte nödvändigtvis sociala förmåner som finansieras genom skatterna och är förbundna med territorialitetsprincipen.

29 Hessisches Landessozialgericht vill för det tredje få klarhet i huruvida artikel 15 i värdlandsavtalet utgör en lagvalsregel enligt vilken de anställningsvillkor som ECB föreskriver ska tillämpas och inte lagstiftningen i den stat där Florence Feyerbacher är bosatt. Hessisches Landessozialgericht vill även få klarhet i huruvida den slutsatsen i så fall ska dras av domen av den 20 maj 2008 i mål C-352/06, Bosmann (REG 2008, s. I-3827), att det ändå står Förbundsrepubliken Tyskland fritt att tillämpa sin lagstiftning i den mån den berörde endast har ytterligare fördelar, men inga nackdelar av detta.

30 Hessisches Landessozialgericht vill bland annat få klarhet i huruvida detta synsätt ska tillämpas enligt domen av den 16 december 2004 i mål C-293/03, My (REG 2004, s. I-12013), och av den 16 februari 2006 i mål C-185/04, Öberg (REG 2006, s. I-1453), i synnerhet i den mån det i den förstnämnda av dessa domar betonas att det med beaktande av artikel 10 EG inte kan tillåtas att nationella bestämmelser kan hindra och följaktligen avskräcka en arbetstagare från att utöva yrkesverksamhet inom en av Europeiska unionens institutioner på grund av att arbetstagare fråntas de sociala förmåner som de hade haft rätt till enligt den nationella ordningen om de inte hade accepterat denna anställning. Det är emellertid viktigt att avgöra huruvida den omständigheten att ECB:s personal är befriad från inkomstbeskattning i Tyskland, medan föräldrapenningen finansieras genom skatterna, utgör hinder för att denna uppfattning överförs under sådana förhållanden som i målet vid den nationella domstolen.

31 Mot denna bakgrund beslutade Hessisches Landessozialgericht att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. Är [värdlandsavtalet] en del av unionsrätten, vilken har företräde framför den nationella lagstiftningen, eller är det ett internationellt avtal?

2. Ska artikel 15 i värdlandsavtalet jämförd med artikel 36 i [protokollet om stadgan för ECBS och ECB] tolkas restriktivt, på så sätt att det endast är i de fall då ECB enligt ’anställningsvillkoren’ betalar ut en jämförbar social förmån till de anställda som den tyska sociallagstiftningen om förmåner inte är tillämplig på ECB:s personal?

3. Om den andra frågan besvaras nekande:

a) Ska de ovannämnda bestämmelserna tolkas så, att de utgör hinder för tillämpning av en nationell bestämmelse som, i fråga om beviljande av familjeförmåner, endast följer territorialitetsprincipen?

b) Kan domstolens överväganden [i punkterna 31–33 i domen i det ovannämnda målet Bosmann] överföras på tillämpningen av de ovannämnda bestämmelserna? Kan artikel 15 i värdlandsavtalet jämförd med artikel 36 i [protokollet om stadgan för ECBS och ECB] inte anses frånta Förbundsrepubliken Tyskland möjligheten att bevilja familjeförmåner för anställda vid ECB som är bosatta på dess territorium?”

Prövning av tolkningsfrågorna

32 Den nationella domstolen har ställt frågorna för att få klarhet i huruvida artikel 15 i värdlandsavtalet, jämförd med artikel 36 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB innebär att Förbundsrepubliken Tyskland inte får bevilja en sådan förmån som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

33 Domstolen ska inledningsvis pröva den tyska regeringens argument att den omständigheten att unionen inte är part i värdlandsavtalet medför att förevarande begäran om förhandsavgörande inte kan prövas i sak.

34 Detta argument kan inte godtas. Det framgår av femte stycket i ingressen i värdlandsavtalet att detta har ingåtts för att fastställa ECB:s immunitet och privilegier i Tyskland i enlighet med protokollet om immunitet och privilegier. Såsom kommissionen och ECB har gjort gällande, är artikel 15 i värdlandsavtalet härvid begränsad till genomförande av de principer som slås fast i protokollet om immunitet och privilegier – bland annat i artiklarna 13, 15 och 23 i detta – och i protokollet om stadgan för ECBS och ECB – bland annat i artikel 36 i detta.

35 Tolkningsfrågorna avser inte en eventuell rätt för ECB:s anställda att åtnjuta de sociala förmåner som medlemsstaterna erbjuder. Dessa frågor avser däremot medlemsstaternas möjligheter att bevilja sådana förmåner.

36 Enligt artikel 13 i protokollet om immunitet och privilegier är gemenskapernas tjänstemän och övriga anställda befriade från nationella skatter på de löner och arvoden de får av gemenskaperna. De är skyldiga att betala skatt till gemenskaperna.

37 I artikel 15 i protokollet om immunitet och privilegier föreskrivs att rådet enhälligt och på förslag från kommissionen ska fastställa ordningen för sociala förmåner för gemenskapernas tjänstemän och övriga anställda.

38 Enligt artikel 23 första stycket i protokollet om immunitet och privilegier är detta tillämpligt på ECB, på ledamöterna av dess beslutande organ och dess personal, dock utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i protokollet om stadgan för ECBS och ECB.

39 I artikel 36.1 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB föreskrivs att ECB-rådet på förslag av direktionen ska fastställa anställningsvillkoren för ECB:s personal.

40 ECB har, på grundval av ovannämnda bestämmelser, antagit ECB:s anställningsvillkor. Enligt dessa anställningsvillkor är ECB:s anställda skyldiga att betala skatt till gemenskaperna på de löner och arvoden de får av ECB.

41 Genom ECB:s anställningsvillkor har vidare införts ett antal sociala förmåner för ECB:s personal motsvarande de förmåner som medlemsstaterna vanligtvis föreskriver. Dessa förmåner inkluderar bland annat sjukvårdsförsäkring, försäkring vid olycksfall, invaliditet och dödsfall, arbetslöshetsförsäkring, ålderspension och olika familjeförmåner.

42 Det framgår av de handlingar i målet, som inkommit till domstolen, att de familjeförmåner som föreskrivs i ECB:s anställningsvillkor innefattar hushållstillägg, barntillägg, utbildningstillägg, förskoleersättning och betald mammaledighet under 20 veckor.

43 Såsom framgår av punkt 12 ovan, anges i ECB:s anställningsvillkor att dessa tillägg inte är helt och hållet oberoende av förmåner som härrör från andra källor.

44 Den nationella domstolens frågor ska prövas mot denna bakgrund.

45 Det är visserligen riktigt att artikel 15 i värdlandsavtalet utgör hinder för att värdlandet ålägger anställda vid ECB materiella förpliktelser eller skyldigheter avseende förfaranden för att dessa ska komma i åtnjutande av de förmåner som föreskrivs i ECB:s anställningsvillkor. Enligt den ovannämnda bestämmelsen åläggs emellertid inte Förbundsrepubliken Tyskland att, i egenskap av värdland, bevilja dessa anställda sådan föräldrapenning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Bosmann, punkt 27, och dom av den 12 juni 2012 i de förenade målen C-611/10 och C-612/10, Hudzinski och Wawrzyniak, punkt 45).

46 Enligt artikel 15 i värdlandsavtalet är Förbundsrepubliken Tyskland, som inte uppställer villkor om anställning eller försäkring för rätten till en sådan förmån, inte förhindrat att bevilja ECB:s anställda som är bosatta i landet en sådan förmån, om ett sådant beviljande faktiskt är möjligt enligt den nationella lagstiftningen och de relevanta bestämmelserna i unionsrätten inte innebär att denna möjlighet är förbjuden (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Bosmann, punkterna 28, 31 och 32, och domen i det ovannämnda målet Hudzinski och Wawrzyniak, punkterna 48 och 49).

47 ECB och kommissionen har anfört att ECB:s autonomi för att fastställa anställningsvillkor utgör hinder för att den förmån som är i fråga i målet vid den nationella domstolen betalas ut till ECB:s anställda. Det framgår beträffande detta argument inte på vilket sätt sådana utbetalningar kan vara till men för ECB:s autonomi för att fastställa föreskrifter för sina anställda.

48 Av det ovan anförda följer att den hänskjutande domstolens frågor ska besvaras på följande sätt. Artikel 15 i värdlandsavtalet, jämförd med artikel 36 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB innebär inte att Förbundsrepubliken Tyskland inte får bevilja en sådan förmån som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

Rättegångskostnader

49 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 15 i avtalet av den 18 september 1998 mellan den tyska regeringen och Europeiska centralbanken om denna institutions säte, jämförd med artikel 36 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken, i den version som bilagts EG-fördraget, innebär inte att Förbundsrepubliken Tyskland inte får bevilja en sådan förmån som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

Underskrifter