Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. julija 2012*

„Protokol o statutu Evropskega sistema centralnih bank in ECB — Člen 36 — Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije — Členi 13, 15 in 23 — Sporazum o sedežu ECB — Člen 15 — Uporaba določb nemškega socialnega prava o starševskem dodatku za uslužbence ECB“

V zadevi C-62/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Hessisches Landessozialgericht (Nemčija) s sklepom z dne 4. februarja 2011, ki je prispel na Sodišče 10. februarja 2011, v postopku

Land Hessen

proti

Florence Feyerbacher,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts in J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, A. Rosas, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, K. Schiemann (poročevalec), A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za F. Feyerbacher ona sama,

— za nemško vlado T. Henze, zastopnik,

— za Evropsko komisijo F. Clotuche-Duvieusart in B. Eggers, zastopnici,

— za Evropsko centralno banko (ECB) E. Carlini in M. López Torres, zastopnici,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 24. maja 2012

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago sporazuma z dne 18. septembra 1998, sklenjenega med nemško vlado in Evropsko centralno banko o sedežu te institucije (BGBl. 1998 II, str. 2745, v nadaljevanju: Sporazum o sedežu), zlasti člena 15 tega sporazuma v povezavi s členom 36 Protokola o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (UL 1992, C 191, str. 68) v različici, priloženi Pogodbi ES (v nadaljevanju: Protokol o statutu ESCB in ECB).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med F. Feyerbacher in Land Hessen zaradi zavrnitve priznanja starševskega dodatka.

Pravni okvir

Protokol o privilegijih in imunitetah

3 Člen 13 Protokola o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti z dne 8. aprila 1965 (UL 1967, 152, str. 13) je v različici, ki je priložena pogodbama ES in Euratom in se uporablja za dejansko stanje v glavni stvari (v nadaljevanju: Protokol o privilegijih in imunitetah), določal:

„Uradniki in drugi uslužbenci Skupnosti so dolžni plačevati davek v korist Skupnosti od plač, mezd in prejemkov, ki jih prejemajo od Skupnosti, v skladu s pogoji in postopki, ki jih določi Svet na predlog Komisije.

Oproščeni so nacionalnih davkov od plač, mezd in prejemkov, ki jih plačujejo Skupnosti.“

4 Člen 15 tega protokola je določal:

„Svet na predlog Komisije soglasno določi sistem socialnovarnostnih dajatev za uradnike in druge uslužbence Skupnosti.“

5 Člen 23, prvi odstavek, navedenega protokola je določal:

„Ta protokol se uporablja tudi za Evropsko centralno banko [ECB], za člane njenih organov in zaposlene, brez poseganja v določbe Protokola o statutu [ESCB in ECB].“

Protokol o statutu ESCB in ECB

6 Člen 36.1 in 36.2 Protokola o statutu ESCB in ECB je v različici, ki velja za dejansko stanje v glavni stvari, določal:

„36.1 Svet ECB na predlog Izvršilnega odbora določi pogoje za zaposlitev v ECB.

36.2 Sodišče je pristojno za reševanje vseh sporov med ECB in njegovimi uslužbenci v mejah in pod pogoji, ki so določeni v pogojih za zaposlitev.“

Sporazum o sedežu

7 V skladu s petim odstavkom preambule Sporazuma o sedežu je njegov namen „opredeliti privilegije in imunitete [ECB] v Zvezni republiki Nemčiji, v skladu s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti“.

8 V skladu s šestim odstavkom te preambule je bil ta sporazum sklenjen med drugim „ob upoštevanju potrebe, da se zagotovi, da bo [ECB] v Zvezni republiki Nemčiji lahko v celoti in učinkovito izpolnjevala svoje cilje in opravljala svoje naloge“.

9 Člen 1 navedenega sporazuma, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v odstavku 9 določa:

„‚uslužbenci‘ pomenijo uslužbence ECB v smislu člena 4c Uredbe Sveta (Euratom, ESPJ, EGS) št. 549/69 z dne 25. marca 1969 o določitvi kategorij uradnikov in drugih uslužbencev Evropskih skupnosti, za katere se uporabljajo določbe člena 12, drugega odstavka člena 13 in člena 14 Protokola o privilegijih in imunitetah Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 39), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, ESPJ, Euratom) št. 1198/98 z dne 5. junija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 442).“

10 Člen 15 istega sporazuma, naslovljen „Neuporaba nemškega delovnega in socialnega prava“, določa:

„V skladu s členom 36 [Protokola o statutu ESCB in ECB] za pogoje za zaposlitev članov Izvršilnega odbora in uslužbencev ne veljajo materialne in procesne določbe delovnega in socialnega prava Zvezne republike Nemčije.“

Pogoji za zaposlitev v ECB

11 Na podlagi člena 36.1 Protokola o statutu ESCB in ECB je Svet ECB sprejel pogoje za zaposlitev v Evropski centralni banki (Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank) (v nadaljevanju: pogoji za zaposlitev v ECB). Člen 9(a) in (c) pogojev za zaposlitev v ECB določa:

„Zaposlitveni odnosi med ECB in njenimi uslužbenci se določijo s pogodbami o zaposlitvi, sklenjenimi v skladu s temi pogoji za zaposlitev. Izvršilni odbor sprejme pravila za zaposlene, s katerimi natančneje določi podrobna pravila pogojev za zaposlitev.

[…]

Pogojev za zaposlitev ne ureja nobeno posebno nacionalno pravo. […]“

12 Členi 21, 24 in 36 pogojev za zaposlitev v ECB določajo, da vsi dodatki, navedeni v teh členih, „dopolnjujejo vse druge dodatke iste vrste iz drugih virov. Člani osebja morajo zaprositi za take dodatke, ki se odštejejo od dodatkov, ki jih plača ECB, in jih prijaviti“.

13 V skladu s členom 29 pogojev za zaposlitev v ECB so člani osebja ECB upravičeni do neplačanega starševskega dopusta. Poleg tega lahko v skladu s členom 5(11) pravil za zaposlene v ECB (European Central Bank Staff Rules) starševski dopust traja največ tri leta za vzdrževanega otroka, vendar uslužbenec ne more dobiti skupno več kot šest let starševskega dopusta. Med starševskim dopustom član osebja ohrani pravico do otroških dodatkov za vzdrževanega otroka in do dodatkov za šolanje ter pravico do invalidske pokojnine in dajatev za primer smrti, pri čemer ostane v sistemu pokojninskega zavarovanja ECB, ne da bi bili za te različne namene plačani prispevki. Prav tako na podlagi plačila prispevka ostane krit s sistemom zdravstvenega in nezgodnega zavarovanja ECB.

Nemško pravo

14 Člen 1(1) zakona o starševskem dodatku in starševskem dopustu (Bundeselterngeld und Elternzeitgesetz) z dne 5. decembra 2006 (BGBl. 2006 I, str. 2748, v nadaljevanju: BEEG) določa:

„Pravico do starševskega dodatka ima, kdor:

1. ima stalno ali običajno prebivališče v Nemčiji;

2. s svojim otrokom živi v skupnem gospodinjstvu;

3. za tega otroka skrbi ali ga vzgaja sam in

4. ni zaposlen ali ni zaposlen s polnim delovnim časom.“

15 Člen 3(3), prvi stavek, BEEG določa:

„Dajatve, ki so primerljive starševskemu dodatku in do katerih je zunaj Nemčije ali v razmerju do meddržavne ali naddržavne ustanove upravičena oseba iz člena 1, se odbijejo od starševskega dodatka, če pripadajo za isto obdobje in če se ne uporabljajo uredbe, sprejete na podlagi Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.“

16 V skladu s členom 2(1) BEEG je treba za izračun zneska starševskega dodatka „v skladu z zakonom o dohodnini [Einkommensteuergesetz] upoštevati […] znesek dobičkov, obdavčljivih v Nemčiji“.

17 Člena 30 in 31 prve knjige socialnega zakonika – splošni del (Erstes Buch Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil) določata:

„Člen 30

1. Določbe tega zakonika se uporabljajo za vse osebe, ki imajo stalno ali običajno prebivališče na območju, na katerem velja.

2. Ta zakonik ne vpliva na določbe meddržavnega ali naddržavnega prava. […]

Člen 31

Pravice in obveznosti v zvezi z socialnimi dajatvami iz tega zakonika se lahko določijo, priznajo, spremenijo ali ukinejo, le če zakon tako določa ali to dopušča.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 F. Feyerbacher je nemška državljanka, ki prebiva v Nemčiji, kjer je opravljala poklicno dejavnost, v zvezi s katero je bila zavezana za plačilo dohodnine v Nemčiji in zavarovana v okviru nemškega sistema socialne varnosti.

19 Ker je medtem postala članica osebja ECB, je iz tega naslova prejela plačo, od katere se odvaja skupnostni davek, zanjo pa so od takrat, ko je začela delati kot uradnica, veljali pogoji za zaposlitev, ki jih je sprejela ta institucija, ne da bi bilo treba od navedene plače v Nemčiji plačati dohodnino in ne da bi zanjo veljal nemški sistem socialne varnosti.

20 F. Feyerbacher je po rojstvu otroka 5. septembra 2008 nemške organe zaprosila za dodelitev starševskega dodatka iz BEEG.

21 F. Feyerbacher je trdila, da člen 15 Sporazuma o sedežu, ki se nanaša na „pogoje za zaposlitev“, nikakor ne izključuje dodelitve take dajatve, saj se starševski dodatek ne financira z obveznimi prispevki za socialno varnost, ki jih osebje ECB v skladu z navedenim členom 15 ne plačuje, temveč z davčnimi prihodki. Poleg tega naj v obravnavanem primeru ne bi šlo za kopičenje dajatev, saj ji ECB ne izplačuje nobenega tovrstnega dodatka.

22 Land Hessen je s sklepoma z dne 4. decembra 2008 in z dne 8. januarja 2009 zavrnila zahtevek F. Feyerbacher z obrazložitvijo, da za osebje ECB na podlagi določb Protokola o privilegijih in imunitetah in člena 15 Sporazuma o sedežu ne velja nemško delovno ali socialno pravo, temveč pravo Unije, tako da zadevna oseba, katere dohodki sicer v Nemčiji niso obdavčljivi, ni nikakor upravičena do starševskega dodatka.

23 Sozialgericht Frankfurt je s sodbo z dne 30. septembra 2009 razveljavilo sklepa Land Hessen in ji naložilo, da F. Feyerbacher prizna pravico do starševskega dodatka za prvih dvanajst mesecev po rojstvu njenega otroka.

24 Hessisches Landessozialgericht, ki odloča o pritožbi zoper to sodbo, meni, da so pogoji iz člena 1(1) BEEG izpolnjeni, tako da bi F. Feyerbacher morala biti upravičena do starševskega dodatka, razen če bi se ugotovilo, da je v obravnavanem primeru upravičenost izključena na podlagi posebne določbe.

25 Predložitveno sodišče v zvezi s tem meni, da bi člen 15 Sporazuma o sedežu – razlagan ob upoštevanju člena 36 Protokola o statutu ESCB in ECB, na katerega napotuje – lahko bil taka posebna določba.

26 Vendar navedeno sodišče potrjuje, da to lahko velja, le če, prvič, imajo te določbe prednost pred uporabo kolizijskih pravil iz nemškega socialnega prava. Tako bi bilo v zvezi s tem treba ugotoviti, ali je Sporazum o sedežu del prava Unije in ima zato prednost pred notranjim pravom ali pa je mednarodna pogodba brez nadnacionalnega pomena, ki ima zaradi nacionalnega zakona o prenosu navedenega sporazuma enako mesto kot drugi nemški formalni zakoni.

27 Drugič, navedeno sodišče navaja, da če ima člen 15 Sporazuma o sedežu prednost pred nemškim pravom, lahko ta določba izključi upravičenost F. Feyerbacher do starševskega dodatka, le če je treba izraz „pogoji za zaposlitev“, naveden v isti določbi in členu 36 nemške različice Protokola o statutu ESCB in ECB, razlagati tako, da za uslužbence ECB pomeni, da se zanje ne uporablja nobena določba nemškega prava s področja socialnih dajatev, in to ne glede na to, ali gre za dajatve iz sistema socialne varnosti ali za dajatve, ki se tako kot starševski dodatek financirajo z davki.

28 Vendar Hessisches Landessozialgericht poudarja, da v zvezi s tem obstaja dvom, ker je mogoče, da se ti pogoji, če se razlagajo dobesedno, nanašajo le na pogoje, pod katerimi je nastalo delovno razmerje, ali na splošne pogoje pogodbe o zaposlitvi, ki lahko v tem primeru sicer zajemajo vidike delovnega razmerja, ki se nanašajo na sistem socialne varnosti, vendar ne zajemajo nujno socialnih dajatev, ki se financirajo z davki in so vezane na načelo teritorialnosti.

29 Tretjič, Hessisches Landessozialgericht se sprašuje, ali je člen 15 Sporazuma o sedežu kolizijsko pravilo, ki določa, da se pogoji za zaposlitev, ki jih je sprejela ECB, uporabljajo tako, da se izključi pravo države, v kateri ima stalno prebivališče F. Feyerbacher, in ali bi bilo treba v takem primeru na podlagi sodbe z dne 20. maja 2008 v zadevi Bosmann (C-352/06, ZOdl., str. I-3827) sklepati, da lahko Zvezna republika Nemčija kljub temu prosto uporabi svojo zakonodajo, če zadevni osebi zagotavlja dodatne prednosti in nobene slabosti.

30 V zvezi s tem se predložitveno sodišče sprašuje zlasti, ali sodbi z dne 16. decembra 2004 v zadevi My (C-293/03, ZOdl., str. I-12013) in z dne 16. februarja 2006 v zadevi Öberg (C-185/04, ZOdl., str. I-1453) narekujeta tak pristop, zlasti ker je v prvi od teh sodb poudarjeno, da ob upoštevanju člena 10 ES ni mogoče dopustiti, da bi nacionalna zakonodaja lahko ovirala opravljanje poklicne dejavnosti v instituciji Evropske unije in torej odvračala od njega s tem, da bi delavcu odvzela pravico

do socialnih dajatev, do katerih bi lahko bil upravičen na podlagi svojega nacionalnega sistema, če ne bi opravljal take dejavnosti. Vendar bi bilo treba ugotoviti, ali dejstvo, da so uslužbenci ECB oproščeni plačila davka na plače v Nemčiji, medtem ko se starševski dodatek financira iz davkov, nasprotuje temu, da se to razlogovanje uporabi za primer, kakršen se obravnava v postopku v glavni stvari.

31 V teh okoliščinah je Hessisches Landessozialgericht prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je Sporazum [o sedežu] del prava Unije, ki ima pri uporabi prednost pred nacionalnim pravom, ali gre za mednarodno pogodbo?

2. Ali je treba člen 15 Sporazuma o sedežu v povezavi s členom 36 [Protokola o statutu ESCB in ECB] razlagati ozko, tako da je možnost uporabe nemškega socialnega prava – v katerem je urejena dajatev – za uslužbence ECB izključena le, če ECB uslužbencem v skladu s ‚pogoji za zaposlitev' plačuje primerljivo socialno dajatev?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen:

(a) Ali je treba navedeni določbi razlagati tako, da nasprotujeta uporabi nacionalnega predpisa, ki pri odobritvi družinskih dajatev upošteva le načelo teritorialnosti?

(b) Ali se preudarki Sodišča [v točkah od 31 do 33 sodbe Bosmann] lahko uporabijo tudi v zvezi z uporabo navedenih določb? Ali člen 15 Sporazuma o sedežu v povezavi s členom 36 [Protokola o statutu ESCB in ECB] Zvezni republiki Nemčiji odvzema pristojnost, da uslužbencem ECB, ki prebivajo na njenem ozemlju, odobri družinske dajatve?"

Vprašanja za predhodno odločanje

32 Predložitveno sodišče s temi vprašanji v bistvu sprašuje, ali člen 15 Sporazuma o sedežu v povezavi s členom 36 Protokola o statutu ESCB in ECB izključuje možnost, da Zvezna republika Nemčija prizna dodatek, kakršen se obravnava v postopku v glavni stvari.

33 Najprej je treba preučiti trditev nemške vlade, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe zaradi okoliščine, da Unija ni podpisnica Sporazuma o sedežu, ni dopusten.

34 Vendar te trditve ni mogoče sprejeti. V zvezi s tem je treba poudariti, da je iz petega odstavka preambule Sporazuma o sedežu razvidno, da je bil ta sporazum sklenjen zato, da se z njim v skladu s Protokolom o privilegijih in imunitetah opredelijo privilegiji in imunitete ECB v Nemčiji. Kot trdita Komisija in ECB, je člen 15 Sporazuma o sedežu v teh okoliščinah omejen na uveljavitev načel, ki jih določata Protokol o privilegijih in imunitetah, zlasti v členih 13, 15 in 23, in Protokol o statutu ESCB in ECB, zlasti v členu 36.

35 Vprašanja za predhodno odločanje se ne nanašajo na morebitno pravico uslužbencev ECB do socialnih dajatev, ki jih ponujajo države članice, temveč na možnost držav članic, da take dajatve priznajo.

36 Člen 13 Protokola o privilegijih in imunitetah določa, da se od plač, mezd in prejemkov, ki jih Skupnosti izplačajo svojim uradnikom in drugim uslužbencem, ne plačajo nacionalni davki in da se plača davek, ki ga prejmejo Skupnosti.

37 Člen 15 Protokola o privilegijih in imunitetah določa, da Svet na predlog Komisije soglasno določi sistem socialnovarnostnih dajatev za uradnike in druge uslužbence Skupnosti.

38 V skladu s členom 23, prvi odstavek, Protokola o privilegijih in imunitetah, se ta uporablja za ECB, člane njenih organov in zaposlene, brez poseganja v določbe Protokola o statutu ESCB in ECB.

39 Člen 36(1) Protokola o statutu ESCB in ECB določa, da Svet ECB na predlog Izvršilnega odbora določi pogoje za zaposlitev v ECB.

40 Na podlagi navedenih določb je ECB sprejela pogoje za zaposlitev v ECB. Ti določajo, da se od plač, mezd in prejemkov, ki jih ECB izplača zaposlenim, plača davek v korist Skupnosti.

41 Pogoji za zaposlitev v ECB določajo tudi več socialnih dajatev za osebje ECB, ki so primerljive z dajatvami, ki jih običajno določajo države članice, in med drugim vključujejo zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za primer nesreč, invalidnosti in smrti, zavarovanje za primer brezposelnosti, pokojninski sistem in različne družinske dodatke.

42 Natančneje, iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da družinski dodatki, ki jih določajo pogoji za zaposlitev v ECB, vključujejo tudi gospodinjski dodatek, otroški dodatek, dodatek za šolanje, dodatek za predšolsko izobraževanje in 20 tednov plačanega porodniškega dopusta.

43 Kot je razvidno iz točke 12 te sodbe, je v pogojih za zaposlitev v ECB navedeno, da ti dodatki niso neodvisni od dodatkov iz drugih virov.

44 Vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, je treba preučiti glede na te okoliščine.

45 V zvezi s tem je sicer res, da člen 15 Sporazuma o sedežu državi sedeža prepričuje, da uslužbencem ECB naloži materialne ali procesne obveznosti, zato da bi bili upravičeni do dajatev, določenih v pogojih za zaposlitev v ECB, saj navedeni člen Zvezni republiki Nemčiji kot državi sedeža nikakor ne nalaga, da navedenim uslužbencem prizna starševski dodatek, ki se obravnava v postopku v glavni stvari (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Bosmann, točka 27, in sodbo z dne 12. junija 2012 v združenih zadevah Hudzinski in Wawrzyniak, C-611/10 in C-612/10, točka 45).

46 Poleg tega navedeni člen ne izključuje možnosti, da Zvezna republika Nemčija, za katero pravica do takega dodatka ni odvisna od zaposlitve ali zavarovanja, ta dodatek prizna uslužbencem ECB, ki prebivajo na njenem ozemlju, kadar možnost takega priznanja dejansko izhaja iz njene zakonodaje in kadar upoštevne določbe prava Unije te možnosti ne izključujejo (glej po analogiji zgoraj navedeni sodbi Bosmann, točke 28, 31 in 32, ter Hudzinski in Wawrzyniak, točki 48 in 49).

47 V zvezi s trditvijo ECB in Komisije, da samostojnost, ki jo ima ECB pri določanju pogojev za zaposlitev, nasprotuje temu, da se dodatek, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, izplačuje članom njenega osebja, ni razvidno, kako bi lahko to izplačevanje poseglo v samostojnost ECB pri določanju ureditve, ki velja za njeno osebje.

48 Glede na navedeno je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da člen 15 Sporazuma o sedežu v povezavi s členom 36 Protokola o statutu ESCB in ECB ne izključuje možnosti, da Zvezna republika Nemčija prizna dodatek, kakršen se obravnava v glavni stvari.

Stroški

49 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 15 sporazuma z dne 18. septembra 1998, sklenjenega med nemško vlado in Evropsko centralno banko o sedežu te institucije, v povezavi s členom 36 Protokola o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke v različici, priloženi Pogodbi ES, ne izključuje možnosti, da Zvezna republika Nemčija prizna dodatek, kakršen se obravnava v postopku v glavni stvari.

Podpisi