CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 24 mei 2012 [1]

Zaak C-62/11

Land Hessen
tegen
Florence Feyerbacher

[verzoek van het Hessische Landessozialgericht (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Voorrechten en immuniteiten van Unie — Juridische aard van zetelovereenkomst van Europese Centrale Bank — Publiekrechtelijke overeenkomst — Geen werking erga omnes — Statuten van Europees Stelsel van centrale banken — Artikel 36, lid 1 — Arbeidsvoorwaarden van personeel van Europese Centrale Bank — Geen exclusief karakter — Toepasselijkheid op personeelsleden van Europese Centrale Bank van bepalingen van Duits sociaal recht die voorzien in toekenning van socialezekerheidsuitkeringen aan deze personeelsleden — Handvest van grondrechten van Europese Unie — Artikel 34 — Recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen”

I – Inleiding

1. Kan de Bondsrepubliek Duitsland aan personeelsleden van de Europese Centrale Bank socialezekerheidsuitkeringen toekennen? Dat is in wezen de vraag van het Hessische Landessozialgericht (Duitsland) aan het Hof.

2. De verwijzende rechter vraagt zich meer bepaald af wat de juridische aard is van de Overeenkomst van 18 september 1998 tussen de Duitse regering en de Europese Centrale Bank (ECB) inzake de zetel van deze instelling (hierna: „zetelovereenkomst”). [2] Voorts benadrukt hij de noodzaak om, rekening houdend met artikel 36, lid 1, van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna: „ESCB-statuten”) [3], de draagwijdte van de arbeidsvoorwaarden van het ECB-personeel af te bakenen.

3. De prejudiciële vragen zijn gerezen in een geding tussen F. Feyerbacher, een ECB-personeelslid met de Duitse nationaliteit en woonplaats in Duitsland, en het Land Hessen over de weigering van dit Land om Feyerbacher een ouderschapstoelage toe te kennen.

4. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft dus de juridische aard van de zetelovereenkomst, in het bijzonder de vraag of deze overeenkomst al dan niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Voorts is daarin de vraag aan de orde of artikel 15 van de zetelovereenkomst – dat krachtens artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten de toepassing uitsluit van het materiële en procedurele arbeids-

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — BGBl. 1998 II, blz. 2745. De Duitse taalversie van de zetelovereenkomst, die de enige authentieke versie is, en een vertaling in het Engels zijn eveneens beschikbaar op de ECB-website.

3 — Het betreft Protocol nr. 4, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 230).

en sociaal recht van de Bondsrepubliek Duitsland op de door de raad van bestuur van de ECB vastgestelde arbeidsvoorwaarden van het ECB-personeel (hierna: „ECB-arbeidsvoorwaarden”)[4] – een conflictregel is die zich ertegen verzet dat deze lidstaat op grond van het territorialiteitsbeginsel in zijn nationale wetgeving bepaalde gezinstoelagen, zoals de ouderschapstoelage, toekent aan op zijn grondgebied wonende ECB-personeelsleden.

5. Dienaangaande benadruk ik dat in casu de vraag centraal staat of en, in voorkomend geval, in hoeverre het ingevolge artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten de Bondsrepubliek Duitsland vrijstaat om haar nationale wetgeving toe te passen om aan ECB-personeelsleden socialezekerheidsuitkeringen toe te kennen ter aanvulling van die bedoeld in de ECB-arbeidsvoorwaarden.

II – Rechtskader

A – *Unierecht*

1. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

6. Het recht op socialezekerheidsvoorzieningen is gewaarborgd in artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.[5] Dat artikel bepaalt:

„1. De Unie erkent en eerbiedigt onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden in omstandigheden zoals moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, alsmede bij verlies van arbeid.

2. Eenieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar legaal verplaatst, heeft recht op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.

[...]”

2. ESCB-statuten

7. De externe werkzaamheden van de ECB worden in artikel 23 omschreven. De ECB mag met name „betrekkingen aangaan met centrale banken en financiële instellingen in andere landen en, waar passend, met internationale organisaties”.

8. Artikel 24, met als titel „Overige werkzaamheden”, bepaalt dat de ECB, naast de uit haar taak voortvloeiende werkzaamheden, „werkzaamheden [mag] verrichten voor eigen administratieve doeleinden en ten behoeve van [haar] personeel”.

4 — Op 9 juni 1998 heeft de raad van bestuur van de ECB op grond van artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten de arbeidsvoorwaarden van het ECB-personeel vastgesteld (PB 1999, L 125, blz. 32), die meermaals zijn gewijzigd. De arbeidsvoorwaarden zijn niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Zij zijn echter in het Engels voor het publiek toegankelijk op de ECB-website.

5 — Ook al is de zetelovereenkomst eerder gesloten en bestrijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde toelage een periode die volledig voorafgaat aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, omwille van de duidelijkheid bevat het rechtskader de teksten van primair recht in de versie van na deze datum. Uitgezonderd het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat door de inwerkingtreding van dat Verdrag een bindend karakter heeft verkregen, zijn de voor mijn analyse relevante bepalingen immers grotendeels dezelfde gebleven als de bepalingen die vóór die datum van kracht waren.

9. Artikel 35, leden 1 en 4, van de ESCB-statuten bepaalt:

„35.1. De handelingen en nalatigheden van de ECB zijn onderworpen aan toetsing en uitlegging door het Hof van Justitie in de gevallen en onder de voorwaarden vastgesteld in het Verdrag. [...]

[...]

35.4. Het Hof van Justitie is bevoegd uitspraak te doen krachtens een arbitragebeding vervat in een door of namens de ECB gesloten publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst."

10. Artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten bepaalt dat de „raad van bestuur [...] op voorstel van de directie de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de ECB [vaststelt]".

11. Artikel 39 van deze statuten luidt:

„De ECB geniet op het grondgebied van de lidstaten de voorrechten en immuniteiten die nodig zijn voor de vervulling van haar taken, overeenkomstig de bepalingen van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie."

3. Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie

12. Artikel 14 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie[6] luidt:

„Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen en na raadpleging van de betrokken instellingen de regeling vast inzake de sociale voorzieningen, welke op de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie van toepassing zijn."

13. Artikel 22, eerste alinea, van het Protocol bepaalt dat dit van toepassing is op de ECB, de leden van haar organen en haar personeel, onverminderd de bepalingen van de ESCB-statuten.

4. Zetelovereenkomst

14. Volgens de vijfde alinea van de aanhef van de zetelovereenkomst heeft deze tot doel de voorrechten en immuniteiten van de ECB in de Bondsrepubliek Duitsland vast te leggen overeenkomstig het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten.[7]

15. Artikel 15 van de zetelovereenkomst, met als titel „Niet-toepasselijkheid van het Duitse arbeids- en sociaal recht", luidt:

„In het licht van artikel 36 van de [ESCB-statuten] zijn de arbeidsvoorwaarden van de leden van het directiecomité en de personeelsleden niet onderworpen aan het materiële en procedurele arbeids- en sociaal recht van de Bondsrepubliek Duitsland."

16. Artikel 21 van de zetelovereenkomst bepaalt dat bij onenigheid tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de ECB over de uitlegging of de toepassing van deze overeenkomst, elke partij bij de overeenkomst deze onenigheid overeenkomstig artikel 35, lid 4, van de ESCB-statuten aan het Hof kan voorleggen.

6 — Het betreft Protocol nr. 7, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 266; hierna: „Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten").

7 — Ten tijde van de ondertekening van deze overeenkomst betrof het meer bepaald het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen van 8 april 1965 (PB 1967, 152, blz. 13) in de bij het EG-Verdrag en het Euratom-Verdrag gevoegde versie.

5. ECB-arbeidsvoorwaarden

17. De personele werkingssfeer van de ECB-arbeidsvoorwaarden [8] is omschreven in deel 1 ervan, met als titel „Algemene bepalingen". Artikel 1 van de ECB-arbeidsvoorwaarden bepaalt:

„Als ‚personeelslid' van de [ECB] wordt beschouwd eenieder die met de ECB een arbeidsovereenkomst heeft gesloten voor onbepaalde tijd of voor een bepaalde tijd van meer dan een jaar, en in dienst is getreden."

18. Artikel 9, dat is opgenomen in deel 2 van de ECB-arbeidsvoorwaarden, met als titel „Arbeidsverhoudingen", bepaalt:

„(a) Arbeidsverhoudingen tussen de ECB en haar personeelsleden worden geregeld door in overeenstemming met de onderhavige arbeidsvoorwaarden gesloten arbeidsovereenkomsten. [...]

[...]

(c) De arbeidsvoorwaarden worden niet door enig specifiek nationaal recht beheerst. De ECB past toe: i) de algemene rechtsbeginselen die de lidstaten gemeen hebben, ii) de algemene beginselen van gemeenschapsrecht [...] en iii) de [...] verordeningen en richtlijnen [...] betreffende sociaal beleid. [...]"

19. Deel 3 van de ECB-arbeidsvoorwaarden heeft als titel „Basissalaris en toelagen". Met betrekking tot de in de artikelen 15 tot en met 20 van de ECB-arbeidsvoorwaarden bedoelde toelagen – te weten de kostwinnerstoelage, de kindertoelage, de ontheemdingstoelage, de schooltoelage en de toelage voor nog niet leerplichtige kinderen – preciseert artikel 21 dat „deze toelagen [...] aanvullend [zijn] op andere soortgelijke toelagen uit andere bron". ECB-personeelsleden moeten „deze toelagen, die in mindering komen op die welke door de ECB zijn verschuldigd", eveneens aanvragen en er opgave van doen.

20. In deel 4 van de ECB-arbeidsvoorwaarden, met als titel „Uitkeringen bij aanstelling en beëindiging van de dienst", is artikel 24 opgenomen, dat preciseert dat de in de artikelen 22 en 23 bedoelde uitkeringen aanvullend zijn op „andere soortgelijke uitkeringen uit andere bron". ECB-personeelsleden moeten „deze uitkeringen, die in mindering komen op die welke door de ECB zijn verschuldigd", eveneens aanvragen en er opgave van doen.

21. Volgens artikel 29 van de ECB-arbeidsvoorwaarden, dat is opgenomen in deel 5 ervan, met als titel „Arbeidsduur en verlof", hebben ECB-personeelsleden „recht op onbetaald ouderschapsverlof dat ten minste aan richtlijn 96/34/EG[9] voldoet".

22. Deel 6 van de ECB-arbeidsvoorwaarden, met als titel „Sociale zekerheid", bevat regels inzake onder meer loon bij afwezigheid wegens ziekte of ongeval, de invaliditeitsuitkering en de ziektekosten- en ongevallenverzekering.

8 — Vrije vertaling van de op de ECB-website beschikbare Engelse taalversie.

9 — Richtlijn van de Raad van 3 juni 1996 betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof (PB L 145, blz. 4).

23. Deel 6 bevat eveneens bepalingen betreffende uitkeringen, te weten de maandelijkse werkloosheidsuitkering, de kostwinnerstoelage en een dekking door de stelsels van ziektekosten- en ongevallenverzekering van de ECB, waarop personeelsleden die werkloos zijn, na de ontbinding van hun overeenkomst met de ECB recht hebben. Uit artikel 36 van de ECB-arbeidsvoorwaarden blijkt echter dat deze „uitkeringen [...] aanvullend [zijn] op andere soortgelijke toelagen uit andere bron". ECB-personeelsleden moeten „deze toelagen, die in mindering komen op die welke door de ECB zijn verschuldigd", eveneens aanvragen en er opgave van doen.

B – *Nationaal recht*

24. § 1, lid 1, van het Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (wet op de ouderschapstoelage en het ouderschapsverlof) van 5 december 2006 (hierna: „BEEG") [10] luidt:

„Rechthebbende op een ouderschapstoelage is:

1. degene die zijn woonplaats of gewone verblijfplaats in Duitsland heeft,

2. een huishouding voert met een kind te zijnen laste,

3. dit kind zelf verzorgt en opvoedt, en

4. geen of geen voltijdse beroepsactiviteit verricht."

25. § 1, lid 2, punt 3, BEEG betreft het geval van een buiten Duitsland uitgeoefende activiteit:

„Rechthebbende op een ouderschapstoelage is eveneens degene die niet aan de voorwaarden van lid 1, punt 1, voldoet, en

[...]

3. Duits staatsburger is en slechts tijdelijk bij een internationale of supranationale instelling werkt, in het bijzonder ambtenaren die verlof hebben gekregen overeenkomstig de federale detacheringsrichtlijnen, of degene die tijdelijk een [...] toegewezen activiteit in het buitenland uitoefent."

26. Met betrekking tot de inaanmerkingneming van vergelijkbare uitkeringen bepaalt § 3, lid 3, eerste volzin, BEEG:

„Uitkeringen die vergelijkbaar zijn met de ouderschapstoelage, waarop de overeenkomstig § 1 rechthebbende persoon buiten Duitsland of jegens een internationale of supranationale instelling recht heeft, worden aangerekend op de ouderschapstoelage, indien zij worden uitgekeerd voor dezelfde periode en de verordeningen die op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn vastgesteld, niet van toepassing zijn."

10 — BGBl. 2006 I, blz. 2748.

III – Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

27. Feyerbacher heeft de Duitse nationaliteit en woont in Duitsland, waar zij, alvorens bij de ECB in dienst te treden, een beroepsactiviteit heeft uitgeoefend. Als ECB-personeelslid ontvangt zij een salaris dat is onderworpen aan de gemeenschapsbelasting, valt zij onder de ECB-personeelsregeling die is vastgesteld in de ECB-arbeidsvoorwaarden en is zij niet meer onderworpen aan de Duitse sociale zekerheid.

28. Aangezien in de ECB-arbeidsvoorwaarden niet is voorzien in een ouderschapstoelage, heeft Feyerbacher na de geboorte van haar kind op 5 september 2008 op grond van § 1, lid 1, BEEG bij de Duitse autoriteiten een ouderschapstoelage aangevraagd op basis van haar ECB-salaris, of subsidiair de wettelijke minimumtoelage van 300 EUR per maand.

29. Tot staving van haar verzoek heeft Feyerbacher betoogd dat zij aan de in § 1, lid 1, BEEG gestelde toekenningsvoorwaarden voldeed, aangezien zij haar woonplaats in Duitsland had, daar haar kind opvoedde en tijdens de door de toelage bestreken periode geen voltijdse beroepsactiviteit uitoefende.

30. Bij beschikking van 4 december 2008 en beschikking op bezwaar van 8 januari 2009 heeft het Land Hessen het verzoek afgewezen op grond dat Feyerbacher overeenkomstig het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten en artikel 15 van de zetelovereenkomst onder het Unierecht valt, en niet onder het Duitse arbeids- of sociaal recht. Het ECB-personeel heeft in beginsel dus geen recht op de ouderschapstoelage. Voorts heeft de betrokken autoriteit opgemerkt dat Feyerbacher in Duitsland ook niet belastingplichtig is.

31. Feyerbacher heeft tegen deze beschikkingen beroep ingesteld bij het Sozialgericht Frankfurt (rechtbank van eerste aanleg te Frankfurt, bevoegd voor sociale zaken). Tot staving van haar beroep heeft Feyerbacher eveneens betoogd dat de zetelovereenkomst lang vóór de inwerkingtreding van het BEEG was gesloten, en dat derhalve daaruit geen uitsluiting van de ouderschapstoelage kon voortvloeien. Aangezien zij bij de ECB met een overeenkomst voor bepaalde tijd is tewerkgesteld, gaat het voorts om een tijdelijke activiteit in de zin van § 1, lid 2, punt 3, BEEG. Volgens haar moet eveneens rekening worden gehouden met § 3, lid 3, BEEG, waarin wordt bepaald in welke gevallen door de betrokkene in het buitenland van een internationale of supranationale organisatie ontvangen vergelijkbare uitkeringen in mindering worden gebracht op de Duitse ouderschapstoelage.

32. Bij vonnis van 30 september 2009 heeft het Sozialgericht Frankfurt het beroep toegewezen en de beschikkingen van 4 december 2008 en 8 januari 2009 nietig verklaard. Volgens deze rechtbank voldoet Feyerbacher aan de in § 1, lid 1, BEEG gestelde voorwaarden voor toekenning van de betrokken toelage.

33. Het Sozialgericht Frankfurt heeft geoordeeld dat alleen de wet, door middel van een bijzondere bepaling, een categorie personen kan uitsluiten van de uitkeringen krachtens het BEEG. Het heeft geoordeeld dat artikel 15 van de zetelovereenkomst evenwel geen dergelijke bepaling is, aangezien het recht op de ouderschapstoelage niet is opgenomen in de arbeidsvoorwaarden van de ECB-personeelsleden waarop dit artikel van toepassing is. Voorts is de weigering in de onderhavige zaak om aan Feyerbacher de toelage toe te kennen ook niet gerechtvaardigd, aangezien het ECB-personeel niet in aanmerking komt voor socialeverzekeringsuitkeringen, socialebijstandsuitkeringen en uitkeringen voor maatschappelijke emancipatie, waar de betrokken ouderschapstoelage deel van uitmaakt. In casu is er dus geen sprake van cumulatie van uitkeringen.

34. Het Hessische Landessozialgericht, waarbij tegen dit vonnis hoger beroep is ingesteld, heeft geoordeeld dat Feyerbacher voldoet aan de in § 1, lid 1, BEEG bedoelde voorwaarden en aldus in aanmerking moet komen voor de ouderschapstoelage, tenzij een bijzondere bepaling die voldoet aan de vereisten van de wet, de toepassing ervan uitsluit. Deze rechterlijke instantie sluit niet uit dat artikel 15 van de zetelovereenkomst een dergelijke bepaling kan zijn.

35. Daarop heeft het Hessische Landessozialgericht bij op 10 februari 2011 ter griffie van het Hof ingeschreven beslissing de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Maakt de [zetelovereenkomst] deel uit van het Unierecht, welk Unierecht voorrang heeft boven het nationale recht, of gaat het om een internationale overeenkomst?

2) Moet artikel 15 van de zetelovereenkomst juncto artikel 36 van de [ESCB-statuten] restrictief aldus worden uitgelegd dat de toepasselijkheid van Duits sociaal recht dat aanspraak verleent op uitkeringen, uitsluitend dan uitgesloten is voor personeelsleden van de ECB, wanneer de personeelsleden overeenkomstig de [ECB-arbeidsvoorwaarden] aanspraak hebben op een vergelijkbare sociale uitkering ten laste van de ECB?

3) Ingeval de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

   a) Moeten de genoemde bepalingen aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van een nationale bepaling die voor de toekenning van gezinstoelagen uitsluitend het territorialiteitsbeginsel toepast?

   b) Gelden de overwegingen van het Hof van Justitie in de zaak Bosmann (arrest van 20 mei 2008, Bosmann, C-352/06, Jurispr. blz. I-3827, punten 31-33) ook voor de toepassing van genoemde bepalingen? Wordt door artikel 15 van de zetelovereenkomst juncto artikel 36 van de [ESCB-statuten] de Bondsrepubliek Duitsland niet de bevoegdheid ontzegd om op haar grondgebied gevestigde personeelsleden van de ECB gezinstoelagen toe te kennen?”

36. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Feyerbacher, de Duitse regering, de Europese Commissie en de ECB. Geen van de partijen heeft om een mondelinge behandeling verzocht.

IV – Analyse

A – *Zetelovereenkomst*

1. Juridische aard van de zetelovereenkomst

37. Meteen zij opgemerkt dat de kwalificatie van de zetelovereenkomst als rechtshandeling niet zonder problemen is. Zoals blijkt uit de bij het Hof ingediende opmerkingen, zijn er twee mogelijke kwalificaties, namelijk een internationale overeenkomst die op grond van de nationale goedkeuringswet dezelfde rang heeft als een federale wet in formele zin, dan wel een Unierechtelijke handeling die als zodanig voorrang heeft op het nationale recht. Mijn voorkeur gaat uit naar de tweede kwalificatie.

38. Wat allereerst de onafhankelijkheid van de ECB betreft, zij opgemerkt dat zij is gewaarborgd door artikel 130 VWEU en artikel 7 van de ESCB-statuten. Blijkens de rechtspraak van het Hof heeft de onafhankelijkheid van de ECB, die tot doel heeft de vervulling van haar taken te waarborgen, echter niet tot gevolg dat zij volledig losstaat van de Unie en buiten elke rechtsregel van de Unie valt.[11] De

11 — Arrest van 10 juli 2003, Commissie/ECB (C-11/00, Jurispr. I-7147, punt 135). Voor een analyse van de verschillende aspecten van de onafhankelijkheid van de ECB, zie de punten 150-155 van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in deze zaak en Gaitanides, C., *Das Recht der Europäischen Zentralbank. Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, blz. 55 e.v. Zie ook naar analogie arrest van 10 juli 2003, Commissie/EIB (C-15/00, Jurispr. blz. I-7281, punten 101 en 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

ECB kan dus niet worden beschouwd als een intergouvernementele organisatie met een zogenaamde „functionele" bevoegdheid naar internationaal recht. Integendeel, aanvankelijk was de ECB een instelling sui generis [12], en bij de huidige stand van het Unierecht is de ECB op grond van artikel 13 VEU een instelling van de Unie [13] die haar bevoegdheden ontleent aan het primaire recht.

39. De onafhankelijkheid van de ECB is dus geen doel op zich, maar streeft een specifiek doel na. Het beginsel van onafhankelijkheid strekt er met name toe de ECB in staat te stellen om het doel van prijsstabiliteit efficiënt na te streven en in overeenstemming met dit doel het economische beleid van de Unie te ondersteunen, zoals artikel 127 VWEU vereist. [14]

40. Tevens zij eraan herinnerd dat de ECB overeenkomstig artikel 282, lid 3, VWEU en artikel 9, lid 1, van de ESCB-statuten rechtspersoonlijkheid bezit. Haar bevoegdheden om externe werkzaamheden en overige werkzaamheden die niet uit haar taken voortvloeien te verrichten, worden echter gepreciseerd in de artikelen 23 en 24 van de ESCB-statuten. [15] Gelet op haar rechtspersoonlijkheid is de ECB mijns inziens bevoegd om internationale overeenkomsten te sluiten met betrekking tot haar taken in het kader van het monetaire beleid. [16] Zoals de Commissie benadrukt, is de ECB daarentegen niet bevoegd om namens de Unie internationale overeenkomsten te sluiten, omdat dienaangaande geen bevoegdheidsgrond bestaat en uitsluitend de procedures van artikel 218 VWEU van toepassing zijn.

41. Naast werkzaamheden in verband met het monetaire beleid, die onder artikel 23 van de ESCB-statuten vallen, kan de ECB krachtens artikel 24 van deze statuten andere werkzaamheden verrichten die noodzakelijk zijn voor haar goede werking, zoals – naar ik meen – de sluiting van de zetelovereenkomst. Dit artikel preciseert echter niet de aard van de handelingen die de ECB kan stellen in het kader van deze werkzaamheden. Om de juridische aard van de zetelovereenkomst vast te stellen, moet deze overeenkomst derhalve worden onderzocht in de bijzondere juridische context ervan, te weten die van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten.

42. De zetelovereenkomst heeft, blijkens de vijfde alinea van de aanhef ervan, tot doel de voorrechten en immuniteiten van de ECB in de Bondsrepubliek Duitsland vast te leggen overeenkomstig het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten. [17] Het betreft dus een aanvullende maatregel op het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten ter uitvoering van dit Protocol in de specifieke context van de ECB. [18] Artikel 15 van deze overeenkomst hangt meer bepaald samen met artikel 14 van dit Protocol, waarin de procedure is vastgesteld voor de vaststelling van de regeling inzake de sociale voorzieningen welke op de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie van toepassing zijn.

12 — In de rechtsleer zijn betreffende de status van de ECB in de Europese constructie verschillende stellingen verdedigd. Voor een synthese van deze uiteenlopende standpunten, zie Gaitanides, C., op. cit., blz. 51-55.

13 — Toen de zetelovereenkomst werd gesloten, op 18 september 1998, behoorde de ECB niet tot de beperktere kring van de in artikel 7 EG genoemde gemeenschapsinstellingen. Het ESCB en de ECB namen krachtens het EG-Verdrag immers een bijzondere plaats in in de institutionele structuur.

14 — Zie punt 150 van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de reeds aangehaalde zaak Commissie/ECB.

15 — Zie Ott, A., „EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law", *European Foreign Affairs Review*, 2008, nr. 13, blz. 527.

16 — Zie in die zin Horng, D.-C., „The European Central Bank's External Relations with Third Countries and the IMF", *European Foreign Affairs Review*, 2004, nr. 3, blz. 326.

17 — Zie beschikking van 17 december 1968, Ufficio Imposte di Consumo di Ispra/Commissie (2/68, Jurispr. blz. 608). Benadrukt moet worden dat het Hof in die zaak niet de door advocaat-generaal Roemer in zijn conclusie voorgestelde benadering heeft gevolgd, die erin bestond de beginselen die gelden voor de zetelovereenkomst van de VN naar analogie toe te passen op de overeenkomst tussen de Commissie en de Italiaanse regering betreffende de zetel van het Centrum voor Onderzoek op het gebied van de Kernenergie te Ispra. Het Hof heeft geoordeeld dat, ook al heeft de Commissie met de betrokken lidstaat een zetelovereenkomst kunnen sluiten teneinde de uitvoering van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten te verzekeren en, zo nodig, dit Protocol aan te vullen, deze overeenkomst de rechten en waarborgen echter onverlet laat die de lidstaten en hun organen, de gemeenschapsinstellingen en individuen rechtstreeks aan het Protocol ontlenen. Met betrekking tot de Europese scholen, zie a contrario arresten van 15 januari 1986, Hurd (44/84, Jurispr. blz. 29, punten 20-22), en 30 september 2010, Commissie/België (C-132/09, Jurispr. blz. I-8695, punt 44).

18 — Zie arrest van 8 december 2005, ECB/Duitsland (C-220/03, Jurispr. blz. I-10595, punt 24).

43. In deze context van primair Unierecht verwijst artikel 21 van de zetelovereenkomst betreffende de beslechting van geschillen naar artikel 35, lid 4, van de ESCB-statuten, volgens hetwelk het Hof bevoegd is op grond van een arbitragebeding dat gelijkluidend is aan artikel 272 VWEU, te weten „een arbitragebeding vervat in een [...] publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst". Gelet op de hoedanigheid van partijen en het doel van de zetelovereenkomst kan het in de zetelovereenkomst vervatte arbitragebeding dus slechts betrekking hebben op een publiekrechtelijke overeenkomst. [19]

44. Deze conclusie is voorts impliciet bevestigd door het Hof in de reeds aangehaalde zaak ECB/Duitsland. In die zaak heeft het Hof zijn bevoegdheid gebaseerd op artikel 21 van de zetelovereenkomst junctis artikel 35, lid 4, van de ESCB-statuten en artikel 272 VWEU. [20]

45. Anders dan de Duitse regering betoogt, ben ik echter van mening dat het geen internationale overeenkomst in de zin van het internationaal publiekrecht betreft, maar een publiekrechtelijke overeenkomst tussen de ECB en de Bondsrepubliek Duitsland.

46. Ik preciseer dat deze overeenkomst uitsluitend onder de rechtsorde van de Unie kan vallen. Zoals ik eerder heb uiteengezet, bestaat er tussen deze overeenkomst, blijkens de aanhef ervan, en het Unierecht een bijzondere band die erin bestaat dat de zetelovereenkomst de uitvoering vormt van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten in de onderhavige specifieke context. [21] Ondanks het feit dat deze overeenkomst verband houdt met de Bondsrepubliek Duitsland, valt zij duidelijk onder het Unierecht, aangezien zij tot doel heeft de door dit Protocol aan de ECB toegekende voorrechten en immuniteiten op het Duitse grondgebied vast te leggen. [22]

47. Bijgevolg past de zetelovereenkomst in de door het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bepaalde juridische context en, meer in het algemeen, in het kader van het Unierecht, dat het juridische referentiekader vormt voor de uitlegging van de bepalingen ervan.

2. Gevolgen van de zetelovereenkomst als publiekrechtelijke overeenkomst voor particulieren

48. Nu vaststaat dat de zetelovereenkomst een publiekrechtelijke overeenkomst in de zin van het Unierecht is, moet vervolgens worden vastgesteld of en in hoeverre een dergelijke overeenkomst gevolgen kan hebben voor particulieren als Feyerbacher.

49. In de regel is een publiekrechtelijke overeenkomst, net als een privaatrechtelijke overeenkomst, slechts bindend voor de partijen bij de overeenkomst. Als publiekrechtelijke overeenkomst die bindend is voor de partijen bij de overeenkomst moet de zetelovereenkomst worden opgevat als een uitdrukking van de wil van de ECB en de Bondsrepubliek Duitsland om hun respectieve rechten en verplichtingen te verduidelijken overeenkomstig het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten. Daarom kan de zetelovereenkomst niet worden aangemerkt als een handeling die erga omnes geldt in het kader van het Unierecht. [23]

19 — Zie Schwarze, J., *EU-Kommentar*, artikel 238 EG, 2e druk, Nomos, Baden-Baden, 2009, blz. 1839-1843.

20 — Arrest ECB/Duitsland, reeds aangehaald (punt 27). Zie ook punt 29 van de conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in die zaak.

21 — Arrest ECB/Duitsland, reeds aangehaald (punt 24).

22 — Volgens de rechtsleer kan een publiekrechtelijke overeenkomst in de zin van artikel 272 VWEU, dat dezelfde strekking heeft als artikel 35, lid 4, van de ESCB-statuten, hetzij onder het recht van een lidstaat, hetzij onder het Unierecht vallen. Wat de eerstgenoemde mogelijkheid betreft, houdt de zetelovereenkomst slechts verband met het rechtsstelsel van de Bondsrepubliek Duitsland, waarvan de toepasselijkheid echter moet worden uitgesloten, gelet op het doel van deze overeenkomst, te weten de uitvoering van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten ten aanzien van de ECB in de Bondsrepubliek Duitsland. Zie dienaangaande Schwarze, J., op. cit., blz. 1842.

23 — Met betrekking tot het feit dat een zetelovereenkomst niet erga omnes geldt, zie het standpunt van het Hof in de reeds aangehaalde beschikking Ufficio Imposte di Consumo di Ispra/Commissie, blz. 640.

50. Ik preciseer dat het feit dat de zetelovereenkomst niet erga omnes geldt, kan worden afgeleid uit de beperkte regelgevende bevoegdheid van de ECB. Deze bevoegdheid vloeit voort uit artikel 132, lid 1, VWEU en artikel 34, lid 1, van de ESCB-statuten, op grond waarvan de ECB bevoegd is om verordeningen vast te stellen, besluiten te geven of aanbevelingen te doen en adviezen uit te brengen. Voorts kan de raad van bestuur op grond van artikel 12, lid 1, van de ESCB-statuten richtsnoeren vaststellen en instructies geven. De ECB kan aldus de in artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten neergelegde regelgevende bevoegdheid uitoefenen ten aanzien van haar personeel. Zij kan echter niet de draagwijdte of de werkingssfeer van de arbeidsvoorwaarden wijzigen door middel van een overeenkomst met een lidstaat.

51. Bijgevolg kan een publiekrechtelijke overeenkomst, zoals de zetelovereenkomst in de onderhavige zaak, niet bindend zijn voor derden, te weten de overige lidstaten, de overige instellingen van de Unie en particulieren. Met andere woorden, de zetelovereenkomst geldt slechts erga omnes indien zij is vastgesteld bij verordening of beschikking. [24]

52. Voorts lijkt het nuttig om de gevolgen van de zetelovereenkomst en die van de richtlijnen voor particulieren met elkaar te vergelijken. Net zomin als een richtlijn, die uit zichzelf aan particulieren geen verplichtingen kan opleggen en als zodanig dus niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen [25], mag de zetelovereenkomst een negatieve invloed hebben op de rechten die het Unierecht of de nationale wetgeving aan een particulier verleent. [26]

53. Wat in het bijzonder artikel 15 van de zetelovereenkomst betreft, ben ik van mening dat deze bepaling moet worden geacht te verwijzen naar artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten, op grond waarvan de raad van bestuur de arbeidsvoorwaarden [27] van het ECB-personeel vaststelt.

54. Aldus moet deze bepaling van primair recht met voorrang ten opzichte van het Duitse nationale recht worden toegepast. Gelet op zijn werking inter partes stelt artikel 15 van de zetelovereenkomst de Bondsrepubliek Duitsland voorts vrij van elke verplichting om het Duitse arbeids- of sociaal recht toe te passen op ECB-personeelsleden.

55. Ik wijs erop dat het Hof in de reeds aangehaalde arresten Commissie/Duitsland en Commissie/België, die betrekking hadden op de uitlegging van het Statuut van de Europese ambtenaren, dat is vastgesteld bij *verordening*, heeft geoordeeld dat de lidstaten gebonden zijn aan het aanvullende karakter van statutaire gezinstoelagen ten opzichte van soortgelijke toelagen uit andere bron en dat daaraan geen afbreuk mag worden gedaan door nationale wettelijke bepalingen.

56. Het Hof heeft vastgesteld dat het Statuut zich ertegen verzet dat een lidstaat de betaling van de door zijn wetgeving voorziene gezinstoelagen voor ten laste komende kinderen uitsluit ten gevolge van de mogelijkheid om voor hetzelfde kind in aanmerking te komen voor statutaire toelagen, wanneer de rechthebbende de echtgenoot is van een ambtenaar of gepensioneerd ambtenaar of van een ander personeelslid en op zijn grondgebied arbeid in loondienst verricht of heeft verricht. [28]

24 — Zie in die zin arresten van 7 mei 1987, Commissie/Duitsland (189/85, Jurispr. blz. 2061, punt 14) en Commissie/België (186/85, Jurispr. blz. 2029, punt 21). Het Hof heeft uitdrukkelijk vastgesteld dat de relevante versie van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen is vastgesteld bij verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 (PB L 56, blz. 1; hierna: „Statuut van de Europese ambtenaren"), en dat deze verordening een algemene strekking had, verbindend was in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk was in elke lidstaat.

25 — Zie dienaangaande onder meer arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01-C-403/01, Jurispr. blz. I-8835, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 — Ik sluit niet uit dat de conclusie anders kan luiden in het kader van een onderzoek van de zetelovereenkomst aan de hand van het Duitse recht. Deze overeenkomst is in de Bondsrepubliek Duitsland bekrachtigd bij de goedkeuringswet van 19 december 1998 (BGBl. 1998 II, blz. 2996).

27 — Dienaangaande moet worden opgemerkt dat in de Duitse taalversie van artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten de term „Beschäftigungsbedingungen" wordt gebruikt, die overeenkomt met de terminologie van artikel 15 van de zetelovereenkomst.

28 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punt 30).

57. Voorts heeft het voor recht verklaard dat het Statuut zich er eveneens tegen verzet dat een lidstaat bepaalt dat de ingevolge zijn wetgeving verschuldigde gezinstoelagen worden verminderd met het bedrag van de door het Statuut voorziene vergelijkbare toelagen, wanneer ofwel de echtgenoot van een ambtenaar of gepensioneerd ambtenaar of van een ander personeelslid op zijn grondgebied arbeid in loondienst verricht of heeft verricht, ofwel de ambtenaar zelf buiten de instellingen deeltijdarbeid in loondienst verricht. [29]

58. Om op de vragen van de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven, is het derhalve noodzakelijk om ze te herformuleren. Uit de samenlezing van de prejudiciële vragen blijkt immers dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten, dat slechts subsidiair is aangevoerd in de prejudiciële vragen, zich ertegen verzet dat de Bondsrepubliek Duitsland aan ECB-personeelsleden in het algemeen socialezekerheidsuitkeringen, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde ouderschapstoelage, toekent overeenkomstig haar nationale wetgeving op grond van het territorialiteitsbeginsel of, subsidiair, wanneer de ECB-arbeidsvoorwaarden niet in een dergelijke toelage voorzien.

59. Ik ben derhalve van mening dat het voor de beslechting van het hoofdgeding noodzakelijk is om deze geherformuleerde vraag te beantwoorden. Gelet op het feit dat deze vraag de uitlegging en de toepassing van het Unierecht betreft, is het Hof bevoegd daarop te antwoorden. Bijgevolg kan niet worden ingestemd met het betoog van de Duitse regering betreffende de niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing wegens de aard van de zetelovereenkomst als volkenrechtelijke handeling en de daaruit voortvloeiende onbevoegdheid van het Hof tot uitlegging ervan in het kader van de in artikel 267 VWEU bedoelde prejudiciële procedure.

B – *Bevoegdheid van de Bondsrepubliek Duitsland om socialezekerheidsuitkeringen toe te kennen aan ECB-personeelsleden*

1. Juridische aard van de ECB-arbeidsvoorwaarden

60. Allereerst moet worden opgemerkt dat de arbeidsverhouding tussen de ECB en haar personeelsleden wordt geregeld door de ECB-arbeidsvoorwaarden, die zijn vastgesteld door de raad van bestuur, op voorstel van de directie van de ECB, op grond van artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten. Artikel 9, sub a, van de ECB-arbeidsvoorwaarden bepaalt dat de arbeidsverhouding tussen de ECB en haar personeelsleden wordt geregeld door in overeenstemming met deze arbeidsvoorwaarden gesloten arbeidsovereenkomsten. Zoals het Hof heeft vastgesteld, is de regeling die voor de arbeidsverhouding tussen de ECB en haar personeel geldt, van contractuele en niet van statutaire aard. [30]

61. Voorts herinner ik eraan dat de ECB-arbeidsvoorwaarden niet zijn vastgesteld bij verordening, maar bij als beschikking aangemerkte handeling, zodat zij niet bindend zijn voor lidstaten die niet tot de adressaten van de beschikking behoren. Net als het Statuut van de Europese ambtenaren, dat uitsluitend tot doel heeft de rechtsverhouding tussen de Europese instellingen en hun ambtenaren te regelen, zijn de ECB-arbeidsvoorwaarden echter bindend voor de ECB en haar personeel en stellen zij de rechten en verplichtingen van de ECB-personeelsleden vast. [31]

29 — Arrest Commissie/België, reeds aangehaald (punt 35).

30 — Arrest van 14 oktober 2004, Pflugradt/ECB (C-409/02 P, Jurispr. blz. I-9873, punten 31-33 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Evenwel moet worden gepreciseerd dat de ECB als instelling, ondanks de contractuele aard van de rechtshandeling die ten grondslag ligt aan de arbeidsverhouding tussen de ECB en haar personeel, over een beoordelingsvrijheid beschikt om haar diensten te organiseren. Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Léger in de reeds aangehaalde zaak Pflugradt/ECB (punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 — Zie naar analogie beschikking van het Gerecht van 18 april 2002, IPSO en USE/ECB (T-238/00, Jurispr. blz. II-2237, punten 48-50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 10 juni 1999, Johannes (C-430/97, Jurispr. blz. I-3475, punt 19).

62. Dienaangaande zij er eveneens aan herinnerd dat de ECB op grond van artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten over een regelingsautonomie beschikt met betrekking tot haar personeelsregeling. Deze regeling, die is vastgesteld in de ECB-arbeidsvoorwaarden en het personeelsstatuut (artikel 21 van het reglement van orde van de ECB), verschilt van de regeling voor ambtenaren en de regeling voor de andere personeelsleden van de Europese Unie. Zij is eveneens autonoom ten opzichte van het recht van de lidstaten. [32]

63. Krachtens artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten staat het de ECB vrij om de arbeidsvoorwaarden van haar personeel vast te stellen. Deze arbeidsvoorwaarden moeten aldus worden opgevat dat zij niet alleen de werkomstandigheden regelen, maar ook bepalen op welke socialezekerheidsuitkeringen een ECB-personeelslid (of zijn rechthebbende) recht heeft. [33] Anders dan de Commissie in haar opmerkingen heeft uiteengezet, vormt de regelgevende bevoegdheid die de ECB ontleent aan de ESCB-statuten voor de vaststelling van de personeelsregeling, echter geen conflictregel die als zodanig de toepassing uitsluit van andere socialezekerheidsregelingen. Ik ben van mening dat artikel 36, lid 1, van de ESCB-statuten een bepaling is die de ECB de mogelijkheid biedt om de toepasselijkheid van de verschillende socialezekerheidsstelsels op haar personeel uitdrukkelijk of impliciet te regelen. [34]

64. Bijgevolg kan de door de nationale rechter opgeworpen problematiek met betrekking tot het verband dat bestaat tussen de in de ECB-arbeidsvoorwaarden vastgestelde regeling en andere stelsels, zoals het in het Duitse sociaal recht vastgestelde stelsel, niet globaal worden opgelost. Integendeel, voor deze problematiek kan slechts een adequate oplossing worden geboden indien elke betrokken categorie uitkering achtereenvolgens wordt onderzocht. [35]

2. Werkingssfeer van de ECB-arbeidsvoorwaarden

65. De personele werkingssfeer van de ECB-arbeidsvoorwaarden is omschreven in artikel 1 ervan. Blijkens dit artikel verwijst het begrip „personeelslid” naar eenieder die met de ECB een arbeidsovereenkomst heeft gesloten voor onbepaalde tijd of voor een bepaalde tijd van meer dan een jaar, en in dienst is getreden bij de ECB. De bijlagen IIa en IIb bij de ECB-arbeidsvoorwaarden stellen voorts de specifieke voorwaarden vast die gelden voor kortlopende overeenkomsten (minder dan een jaar) en deelnemers aan het „Graduate Programme”.

66. Dienaangaande merk ik op dat, anders dan deelnemers aan het „Graduate Programme” voor wie de ECB-arbeidsvoorwaarden gelden tenzij in bijlage IIa anders is bepaald, personen die met de ECB een kortlopende overeenkomst hebben gesloten (zogenaamd „tijdelijk” personeel), voor wie de in bijlage IIb vastgestelde specifieke voorwaarden gelden, op grond van artikel 1 van de ECB-arbeidsvoorwaarden buiten de personele werkingssfeer van deze arbeidsvoorwaarden lijken te

32 — Arrest Gerecht van 22 oktober 2002, Pflugradt/ECB (T-178/00 en T-341/00, Jurispr. II-4035, punt 48). Zie ook reeds aangehaalde beschikking IPSO en USE/ECB (punten 48 en 49). Eventuele onvolkomenheden in de arbeidsvoorwaarden of de personeelsregeling van de ECB moeten worden uitgelegd in het licht van de rechtspraak inzake het Statuut van de Europese ambtenaren. Zie in die zin arrest van 20 november 2003, Cerafogli en Poloni/ECB (T-63/02, Jurispr. blz. II-4929, punt 51).

33 — Het Hof heeft geoordeeld dat gezinstoelagen als bestanddelen van de bezoldiging in verband staan met de arbeidsverhouding. Zie dienaangaande reeds aangehaalde arresten Commissie/Duitsland (punt 26) en Commissie/België (punt 29).

34 — De reeds aangehaalde arresten Commissie/Duitsland en Commissie/België en de onderlinge koppelingen tussen de verschillende socialezekerheidsstelsels die van toepassing zijn op de ECB-personeelsleden, zijn gebaseerd op de veronderstelling dat ambtenaren en personeelsleden van de Unie en de ECB ook binnen de werkingssfeer van andere socialezekerheidsstelsels kunnen vallen.

35 — Hetzelfde beginsel ligt ten grondslag aan de toepassing van de regeling die is vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1606/98 van de Raad van 29 juni 1998 (PB L 209, blz. 1), en verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1). Zie in het bijzonder de hoofdstukken 1-8 van deze verordeningen met betrekking tot de verschillende categorieën uitkeringen.

vallen. Ik concludeer hieruit dat tijdelijk personeel niet behoort tot de categorie ECB-personeelsleden die valt onder artikel 4 quater van verordening nr. 549/69[36], dat bepaalt dat de in het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde voorrechten en immuniteiten voor Europese ambtenaren en personeelsleden ook van toepassing zijn op het ECB-personeel.

67. Wat de materiële werkingssfeer van de ECB-arbeidsvoorwaarden betreft, herinner ik er eerst aan dat de ECB, krachtens haar regelgevende bevoegdheid ter zake, in artikel 9, sub c, van de ECB-arbeidsvoorwaarden bepaalt dat op de arbeidsvoorwaarden geen nationaal recht van toepassing is. Op grond van deze bepaling kan een nationale socialezekerheidsregeling die is gebaseerd op het bestaan van een arbeidsverhouding, dus noch op de ECB als werkgever, noch op de personeelsleden van deze instelling als werknemers worden toegepast. De nationale verplichte socialezekerheidsstelsels kunnen bijgevolg niet van toepassing zijn op de ECB-personeelsleden.

68. Niettemin moet nog worden bepaald wat de status is van uitkeringen die op een andere grondslag dan een arbeidsverhouding worden toegekend. Deze uitkeringen omvatten uitkeringen die worden toegekend op basis van stelsels waarbij een ECB-personeelslid vrijwillig is aangesloten, aan een personeelslid in een andere hoedanigheid dan als ECB-personeelslid toegekende uitkeringen[37] en aan een personeelslid op grond van het territorialiteitsbeginsel toegekende uitkeringen.

3. In de ECB-arbeidsvoorwaarden bedoelde verschillende categorieën uitkeringen

69. Blijkens de ECB-arbeidsvoorwaarden moeten ECB-personeelsleden zich aansluiten bij het stelsel van ziektekosten- en ongevallenverzekering van de ECB. Aangezien deze aansluiting verplicht is, is iedere toepassing van vergelijkbare nationale verplichte stelsels dus uitgesloten.

70. Blijkens de ECB-arbeidsvoorwaarden bestaan er echter talrijke onderlinge koppelingen tussen het in deze arbeidsvoorwaarden vastgestelde stelsel en het in het nationale recht vastgestelde stelsel. Zoals blijkt uit de ECB-arbeidsvoorwaarden, betaalt de ECB de in de delen 4 en 6 ervan bedoelde gezinstoelagen en werkloosheidsuitkeringen subsidiair ten opzichte van door andere instellingen toegekende vergelijkbare uitkeringen.

71. Dienaangaande zij benadrukt dat volgens de ECB-arbeidsvoorwaarden een ECB-personeelslid voor deze toelagen slechts in aanmerking komt, indien het eerst bij de bevoegde autoriteit of instantie toelagen uit andere bron heeft aangevraagd en het bedrag ervan heeft meegedeeld aan de ECB. De ECB betaalt vergelijkbare toelagen dus slechts aanvullend.

72. Mijns inziens blijkt uit deze regelgevingskeuzen dat de in de ECB-arbeidsvoorwaarden vastgestelde regeling kenmerken bezit op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat het, althans wat de gezinstoelagen betreft, niet gaat om een exclusief of primair stelsel, maar om een regeling die aanvullend is ten opzichte van andere socialezekerheidsstelsels. Deze vaststelling geldt zelfs voor aan een personeelslid zelf toegekende socialezekerheidsuitkeringen, en niet uitsluitend voor aan gezinsleden of rechthebbenden van personeelsleden toegekende uitkeringen.

36 — Verordening (Euratom, EGKS, EEG) van de Raad van 25 maart 1969 ter bepaling van de categorieën van ambtenaren en overige personeelsleden van de Europese Gemeenschappen waarop de bepalingen van de artikelen 12, 13, tweede alinea, en 14 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschappen van toepassing zijn (PB L 74, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 1198/98 van de Raad van 5 juni 1998 (PB L 166, blz. 3). Bij de huidige stand van het Unierecht gaat het om de artikelen 11, 12, tweede alinea, en 13 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten.

37 — Het gaat met name om de uitkeringen waarvoor het personeelslid in aanmerking komt als voormalig aangeslotene bij een socialezekerheidsstelsel of als rechthebbende van een dergelijke aangeslotene.

73. Derhalve ben ik, anders dan de Commissie en de ECB, van mening dat er geen ernstige institutionele redenen in verband met de onafhankelijkheid van de ECB zijn om de ECB-arbeidsvoorwaarden aldus uit te leggen dat toekenning op basis van de toepasselijke nationale wetgeving van een ouderschapstoelage als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, is uitgesloten. Ik benadruk dat het in de personeelsregelingen van de ECB en de Unie is toegestaan om op dit personeel andere socialezekerheidsstelsels toe te passen. [38]

74. Gelet op bovenstaande uiteenzetting, waaruit het hoofdzakelijk aanvullende karakter van de in de ECB-arbeidsvoorwaarden vastgestelde regeling blijkt, lijkt mij het argument van de ECB inzake de noodzaak om haar onafhankelijkheid te garanderen en haar in staat te stellen om ongehinderd te functioneren op haar zetel te Frankfurt am Main, welke noodzaak volgens haar de systematische uitsluiting van het ECB-personeel van het Duitse arbeids- en sociaal recht rechtvaardigt, weinig overtuigend. Het is immers de ECB zelf die haar personeelsleden ertoe verplicht aanvragen in te dienen bij andere instellingen om in aanmerking te kunnen komen voor de toelagen die de ECB uitsluitend aanvullend betaalt.

75. Aangezien de in de ECB-arbeidsvoorwaarden vastgestelde toelagen, zoals gezinstoelagen, subsidiair zijn ten opzichte van toelagen uit andere bron, ben ik voorts van mening dat een uitlegging volgens welke deze arbeidsvoorwaarden de toepasselijkheid van nationale socialezekerheidswetgeving systematisch uitsluiten, niet kan worden gerechtvaardigd door de noodzaak om de gelijkheid tussen ambtenaren en personeelsleden van de Unie van verschillende nationaliteit te waarborgen.

76. Ook al bestaat een van de doelstellingen van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten in het verzekeren van een gelijke beloning voor ambtenaren en personeelsleden van de Unie, die noch aan de nationale inkomstenbelasting, noch, in de regel, aan het nationale socialezekerheidsrecht zijn onderworpen, deze doelstelling kan, gelet op het aanvullende karakter van de door de ECB in de bijzondere context van de ECB-personeelsregeling betaalde toelagen, net als de gelijkheid van de lidstaten, niet worden verwezenlijkt. [39]

77. Derhalve moet worden vastgesteld dat de ECB-arbeidsvoorwaarden de toepasselijkheid van nationale socialezekerheidsstelsels niet in het algemeen uitsluiten. De in deze arbeidsvoorwaarden vastgestelde regeling heeft aldus een dubbele uitwerking. Enerzijds sluiten de ECB-arbeidsvoorwaarden de toepassing uit van nationale wetgeving inzake de sociale verzekering voor pensioen en ziektekosten en ongevallen van de ECB-personeelsleden. [40] Anderzijds vormen deze arbeidsvoorwaarden, zoals ik hiervoor heb opgemerkt, een aanvullend en subsidiair stelsel wat de toekenning van de toelagen uit de delen 4 en 6 ervan betreft.

38 — Zie onder meer de artikelen 67 en 68 van het Statuut van de Europese ambtenaren.

39 — Zie met betrekking tot deze doelstellingen, arrest van 16 december 1960, Humblet/Belgische Staat (6/60, Jurispr. blz. 1169). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de aanhangige zaak Bourgès-Maunoury en Heintz (echtgenote Bourgès-Maunoury) (C-558/10, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 — Wat de invaliditeitsuitkering betreft, lijken de ECB-arbeidsvoorwaarden me weinig duidelijk.

4. Invloed van artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op de uitlegging van de ECB-arbeidsvoorwaarden

78. Volledigheidshalve wens ik ten slotte de situaties te onderzoeken waarin ECB-personeelsleden wegens een verzuim van de ECB in aanmerking kunnen komen voor bepaalde uitkeringen, hetzij door zich vrijwillig aan te sluiten bij een bijzonder stelsel [41], hetzij op grond van het territorialiteitsbeginsel, zoals het geval is met de ouderschapstoelage in de onderhavige zaak. In die context is het met name van het grootste belang om rekening te houden met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

79. Derhalve moet het belang worden benadrukt van de eerbiediging van artikel 34, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, op grond waarvan het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen die bescherming bieden in de omstandigheden genoemd in deze bepaling, moet worden eerbiedigd. [42] Overeenkomstig deze bepaling en gelet op de inhoud van artikel 9, sub c, van de ECB-arbeidsvoorwaarden, waarin uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de algemene beginselen van het Unierecht in de context van deze arbeidsvoorwaarden wordt erkend, kunnen de ECB-arbeidsvoorwaarden immers niet aldus worden uitgelegd dat de toepasselijkheid van sociale uitkeringen op basis van nationale wetgeving op personeelsleden en gewezen personeelsleden van de ECB is uitgesloten wanneer de ECB geen vergelijkbare uitkering betaalt. [43]

80. Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door de redenering die het Hof heeft gevolgd in het reeds aangehaalde arrest Bosmann. Ook al heeft deze rechtspraak betrekking op grensoverschrijdende situaties in een heel andere juridische context [44], het door het Hof op het gebied van sociale zekerheid ontwikkelde beginsel van complementariteit, volgens hetwelk de lidstaat van verblijf niet de bevoegdheid mag worden ontzegd om aan op zijn grondgebied verblijvende personen gezinstoelagen toe te kennen, lijkt mij relevant in de onderhavige zaak. [45] Uit de redenering van het Hof blijkt immers duidelijk dat deze lidstaat niet zijn bevoegdheid verliest om op grond van het territorialiteitsbeginsel sociale uitkeringen toe te kennen, enkel en alleen doordat op de betrokkene een ander socialezekerheidsstelsel van toepassing is.

81. Wat met name de in het hoofdgeding aan de orde zijnde ouderschapstoelage betreft, zij eveneens eraan herinnerd dat ouderschapsverlof overeenkomstig artikel 29 van de ECB-arbeidsvoorwaarden moet voldoen aan de vereisten van de richtlijn inzake ouderschapsverlof. Hieruit kan echter niet worden geconcludeerd dat de betrokken lidstaat de mogelijkheid wordt ontzegd om een ouderschapstoelage toe te kennen op grond van het territorialiteitsbeginsel, doordat de ECB-arbeidsvoorwaarden niet voorzien in deze toelage, waarvan de toekenning evenwel verder gaat dan het minimumvereiste van de richtlijn.

41 — Blijkens het bij het Hof ingediende dossier is bijvoorbeeld de bij de Duitse nationale wetgeving bepaalde afhankelijkheidsverzekering een dergelijk stelsel waarbij de ECB-personeelsleden zich vrijwillig kunnen aansluiten. Met betrekking tot de bijzonderheden van de Duitse regeling van de afhankelijkheidsverzekering, zie arrest van 8 juli 2004, Gaumann-Cerri en Barth (C-502/01 en C-31/02, Jurispr. blz. I-6483, punten 3-7).

42 — De bepalingen van dit Handvest zijn overeenkomstig artikel 51 ervan gericht tot de Unie en de lidstaten, wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. Voorts schept het Handvest, zoals blijkt uit de preambule ervan, geen nieuwe rechten, maar bevestigt het de rechten die onder andere voortvloeien uit de constitutionele tradities en de internationale verplichtingen die de lidstaten gemeen hebben. In deze context moeten de Unierechtelijke bepalingen dus worden uitgelegd in overeenstemming met dit Handvest.

43 — Ik wijs erop dat deze uitlegging tot een weinig bevredigende situatie zou leiden, aangezien ECB-personeelsleden die deelnemen aan het „Graduate Programme", bij werkloosheid geen recht zouden hebben op de werkloosheidsuitkeringen die worden toegekend op basis van het relevante nationale socialezekerheidsstelsel, ook al komen zij niet in aanmerking voor dergelijke toelagen die de ECB betaalt overeenkomstig bijlage IIa van de ECB-arbeidsvoorwaarden.

44 — In dit verband wijs ik er eveneens op dat de door de verwijzende rechter aangehaalde arresten van 16 december 2004, My (C-293/03, Jurispr. blz. I-12013), en 16 februari 2006, Öberg (C-185/04, Jurispr. blz. I-1453), anders dan de onderhavige zaak, betrekking hadden op situaties waarin de betrokkene zijn ambt had neergelegd bij een instelling van de Unie.

45 — Zie reeds aangehaald arrest Bosmann (punt 31). Zie met betrekking tot de toepasselijke socialezekerheidswetgeving met name arresten van 12 juni 1986, Ten Holder (302/84, Jurispr. blz. 1821, punten 19-21), en 11 november 2004, Adanez-Vega (C-372/02, Jurispr. blz. I-10761, punt 18). Zie ook arrest van 16 juli 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, Jurispr. blz. I-6095, punten 55 en 56), en punt 55 van de conclusie van advocaat-generaal Mazák in de aanhangige gevoegde zaken Hudzinski en Wawrzyniak (C-611/10 en C-612/10).

82. Zoals blijkt uit clausule 4, lid 1, van de in deze richtlijn vervatte overeenkomst, kunnen de lidstaten daarentegen gunstiger bepalingen dan die in deze overeenkomst toepassen of invoeren. Gelet op een en ander ben ik van mening dat de ECB-arbeidsvoorwaarden niet mogen worden geacht de toekenning van een ouderschapstoelage aan een ECB-personeelslid te verbieden op grond dat zij niet voorzien in een dergelijke toelage.

83. Ik voeg hieraan toe dat het eveneens in strijd zou zijn met artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie om de ECB-arbeidsvoorwaarden aldus uit te leggen dat hierbij een exclusief stelsel wordt vastgesteld dat zich verzet tegen iedere toepassing van nationaal sociaal recht op ECB-personeelsleden. Overeenkomstig de bepalingen inzake de status van het tijdelijk personeel wijs ik er in het bijzonder op dat een dergelijke uitlegging die uitsluitend is gebaseerd op het bestaan van een arbeidsverhouding tussen de betrokkene en de ECB, tot gevolg zou hebben dat deze betrokkene iedere sociale dekking wordt ontzegd, uitgezonderd de dekking op basis van de ziektekosten- en ongevallenverzekering en de dekking tegen beroepsziekterisico's en beroepsongevallenrisico's. [46]

84. Derhalve ben ik van mening dat het de Bondsrepubliek Duitsland vrijstaat om aan ECB-personeelsleden sociale uitkeringen toe te kennen, op voorwaarde dat het volgens de nationale wetgeving voor de toekenning van deze uitkeringen niet vereist is dat een beroepsactiviteit wordt uitgeoefend en op voorwaarde dat de ECB niet op exclusieve wijze een vergelijkbare uitkering toekent.

85. Ik wens echter te benadrukken dat de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 15 van de zetelovereenkomst geenszins ertoe verplicht is haar wetgeving ter zake toe te passen op ECB-personeelsleden. Bijgevolg zijn de toepasselijkheid van de nationaalrechtelijke bepalingen, voor zover is voldaan aan de toekenningsvoorwaarden, en het bedrag van de toegekende uitkering, een zaak van nationaal recht.

V – Conclusie

86. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Hessische Landessozialgericht te beantwoorden als volgt:

„Artikel 36, lid 1, van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet ertegen verzet dat de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig de nationale wetgeving op grond van het territorialiteitsbeginsel sociale uitkeringen, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde ouderschapstoelage, toekent aan personeelsleden van de Europese Centrale Bank tenzij de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de Europese Centrale Bank op exclusieve wijze in een dergelijke uitkering voorzien."

46 — De arbeidsvoorwaarden van het tijdelijk personeel zijn geregeld in bijlage IIb bij de ECB-arbeidsvoorwaarden, die uitsluitend in deze beperkte dekking voorziet in het deel met als titel „Sociale zekerheid".