Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 24. maj 2012 [1]

Sag C-62/11

Land Hessen
mod
Florence Feyerbacher

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Hessisches Landessozialgericht (Tyskland))

»Unionens privilegier og immuniteter — den retlige karakter af aftalen om Den Europæiske Centralbanks hjemsted — offentligretlig aftale — ikke virkning erga omnes — statutten for Det Europæiske System af Centralbanker — artikel 36, stk. 1 — ansættelsesvilkårene for de ansatte i Den Europæiske Centralbank — ikke eksklusivitet — anvendelse på Den Europæiske Centralbanks ansatte af den tyske sociallovgivnings bestemmelser om tilkendelse af sociale sikringsydelser til disse ansatte — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 34 — ret til adgang til sociale sikringsydelser«

I – Indledning

1. Har Forbundsrepublikken Tyskland mulighed for at tilkende ansatte ved Den Europæiske Centralbank sociale sikringsydelser? Det er i det væsentlige det spørgsmål, som Hessisches Landessozialgericht (Tyskland) har stillet Domstolen.

2. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt en præcisering af den retlige karakter af aftalen af 18. september 1998 mellem den tyske regering og Den Europæiske Centralbank (herefter »ECB«) om denne institutions hjemsted (herefter »hjemstedsaftalen«) [2]. Den forelæggende ret finder det endvidere nødvendigt at fastlægge rækkevidden af ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte set i forhold til artikel 36, stk. 1, i protokollen om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter »ESCB-statutten«) [3].

3. De præjudicielle spørgsmål er blevet forelagt i forbindelse med en tvist mellem Florence Feyerbacher, der er tysk statsborger, ansat ved ECB og bosat i Tyskland, og Land Hessen om sidstnævntes afslag på at tilkende hende forældredagpenge (»Elterngeld«).

4. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører således for det første hjemstedsaftalens retlige karakter og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den er en del af EU-retten eller ej. For det andet rejser den spørgsmålet om, hvorvidt hjemstedsaftalens artikel 15 – som i henhold til ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, udelukker, at Forbundsrepublikken Tysklands materielle og formelle arbejds- og

1 — Originalsprog: fransk.

2 — BGBl. 1998 II, s. 2745. Den tyske udgave af hjemstedsaftalen, som er den eneste autentiske tekst, findes også på ECB's websted sammen med en engelsk oversættelse.

3 — Protokol nr. 4 der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2010 C 83, s. 230).

socialretlige bestemmelser finder anvendelse på de ansættelsesvilkår for ECB's ansatte, som Styrelsesrådet for ECB har fastsat [4] (herefter »ansættelsesvilkårene«) – er en lovvalgsregel, der er til hinder for, at denne medlemsstat på grundlag af territorialprincippet tildeler medarbejdere ved ECB, der er bosat på dens område, familieydelser såsom forældredagpenge i henhold til national lovgivning.

5. Jeg vil herved understrege, at det springende punkt i sagen er spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, frit kan anvende sin nationale lovgivning med henblik på at tilkende ECB's medarbejdere sociale sikringsydelser som supplement til dem, der er fastsat i ansættelsesvilkårene.

II – Retlige rammer

A – *EU-retten*

1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

6. Retten til sociale sikringsydelser er sikret ved artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [5], som har følgende ordlyd:

»1. Unionen anerkender og respekterer retten til adgang til sociale sikringsydelser og sociale tjenester, f.eks. i tilfælde af graviditet og barsel, sygdom, arbejdsulykker, plejebehov eller alderdom samt i tilfælde af arbejdsløshed, efter de regler, der er fastsat i EU-retten og national lovgivning og praksis.

2. Enhver, der har bopæl og bevæger sig lovligt inden for Unionens område, har ret til sociale sikringsydelser og sociale fordele i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.

[…]«

2. ESCB-statutten

7. ECB's eksterne transaktioner er fastlagt i artikel 23. ECB kan bl.a. »etablere relationer med centralbanker og finansielle institutioner i andre lande og, hvis det er hensigtsmæssigt, med internationale organisationer«.

8. Ifølge artikel 24, der har overskriften »Andre transaktioner«, kan ECB ud over de transaktioner, der følger af systemets opgaver, »foretage transaktioner vedrørende [sin] administration eller [sit] personale«.

9. ESCB-statuttens artikel 35, stk. 1, og artikel 35, stk. 4, bestemmer:

»35.1. ECB's handlinger eller undladelser bedømmes eller fortolkes af Den Europæiske Unions Domstol i de tilfælde og på de vilkår, der er fastlagt i denne traktat [...]

[…]

4 — På grundlag af ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, vedtog Styrelsesrådet for ECB den 9.6.1998 ansættelsesvilkårene for de ansatte i ECB (EFT 1999 L 125, s. 32), der er blevet ændret flere gange. Ansættelsesvilkårene er ikke offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. De kan dog ses på engelsk på ECB's websted.

5 — De retlige rammer omfatter for klarhedens skyld bestemmelserne i den primære ret, således som de var affattet efter Lissabontraktatens ikrafttræden, selv om hjemstedsaftalen blev indgået før dette tidspunkt, og de dagpenge, der er omhandlet i hovedsagen, vedrører en periode, der ligger før dette tidspunkt. Bortset fra Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der fik bindende virkning, efter at denne traktat var trådt i kraft, er de bestemmelser, der er relevante for min vurdering, stort set uændrede i forhold til dem, der var gældende før dette tidspunkt.

35.4. Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsklausul, som indeholdes i en af ECB eller en på ECB's vegne indgået offentligretlig eller privatretlig aftale.«

10. I henhold til ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, fastsætter »Styrelsesrådet […] på forslag af direktionen ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte«.

11. Artikel 39 i denne statut bestemmer:

»ECB nyder på medlemsstaternes område de privilegier og immuniteter, der er nødvendige for udførelsen af dens opgaver, på de vilkår, der er fastsat i protokollen vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter.«

3. Protokollen vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter

12. Protokollens artikel 14 har følgende ordlyd[6]:

»Europa-Parlamentet og Rådet fastlægger ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af de berørte institutioner den ordning for sociale ydelser, som skal gælde for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte.«

13. Det fremgår af protokollens artikel 22, stk. 1, at denne protokol gælder for ECB, for medlemmerne af dens besluttende organer og for dens personale med forbehold af bestemmelserne i ESCB-statutten.

4. Hjemstedsaftalen

14. Ifølge femte betragtning i præamblen til hjemstedsaftalen er hensigten med denne aftale at fastlægge ECB's privilegier og immuniteter i Forbundsrepublikken Tyskland i overensstemmelse med protokollen om privilegier og immuniteter[7].

15. Hjemstedsaftalens artikel 15 bestemmer under overskriften »Tysk arbejds- og sociallovgivning finder ikke anvendelse«:

»Ved anvendelsen af ESCB-statuttens artikel 36 er beskæftigelsesvilkårene for medlemmer af direktionen og de ansatte ikke omfattet af de materielle og formelle bestemmelser i Forbundsrepublikkens Tysklands arbejds- og sociallovgivning.«

16. Det fremgår af hjemstedsaftalens artikel 21, at enhver af de kontraherende parter i henhold til ESCB-statuttens artikel 35, stk. 4, kan indbringe tvister mellem Forbundsrepublikken Tyskland og ECB vedrørende aftalens fortolkning eller anvendelse for Domstolen.

6 — Protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2010 C 83, s. 266, herefter »protokollen vedrørende privilegier og immuniteter«).

7 — På tidspunktet for aftalens indgåelse var der nærmere bestemt tale om protokollen af 8.4.1965 vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (EFT 1967, nr. 152, s. 13) i den version, der var knyttet som bilag til EF- og Euratom-traktaten.

5. Ansættelsesvilkårenes bestemmelser

17. Ansættelsesvilkårenes personelle anvendelsesområde[8] er fastlagt i vilkårenes første del med overskriften »Almindelige bestemmelser«. Ansættelsesvilkårenes artikel 1 har følgende ordlyd:

»Ved »ansat« i [ECB] forstås […] enhver person, som har underskrevet en ansættelseskontrakt, hvorved denne tildeles en stilling i ECB på ubestemt tid eller for en periode på over et år, og som er indtrådt i tjenesten.«

18. Artikel 9 i ansættelsesvilkårenes anden del med overskriften »Ansættelsesforhold« bestemmer:

»a) Ansættelsesforholdet mellem ECB og dens ansatte reguleres af de ansættelseskontrakter, der indgås, i overensstemmelse med nærværende ansættelsesvilkår […].

[…]

c) Ansættelsesvilkårene er ikke underlagt nogen specifik national retsorden. ECB anvender i) de generelle retlige principper, der er fælles for medlemsstaterne, ii) de generelle fællesskabsretlige […] principper […] og iii) bestemmelserne i [forordninger og direktiver] vedrørende socialpolitik [...]«

19. Ansættelsesvilkårenes tredje del har overskriften »Grundløn og tillæg«. Artikel 21 præciserer med hensyn til de tillæg – dvs. husstandstillæg, børnetilskud, udlandstillæg, uddannelsestillæg og førskoletillæg – der er omhandlet i ansættelsesvilkårenes artikel 15-20, at disse tillæg udgør et supplement til de tillæg af samme art, der modtages fra anden side. ECB's ansatte har også pligt til at ansøge om og angive »disse tillæg, som fratrækkes de tillæg, der betales af ECB«.

20. Ansættelsesvilkårenes fjerde del, der har overskriften »Ydelser i forbindelse med tiltræden eller udtræden af tjenesten«, indeholder artikel 24, hvori det præciseres, at de ydelser, der er nævnt i artikel 22 og 23, udgør et supplement til »de ydelser af samme art, der modtages fra anden side«. ECB's ansatte har også pligt til at anføre »disse ydelser, som fratrækkes de ydelser, der betales af ECB«.

21. Ifølge ansættelsesvilkårenes artikel 29, der er indeholdt i vilkårenes femte del med overskriften »Arbejdstid, ferie og orlov«, har ECB's ansatte »ret til en ulønnet forældreorlov, der som minimum opfylder bestemmelserne i direktiv 96/34/EF [9]«.

22. Ansættelsesvilkårenes sjette del har overskriften »Social sikring«. Denne del indeholder bl.a. regler om løn i forbindelse med fravær som følge af sygdom eller ulykke, invaliditetsydelse og syge- og ulykkesforsikring.

23. Sjette del indeholder også bestemmelser om de ydelser, dvs. den månedlige arbejdsløshedsunderstøttelse, husstandstillægget og ydelser fra ECB's syge- og ulykkesforsikringsordninger, som alle ansatte har ret til, hvis de er uden beskæftigelse, efter at deres kontrakt med ECB er blevet opsagt. Det fremgår dog af ansættelsesvilkårenes artikel 36, at disse »ydelser udgør et supplement til ydelser af samme art, der modtages fra anden side«. ECB's ansatte har også pligt til at ansøge om og angive »disse ydelser, som fratrækkes de ydelser, der betales af ECB«.

8 — Uofficiel oversættelse af den engelske udgave, der findes på ECB's websted.

9 — Rådets direktiv af 3.6.1996 om den rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af UNICE, CEEP og EFS (EFT L 145, s. 4).

B – *National ret*

24. § 1, stk. 1, i Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit af 5. december 2006[10] (lov om forældredagpenge og forældreorlov, herefter »BEEG«) har følgende ordlyd:

»Ret til dagpenge under forældreorlov har den, der

1. har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted i Tyskland

2. lever med sit barn i en husstand

3. selv drager omsorg for barnet og dets opdragelse og

4. ikke har beskæftigelse eller ikke har fuldtidsbeskæftigelse.«

25. BEEG's § 1, stk. 2, nr. 3, omhandler beskæftigelse uden for Tyskland:

»Ret til dagpenge under forældreorlov har endvidere den, der uden at opfylde betingelserne i stk. 1, nr. 1,

[…]

[…]

3. har tysk statsborgerskab og kun midlertidigt arbejder ved en international eller overnational institution, herunder særligt tjenestemænd på orlov i henhold til de forbundsstatslige regler om udstationering, eller som midlertidigt varetager en beskæftigelse i udlandet, som han er blevet anvist til […]«

26. Med hensyn til modregning med sammenlignelige ydelser indeholder BEEG's § 3, stk. 3, første punktum, følgende bestemmelse:

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

III – Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

27. Florence Feyerbacher er tysk statsborger og bor i Tyskland, hvor hun har haft arbejde og senere er blevet ansat ved ECB. Hun betaler skat til EU af den løn, hun modtager fra ECB, og hun er omfattet af ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte og ikke længere underlagt den tyske socialsikringsordning.

28. Da ansættelsesvilkårene ikke giver ret til forældredagpenge, søgte Florence Feyerbacher efter den 5. september 2008, hvor hendes barn blev født, i henhold til BEEG's § 1, stk. 1, de tyske myndigheder om tilkendelse af forældredagpenge på grundlag af lønnen fra ECB eller subsidiært om tilkendelse af det lovbestemte mindstebeløb på 300 EUR pr. måned.

29. Florence Feyerbacher gjorde til støtte for sin ansøgning gældende, at hun opfyldte betingelserne i BEEG's § 1, stk. 1, fordi hun havde sin bopæl i Tyskland, opfostrede sit barn dér og ikke havde fuldtidsarbejde i ydelsesperioden.

10 — BGBl. 2006 I, s. 2748.

30. Ved en afgørelse af 4. december 2008 og en klageafgørelse af 8. januar 2009 afslog Land Hessen ansøgningen med den begrundelse, at Florence Feyerbacher i medfør af bestemmelserne i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter og hjemstedsaftalens artikel 15 er omfattet af EU-retten og ikke af tysk arbejds- og sociallovgivning. Myndigheden gjorde opmærksom på, at ansatte ved ECB principielt ikke har ret til forældredagpenge. Den pegede i øvrigt på, at Florence Feyerbacher heller ikke er skattepligtig i Tyskland.

31. Florence Feyerbacher anlagde sag til prøvelse af disse afgørelser ved Sozialgericht Frankfurt (førsteinstansret i Frankfurt for sociale anliggender). Til støtte herfor gjorde Florence Feyerbacher endvidere gældende, at hjemstedsaftalen blev indgået, længe før BEEG trådte i kraft, og at der derfor ikke kunne udledes nogen hjemmel heraf til at udelukke forældredagpenge. Endvidere var hendes ansættelseskontrakt med ECB indgået på bestemt tid, hvorfor der kun var tale om en midlertidig beskæftigelse som omhandlet i BEEG's § 1, stk. 2, nr. 3. Hun anførte videre, at der også måtte tages hensyn til BEEG's § 3, stk. 3, som bestemmer, hvornår sammenlignelige ydelser, der oppebæres i udlandet fra en international eller overnational organisation, skal modregnes i de tyske forældredagpenge.

32. Ved dom af 30. september 2009 gav Sozialgericht Frankfurt sagsøgeren medhold og annullerede afgørelserne af 4. december 2008 og 8. januar 2009. Ifølge denne ret opfylder Florence Feyerbacher betingelserne for ydelse i BEEG's § 1, stk. 1.

33. Sozialgericht Frankfurt fandt, at det kun ved en særordning i medfør af lov var muligt at udelukke en kategori af personer fra ydelserne i BEEG. Den anså dog ikke hjemstedsaftalens artikel 15 for at være en sådan ordning, eftersom der ikke gives ret til forældredagpenge i de ansættelsesvilkår for ansatte ved ECB, der er omhandlet i denne artikel. Derudover syntes afslaget på ydelsen til Florence Feyerbacher i den foreliggende sag ikke korrekt, fordi ECB ikke yder sine medarbejdere nogen social godtgørelse eller social hjælp eller støtte, hvortil de omstridte forældredagpenge hører. Der kunne derfor ikke blive tale om nogen dobbeltydelse i dette tilfælde.

34. Denne dom blev appelleret til Hessisches Landessozialgericht, som har bemærket, at Florence Feyerbacher opfylder betingelserne i BEEG's § 1, stk. 1, og derfor bør have ret til forældredagpenge, medmindre det fremgår af en særordning i medfør af lov, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse. Den har ikke afvist, at hjemstedsaftalens artikel 15 kan udgøre en sådan ordning.

35. Under disse omstændigheder har Hessisches Landessozialgericht ved kendelse registreret på Domstolens Justitskontor den 10. februar 2011 besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

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

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende:

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

b) Kan Domstolens udtalelser i Bosmann-sagen (sag C-352/06, Sml. 2008 I, s. 3827, præmis 31-33) overføres på anvendelsen af de nævnte forskrifter? Indebærer artikel 15 i hjemstedsaftalen i forbindelse med ESCB-statuttens artikel 36, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har kompetence til at yde familieydelser til ansatte ved ECB, der er bosat på dens område?«

36. Florence Feyerbacher, den tyske regering, Europa-Kommissionen og ECB har indgivet skriftlige indlæg. Ingen af parterne har anmodet om mundtlig forhandling.

IV – Bedømmelse

A – *Hjemstedsaftalen*

1. Hjemstedsaftalens retlige karakter

37. Det skal indledningsvis påpeges, at det ikke er let at afgøre, hvilken type retsakt hjemstedsaftalen er. Som det fremgår af de indlæg, der er afgivet for Domstolen, kan den kvalificeres på to måder: enten som en folkeretlig aftale, som ved den nationale godkendelseslov formelt sidestilles med de nationale love, eller som en retsakt, der henhører under EU-retten og som følge heraf har forrang for national ret. Jeg foretrækker den sidste mulighed.

38. Hvad angår ECB's uafhængighed skal det understreges, at denne uafhængighed er sikret ved bestemmelserne i artikel 130 TEUF og ESCB-statuttens artikel 7. Ifølge Domstolens praksis er formålet med ECB's selvstændighed imidlertid at sætte den i stand til at varetage sine opgaver, hvilket ikke indebærer, at ECB stilles helt uden for EU, og heller ikke fritager den fra at overholde de EU-retlige regler [11]. ECB kan således ikke anses for en mellemstatslig organisation med en såkaldt funktionel kompetence i henhold til international ret. ECB var oprindeligt et sui generis-organ [12], men er på EU-rettens nuværende udviklingstrin en EU-institution i henhold til artikel 13 TEU [13], hvis beføjelser er fastsat i den primære ret.

39. ECB's uafhængighed er således ikke et mål i sig selv, men tjener et bestemt formål. Med princippet om uafhængighed tilstræbes det bl.a. at gøre det muligt for ECB effektivt at forfølge prisstabilitetsmålet og under hensyntagen til dette mål støtte EU's økonomiske politik som foreskrevet i artikel 127 TEUF [14].

40. Det skal også understreges, at ECB ifølge artikel 282, stk. 3, TEUF og ESCB-statuttens artikel 9, stk. 1, har status som juridisk person. Dens beføjelser til at foretage eksterne transaktioner og andre transaktioner, der ikke henhører under dens opgaver, er imidlertid præciseret i ESCB-statuttens artikel 23 og 24 [15]. Når ECB er en juridisk person, har den efter min opfattelse en beføjelse til at indgå internationale aftaler som led i sine pengepolitiske opgaver [16]. Som Kommissionen har understreget, har den dog ikke beføjelse til at indgå internationale aftaler på EU's vegne, da den ikke har hjemmel hertil, og det kun er procedurerne i artikel 218 TEUF, der finder anvendelse.

11 — Dom af 10.7.2003, sag C-11/00, Kommissionen mod ECB, Sml. I, s. 7147, præmis 135. De forskellige aspekter af ECB's uafhængighed analyseres i punkt 150-155 i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i denne sag og i C. Gaitanides, *Das Recht der Europäischen Zentralbank. Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, s. 55 ff. Jf. ligeledes analogt dom af 10.7.2003, sag C-15/00, Kommissionen mod EIB, Sml. I, s. 7281, præmis 101 og 102 og den deri nævnte retspraksis.

12 — Der er i retslitteraturen fremført forskellige teorier om ECB's status i den europæiske konstruktion. En sammenfatning af disse divergerende holdninger kan ses i C. Gaitanides, op.cit., s. 51-55.

13 — Den 18.9.1998, hvor hjemstedsaftalen blev indgået, var ECB ikke at finde blandt det mere begrænsede antal fællesskabsinstitutioner, der var opregnet i artikel 7 EF. ESCB og ECB havde således en særlig plads i den institutionelle arkitektur inden for rammerne af EF-traktaten.

14 — Jf. punkt 150 i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod ECB.

15 — Jf. A. Ott, »EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law«, *European Foreign Affairs Review*, 2008, nr. 13, s. 527.

16 — Jf. i denne retning D.-C. Horng, »The European Central Bank's External Relations with Third Countries and the IMF«, *European Foreign Affairs Review*, 2004, nr. 3, s. 326.

41. Ud over de pengepolitiske transaktioner, der er nævnt i ESCB-statuttens artikel 23, kan ECB i henhold til statuttens artikel 24 udføre andre transaktioner, der er nødvendige for dens funktion, såsom, efter min opfattelse, indgåelsen af hjemstedsaftalen. Det fremgår dog ikke af denne artikels ordlyd, hvilke retsakter ECB kan vedtage i forbindelse med disse transaktioner. For at kunne bestemme hjemstedsaftalens retlige karakter er det derfor nødvendigt at undersøge denne aftale i dens særlige retlige sammenhæng, dvs. i forhold til protokollen vedrørende privilegier og immuniteter.

42. Som det fremgår af femte betragtning i præamblen til denne aftale, er den indgået for at fastsætte ECB's privilegier og immuniteter i Forbundsrepublikken Tyskland i overensstemmelse med protokollen vedrørende privilegier og immuniteter [17]. Der er således tale om en foranstaltning, der supplerer protokollen vedrørende privilegier og immuniteter og har til formål at gennemføre bestemmelserne i denne protokol med særligt hensyn til ECB [18]. Hjemstedsaftalens artikel 15 er nærmere bestemt knyttet til denne protokols artikel 14, hvori det foreskrives, hvordan ordningen for sociale sikringsydelser for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte skal fastlægges.

43. Hvad angår den primære EU-ret henvises der i hjemstedsaftalens artikel 21, der vedrører bilæggelse af tvister, til ESCB-statuttens artikel 35, stk. 4, hvoraf det fremgår, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsklausul som den, der er nævnt i artikel 272 TEUF, dvs. »en voldgiftsbestemmelse, som indeholdes i en […] offentligretlig eller privatretlig aftale«. Henset til parternes karakter og hjemstedsaftalens genstand kan voldgiftsbestemmelsen i denne aftale således kun omhandle en offentligretlig aftale [19].

44. Denne konklusion bekræftede Domstolen i øvrigt indirekte i sagen ECB mod Tyskland. Domstolen baserede i denne sag sin kompetence på aftalens artikel 21, sammenholdt med ESCB-statuttens artikel 35, stk. 4, og artikel 272 TEUF [20].

45. Til forskel fra den tyske regering mener jeg dog, at der ikke er tale om en international aftale i folkeretlig forstand, men om en offentligretlig aftale, der er indgået mellem ECB og Forbundsrepublikken Tyskland.

46. Det skal præciseres, at denne aftale kun kan anses for at være knyttet til EU's lovgivning. Som jeg tidligere har nævnt, fremgår det af aftalens præambel, at den har særlig tilknytning til EU-retten, eftersom hjemstedsaftalen gennemfører protokollen vedrørende privilegier og immuniteter i den foreliggende sammenhæng [21]. Uanset hvilken forbindelse der er mellem denne aftale og Forbundsrepublikken Tyskland, er det klart, at den er knyttet til EU-retten, eftersom den har til formål at præcisere de privilegier og immuniteter, som ECB i henhold til denne protokol tilstås på tysk område [22].

17 — Jf. kendelse af 17.12.1968, sag 2/68, Ufficio Imposte di Consumo di Ispra mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 551, org.ref.: Rec. s. 635. Det skal påpeges, at Domstolen i denne sag ikke fulgte den strategi, som generaladvokat Roemer havde anbefalet i sit forslag til afgørelse, nemlig at anvende principperne i aftalen om FN's hjemsted analogt på den aftale, der var indgået mellem Kommissionen og den italienske regering om kerneforskningscentret Ispras hjemsted. Domstolen fandt, at Kommissionen ganske vist kunne indgå en hjemstedsaftale med den berørte medlemsstat med henblik på at sikre gennemførelsen af protokollen vedrørende privilegier og immuniteter og om fornødent at udfylde denne, men at denne aftale ikke kunne forringe de rettigheder og garantier til fordel for medlemsstaterne og deres myndigheder, Fællesskabets institutioner og borgerne, som fulgte umiddelbart af protokollen. Jf. med hensyn til Europaskolerne modsætningsvis dom af 15.1.1986, sag 44/84, Hurd, Sml. s. 29, præmis 20-22, og af 30.9.2010, sag C-132/09, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8695, præmis 44.

18 — Jf. dom af 8.12.2005, sag C-220/03, ECB mod Tyskland, Sml. I, s. 10595, præmis 24.

19 — Jf. J. Schwarze, *EU-Kommentar*, artikel 238 EF, 2. oplag, Nomos, Baden-Baden, 2009, s. 1839-1843.

20 — Dommen i sagen ECB mod Tyskland, præmis 27. Jf. også punkt 29 i generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse i denne sag.

21 — Dommen i sagen ECB mod Tyskland, præmis 24.

22 — Ifølge retslitteraturen kan en offentligretlig aftale som omhandlet i artikel 272 TEUF, der indholdsmæssigt svarer til ESCB-statuttens artikel 35.4, enten henhøre under en medlemsstats lovgivning eller EU-lovgivningen. Med hensyn til den første mulighed har hjemstedsaftalen kun forbindelse til Forbundsrepublikken Tysklands lovgivning, som dog ikke finder anvendelse på grund af aftalens genstand, som er at gennemføre bestemmelserne i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter i forhold til ECB i Forbundsrepublikken Tyskland. Jf. herved J. Schwarze, op.cit. s. 1842.

47. Det følger heraf, at hjemstedsaftalen indgår i den retlige sammenhæng, der er fastlagt ved protokollen vedrørende privilegier og immuniteter og mere generelt inden for rammerne af EU-retten, som udgør den retlige referenceramme for fortolkningen af disse bestemmelser.

2. Virkninger for privatpersoner af hjemstedsaftalen som offentligretlig aftale

48. Efter at have fastslået, at hjemstedsaftalen er en offentligretlig aftale i EU-retlig forstand, vil jeg nu undersøge, om og i hvilket omfang en sådan aftale kan have virkninger for privatpersoner som Florence Feyerbacher.

49. I lighed med en privatretlig aftale er en offentligretlig aftale normalt kun bindende for parterne i denne aftale. Som offentligretlig aftale, der har bindende virkninger for aftaleparterne, skal hjemstedsaftalen ses som en tilkendegivelse af ECB's og Forbundsrepublikken Tysklands vilje til at præcisere deres respektive rettigheder og forpligtelser i henhold til bestemmelserne i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter. Hjemstedsaftalen kan af denne årsag ikke betragtes som en retsakt, der har virkning erga omnes inden for rammerne af EU-retten [23].

50. Det skal præciseres, at ECB kun har en begrænset lovgivningskompetence, og at der derfor ikke kan være tale om en sådan virkning. Denne kompetence fremgår af artikel 132, stk. 1, TEUF og af ESCB-statuttens artikel 34, stk. 1, hvorefter ECB har beføjelse til at udstede forordninger, vedtage afgørelser, rette henstillinger og afgive udtalelser. Ifølge ESCB-statuttens artikel 12, stk. 1, kan Styrelsesrådet desuden fastsætte retningslinjer og give instrukser. ECB kan således udøve den lovgivningskompetence, der er fastsat i ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, i forhold til sine medarbejdere. Den kan imidlertid ikke ændre ansættelsesvilkårenes rækkevidde eller anvendelsesområde ved en aftale, der indgås med en medlemsstat.

51. Det følger heraf, at en offentligretlig aftale som den hjemstedsaftale, der er omhandlet i den foreliggende sag, ikke kan have bindende virkning for tredjeparter, dvs. de øvrige medlemsstater, de øvrige EU-institutioner og privatpersoner. Hjemstedsaftalen ville med andre ord kun have virkning erga omnes, hvis den var vedtaget ved en forordning eller en afgørelse [24].

52. Det kan i øvrigt være nyttigt at sammenligne hjemstedsaftalens virkninger med de virkninger, som direktiver har for private. I lighed med et direktiv, der ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private og derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer [25], kan hjemstedsaftalen ikke få negative virkninger for de rettigheder, som private tillægges i EU-retten eller den nationale lovgivning [26].

53. Hvad nærmere angår hjemstedsaftalens artikel 15 mener jeg, at denne bestemmelse skal forstås således, at den henviser til indholdet af ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, hvorefter Styrelsesrådet fastsætter ansættelsesvilkårene [27] for ECB's ansatte.

23 — Jf. med hensyn til en hjemstedsaftale, hvis bestemmelser ikke havde virkning erga omnes, Domstolens stillingtagen i kendelsen i sagen Ufficio Imposte di Consumo di Ispra mod Kommissionen (s. 640).

24 — Jf. i denne retning domme af 7.5.1987, sag 189/85, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2061, præmis 14, og sag 186/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 2029, præmis 21. Domstolen fastslog udtrykkeligt, at den relevante version af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne blev vedtaget ved Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29.2.1968 (EFT 1968 I, s. 30, herefter »vedtægten for EU-tjenestemænd«), og at denne forordning således var almengyldig, bindende i alle enkeltheder og gjaldt umiddelbart i hver medlemsstat.

25 — Jf. herved bl.a. dom af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 - C-403/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis.

26 — Jeg vil ikke afvise, at det forholder sig anderledes, hvis man undersøger hjemstedsaftalen, der i Forbundsrepublikken Tyskland blev ratificeret ved godkendelseslov af 19.12.1998 (BGBl. 1998 II, s. 2996), i forhold til tysk ret.

27 — Det skal herved påpeges, at der i den tyske udgave af ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, tales om »Beschäftigungsbedingungen«, hvilket svarer til den terminologi, der er anvendt i hjemstedsaftalens artikel 15.

54. Denne bestemmelse i den primære ret har således forrang for national tysk ret. I kraft af sine virkninger inter partes fritager hjemstedsaftalens artikel 15 desuden Forbundsrepublikken Tyskland for enhver forpligtelse til at anvende bestemmelserne i tysk arbejds- og sociallovgivning over for ansatte ved ECB.

55. Det skal understreges, at Domstolen i sine domme i sagerne Kommissionen mod Tyskland og Kommissionen mod Belgien, som vedrørte fortolkningen af vedtægten for EU-tjenestemænd, der er vedtaget ved en *forordning*, fandt, at den supplerende karakter af familietillæg, der oppebæres i henhold til vedtægten, i forhold til ydelser af samme art, der oppebæres fra anden side, er et bindende princip for medlemsstaterne, og at dets retsvirkninger ikke kan ophæves ved bestemmelser i national lovgivning.

56. Domstolen bemærkede for det første, at vedtægtens bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat opretholder en ordning, hvorefter der – med den begrundelse, at der for det pågældende barn kan opnås børnetilskud i henhold til vedtægten – ikke kan udbetales børnetilskud efter national lovgivning for børn, over for hvem den ellers ydelsesberettigede har forsørgerpligt, når vedkommende er gift med en tjenestegørende eller pensioneret tjenestemand eller en anden ansat og udøver eller har udøvet en lønnet beskæftigelse i medlemsstaten [28].

57. Den fastslog for det andet, at disse bestemmelser ligeledes er til hinder for, at der i en medlemsstat gælder en ordning, hvorefter børnetilskud i henhold til national lovgivning nedsættes med størrelsen af tilsvarende ydelser, der oppebæres i henhold til vedtægtens bestemmelser, i tilfælde hvor ægtefæller til tjenestemænd, pensionerede tjenestemænd eller andre ansatte udøver eller har udøvet en lønnet beskæftigelse i medlemsstaten, samt hvor tjenestemænd selv uden for deres institution udøver en lønnet beskæftigelse på deltid [29].

58. For at kunne besvare den forelæggende rets spørgsmål fyldestgørende er det under disse omstændigheder nødvendigt at omformulere de spørgsmål, denne ret har stillet. En gennemgang af alle de forelagte spørgsmål viser således, at den forelæggende ret i det væsentlige ønsker oplyst, om ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, der kun er nævnt subsidiært i de præjudicielle spørgsmål, er til hinder for, at Forbundsrepublikken Tyskland på grundlag af territorialprincippet i almindelighed tilkender ansatte ved ECB sociale sikringsydelser såsom de forældredagpenge, der er omhandlet i hovedsagen, i henhold til national lovgivning eller subsidiært, når der ikke er fastsat en sådan ydelse i ansættelsesvilkårene.

59. Jeg mener derfor, at det er nødvendigt at besvare dette omformulerede spørgsmål for at kunne løse tvisten i hovedsagen. Da dette spørgsmål vedrører EU-rettens fortolkning og anvendelse, har Domstolen kompetence til at besvare det. Den tyske regerings argumenter om, at anmodningen om præjudiciel afgørelse bør afvises, fordi hjemstedsaftalen er af folkeretlig karakter, og at Domstolen som følge heraf ikke har kompetence til at fortolke denne aftale i forbindelse med den præjudicielle procedure, der er fastsat i artikel 267 TEUF, kan således ikke tiltrædes.

B – *Forbundsrepublikken Tysklands mulighed for at tilkende ansatte ved ECB sociale sikringsydelser*

1. Den retlige karakter af ansættelsesvilkårenes bestemmelser

60. Det skal indledningsvis fremhæves, at ansættelsesforholdet mellem ECB og dens ansatte er fastlagt i ansættelsesvilkårene, som i henhold til ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, fastsættes af Styrelsesrådet på forslag af ECB's direktion. Ifølge ansættelsesvilkårenes artikel 9, litra a), reguleres ansættelsesforholdet

28 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 30.

29 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 35.

mellem ECB og dens ansatte af de ansættelseskontrakter, der indgås i overensstemmelse med bestemmelserne i disse ansættelsesvilkår. Som Domstolen har bemærket, er ordningen for arbejdsforholdet mellem ECB og dens ansatte af kontraktmæssig og ikke af vedtægtsmæssig karakter [30].

61. Det er også vigtigt at huske, at ansættelsesvilkårene ikke er vedtaget ved en forordning, men ved en »afgørelse« og derfor ikke har bindende virkning for medlemsstaterne, som den ikke er rettet til. Bestemmelserne i ansættelsesvilkårenes bestemmelser er dog – ligesom vedtægten for EU-tjenestemænd, der alene har til formål at regulere de retlige relationer mellem EU-institutionerne og deres tjenestemænd – bindende for ECB og dens ansatte og fastsætter rettigheder og forpligtelser for ECB's ansatte i lighed med dem, vedtægten for EU-tjenestemænd fastsætter for det europæiske embedsværk [31].

62. Det skal herved også påpeges, at ECB ifølge ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, selvstændigt fastsætter den ordning, der gælder for dens ansatte. Ordningen, som er defineret i ansættelsesvilkårene og i de administrative bestemmelser for personalet (artikel 21 i ECB's forretningsorden), er forskellig fra de regler, der gælder for tjenestemænd og for øvrige ansatte i Den Europæiske Union. Den er ligeledes uafhængig i forhold til medlemsstaternes retsordener [32].

63. I henhold til ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, kan ECB frit fastsætte ansættelsesvilkårene for sine ansatte, og disse vilkår omfatter ikke kun arbejdsvilkårene, men også de sociale sikringsydelser, som en person (eller dennes ydelsesberettigede pårørende) har ret til som ansat ved ECB [33]. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført i sit indlæg, er den lovgivningskompetence, som ECB indrømmes i ESCB-statutten med henblik på at fastsætte ansættelsesvilkårene for sine ansatte, ikke en lovvalgsregel, der som sådan udelukker anvendelsen af andre sociale sikringsordninger. ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, er efter min opfattelse en bestemmelse, der gør det muligt for ECB enten direkte eller indirekte at regulere anvendelsen af de forskellige sociale sikringsordninger på sine medarbejdere [34].

64. Det følger heraf, at den problematik, som den nationale ret har påpeget med hensyn til forholdet mellem den ordning, der er fastsat i ansættelsesvilkårene, og andre ordninger, heriblandt den, der er fastsat i den tyske sociallovgivning, ikke kan løses under ét. For at finde en passende løsning på denne problematik er det nødvendigt at undersøge de relevante kategorier af ydelser hver for sig [35].

30 — Dom af 14.10.2004, sag C-409/02 P, Pflugradt mod ECB, Sml. I, s. 9873, præmis 31-33 og den deri nævnte retspraksis. Det skal dog præciseres, at ECB som institution råder over et vidt skøn med hensyn til organiseringen af sine tjenestegrene og dette uanset den kontraktmæssige karakter af den retsakt, som danner grundlag for ansættelsesforholdet mellem Banken og dens ansatte. Jf. herved generaladvokat Légers forslag til afgørelse i sagen Pflugradt mod ECB, punkt 36 og den deri nævnte retspraksis.

31 — Jf. analogt Rettens kendelse af 18.4.2002, sag T-238/00, IPSO og USE mod ECB, Sml. II, s. 2237, præmis 48-50 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også dom af 10.6.1999, sag C-430/97, Johannes, Sml. I, s. 3475, præmis 19.

32 — Rettens dom af 22.10.2002, forenede sager T-178/00 og T-341/00, Pflugradt mod ECB, Sml. II, s. 4035, præmis 48. Jf. også kendelsen i sagen IPSO og USE mod ECB, præmis 48 og 49. Hvis der er lakuner i reglerne, skal ansættelsesvilkårene eller de administrative bestemmelser for ECB's personale fortolkes i lyset af retspraksis vedrørende vedtægten for EU-tjenestemænd. Jf. i denne retning Rettens dom af 20.11.2003, sag T-63/02, Cerafogli og Poloni mod ECB, Sml. II, s. 4929, præmis 51.

33 — Domstolen har bemærket, at familietillæg som led i vederlaget har tilknytning til arbejdsforholdet. Jf. i denne retning dommene i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 26, og i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 29.

34 — Dommene i sagerne Kommissionen mod Tyskland og Kommissionen mod Belgien og berøringsfladerne mellem de forskellige sociale sikringsordninger, der finder anvendelse på ECB's ansatte, bygger på antagelsen om, at tjenestemænd og ansatte i EU og i ECB også kan være omfattet af anvendelsesområdet for andre sociale sikringsordninger.

35 — Dette princip gælder også for anvendelsen af det system, der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1608/98 af 29.6.1998 (EFT L 209, s. 1), og ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1). Jf. navnlig kapitel 1-8 i disse forordninger, der vedrører de forskellige kategorier af ydelser.

2. Ansættelsesvilkårenes anvendelsesområde

65. Ansættelsesvilkårenes personelle anvendelsesområde er fastlagt i artikel 1, stk. 1, heri. Som det fremgår af denne artikel, forstås der ved begrebet ansat enhver person, som har indgået en ansættelseskontrakt med ECB på ubestemt tid eller for en periode på over et år, og som er indtrådt i tjenesten ved ECB. Bilag IIa og IIb til ansættelsesvilkårene indeholder desuden særlige betingelser for kortfristede kontrakter (på under et år) og for deltagere i det såkaldte »Graduate Programme«.

66. Det skal herved påpeges, at personer, der har indgået en kortfristet kontrakt (»midlertidigt« ansatte) med ECB, og som er omfattet af de særlige betingelser i bilag IIb, ifølge bestemmelserne i ansættelsesvilkårenes artikel 1 synes at falde uden for ansættelsesvilkårenes personelle anvendelsesområde, hvorved de adskiller sig fra deltagerne i »Graduate Programme«, som er omfattet af ansættelsesvilkårene, medmindre andet er fastsat i bilag IIa. Jeg udleder heraf, at midlertidigt ansatte ikke indgår i kategorien ansatte ved ECB, som er omfattet af artikel 4c i forordning nr. 549/69[36], hvorefter de privilegier og immuniteter, der er fastsat for tjenestemænd og øvrige ansatte i EU ved protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, også gælder for ECB's personale.

67. Med hensyn til ansættelsesvilkårenes materielle anvendelsesområde vil jeg indledningsvis minde om, at ECB i overensstemmelse med sin lovgivningskompetence på området har bestemt i ansættelsesvilkårenes artikel 9, litra c), at ansættelsesvilkårene ikke er underlagt nogen national retsorden. I henhold til denne bestemmelse kan den nationale lovgivning om social sikring, som er baseret på, at der foreligger et ansættelsesforhold, således hverken anvendes i forhold til ECB som arbejdsgiver eller i forhold til denne institutions ansatte som lønmodtagere. Bestemmelserne i de obligatoriske nationale socialsikringsordninger finder som følge heraf ikke anvendelse på ansatte ved ECB.

68. Hvordan forholder det sig så med de ydelser, der ikke tildeles på grundlag af ansættelsesforholdet? Disse ydelser omfatter ydelser, der tildeles på grundlag af ordninger, som ECB's ansatte selv har valgt at tilslutte sig, ydelser, som den ansatte ikke modtager i sin egenskab af ansat ved ECB[37], og ydelser, der tilkendes den ansatte på grundlag af territorialprincippet.

3. De forskellige kategorier af ydelser, der er fastsat i ansættelsesvilkårene

69. Det fremgår af ansættelsesvilkårene, at ansatte ved ECB skal tilsluttes ECB's syge- og ulykkesforsikringsordning. Da der er tale om et krav, finder tilsvarende obligatoriske nationale ordninger ikke anvendelse.

70. En gennemgang af ansættelsesvilkårene viser dog, at der er mange berøringspunkter mellem den ordning, der er indført ved ansættelsesvilkårene, og ordningen i den nationale lovgivning. Som det fremgår af ansættelsesvilkårene, udbetaler ECB de familietillæg og den arbejdsløshedsunderstøttelse, der er omhandlet i vilkårenes fjerde og sjette del, subsidiært i forhold til tilsvarende ydelser, der udbetales af andre organer.

36 — Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) af 25.3.1969 om fastsættelse af de grupper af De Europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte, på hvilke bestemmelserne i artikel 12, artikel 13, stk. 2, og artikel 14 i protokollen vedrørende Fællesskabernes privilegier og immuniteter skal finde anvendelse (EFT 1969 I, s. 108), som ændret ved Rådets forordning (EF, EKSF, Euratom) nr. 1198/98 af 5.6.1998 (EFT L 166, s. 3). Det skal præciseres, at der på EU-rettens nuværende udviklingstrin er tale om artikel 11, artikel 12, stk. 2, og artikel 13 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter.

37 — Der er navnlig tale om ydelser, som den ansatte har ret til som tidligere medlem af en social sikringsordning eller som ydelsesberettiget pårørende til et sådant medlem.

71. Det fremgår herved af ansættelsesvilkårene, at den ansatte ved ECB på forhånd skal have ansøgt den kompetente myndighed eller det kompetente organ om ydelser fra anden side for at have ret til disse ydelser, og at den ansatte skal have underrettet ECB om ydelsesbeløbet. ECB udbetaler således kun tilsvarende ydelser af supplerende art.

72. Disse lovgivningsmæssige valg viser efter min opfattelse, at den ordning, der er indført ved ansættelsesvilkårene, er af en sådan art, at det kan konkluderes, at der i hvert fald ikke for familieydelsernes vedkommende er tale om en eksklusiv eller primær ordning, men om en ordning, der supplerer andre sociale sikringsordninger. Det gælder også for sociale sikringsydelser, der tildeles den ansatte selv, og ikke kun for ydelser, der tilkendes den ansattes familiemedlemmer eller ydelsesberettigede pårørende.

73. På denne baggrund mener jeg til forskel fra Kommissionen og ECB ikke, at der er tungtvejende institutionelle grunde vedrørende ECB's uafhængighed til at fortolke ansættelsesvilkårene således, at det ikke er muligt at tilkende forældredagpenge som dem, der er omhandlet i hovedsagen, i henhold til den gældende nationale lovgivning. Det skal understreges, at det ifølge ansættelsesvilkårene for ECB's og EU's ansatte er tilladt at anvende andre sociale sikringsordninger for disse ansatte [38].

74. I betragtning af disse omstændigheder, hvoraf det fremgår, at den ordning, der er indført ved ansættelsesvilkårene, først og fremmest er af supplerende art, kan jeg ikke tilslutte mig ECB's argument om, at det er nødvendigt at sikre ECB's uafhængighed og at gøre det muligt for ECB at fungere uhindret på hjemstedet i Frankfurt am Main, hvilket ifølge ECB er grunden til, at dens medarbejdere systematisk bør udelukkes fra tysk arbejds- og sociallovgivning. Det er således ECB selv, der forpligter de ansatte til at indgive ansøgninger til andre organer for at få adgang til ydelser, som ECB kun udbetaler som supplement.

75. Når ydelser som de familieydelser, der er fastsat i ansættelsesvilkårene, er subsidiære i forhold til ydelser, der modtages fra anden side, mener jeg i øvrigt ikke, at en fortolkning, hvorefter ansættelsesvilkårene systematisk udelukker anvendelsen af den nationale lovgivning om social sikring, kan begrundes i behovet for at skabe lighed mellem EU-tjenestemænd og -ansatte af forskellige nationaliteter.

76. Selv om et af målene med bestemmelserne i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter er at sikre ligebehandling på lønområdet mellem EU's tjenestemænd og øvrige ansatte, der ikke er underlagt national indkomstbeskatning og som udgangspunkt heller ikke er omfattet af de nationale socialsikringsregler, er det ikke muligt at opfylde dette mål og skabe lighed mellem medlemsstaterne, når de tillæg, som ECB udbetaler som led i ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte, er af supplerende art [39].

77. Det må derfor fastslås, at ansættelsesvilkårene generelt set ikke udelukker, at der anvendes nationale socialsikringsordninger. Den ordning, der er indført ved ansættelsesvilkårene, har således to konsekvenser. På den ene side fremgår det af ansættelsesvilkårene, at den nationale lovgivning om social sikring med hensyn til pension og syge- og ulykkesforsikring ikke finder anvendelse på ECB's ansatte [40]. På den anden side udgør ansættelsesvilkårene som tidligere nævnt en supplerende og subsidiær ordning hvad angår tilkendelse af de tillæg og godtgørelser, der er omhandlet i ansættelsesvilkårenes fjerde og sjette del.

38 — Jf. bl.a. artikel 67 og 68 i vedtægten for EU-tjenestemænd.

39 — Jf. med hensyn til disse mål dom af 16.12.1960, sag 6/60, Humblet mod Den Belgiske Stat, Sml. 1954-1964, s. 207, org.ref.: Rec. s. 1125, på s. 1157. Jf. også generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse i sag C-558/10, Bourgès-Maunoury og Heintz (gift med Bourgès-Maunoury), der verserer for Domstolen, punkt 30 og den deri nævnte retspraksis.

40 — Ansættelsesvilkårenes bestemmelser om invaliditetsydelse er efter min opfattelse ikke særlig præcise.

4. Virkningen af artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder for ansættelsesvilkårenes fortolkning

78. For fuldstændighedens skyld vil jeg endelig undersøge de situationer, hvor ECB's ansatte som følge af, at ECB ikke har fastsat bestemmelser herom, har mulighed for at modtage visse ydelser, enten fordi de selv har valgt at tilslutte sig en særlig ordning [41], eller på grund af territorialprincippet, hvilket er tilfældet med forældredagpengene i den foreliggende sag. Det er især i den forbindelse tvingende nødvendigt, at der tages hensyn til bestemmelserne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

79. Det er således vigtigt at sikre overholdelsen af artikel 34, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter retten til adgang til sociale sikringsydelser skal respekteres i de tilfælde, der er nævnt i denne bestemmelse [42]. Ifølge denne bestemmelse og indholdet af ansættelsesvilkårenes artikel 9, litra c), hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at ansættelsesvilkårene er underlagt de generelle EU-retlige principper, kan ansættelsesvilkårene ikke fortolkes således, at de sociale ydelser, der er fastsat i national lovgivning, ikke finder anvendelse på ansatte eller tidligere ansatte ved ECB, når ECB ikke udbetaler en sammenlignelig ydelse [43].

80. Denne fortolkning understøttes i øvrigt af det ræsonnement, som Domstolen har fulgt i sin retspraksis efter Bosmann-dommen. Denne retspraksis vedrører ganske vist grænseoverskridende sagsforhold i en helt anden retlig sammenhæng [44], men jeg mener alligevel, at det komplementaritetsprincip, som Domstolen har opstillet på socialsikringsområdet, hvorefter bopælsmedlemsstaten ikke kan fratages muligheden for at tildele familieydelser til personer, som er bosat på dens område, er relevant i den foreliggende sag [45]. Det fremgår således klart af Domstolens ræsonnement, at den nævnte medlemsstat ikke mister muligheden for at tilkende sociale ydelser på grundlag af territorialprincippet, blot fordi den berørte person er omfattet af en anden social sikringsordning.

81. Hvad nærmere angår de forældredagpenge, der er omhandlet i hovedsagen, skal det endvidere påpeges, at forældreorloven ifølge ansættelsesvilkårenes artikel 29 skal opfylde de krav, der stilles i direktivet om forældreorlov. Det kan dog ikke udledes heraf, at den omstændighed, at ansættelsesvilkårene ikke indeholder nogen bestemmelse om forældredagpenge – hvilket også ligger uden for rammerne af direktivets mindstekrav – bevirker, at den pågældende medlemsstat fratages muligheden for at tilkende forældredagpenge på grundlag af territorialprincippet.

41 — Det fremgår eksempelvis af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, at den plejeforsikring, der er fastsat i den tyske lovgivning, er en sådan ordning, som ECB's ansatte selv kan vælge at tilslutte sig. Den tyske plejeforsikring er nærmere beskrevet i dom af 8.7.2004, forenede sager C-502/01 og C-31/02, Gaumann-Cerri og Barth, Sml. I, s. 6483, præmis 3-7.

42 — Ifølge nævnte charters artikel 51 er bestemmelserne heri rettet til Unionen og til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Som det fremgår af chartrets præambel, indfører det i øvrigt ikke nye rettigheder, men bekræfter de rettigheder, der bl.a. følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser. De EU-retlige bestemmelser skal som følge heraf fortolkes i overensstemmelse med nævnte charters bestemmelser.

43 — Jeg skal påpege, at en sådan fortolkning vil være temmelig uheldig, eftersom den vil betyde, at ansatte ved ECB, der deltager i »Graduate Programme«, ikke vil være berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse efter den relevante nationale socialsikringsordning, hvis de bliver arbejdsløse, selv om de ifølge bestemmelserne i bilag IIa til ansættelsesvilkårene ikke kan modtage understøttelse fra ECB.

44 — Det skal i den forbindelse påpeges, at dom af 16.12.2004, sag C-293/03, My, Sml. I, s. 12013, og af 16.2.2006, sag C-185/04, Öberg, Sml. I, s. 1453, som den forelæggende ret har henvist til, til forskel fra den foreliggende sag vedrørte situationer, hvor den pågældende var fratrådt sin stilling ved en EU-institution.

45 — Jf. Bosmann-dommen, præmis 31. Jf. bl.a., for så vidt angår lovgivningen om social sikring, dom af 12.6.1986, sag 302/84, Ten Holder, Sml. s. 1821, præmis 19-21, og af 11.11.2004, sag C-372/02, Adanez Vega, Sml. I, s. 10761, præmis 18. Jf. også dom af 16.7.2009, sag C-208/07, von Chamier-Glisczinski, Sml. I, s. 6095, præmis 55 og 56, og punkt 55 i generaladvokat Mazáks forslag til afgørelse i de forenede sager C-611/10 og C-612/10, Hudzinski og Wawrzyniak, hvori der blev afsagt dom den 12.6.2012.

82. Det fremgår tværtimod af § 4, stk. 1, i den aftale, der er indeholdt i dette direktiv, at medlemsstaterne har mulighed for at opretholde eller indføre bestemmelser, der er gunstigere end dem, der er fastsat i denne aftale. Jeg mener på dette grundlag ikke, at ansættelsesvilkårene kan forstås således, at de forbyder, at en ansat ved ECB tilkendes forældredagpenge, eftersom der ikke er fastsat en sådan ydelse i disse vilkår.

83. Jeg mener videre, at det strider mod artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder at fortolke ansættelsesvilkårene således, at de indfører en eksklusivordning, som er til hinder for, at den nationale sociallovgivning finder anvendelse på ECB's medarbejdere. Det skal fremhæves, at en sådan fortolkning, som kun bygger på ansættelsesforholdet mellem den berørte person og ECB, i henhold til bestemmelserne vedrørende midlertidigt ansatte vil resultere i, at denne person mister enhver social dækning ud over den, der følger af syge- og ulykkesforsikringen og forsikringen mod erhvervssygdomme og arbejdsulykker [46].

84. Jeg mener under disse omstændigheder, at Forbundsrepublikken Tyskland frit kan tilkende ansatte ved ECB sociale ydelser, forudsat at tilkendelsen af disse ydelser ikke er knyttet til en erhvervsmæssig beskæftigelse i henhold til national lovgivning, og ECB ikke tildeler en sammenlignelig ydelse af eksklusiv karakter.

85. Det skal dog understreges, at Forbundsrepublikken Tyskland ifølge hjemstedsaftalens artikel 15 ikke har pligt til at anvende sin lovgivning på området på ECB's ansatte. Det følger heraf, at anvendelsen af bestemmelserne i national ret, for så vidt som tildelingsbetingelserne er opfyldt, samt beløbet af den tilkendte ydelse henhører under national ret.

V – Forslag til afgørelse

86. Under hensyn til det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, Hessisches Landessozialgericht har forelagt, således:

»Artikel 36, stk. 1, i protokollen om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at Forbundsrepublikken Tyskland på grundlag af territorialprincippet tilkender ansatte ved Den Europæiske Centralbank sociale ydelser som de forældredagpenge, der er omhandlet i hovedsagen, i henhold til national lovgivning, medmindre ansættelsesvilkårene for Den Europæiske Centralbanks ansatte indeholder en bestemmelse om en sådan ydelse, som er af eksklusiv karakter.«

46 — Ansættelsesvilkårene for midlertidigt ansatte er indeholdt i bilag IIb til ansættelsesvilkårene, hvori der kun sikres en sådan begrænset dækning i den del af bilaget, der har overskriften »Social sikring«.