Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 6 december 2016 [1]

Mål C-690/15

Wenceslas de Lobkowicz
mot
Ministère des Finances et des Comptes publics

(begäran om förhandsavgörande från cour administrative d'appel de Douai (Förvaltningsöverdomstolen i Douai, Frankrike))

"Begäran om förhandsavgörande — Fri rörlighet för arbetstagare — Unionstjänsteman — Obligatorisk anslutning till unionsinstitutionernas system för social trygghet — Finansiering av nationella sociala trygghetsförmåner — Inkomst av fast egendom — Skattskyldighet — Allmän socialavgift (CSG) — Social avgift — Tilläggsavgifter"

I – Inledning

1. Utgör unionsrätten hinder för att en av Europeiska unionens tjänstemän åläggs att betala olika sociala avgifter på inkomst av fast egendom i den medlemsstat där han eller hon har skatterättsligt hemvist?

2. Detta är i korthet den fråga som Cour administrative d'appel de Douai (Förvaltningsöverdomstolen i Douai, Frankrike) har ställt i det aktuella målet.

3. Frågan har uppkommit inom ramen för en tvist mellan Wenceslas de Lobkowicz, före detta tjänsteman vid Europeiska kommissionen som har varit pensionär sedan 2016, och Ministère des Finances et des Comptes publics, det franska finans- och nationalräkenskapsministeriet, som rör Wenceslas de Lobkowicz skyldighet att för åren 2008–2011 betala olika sociala avgifter på inkomst av fast egendom i Frankrike.

4. Begäran om förhandsavgörande har, som också framgår av dess motivering, nära samband med domen av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), där EU-domstolen i huvudsak slog fast att en arbetstagare som var nederländsk medborgare, hade skatterättsligt hemvist i Frankrike och omfattades av tillämpningsområdet för rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen [2] inte kunde vara skyldig att betala olika sociala avgifter – delvis identiska och delvis analoga med dem som är i fråga i det nu aktuella målet – i Frankrike på sina inkomster av kapital.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Ändrad och aktualiserad genom rådets (EG) förordning nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1606/98 av den 29 juni 1998 (EGT L 209, 1998, s. 1).

5. Den hänskjutande domstolen har således uppmanat EU-domstolen att slå fast huruvida den lösning som den kom fram till i domen av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) kan tillämpas även på situationen för en unionstjänsteman, som obestridligen faller utanför tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätt*

6. Enligt artikel 12 i det till EU-, EUF- och Euratomfördragen fogade protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier (nedan kallat protokollet) är unionens tjänstemän och övriga anställda skyldiga att betala skatt till unionen på de löner och arvoden som de får av unionen, och de är befriade från nationella skatter på de löner och arvoden som de får av unionen.

7. I artikel 13 första stycket i protokollet stadgas att unionens tjänstemän och övriga anställda som enbart på grund av sin verksamhet i unionens tjänst bosätter sig i en annan medlemsstat än den där de vid tiden för sitt tjänstetillträde vid unionen hade skatterättsligt hemvist ska behandlas – såvitt avser inkomst- och förmögenhetsbeskattning samt arvsskatt och tillämpningen av avtal om undvikande av dubbelbeskattning som har ingåtts mellan unionens medlemsstater – som om de fortfarande var bosatta på sin tidigare bostadsort.

8. I artikel 14 i protokollet föreskrivs att systemet för sociala förmåner för unionens tjänstemän och övriga anställda ska fastställas genom förordning.

9. I rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän[3] i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 1240/2010 av den 20 december 2010[4] (nedan kallad tjänsteföreskrifterna) föreskrivs bland annat att tjänstemännen ska betala avgifter till de för unionsinstitutionerna gemensamma systemen för social trygghet och pensioner.

10. I artiklarna 72–84 i tjänsteföreskrifterna – vilka återfinns i kapitel 2 (med rubriken ”Socialförsäkring”) i avdelning V – anges den avgift, uttryckt som procentandel av grundlönen, som tjänstemännen ska betala för att finansiera de olika risker som omfattas av de gemensamma systemen. Samma kapitel i tjänsteföreskrifterna innehåller en uppräkning av de sociala förmåner och pensionsförmåner som tjänstemännen och deras familjemedlemmar åtnjuter.

11. I artikel 4 i förordning nr 1408/71 stadgas att den förordningen är tillämplig på all lagstiftning om de grenar av social trygghet som avser förmåner vid sjukdom och moderskap, förmåner vid invaliditet (även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan), förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande, förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar, dödsfallsersättningar, förmåner vid arbetslöshet och familjeförmåner.

12. I artikel 13.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs att de personer som den förordningen är tillämplig på ska omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat, såvida inte annat följer av artiklarna 14c och 14f. I artikel 13.2 a i förordning nr 1408/71 anges bland annat att den som är arbetstagare i en medlemsstat ska omfattas av den medlemsstatens lagstiftning även om han eller hon är bosatt i en annan medlemsstat, såvida inte annat följer av artiklarna 14–17.

3 — EGT L 56, 1968, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 39.

4 — EUT L 338, 2010, s. 7.

13. Med verkan från den 1 maj 2010 ersattes förordning nr 1408/71 av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,[5] vars artikel 3 och artikel 11 i allt väsentligt motsvarar artikel 4 och artikel 13 i förordning nr 1408/71.

B – *Fransk rätt*

14. Enligt artikel L. 136-6 i Code de la sécurité sociale (lagen om social trygghet), i den version som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, ska fysiska personer som har skatterättsligt hemvist i Frankrike i den mening som avses i artikel 4 B i Code général des impôts (allmänna skattelagen) betala en avgift på inkomst av kapital (contribution sur les revenus du patrimoine) vilken tas ut på det nettobelopp som används för beräkning av skatten på inkomst av bland annat fast egendom.

15. Enligt artikel 1600-0 C i allmänna skattelagen – en av de bestämmelser i den lagen som rör den allmänna socialavgiften till Nationella kassan för familjebidrag, Solidaritetsfonden för äldre och de obligatoriska sjukförsäkringssystemen (contribution sociale généralisée perçue au profit de la Caisse nationale des allocations familiales, du fonds de solidarité vieillesse et des régimes obligatoires d'assurance maladie) (nedan kallad CSG) – i den version som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet ska, i kraft av artikel L. 136-6 i lagen om social trygghet, fysiska personer som har skatterättsligt hemvist i Frankrike i den mening som avses i artikel 4 B i allmänna skattelagen betala en avgift på inkomst av kapital vilken tas ut på det nettobelopp som används för beräkning av skatten på inkomst av bland annat fast egendom.

16. Enligt artikel 1600-0 F bis i allmänna skattelagen, i den version som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, ska sådana personer dessutom på samma inkomster betala en social avgift (prélèvement social) på 2 procent i kraft av artikel L. 245-14 i lagen om social trygghet, en tilläggsavgift på 0,3 procent i kraft av artikel L. 14-10-4 i Code de l'action sociale et des familles (lagen om sociala åtgärder och familjer) och en tilläggsavgift på 1,1 procent i kraft av artikel L. 262-24 i lagen om sociala åtgärder och familjer.

III – Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen

17. Wenceslas de Lobkowicz, som är fransk medborgare, var tjänsteman vid Europeiska kommissionen från 1979 till dess att han gick i pension den 1 januari 2016. I kraft av kapitel 2 i avdelning V i tjänsteföreskrifterna, särskilt artikel 72 i dessa, är han obligatoriskt ansluten till det system för social trygghet som omfattar unionens tjänstemän och övriga anställda.

18. I enlighet med artikel 13 i protokollet har Wenceslas de Lobkowicz skatterättsligt hemvist i Frankrike. Där uppbär han inkomst av fast egendom, som för åren 2008–2011 blev föremål för CSG, för avgiften för återbetalning av den sociala skulden (contribution pour le remboursement de la dette sociale) (nedan kallad CRDS), för den sociala avgiften på 2 procent och för tilläggsavgifter på 0,3 respektive 1,1 procent.

19. Wenceslas de Lobkowicz ansökte hos förvaltningen om att befrias från skyldigheten att betala de ovannämnda avgifterna, men hans ansökan avslogs. Då väckte han talan vid Tribunal administratif de Rouen (Förvaltningsdomstolen i Rouen, Frankrike).

5 — EUT L 166, 2004, s. 1.

20. Genom dom av den 13 december 2013 slog nämnda domstol fast att det saknades skäl att meddela avgörande såvitt avsåg de belopp som rörde CRDS, vilka i mellantiden hade återbetalats av förvaltningen,[6] och lämnade i övrigt Wenceslas de Lobkowicz yrkanden utan bifall.

21. Wenceslas de Lobkowicz överklagade den domen till Cour administrative d'appel de Douai (Förvaltningsöverdomstolen i Douai, Frankrike).

22. Den hänskjutande domstolen har inledningsvis framhållit att de aktuella avgifterna utgör skatter i den mening som avses i nationell rätt, vilket enligt den hänskjutande domstolen betyder att det berättigade i att ålägga Wenceslas de Lobkowicz att betala dessa avgifter inte kan ifrågasättas med hänvisning till att han inte erhåller någon direkt motprestation som är knuten till dem.

23. Vidare har den hänskjutande domstolen erinrat om att det förvisso följer av EU-domstolens dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), att pålagor på inkomst av kapital som har ett direkt och relevant samband med vissa grenar av social trygghet omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004, men att unionstjänstemän och deras familjemedlemmar, som är obligatoriskt anslutna till unionsinstitutionernas system för social trygghet, inte torde kunna anses som anställda i den mening som avses i dessa båda förordningar.[7] Artikel 13 i förordning nr 1408/71 och artikel 11 i förordning nr 883/2004 är således enligt den hänskjutande domstolen inte tillämpliga på unionstjänstemän och deras familjemedlemmar.

24. Avslutningsvis har den hänskjutande domstolen betonat att artikel 45 FEUF – för den händelse att en unionstjänsteman är att betrakta som arbetstagare i den mening som avses i den artikeln – inte föreskriver något allmänt kriterium för befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionsinstitutionerna när det gäller finansieringen av sociala trygghetsförmåner eller icke-avgiftsfinansierade särskilda förmåner.

25. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Finns det en unionsrättslig princip som utgör hinder för att en tjänsteman vid Europeiska kommissionen åläggs att på inkomst av fast egendom i en medlemsstat betala [CSG], den sociala avgiften och tilläggsavgifterna på 0,3 respektive 1,1 procent till den sociala avgiften?”

26. Wenceslas de Lobkowicz, den franska regeringen och Europeiska kommissionen har ingett skriftliga yttranden rörande denna fråga. Den franska regeringen har med stöd av artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol begärt att domstolen i det aktuella målet ska sammanträda i stor avdelning. Wenceslas de Lobkowicz, den franska regeringen och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 18 oktober 2016.

6 — Av Wenceslas de Lobkowicz yttrande framgår att bakgrunden till att han befriades från skyldigheten att betala de belopp som avsåg CRDS var en ändring i artikel L. 136-1 i lagen om social trygghet och en dom meddelad av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) den 4 maj 2011, Ministre du Budget/Cousin (ECLI:FR:CESSR:2011:330551.20110504), där nämnda domstol slog fast att endast personer som har skatterättsligt hemvist i Frankrike och omfattas av ett obligatoriskt franskt sjukförsäkringssystem kan åläggas att betala CRDS, även till den del som denna avgift tas ut på inkomst av kapital. Det förefaller emellertid som om inrättandet av det sistnämnda kriteriet var en följd av ett ”lagstiftningsmässigt misstag” och upphävdes genom 2012 års lag om finansiering av socialförsäkringssystemen, vilken inte är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet. Se, härvidlag, rapport av Matt, J. L.; Impôt sur le revenu, Contribution sociale généralisée: Quelle réformes?, Conseil des prélèvements obligatoires, Paris, 2015, s. 15, tillgänglig på webbplaten: https://www.ccomptes.fr/

7 — Härvidlag har den hänskjutande domstolen hänvisat till domen av den 3 oktober 2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530), som rör tolkningen av förordning nr 1408/71.

IV – Bedömning

A – *Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning i sak samt omformulering av den fråga som har ställts till domstolen*

27. Den franska regeringen har i första hand gjort gällande att det är uppenbart att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning i sak, eftersom den hänskjutande domstolen har ställt en fråga om artikel 45 FEUF utan att ange medborgarskapet för klaganden i det nationella målet och utan att klargöra huruvida denne har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet.

28. Denna invändning kan enligt min uppfattning inte godtas.

29. Det är förvisso riktigt att det inom ramen för det samarbete som har införts genom artikel 267 FEUF ankommer på den nationella domstolen att klargöra den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som den ställer eller åtminstone förklara de faktiska omständigheter som ligger till grund för dess frågor. [8]

30. Som domstolen vid upprepade tillfällen har erinrat om, har detta krav två syften. För det första är avsikten att domstolen ska kunna tillhandahålla en tolkning av unionsrätten och ett svar som är användbart för den hänskjutande domstolen. För det andra är tanken att medlemsstaternas regeringar och övriga berörda ska få möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol; det är nämligen enligt den bestämmelsen endast själva begäran om förhandsavgörande som delges de berörda parterna. [9]

31. I det nu aktuella fallet är begäran om förhandsavgörande emellertid inte behäftad med de brister som den franska regeringen har påtalat. Dessutom kan domstolen inte heller avstå från att besvara den ställda frågan med hänvisning till att den situation som ligger till grund för det nationella målet skulle vara begränsad till en enda medlemsstats territorium.

32. Jag håller förvisso med den franska regeringen om att den omständigheten att en person är unionstjänsteman inte i sig, i kraft av själva rättsförhållandet, ger den personen ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF, eftersom det för denna ställning krävs att personen konkret har utnyttjat rätten till fri rörlighet. [10] I det nu aktuella fallet framgår det emellertid – faktiskt just av den del av den franska regeringens skriftliga yttrande som avser dess andrahandsargument – att det är ostridigt att Wenceslas de Lobkowicz tillträdde en tjänst vid kommissionen i Belgien och således utnyttjade sin rätt till fri rörlighet i syfte att bedriva yrkesverksamhet i en annan medlemsstat än Frankrike. Att Wenceslas de Lobkowicz har skatterättsligt hemvist i Frankrike med stöd av artikel 13 i protokollet innebär dessutom att han var bosatt i Frankrike när han 1979 tillträdde tjänsten vid kommissionen i Bryssel. [11] Under dessa omständigheter saknar det betydelse att den hänskjutande domstolen inte har upplyst EU-domstolen om Wenceslas de Lobkowicz medborgarskap.

8 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 november 2013, Mlamali (C-257/13, ej offentliggjort, EU:C:2013:763, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

9 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 november 2013, Mlamali (C-257/13, ej publicerat, EU:C:2013:763, punkterna 18 och 24 samt där angiven rättspraxis).

10 — Se dom av den 16 december 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, punkterna 39–43). Se även mitt förslag till avgörande i målet Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:393, punkt 25).

11 — Detta är skälet till att man med ledning av en unionstjänstemans skatterättsliga hemvist – i motsats till vad den franska regeringen har gjort gällande – kan avgöra huruvida han eller hon omfattas av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF. Artikel 13 i protokollet grundar sig i själva verket på en juridisk fiktion som innebär att tjänstemän och övriga anställda vid institutionerna under hela sin karriär behåller sitt skatterättsliga hemvist, det vill säga sitt intressecentrum, i den medlemsstat där de var bosatta när de påbörjade sin tjänstgöring.

33. I alla händelser grundar sig den franska regeringens invändning på det felaktiga antagandet att tolkningsfrågan, såsom den franska regeringen har omformulerat den, uteslutande avser artikel 45 FEUF.

34. Som jag ser saken, och som också framgår av kommissionens skriftliga yttrande, är det mot bakgrund av den formulering som används i tolkningsfrågan – vilken rör huruvida det finns ”en unionsrättslig princip” som utgör hinder för att en unionstjänsteman åläggs att betala vissa sociala avgifter i den medlemsstat där han eller hon har skatterättsligt hemvist – fullt möjligt att betrakta denna fråga från en annan vinkel, närmare bestämt att anse att den avser tolkningen av tjänsteföreskrifterna, i förekommande fall jämförda med den princip om lojalt samarbete som kommer till uttryck i artikel 4.3 FEU, eller att (en möjlighet som jag kommer att utveckla nedan) utifrån tolkningen av artikel 14 i protokollet och bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna slå fast en princip med innebörden att en enda lagstiftning om social trygghet ska tillämpas.

35. Som rättspraxis illustrerar, är tolkningsfrågan således relevant såvitt avser tolkningen av unionsrätten oavsett om den berörde unionstjänstemannen eller den berörde unionsanställde i någon annan kategori har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. [12]

36. Av detta följer enligt min uppfattning att domstolen varken skulle kunna slå fast att tolkningsfrågan inte kan tas upp till prövning i sak eller avstå från att besvara den med hänvisning till sin bristande behörighet, ens om man antar att denna fråga faktiskt har de brister som den franska regeringen har gjort gällande att den är behäftad med.

37. Att en nationell domstol underlåter att ange en specifik unionsrättslig bestämmelse som den önskar få tolkad kan förvisso ibland skapa så stora problem att EU-domstolen av det skälet avstår från att besvara en tolkningsfråga i sak. [13] Det är emellertid inte sällsynt att EU-domstolen ser sig föranlåten att mot bakgrund av en samlad bedömning av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat beakta unionsrättsliga normer som den domstolen inte har hänvisat till i sin fråga, så att EU-domstolen i linje med artikel 267 FEUF kan tillgodose det överordnade behovet av att lämna ett svar på frågan som är användbart vid avgörandet av det nationella målet. [14] En sådan situation uppstår bland annat när det i den tolkningsfråga som har hänskjutits till EU-domstolen inte nämns någon specifik unionsrättslig bestämmelse utan hänvisas i allmänna ordalag till fördraget eller till unionsrätten i dess helhet. [15] I fall där frågorna är oprecist, vagt eller olämpligt formulerade förbehåller sig EU-domstolen rätten att utifrån samtliga uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat och de uppgifter som framgår av handlingarna i det nationella målet avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet. [16]

12 — Se, såvitt avser fall där belgiska medborgares anställningsår vid en unionsinstitution inte har beaktats, eller endast delvis har beaktats, när det gäller deras rätt till pension i Belgien, dom av den 16 december 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821), beslut av den 9 juli 2010, Ricci och Pisaneschi (C-286/09, ej publicerat, EU:C:2010:420), och dom av den 10 september 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591). Se även, såvitt avser ett fall där en kontraktsanställd belgisk medborgares tjänstgöringsperioder vid en unionsinstitution inte har beaktats när det gäller rätten till arbetslöshetsersättning i Belgien, dom av den 4 februari 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54).

13 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokat Wahls förslag till avgörande i målet Gullotta och Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 89). Se, för ett liknande exempel, dom av den 13 februari 2014, Crono Service m.fl. (C-419/12 och C-420/12, EU:C:2014:81).

14 — Se, bland annat, dom av den 21 februari 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, punkt 29), och dom av den 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 81). Denna möjlighet för EU-domstolen att omformulera tolkningsfrågor – i den mån som de handlingar som den har fått ta del av medger detta – är också ett sätt att undvika att det, som annars kan förmodas, ändå inkommer en ny begäran om förhandsavgörande. Det finns således även processekonomiska skäl för denna möjlighet. Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i målet Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, punkt 43).

15 — Se, bland annat, dom av den 13 december 1984, Haug-Adrion (251/83, EU:C:1984:397, punkterna 9–11), och dom av den 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punkterna 21–23).

16 — Se, bland annat, dom av den 13 december 1984, Haug-Adrion (251/83, EU:C:1984:397, punkt 9), dom av den 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punkt 21), och dom av den 11 mars 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

38. I det nu aktuella fallet anser jag, mot bakgrund av de egenskaper som kännetecknar klaganden i det nationella målet och den lösning som domstolen valde i domen av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), till vilken den hänskjutande domstolen har hänvisat utförligt, att det är lämpligt att omformulera tolkningsfrågan så, att den i stället avser huruvida det, genom analogi med förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004, finns en princip om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet som följer antingen av tolkningen av artikel 45 FEUF eller av tolkningen av protokollet och bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna, eventuellt jämförda med principen om lojalt samarbete, och som utgör hinder för att en tjänsteman vid en unionsinstitution åläggs att betala de sociala avgifter som är i fråga i det nationella målet på inkomst av fast egendom i den medlemsstat där tjänstemannen har skatterättsligt hemvist.

B – *Prövning i sak*

39. Det första som enligt min uppfattning behöver göras för att det ska bli möjligt att besvara tolkningsfrågan, såsom jag har föreslagit att den ska omformuleras, är att se närmare på dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123). Därefter anser jag att det behöver undersökas huruvida den lösning som domstolen valde i den domen kan tillämpas även i det nu aktuella målet.

1. Dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123)

40. Gérard de Ruyter var en nederländsk medborgare som var anställd av ett nederländskt bolag men hade skatterättsligt hemvist i Frankrike. Under åren 1997–2004 uppbar han livräntor härrörande från Nederländerna som enligt den franska skatteförvaltningens bedömning utgjorde inkomst av kapital och således var skattepliktiga till CSG, CRDS, den sociala avgiften på 2 procent och dess tilläggsavgift på 0,3 procent.

41. Gérard de Ruyter bestred inför franska förvaltningsdomstolar sin skyldighet att betala dessa sociala avgifter. Därvid hävdade han, med hänvisning till domarna av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-34/98, EU:C:2000:84) och kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85),[17] att dessa sociala avgifter var oförenliga med artikel 13 i förordning nr 1408/71, som slår fast principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet, på grund av att intäkterna från dessa avgifter specifikt avsattes för finansiering av de obligatoriska franska systemen för social trygghet.

42. Den nationella domstol som begärde förhandsavgörande av EU-domstolen (Conseil d'État) (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) ansåg det utrett att intäkterna från de aktuella sociala avgifterna användes för att finansiera de obligatoriska franska systemen för social trygghet. Däremot var denna domstol osäker på huruvida dessa sociala avgifter kunde anses ha ett direkt och relevant samband med vissa grenar av social trygghet, och således omfattades av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, trots att de dels inte som i domarna av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-34/98, EU:C:2000:84) och kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85) togs ut på förvärvsinkomster och ersättningar som utgår i stället för sådana inkomster, utan i stället på den skattskyldiges kapitalinkomster, oberoende av huruvida han eller hon utövade någon ekonomisk verksamhet, dels inte medförde någon rätt till någon förmån eller fördel från ett system för social trygghet.

43. EU-domstolen besvarade denna fråga jakande.

17 — Den första av dessa båda domar rörde CRDS och den andra rörde CSG.

44. Till att börja med erinrade EU-domstolen om att den avgörande faktorn för tillämpningen av förordning nr 1408/71 är det direkta och tillräckligt relevanta samband som ska finnas mellan den aktuella nationella bestämmelsen och de lagar som reglerar de grenar av social trygghet som räknas upp i artikel 4 i den förordningen. I detta sammanhang saknade det enligt domstolen betydelse att en viss pålaga enligt nationell rätt klassificerades som en skatt. [18]

45. Domstolen upprepade också sin tidigare praxis [19] med innebörden att det saknar betydelse för tillämpningen av förordning nr 1408/71 huruvida det förekommer en motprestation i form av förmåner och att det avgörande kriteriet i stället är huruvida intäkterna från en avgift specifikt avsätts för finansiering av ett system för social trygghet i en medlemsstat. [20]

46. Därefter slog domstolen fast att dess slutsats avseende förvärvsinkomster och ersättningar som utgår i stället för sådana inkomster från domarna av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-34/98, EU:C:2000:84, punkterna 36 och 37) och kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85, punkterna 34 och 35), skulle tillämpas även såvitt avsåg avgifter som togs ut på inkomst av kapital, eftersom det inte hade bestritts att intäkterna från de aktuella avgifterna direkt och specifikt avsattes för finansiering av vissa grenar av social trygghet i Frankrike. [21]

47. Därvidlag betonade domstolen att den avgörande faktorn inte är huruvida det föreligger ett anställningsförhållande utan huruvida en person är försäkrad, obligatoriskt eller frivilligt, mot en eller flera risker inom ramen för ett sådant allmänt eller särskilt system för social trygghet som nämns i artikel 1 a i förordning nr 1408/71. [22]

48. Domstolen påtalade också att det inte är möjligt att tillämpa förordning nr 1408/71 enbart på inkomst av yrkesverksamhet för personer som förflyttar sig inom unionen, eftersom detta skulle riskera att skapa olikheter vid tillämpningen av artikel 13 i förordningen beroende på ursprunget till sådana personers inkomster. Till stöd för denna slutsats anförde domstolen bland annat det fullständiga system av lagvalsregler som föreskrivs i förordning nr 1408/71 och i synnerhet den princip om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet som slås fast i artikel 13 i den förordningen, en artikel vars syfte är att sådana komplikationer som kan uppstå om flera medlemsstaters lagstiftning tillämpas samtidigt ska kunna undvikas och att särbehandling av personer som flyttar inom unionen ska kunna undanröjas. [23] Som domstolen själv uttryckte saken: ”[a]tt, bland de personer som är bosatta i en medlemsstat, tvinga dem som är anslutna till ett system för social trygghet i en annan medlemsstat att dessutom finansiera värdstatens system för social trygghet – om än bara delvis – skulle skapa en särbehandling med avseende på artikel 13 i förordning nr 1408/71, eftersom alla övriga personer som är bosatta i den sistnämnda medlemsstaten endast är skyldiga att bidra till denna stats system för social trygghet”. [24]

49. Av detta följde enligt domstolen att Gérard de Ruyter, eftersom han inte omfattades av något av de uttryckliga undantagen från artikel 13 i förordning nr 1408/71, inte kunde åläggas att betala de aktuella avgifterna vare sig på inkomster som härrörde från ett anställningsförhållande eller på kapitalinkomster. Någon annan bedömning kunde enligt domstolen inte föranledas av det förhållandet att Gérard de Ruyters kapitalinkomster ännu inte hade blivit föremål för beskattning i form av sociala avgifter i den medlemsstat där han var anställd. [25]

18 — Dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkterna 23 och 24).

19 — Dom av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-34/98, EU:C:2000:84, punkterna 39 och 40), och dom av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85, punkterna 37 och 38).

20 — Dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkt 26).

21 — Dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkt 28).

22 — Dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkt 31).

23 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkterna 35, 37 och 38).

24 — Dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

25 — Dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkterna 40 och 41).

50. Domstolens resonemang grundar sig således väsentligen på strikt efterlevnad av regeln om förbud mot att kombinera flera olika lagstiftningar om social trygghet och strikt efterlevnad av lagvalsregeln, såsom dessa regler anges i artikel 13 i förordning nr 1408/71, vilket i praktiken innebär att endast lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där den berörde är anställd ska tillämpas. Som generaladvokaten Sharpston påpekade i punkt 57 i sitt förslag till avgörande i målet de Ruyter (C-623/13, EU:C:2014:2307), vilken domstolen hänvisade till i punkt 41 i sin dom, ”skulle förbudet mot att tillämpa mer än en medlemsstats lagstiftning i artikel 13.1 och lagvalsregeln i artikel 13.2 a i [förordning nr 1408/71] … åsidosättas” om de sociala avgifter som var i fråga i det målet togs ut från Gérard de Ruyter, varför ”[f]rågan huruvida de Ruyter faktiskt betalade sociala avgifter [på livräntorna] i Nederländerna eller inte saknar relevans”. [26]

51. Är det möjligt att föra ett analogt resonemang i det nu aktuella målet?

52. Den franska regeringen har hävdat att detta är otänkbart. Enligt dess uppfattning kan en unionstjänsteman – som ju inte omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 – inte åberopa principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet, eftersom denna princip inte har någon motsvarighet vare sig i den primära unionsrätten, särskilt artikel 45 FEUF, eller i den sekundära unionsrätten.

53. Den franska regeringens ståndpunkt är förvisso inte helt och hållet felaktig, men den innebär enligt min åsikt att man bortser från en väsentlig rättslig aspekt, nämligen förekomsten av det gemensamma system för social trygghet för unionstjänstemän som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna. Om tjänsteföreskrifterna beaktas, och om det förutsätts att medlemsstaterna är skyldiga att respektera dem, framstår Wenceslas de Lobkowicz situation i mina ögon som avsevärt mer lik Gérard de Ruyters situation.

2. Huruvida domstolens lösning i domen av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), kan tillämpas i målet vid den nationella domstolen

54. Det är ostridigt att intäkterna från CSG och de övriga sociala avgifter som är i fråga i det nationella målet avsätts specifikt och direkt för finansiering av olika grenar av social trygghet i Frankrike, vilket gör att dessa avgifter omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004. [27]

55. Det är vidare utrett att den inkomst av fast egendom som är aktuell i det nationella målet enligt nationell rätt betraktas som inkomst av kapital, i likhet med de livräntor som var i fråga i dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123).

56. Som jag tidigare har nämnt, är det också utrett att en unionstjänsteman som Wenceslas de Lobkowicz inte omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004. [28]

57. Denna omständighet, som gör att det nu aktuella målet skiljer sig från dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), har föranlett de berörda parterna att koncentrera sina yttranden till – och inta motsatta ståndpunkter i – frågan huruvida principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet härrör direkt från artikel 45 FEUF. Kommissionen och Wenceslas

26 — I punkt 56 i samma förslag till avgörande betecknade generaladvokaten Sharpston förbudet enligt artikel 13.1 i förordning nr 1408/71 mot att tillämpa flera medlemsstaters system som en ”absolut regel”, begränsad endast av undantagen enligt artikel 14c och 14f i samma förordning.

27 — Medan domen de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) rörde CSG, den sociala avgiften på 2 procent och dess tilläggsavgift på 0,3 procent, rör det nu aktuella målet därutöver även tilläggsavgiften på 1,1 procent. Intäkterna från denna avgift avsätts enligt den hänskjutande domstolen till Nationella fonden för aktiv solidaritet, varför den hänskjutande domstolen anser att även denna avgift omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004.

28 — Se, bland annat, dom av den 3 oktober 2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, punkt 41), och dom av den 16 december 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, punkt 35).

Lobkowicz har gjort gällande att så är fallet och att domstolens lösning i dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) därför på grundval av tolkningen av artikel 45 FEUF kan tillämpas även i det nu aktuella målet. Den franska regeringen har, som jag redan har nämnt, fört ett motsatt resonemang och hävdat att endast anställda som omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 kan dra fördel av dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), eftersom det uteslutande är i dessa båda förordningar som principen om tillämpning av en enda lagstiftning stadfästs.

58. Kommissionen har, även vid den muntliga förhandlingen, försökt att i rättspraxis finna stöd för sitt påstående att en sådan princip faktiskt följer direkt av artikel 45 FEUF, men det förefaller mig som om den diskussionen redan är avgjord, till kommissionens nackdel, genom domstolens dom av den 16 januari 1992, kommissionen/Frankrike (C-57/90, EU:C:1992:10). Redan i det målet, som rörde situationen för personer som uppbar förtidspension eller tilläggspension men inte omfattades av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, intog kommissionen och Republiken Frankrike motsatta ståndpunkter i frågan huruvida principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet hade existerat före förordning nr 1408/71 och kunde härledas till fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för arbetstagare.[29] Kommissionen hävdade närmare bestämt – samtidigt som den vitsordade att det aktuella påstådda fördragsbrottet rörde personer som uppbar ersättning från system som vid den aktuella tidpunkten inte omfattades av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 – att domstolen i domar som hade meddelats innan den förordningen trädde i kraft hade tolkat artiklarna 48 och 51 i EEG-fördraget (som i dagsläget motsvaras av artiklarna 45 och 48 FEUF) så, att det förelåg en princip om tillämpning av en enda lagstiftning.[30] I motsats till vad generaladvokaten Lenz hade förordat i sitt förslag till avgörande i nämnda mål (C-57/90, ej publicerat, EU:C:1991:345), avvisade domstolen kommissionens argument. Domstolen konstaterade att mottagarna av ersättning från de berörda systemen inte befann sig i sådana situationer som reglerades av bland annat artikel 13 i förordning nr 1408/71. Utifrån detta drog domstolen slutsatsen att principen om tillämpning av en enda lagstiftning inte kunde åberopas för deras del[31] och slog fast att Republiken Frankrike inte hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter *enligt EEG-fördraget* och i synnerhet inte hade åsidosatt artikel 13.1 i förordning nr 1408/71.[32]

59. Domstolen har i sin senare praxis hittills inte frångått den slutsats som den drog i den domen. Att domstolen, som kommissionen har nämnt, återkommande har påtalat att principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet ”särskilt kommer till uttryck i” artikel 13 i förordning nr 1408/71[33] är, som jag ser saken, endast ett sätt att erinra om att en sådan princip även nämns i andra bestämmelser i den förordningen.[34]

60. Domstolen har för övrigt nyligen – i dom av den 26 oktober 2016, Hoogstad (C-269/15, EU:C:2016:802, punkt 37) – haft anledning att ännu en gång upprepa att principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet endast reglerar de situationer som avses i artiklarna 13.2 och 14–17 i förordning nr 1408/71, eftersom det är dessa artiklar som avgör vilka lagvalsregler som ska tillämpas i de olika fallen.

29 — Dom av den 16 januari 1992, kommissionen/Frankrike (C-57/90, EU:C:1992:10, punkterna 8–10).

30 — Dom av den 16 januari 1992, kommissionen/Frankrike (C-57/90, EU:C:1992:10, punkterna 8 och 9).

31 — Dom av den 16 januari 1992, kommissionen/Frankrike (C-57/90, EU:C:1992:10, punkt 14).

32 — Dom av den 16 januari 1992, kommissionen/Frankrike (C-57/90, EU:C:1992:10, punkt 21). Se även, för ett identiskt resonemang, dom av den 6 februari 1992, kommissionen/Belgien (C-253/90, EU:C:1992:58, punkt 18).

33 — Se, bland annat, dom av den 12 juni 2012, Hudzinski och Wawrzyniak (C-611/10 och C-612/10, EU:C:2012:339, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

34 — Se bland annat, på tal om artikel 14.2 i förordning nr 1408/71, dom av den 9 mars 2006, Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, punkt 21), och dom av den 16 maj 2013, Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, punkt 47).

61. Det är inte heller möjligt att med hänvisning till de domar som kommissionen anförde vid den muntliga förhandlingen hävda att domstolen otvetydigt skulle ha slagit fast att principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet följer direkt av fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för arbetstagare.

62. Detta är tvivelsutan riktigt såvitt avser dom av den 9 juni 1964, Nonnenmacher (92/63, EU:C:1964:40, s. 574). I den domen, som meddelades före dom av den 16 januari 1992, kommissionen/Frankrike (C-57/90, EU:C:1992:10), och rörde tolkningen av förhållandet mellan artikel 12 i rådets förordning nr 3 av den 25 september 1958 om social trygghet för migrerande arbetare [35] och artiklarna 48 och 51 i EEG-fördraget, slog domstolen fast dels att ett förbud mot samtidig tillämpning av två medlemsstaters lagstiftning avseende arbetstagare inte kunde införas annat än genom en specifik bestämmelse, dels att artikel 12 i förordning nr 3 (och inte artiklarna 48 och 51 i EEG-fördraget) utgjorde hinder för tillämpning av lagstiftningen i en annan medlemsstat än den där den berörde arbetade endast i den mån som den berörde vid sådan tillämpning skulle tvingas att bidra till finansieringen av en inrättning för social trygghet som inte skulle kunna ge honom eller henne ytterligare förmåner avseende samma risk och samma period.

63. Detta är riktigt även såvitt avser dom av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85). I den domen fann domstolen förvisso att Republiken Frankrike hade åsidosatt artiklarna 48 och 52 i EG-fördraget (nu artiklarna 45 och 49 FEUF), men domstolen konstaterade först att artikel 13 i förordning nr 1408/71 hade åsidosatts och hänvisade sedan till sina slutsatser i samband med den bedömningen när den slog fast att även fördragsartiklarna hade åsidosatts. Dessutom uttalade inte domstolen att principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet följde av de ovannämnda artiklarna i EG-fördraget. I stället inskränkte den sig till att slå fast att uttag av CSG på förvärvsinkomster och ersättningar som utgår i stället för sådana inkomster för anställda och egenföretagare som var bosatta i Frankrike men inte omfattades av den franska lagstiftningen om social trygghet – i och med att ett sådant uttag medförde ett krav på att dessa personer skulle bidra till finansieringen av systemet för social trygghet i Frankrike, som de inte var anslutna till – just på grund av existensen av artikel 13 i förordning nr 1408/71 innebar både en överträdelse av den artikeln och en särbehandling som stred mot den fria rörligheten för arbetstagare. [36] Det av domstolen konstaterade fördragsbrottet i fråga om åsidosättande av skyldigheterna enligt artiklarna 48 och 52 i EG-fördraget förefaller således inte vara helt fristående från åsidosättandet av artikel 13 i förordning nr 1408/71. Att det har konstaterats att en viss situation omfattas av tillämpningsområdet för principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet innebär i alla händelser inte att det automatiskt är förbjudet för medlemsstaterna att kräva av arbetstagare i den situationen att de ska bidra till finansieringen av system för social trygghet som de inte är anslutna till, något som jag kommer att diskutera mer utförligt i punkt 65 i detta förslag till avgörande.

64. Principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet, som tvivelsutan bidrar till att främja fri rörlighet för arbetstagare inom unionen genom att se till att arbetstagarna omfattas av en enda lagstiftning om social trygghet, [37] följer således inte, på unionsrättens nuvarande utvecklingsstadium, direkt av artikel 45 FEUF; denna princip är, med den formulering som kommissionen har använt, inte ”inneboende i” den artikeln.

65. Det är emellertid långt ifrån uteslutet att meningsskiljaktigheterna mellan de berörda parterna i det nu aktuella målet såvitt avser ursprunget till principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet i själva verket beror på att kommissionen använder detta uttryck med fel innebörd. I synnerhet kommissionens muntliga inlägg inför domstolen tyder nämligen på att kommissionen anser att denna princip är liktydig med förbudet för medlemsstaterna att kräva av migrerande arbetstagare

35 — EGT 1958, s. 561.

36 — Se dom av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85, punkterna 42–45).

37 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 2005, Allard (C-249/04, EU:C:2005:329, punkt 32).

att de ska betala sociala avgifter utan att få någon valuta för sina pengar, det vill säga utan att erhålla någon motprestation i form av sociala förmåner, eller att tvinga sådana arbetstagare att bidra till finansieringen av nationella system för social trygghet som de inte är anslutna till, det vill säga som de inte har minsta förhoppning om att kunna dra någon som helst fördel av. Det är förvisso riktigt, som kommissionen har gjort gällande, att domstolen kräver att medlemsstaterna ska iaktta detta förbud, som domstolen ibland har härlett direkt ur fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för personer.[38] Detta förbud är emellertid inte identiskt med principen om tillämpning av en enda lagstiftning. Domstolen har i själva verket krävt att den principen ska iakttas även i situationer där de berörda migrerande arbetstagarna samtidigt omfattades av flera medlemsstaters lagstiftning om social trygghet.[39]

66. I mina ögon är den gemensamma nämnaren för domstolens aktuella praxis förbudet för medlemsstaterna att ålägga migrerande arbetstagare att betala avgifter till flera medlemsstaters system för social trygghet utan att de vinner någon fördel av detta eller tvinga dem att bidra till finansieringen av ett sådant system som de inte är anslutna till och således inte kan erhålla några förmåner från. Huruvida situationen i det enskilda fallet regleras av förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 eller faller utanför deras tillämpningsområde är däremot oväsentligt.

67. Med andra ord följer detta förbud både av principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet och – i fall där den principen inte är direkt tillämplig – av kravet på att undanröja särbehandling av migrerande och bofasta arbetstagare.[40]

68. När allt kommer omkring är det just det förbudet som är i fråga i det nu aktuella målet. Det är nämligen utrett att de sociala avgifter som Wenceslas de Lobkowicz har ålagts att betala är direkt och specifikt avsedda att finansiera de olika grenarna av det franska systemet för social trygghet, som Wenceslas de Lobkowicz inte är ansluten till eftersom han enbart, och obligatoriskt, är ansluten till det gemensamma sjukförsäkringssystem som har införts genom tjänsteföreskrifterna.

69. Att Wenceslas de Lobkowicz situation regleras av tjänsteföreskrifterna är enligt min uppfattning en omständighet som varken ska bortses från eller underskattas. I synnerhet anser jag inte att denna omständighet ska resultera i att tolkningsfrågan primärt prövas mot bakgrund av artikel 45 FEUF, utan det är i stället just mot bakgrund av tjänsteföreskrifterna som tolkningsfrågan i första hand ska prövas.

70. I detta sammanhang ska det erinras om att det följer av artikel 14 i protokollet och av bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna att unionen har exklusiv befogenhet att fastställa det system för social trygghet som dess tjänstemän ska omfattas av och de närmare föreskrifterna för tillämpningen av detta system.

38 — Se, bland annat, dom av den 15 februari 1996, Kemmler (C-53/95, EU:C:1996:58, punkterna 13 och 14), dom av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85, punkterna 42 och 45), dom av den 19 mars 2002, Hervein m.fl. (C-393/99 och C-394/99, EU:C:2002:182, punkt 49), dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern (C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 40), och dom av den 6 oktober 2016, Adrien m.fl. (C-466/15, EU:C:2016:749, punkt 30). Kommissionen anförde vid den muntliga förhandlingen de flesta av dessa domar till stöd för sitt påstående om att principen om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet stadfästs i artikel 45 FEUF.

39 — Se dom av den 19 mars 2002, Hervein m.fl. (C-393/99 och C-394/99, EU:C:2002:182, punkterna 49, 61 och 64), dom av den 9 mars 2006, Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, punkterna 34–36), och dom av den 6 oktober 2016, Adrien m.fl. (C-466/15, EU:C:2016:749, punkt 30). Se även, för ett liknande resonemang, generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i målet de Ruyter (C-623/13, EU:C:2014:2307, punkt 58).

40 — Härvidlag är det intressant att notera att domstolen i domen av den 6 oktober 2016, Adrien m.fl. (C-466/15, EU:C:2016:749, punkt 30), drog slutsatsen att den franska lagstiftning som var i fråga i det aktuella målet utgjorde ett hinder, och således stred mot artikel 45 FEUF, enbart utifrån den omständigheten att tillfälligt anställda vid unionen var tvungna att ”utan att intjäna några som helst rättigheter” betala in avgifter till det nationella pensionssystem som de förblev anslutna till i kraft av en valmöjlighet som den lagstiftningen erbjöd för utstationerade nationella tjänstemän.

71. Tjänsteföreskrifterna går betydligt längre än det system för samordning av medlemsstaternas lagstiftning om social trygghet som föreskrivs i förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 i så måtto att de inrättar ett fullvärdigt *gemensamt* sjukförsäkringssystem och ett pensionssystem för unionstjänstemän. Det rör sig om system som unionstjänstemännen obligatoriskt ansluts till i samband med sitt tjänstetillträde. Dessa system omfattar huvuddelen av grenarna av social trygghet, de skulle – om vad som var i fråga var täckningen av andra migrerande arbetstagare enligt nationell lagstiftning – utan minsta tvivel omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004,[41] och de anslutna är, liksom fallet är beträffande nationella system, skyldiga att betala socialförsäkringsavgifter till dem.[42]

72. Det råder inget tvivel om att medlemsstaterna vid utövandet av sin befogenhet att utforma sina system för social trygghet är skyldiga att iaktta unionsrätten,[43] särskilt protokollet, vilket har samma rättsliga värde som fördragen,[44] och tjänsteföreskrifterna, vilka ju har fastställts genom en förordning, som enligt artikel 288 andra stycket FEUF har allmän giltighet, är bindande till alla delar och är direkt tillämplig i alla medlemsstater.[45]

73. En medlemsstat som ålade unionstjänstemän att betala socialförsäkringsavgifter baserade på deras lön skulle därför uppenbart åsidosätta unionsinstitutionernas befogenheter enligt artikel 14 i protokollet och bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna. En sådan skyldighet att betala avgifter skulle kunna avskräcka personer från att ta anställning vid unionsinstitutionerna i och med att de då skulle bli tvungna att fortsätta att bidra till systemet för social trygghet i sin ursprungsmedlemsstat utan att erhålla någon motprestation.[46] Unionsinstitutionerna skulle i en sådan situation ha svårare att fungera väl, vilket innebär att nämnda avgiftsskyldighet vore oförenlig med medlemsstaternas förpliktelse till lojalt samarbete och bistånd, som innefattar en skyldighet att hjälpa unionsinstitutionerna att fullgöra sin uppgift.[47]

74. Detsamma skulle vara fallet med en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken unionstjänstemän var skyldiga att på sina löner och arvoden betala avgifter som var direkt och specifikt avsedda att finansiera den medlemsstatens system för social trygghet (oberoende av huruvida dessa avgifter klassificerades som skatter enligt den nationella rätten[48]) och som inte medförde någon rätt till sociala förmåner eller fördelar enligt nämnda medlemsstats lagstiftning om social trygghet.[49] Protokollet och tjänsteföreskrifterna innebär nämligen att en unionstjänstemans lön och arvoden inte kan omfattas av lagstiftningen om social trygghet i en medlemsstat, inte ens lagstiftningen i den medlemsstat där unionstjänstemannen har skatterättsligt hemvist i kraft av artikel 13 i protokollet.

41 — Noteras kan att tjänsteföreskrifternas bestämmelser om social trygghet omfattar även tillfälligt anställda. Detta följer nämligen av analog tillämpning av den ordning som gäller för övriga anställda.

42 — Se, såvitt avser det gemensamma sjukförsäkringssystemet, artikel 72.1 tredje stycket i tjänsteföreskrifterna och, såvitt avser pensionssystemet, artikel 83.2 i tjänsteföreskrifterna.

43 — Se, bland annat, dom av den 4 december 2003, Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punkt 31), dom av den 4 februari 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, punkt 21), och dom av den 10 september 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, punkt 35).

44 — Se, bland annat, yttrande 2/13 av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 161).

45 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punkt 30), och dom av den 10 september 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, punkt 36). Se även, såvitt avser det system som är tillämpligt på övriga anställda, dom av den 4 december 2003, Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punkt 32).

46 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern (C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 45).

47 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern (C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

48 — Den omständigheten att sådana avgifter som tas ut på inkomst av yrkesverksamhet klassificeras som skatter enligt den nationella rätten skulle för övrigt just i fallet med de inkomster som unionens tjänstemän och tillfälligt anställda uppbär på grund av sin verksamhet i unionsinstitutionernas tjänst i alla händelser sakna betydelse med tanke på att dessa personer enligt artikel 12 andra stycket i protokollet är befriade från nationella skatter på de löner och arvoden som de får av unionen.

49 — Se, analogt, dom av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85, punkterna 32, 37 och 38), och dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkterna 24 och 26).

75. Tanken bakom unionsinstitutionernas exklusiva befogenhet att fastställa reglerna och tillämpningsvillkoren för de sjukförsäkrings- och pensionssystem som deras tjänstemän omfattas av är inte endast att underlätta rekryteringen av tjänstemän utan även att se till att tjänstemännen åtnjuter ett fullständigt och enhetligt socialt skydd och att unionsinstitutionerna kan bestämma nivån på tjänstemännens bidrag till dessa system oberoende av lagstiftningen om social trygghet i deras ursprungsmedlemsstater. Ett kompletterande syfte med att tilldela unionsinstitutionerna denna befogenhet är således att garantera att unionstjänstemän av olika nationalitet behandlas lika, bland annat på så sätt att det kan undvikas att tjänstemännen tvingas vara anslutna till, eller på annat sätt bidra till finansieringen av, flera olika system för social trygghet.

76. Artikel 14 i protokollet och tjänsteföreskrifternas bestämmelser om social trygghet har därför enligt min uppfattning en funktion för unionstjänstemännens del som åtminstone är analog med den funktion som artikel 13 i förordning nr 1408/71 och artikel 11 i förordning nr 883/2004 har för övriga migrerande arbetstagare, nämligen en funktion som i synnerhet innebär ett förbud mot att kombinera system för social trygghet och ett förbud mot krav på att vara ansluten till och/eller på annat sätt bidra till finansieringen av sådana system utan att kunna vinna någon som helst fördel av detta.

77. Denna bedömning får stöd av att unionens kontraktsanställda (som vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet i princip inte kunde anställas för längre tid än tre år) till skillnad från dess tjänstemän (och tillfälligt anställda) omfattas av tillämpningsområdet för artikel 16.3 i förordning nr 1408/71 i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009[50] och för artikel 15 i förordning nr 883/2004.[51] Kontraktsanställda har förvisso en valmöjlighet, men deras val, som får verkan den dag då anställningen påbörjas, kan inte innebära att flera olika medlemsstaters lagstiftning om social trygghet tillämpas. I linje med den lösning som domstolen valde i dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkterna 38–40) ska således en kontraktsanställd vid unionen som har skatterättsligt hemvist i Frankrike och väljer att omfattas av lagstiftningen om social trygghet i anställningsstaten, exempelvis Belgien, undantas i kraft av bestämmelserna i förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 – på samma sätt som andra migrerande arbetstagare som omfattas av tillämpningsområdet för dessa båda förordningar – från skyldigheten att bidra, även delvis, till finansieringen av systemet för social trygghet i den medlemsstat där vederbörande har skatterättsligt hemvist (ett system som vederbörande inte är ansluten till), även såvitt avser vederbörandes inkomst av kapital.

78. Även mot bakgrund av förhållandet mellan tjänsteföreskrifterna, vilka som sagt är från 1968, och förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 förefaller det fullständigt osannolikt att unionslagstiftaren skulle ha velat utesluta unionens tjänstemän och tillfälligt anställda från att omfattas av den princip om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet som gäller för andra migrerande arbetstagare, med tanke på att den aktuella lagstiftningen för deras del utgörs av de relevanta bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna. Skälet till att unionens tjänstemän och tillfälligt anställda faller utanför tillämpningsområdet för dessa båda förordningar är i stället att de redan omfattas av tjänsteföreskrifterna och i synnerhet av det gemensamma sjukförsäkringssystem som har inrättats genom tjänsteföreskrifterna.

50 — EUT L 284, 2009, s. 43.

51 — Den sistnämnda bestämmelsen har följande lydelse (den förstnämndas lydelse är snarlik): ”[Unionens] kontraktsanställda får välja att omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där de är anställda, den medlemsstats lagstiftning av vilken de senast omfattades eller lagstiftningen i den medlemsstat i vilken de är medborgare, när det gäller andra bestämmelser än de som gäller familjeförmåner som beviljas enligt anställningsvillkoren för dessa personer. Denna rätt att välja får bara utnyttjas en gång och gäller från och med den dag då anställningen påbörjas.” Noteras ska att innan kategorin kontraktsanställda skapades inom ramen för det system som är tillämpligt på övriga anställda, avsåg artikel 16.3 i förordning nr 1408/71 kategorin hjälppersonal.

79. Under dessa omständigheter anser jag att *ratio decidendi* för den lösning som domstolen valde i dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkterna 38–40) ska tillämpas även på situationen för en sådan unionstjänsteman som Wenceslas de Lobkowicz. Annars skulle nämligen en sådan tjänsteman, som har skatterättsligt hemvist i Frankrike i kraft av artikel 13 i protokollet, utöver sin skyldighet enligt tjänsteföreskrifterna att bidra till det gemensamma sjukförsäkringssystemet även tvingas finansiera – om än endast delvis – de olika grenarna av det franska systemet för social trygghet, samtidigt som övriga bosatta i Frankrike som inte hade utnyttjat sin fria rörlighet skulle bidra enbart till det franska systemet.

80. Detta resonemang kan enligt min uppfattning inte kullkastas av den franska regeringens invändningar om att de aktuella avgifterna i alla händelser, i och med att de enligt den nationella rätten klassificeras som skatter, inte är knutna till någon direkt motprestation i form av sociala förmåner och att det inte tas ut någon motsvarande pålaga på de aktuella kapitalinkomsterna.

81. Som både Wenceslas de Lobkowicz och kommissionen har påtalat, har dessa invändningar redan prövats och avvisats av domstolen i dom av den 15 februari 2000, kommissionen/Frankrike (C-169/98, EU:C:2000:85, punkterna 31–38) och dom av den 26 februari 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkt 41).

82. När det mer specifikt gäller den franska regeringens andra invändning vill jag tillägga att det förvisso är ostridigt att Republiken Frankrike får utöva sin beskattningsrätt med avseende på Wenceslas de Lobkowicz inkomster av fast egendom, vilka för övrigt inte omfattas av bestämmelserna i artikel 13 i protokollet, men att denna beskattningsrätt ska utövas under iakttagande av unionsrätten. Eftersom intäkterna från de avgifter som är i fråga i det nu aktuella målet – oavsett hur de klassificeras i den nationella rätten – avsätts specifikt och direkt för finansiering av de sociala trygghetssystemen i Frankrike, ska dessa avgifter anses falla inom tillämpningsområdet för unionsinstitutionernas exklusiva befogenhet att fastställa det gemensamma sjukförsäkringssystemet för sina tjänstemän. Som jag redan har påtalat utgör denna befogenhet hinder för att en medlemsstat ålägger sådana tjänstemän att – om än endast delvis – finansiera medlemsstatens eget system för social trygghet helt utan förhoppning om att de ska kunna dra någon som helst fördel av detta, till skillnad från andra i medlemsstaten bosatta personer som är anslutna till dess system för social trygghet.

V – Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den fråga som har ställts av Cour administrative d'appel de Douai (Förvaltningsöverdomstolen i Douai, Frankrike) enligt följande:

Den princip om tillämpning av en enda lagstiftning om social trygghet som följer av artikel 14 i det till EU-, EUF- och Euratomfördragen fogade protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier och av bestämmelserna i rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän, i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 1240/2010 av den 20 december 2010, ska tolkas så, att den utgör hinder för att en tjänsteman vid en unionsinstitution som helt omfattas av det gemensamma sjukförsäkringssystem som föreskrivs i nämnda förordning åläggs att i den medlemsstat där han eller hon har skatterättsligt hemvist, på inkomst av fast egendom i den medlemsstaten, betala avgifter för vilka gäller att intäkterna från dem specifikt och direkt avsätts för finansiering av de sociala trygghetssystemen i den medlemsstaten, vilket innebär att den medlemsstaten inte kan kräva att en sådan tjänsteman ska finansiera, ens delvis, dess

eget system för social trygghet helt utan förhoppning om att kunna dra någon som helst fördel av detta, till skillnad från andra i medlemsstaten bosatta personer som är anslutna till dess system för social trygghet.