Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NIILO JÄÄSKINEN
föredraget den 24 maj 2012 [1]

Mål C-62/11

Land Hessen
mot
Florence Feyerbacher

(begäran om förhandsavgörande från Hessisches Landessozialgericht (Förbundsrepubliken Tyskland))

”Europeiska unionens immunitet och privilegier — Den rättsliga beskaffenheten av avtalet om Europeiska centralbankens säte — Offentligrättsligt avtal — Avsaknaden av rättsverkan erga omnes — Stadgan för Europeiska centralbankssystemet — Artikel 36.1 — Anställningsvillkoren för personalen vid Europeiska centralbanken — Avsaknaden av exklusiv karaktär — Fråga om tillämpligheten av den tyska sociallagstiftningen på anställda vid Europeiska centralbanken enligt vilken lagstiftning nämnda anställda har rätt till sociala trygghetsförmåner — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artikel 34 — Rätten till tillgång till sociala trygghetsförmåner”

I – Inledning

1. Har Förbundsrepubliken Tyskland rätt att bevilja anställda vid Europeiska centralbanken sociala trygghetsförmåner? Detta är det huvudsakliga innehållet i den fråga som hänskjutits till Europeiska unionens domstol av Hessisches Landessozialgericht (Tyskland).

2. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt, å ena sidan, få klarhet i den rättsliga beskaffenheten av avtalet av den 18 september 1998 mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Europeiska centralbanken (nedan kallad ECB) om ECB:s säte (nedan kallat värdlandsavtalet) [2], och den har, å andra sidan, framhållit behovet av att fastställa räckvidden av anställningsvillkoren för ECB:s personal med avseende på artikel 36.1 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad ECBS-stadgan). [3]

3. Tolkningsfrågorna har uppkommit i en tvist mellan Florence Feyerbacher, anställd vid ECB och tysk medborgare som är bosatt i Tyskland, och Förbundslandet Hessen om den sistnämndas beslut att inte bevilja Florence Feyerbacher föräldrapenning.

4. Begäran om förhandsavgörande avser således å ena sidan den rättsliga beskaffenheten av värdlandsavtalet, framför allt frågan huruvida det är knutet till unionsrätten. Å andra sidan avses frågan huruvida artikel 15 i värdlandsavtalet – som enligt artikel 36.1 i ECBS-stadgan undantar tillämpningen av Förbundsrepubliken Tysklands materiella och processuella arbets- och

1 — Originalspråk: franska.

2 — BGBl. 1998 II, s. 2745. Den tyska versionen av värdlandsavtalet som är den enda giltiga versionen finns även tillgänglig på ECB:s webbplats, samt en engelsk version.

3 — Det rör sig om protokoll nr 4, som fogats till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 83, 2010, s. 230).

socialförsäkringslagstiftning från anställningsvillkoren för ECB:s personal som antagits av ECB-rådet [4] (nedan kallade anställningsvillkoren) – utgör en lagvalsbestämmelse som utgör hinder mot att nämnda medlemsstat på grundval av territorialitetsprincipen beviljar ECB:s anställda som är bosatta på dess territorium familjeförmåner, såsom föräldrapenning, som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

5. Det ska i detta avseende påpekas att kärnfrågan i målet är huruvida och i förekommande fall i vilken utsträckning det enligt artikel 36.1 i ECBS-stadgan står Förbundsrepubliken Tyskland fritt att tillämpa sin nationella lagstiftning för att bevilja ECB:s anställda sociala trygghetsförmåner för att komplettera dem som föreskrivs i anställningsvillkoren.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätten*

1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

6. Rätten till sociala trygghetsförmåner garanteras i artikel 34 i stadgan. [5] I artikeln föreskrivs följande:

”1. Unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

2. Var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

…”

2. ECBS-stadgan

7. ECB:s externa transaktioner fastställs i artikel 23. Denna kan bland annat ”upprätta förbindelser med centralbanker och finansinstitut i andra länder och vid behov med internationella organisationer”.

8. Enligt artikel 24 med rubriken ”Andra transaktioner” får ECB utöver de transaktioner som följer av deras uppgifter ”utföra transaktioner för egna administrativa ändamål eller för sin personal”.

9. Artikel 35.1 och 35.4 i ECBS-stadgan har följande lydelse:

”35.1. ECB: s åtgärder eller underlåtenhet att handla skall prövas eller tolkas av domstolen i de fall och på de villkor som fastställts i detta fördrag.

…

4 — ECB-rådet antog, på grundval av artikel 36.1 i ECBS-stadgan, anställningsvillkoren för ECB:s personal den 9 juni 1998 (EGT L 125, 1999, s. 32), som har ändrats vid flera tillfällen. Anställningsvillkoren har inte offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. De finns emellertid tillgängliga för allmänheten på engelska på ECB:s webbplats.

5 — För att skapa klarhet och trots att värdlandsavtalet ingåtts tidigare och de förmåner som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen omfattar en period som föregår ikraftträdandet av Lissabonavtalet avser de tillämpliga bestämmelserna primärrätten i dess lydelse efter denna tidpunkt. Förutom stadgan, som till följd av ikraftträdandet av detta fördrag blev bindande, är de bestämmelser som är relevanta för min bedömning i stort sett identiska med de som gällde före nämnda tidpunkt.

35.4. Domstolen skall vara behörig att träffa avgöranden med stöd av en skiljedomsklausul i ett offentligrättsligt eller privaträttsligt avtal som har ingåtts av ECB eller för dess räkning.”

10. Enligt artikel 36.1 i ECBS-stadgan ska ”ECB-rådet ... på förslag av direktionen fastställa anställningsvillkoren för ECB:s personal”.

11. I artikel 39 i stadgan föreskrivs följande:

”ECB ska, på de villkor som anges i protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier, inom medlemsstaternas territorier åtnjuta den immunitet och de privilegier som krävs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter.”

3. Protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier

12. I artikel 14 i nämnda lag föreskrivs följande: [6]

”Europaparlamentet och rådet ska, genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter samråd med berörda institutioner, fastställa ordningen för sociala förmåner för unionens tjänstemän och övriga anställda.”

13. I artikel 22 första stycket i nämnda protokoll föreskrivs att protokollet ska tillämpas på ECB, medlemmarna av dess beslutande organ och dess personal, dock utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i ECBS-stadgan.

4. Värdlandsavtalet

14. Enligt femte stycket i inledningen till värdlandsavtalet syftar avtalet till att fastställa ECB:s immunitet och privilegier i Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med protokollet om immunitet och privilegier. [7]

15. I artikel 15 i värdlandsavtalet med rubriken ”Den tyska arbets- och socialrättsliga lagstiftningen äger ej tillämpning” föreskrivs följande:

”Med avseende på artikel 36 i ECBS-stadgan omfattas anställningsvillkoren för ECB:s direktionsledamöter och anställda inte av Förbundsrepubliken Tysklands materiella och processuella arbets- och socialförsäkringslagstiftning.”

16. I artikel 21 i värdlandsavtalet föreskrivs att vid meningsskiljaktigheter mellan Förbundsrepubliken Tyskland och ECB avseende tolkningen eller tillämpningen av nämnda avtal kan båda parterna väcka talan vid domstolen i enlighet med artikel 35.4 i ECBS-stadgan.

6 — Det rör sig om protokoll nr 7, som fogats till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 83, 2010, s. 266) (nedan kallat Protokoll om Europeiska unionens immunitet och privilegier).

7 — Vid den tidpunkt då nämnda avtal undertecknades rörde det sig närmare bestämt om protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965 (EGT 1967, 152, s. 13), i den lydelse som fogats till EG-fördraget och Euratomfördraget.

5. Bestämmelserna i anställningsvillkoren

17. Den personkrets som anställningsvillkoren är tillämpliga på[8] fastställs i den första delen i anställningsvillkoren, som har rubriken ”Allmänna bestämmelser”. Artikel 1 i anställningsvillkoren har följande lydelse:

”… Med anställd vid ECB avses den som undertecknat ett anställningsavtal som ger vederbörande en befattning inom ECB för en obestämd tid eller för en bestämd tid av mer än [ett] år, och som tillträtt tjänsten”.

18. I artikel 9, som återfinns i den andra delen av anställningsvillkoren och som har rubriken ”Anställningsförhållanden”, föreskrivs följande:

”a) Anställningsförhållandet mellan ECB och dess anställda regleras av anställningsavtal med hänsyn till aktuella anställningsvillkor ...

…

c) Anställningsvillkoren regleras inte av någon specifik nationell lagstiftning. E[CB] tillämpar: i) allmänna rättsprinciper som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, ii) allmänna gemenskapsrättsliga principer ... och [iii)] förordningar och direktiv ... på det socialpolitiska området ...”.

19. Den tredje delen i anställningsvillkoren har rubriken ”Grundlön, förmåner och ersättningar”. I artikel 21 föreskrivs med avseende på tillägg och ersättningar, närmare bestämt hushållstillägg, barntillägg, utlandstillägg, studietillägg och förskoleersättning, som avses i artiklarna 15–20 i anställningsvillkoren, att dessa förmåner kompletterar andra förmåner av samma slag som utgår från andra källor. ECB:s personal måste även ansöka om och uppge ”bidrag och tillägg för vilka avdrag ska göras från dem som betalas av ECB”.

20. Den fjärde delen i anställningsvillkoren med rubriken ”Förmåner som är knutna till tillträdet och upphörandet av tjänsten”, i vilken artikel 24 återfinns, föreskrivs att de förmåner som föreskrivs i artiklarna 22 och 23 kompletterar ”andra förmåner av samma slag som härrör från andra källor”. Anställda vid ECB måste också ansöka om och uppge ”förmåner för vilka avdrag ska göras från dem som betalas av ECB”.

21. Enligt artikel 29 i anställningsvillkoren, som återfinns i den femte delen i anställningsvillkoren och som har rubriken ”Arbetstid och ledighet”, har anställda vid ECB ”rätt till obetald föräldraledighet som i vart fall uppfyller bestämmelserna i direktiv 96/34/EG.”[9]

22. Den sjätte delen i anställningsvillkoren har rubriken ”Sociala trygghetsförmåner”. Denna del innehåller bestämmelser i vilka bland annat ersättning vid frånvaro på grund av sjukdom eller olycksfall, handikappsbidrag samt sjukförsäkring och olycksfallsförsäkring regleras.

23. Den sjätte delen omfattar även bestämmelser avseende tillägg, närmare bestämt månatligt arbetslöshetsbidrag, hushållstillägg och ett skydd genom ECB:s system för sjukförsäkring och olycksfallsförsäkring som anställda som blivit arbetslösa efter att deras avtal med ECB sagts upp har rätt till. Av artikel 36 i anställningsvillkoren framgår emellertid att dessa ”förmåner utgör komplement till andra förmåner av samma slag som härrör från andra källor”. Anställda vid ECB måste också ansöka om och uppge ”förmåner för vilka avdrag ska göras från dem som betalas av ECB”.

8 — Fri översättning av den engelska versionen, som finns tillgänglig på ECB:s webbplats.

9 — Rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS (EGT L 145, s. 4).

B – *Nationell rätt*

24. I 1 § stycke 1 i lagen om tysk föräldrapenning och föräldraledighet av den 5 december 2006 [10] (Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit, nedan kallad BEEG) föreskrivs följande:

”Rätt till föräldrapenning har

1. den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Tyskland,

2. har ett barn i sitt hushåll …,

3. personligen ombesörjer omvårdnad och fostran av barnet och

4. inte förvärvsarbetar eller förvärvsarbetar på [hel]tid.”

25. I 1 § stycke 2 punkt 3 BEEG föreskrivs dessutom följande för arbete utanför Tyskland:

”2) Rätt till föräldrapenning har också den som, utan att uppfylla kraven i första stycket punkt 1,

…

3. är tysk medborgare och endast tillfälligt arbetar vid en mellan- eller överstatlig inrättning, i synnerhet tjänstemän som har beviljats tjänstledighet i enlighet med Tysklands riktlinjer för utstationering, och den som utför tillfälligt arbete utomlands som har anvisats …”

26. I 3 § stycke 3 första meningen BEEG finns följande bestämmelse om beaktande av jämförbara förmåner:

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

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

27. Florence Feyerbacher är tysk medborgare och bosatt i Tyskland, där hon förvärvsarbetade innan hon blev anställd vid ECB. Hon erhåller lön som beskattas av gemenskaperna och omfattas av anställningsvillkoren för ECB:s personal, utan att vara skyldig att betala avgifter till socialförsäkringen i Tyskland.

28. I anställningsvillkoren föreskrivs inte någon föräldrapenning, och med stöd av 1 § stycke 1 BEEG ansökte Florence Feyerbacher till följd av födseln av hennes barn den 5 september 2008 om föräldrapenning hos de tyska myndigheterna på grundval av sin lön från ECB, och i andra hand om lägsta lagstadgad föräldrapenning om 300 euro i månaden.

29. Florence Feyerbacher har till stöd för sin ansökan gjort gällande att hon uppfyllde kraven för rätt till förmåner i 1 § stycke 1 BEEG, eftersom hon var bosatt i Tyskland, vårdade sitt barn där och inte utförde förvärvsarbete på heltid under förmånsperioden.

10 — BGBl. 2006 I, s. 2748.

30. Genom beslut av den 4 december 2008 och av den 8 januari 2009 med anledning av Florence Feyerbachers klagomål avslog delstaten Hessen ansökan med motiveringen att unionsrätten, och inte den tyska arbets- och socialförsäkringslagstiftningen, gällde för Florence Feyerbacher enligt bestämmelserna i protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier och artikel 15 i värdlandsavtalet. ECB:s personal hade alltså i princip ingen rätt till föräldrapenning. Dessutom påpekade den aktuella myndigheten att Florence Feyerbacher inte heller är skattskyldig i Tyskland.

31. Florence Feyerbacher väckte talan mot nämnda beslut vid Sozialgericht Frankfurt (domstol i första instans i sociala frågor). Till stöd för sin talan gjorde Florence Feyerbacher också gällande att värdlandsavtalet ingicks långt innan BEEG trädde i kraft, varför det inte kunde utesluta rätten till föräldrapenning. Dessutom hade hon bara en tidsbegränsad anställning vid ECB, varför det rörde sig om tillfälligt arbete i den mening som avses i 1 § stycke 2 punkt 3 BEEG. Hon har anfört att hänsyn ska tas till 3 § stycke 3 BEEG, i vilken det föreskrivs i vilka fall förmåner som är jämförbara med föräldrapenning och som erhålls av den berörda parten av en mellan- eller överstatlig inrättning utomlands kan dras av från den tyska föräldrapenningen.

32. Genom dom av den 30 september 2009 biföll Sozialgericht Frankfurt talan och upphävde beslutet av den 4 december 2008 och beslutet av den 8 januari 2009. Domstolen anförde att Florence Feyerbacher uppfyllde kraven i 1 § stycke 1 BEEG.

33. Sozialgericht Frankfurt anförde att förmåner enligt BEEG för en viss kategori av personer endast kan uteslutas med stöd i lag (nedan kallat lagstadgat förbehåll). Domstolen slog emellertid fast att artikel 15 i värdlandsavtalet inte är någon sådan bestämmelse, eftersom rätten till föräldrapenning inte omfattas av anställningsvillkoren för anställda vid ECB, som regleras i nämnda artikel. Dessutom är det i Florence Feyerbachers fall inte rimligt att utestänga henne från förmåner, eftersom ECB inte beviljar sin personal socialförsäkringsersättning eller socialhjälp och socialt stöd, till vilka den omtvistade föräldrapenningen räknas. Någon dubbel förmån kan därför inte uppkomma i förevarande fall.

34. Hessisches Landessozialgericht, som har att avgöra överklagandet av denna dom, har slagit fast att Florence Feyerbacher uppfyller de villkor som följer av 1 § stycke 1 BEEG och således ska kunna ha rätt till föräldrapenning såvida en specialbestämmelse som uppfyller kraven i lag utesluter en tillämpning av denna. Domstolen utesluter inte möjligheten att artikel 15 i värdlandsavtalet kan utgöra en sådan bestämmelse.

35. Mot denna bakgrund beslutade Hessisches Landessozialgericht genom beslut som inkom till domstolens kansli den 10 februari 2011 att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

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

2. Ska artikel 15 i värdlandsavtalet i förening med ECBS-stadgan tolkas restriktivt så, att det är endast i de fall då ECB enligt ”anställningsvillkoren” betalar ut en jämförbar social förmån till tjänstemännen som den tyska sociallagstiftningen om förmåner inte är tillämplig på ECB:s personal?

3. Om den andra frågan besvaras nekande:

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

b) Kan domstolens överväganden i dom av den 20 maj 2008 i mål C-352/06, Bosmann (REG 2008, s. I-3827), punkterna 31–33, tillämpas på användningen av de ovannämnda bestämmelserna? Fråntar inte artikel 15 i värdlandsavtalet i förening med artikel 36 i ECBS-stadgan ... Förbundsrepubliken Tyskland rätten att bevilja familjeförmåner för ECB:s anställda som är bosatta på dess territorium?"

36. Skriftliga yttranden har inkommit från Florence Feyerbacher och den tyska regeringen samt från kommissionen och ECB. Ingen av parterna har begärt att en förhandling ska hållas.

IV – Bedömning

A – *Värdlandsavtalet*

1. Den rättsliga beskaffenheten av värdlandsavtalet

37. Jag vill inledningsvis påpeka att värdlandsavtalet inte utan svårighet kan betecknas som rättsakt. Såsom framgår av de yttranden som lagts fram vid domstolen är två beteckningar möjliga, nämligen, å ena sidan, beteckningen som internationellt avtal som enligt den nationella lagen om godkännande formellt sett har samma rang som nationella lagar eller, å andra sidan, som unionsrättslig rättsakt som i denna egenskap har företräde i förhållande till den nationella lagstiftningen. Jag föredrar den andra beteckningen.

38. Vad inledningsvis gäller ECB:s oberoende ska det erinras om att detta oberoende garanteras i bestämmelserna i artikel 130 FEUF och artikel 7 i ECBS-stadgan. Såsom framgår av domstolens rättspraxis innebär ECB:s oberoende, som syftar till att säkerställa att dess uppgifter utförs, emellertid inte att ECB helt och hållet lösgörs från unionen och undantas från samtliga unionsbestämmelser. [11] ECB kan således inte betraktas som en mellanstatlig organisation som har en så kallad funktionell behörighet inom den nationella rätten. Tvärtom rörde det sig ursprungligen om ett organ *sui generis* [12], och på unionsrättens nuvarande stadium rör det sig om en unionsinstitution enligt artikel 13 FEU [13] som har behörighet enligt primärrätten.

39. ECB:s oberoende är således inte ett mål i sig, utan motsvarar ett exakt mål. Principen om oberoende syftar bland annat till att möjliggöra för ECB att på ett effektivt sätt genomföra prisstabilitetsmålet och med iakttagande av detta mål understödja den ekonomiska politik som bedrivs inom unionen såsom föreskrivs i artikel 127 FEUF. [14]

40. Det ska även erinras om att ECB är en juridisk person i enlighet med artikel 282.3 FEUF och artikel 9.1 i ECBS-stadgan. Dess behörighet att utföra externa transaktioner och övriga transaktioner som inte ingår i dess uppgifter fastställs emellertid i artiklarna 23 och 24 i ECBS-stadgan. [15] ECB har till följd av att den är en juridisk person behörighet att ingå internationella avtal som anknyter till

11 — Dom av den 10 juli 2003 i mål C-11/00, kommissionen mot ECB (REG 2003, s. I-7147), punkt 135. För en bedömning av olika aspekter av ECB:s oberoende, se punkterna 150–155 i generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot ECB samt Gaitanides, C., *Das Recht der Europäischen Zentralbank. Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, sidorna 55 och 56. Se även, analogt, dom av den 10 juli 2003 i mål C-15/00, kommissionen mot ECB (REG 2003, s. I-7281), punkterna 101 och 102 och där angiven rättspraxis.

12 — I doktrinen har olika synsätt intagits avseende ECB-stadgan i den europeiska integrationen. För en sammanfattning av dessa olika synsätt se ovan sidorna 51–55.

13 — Vid den tidpunkt då värdlandsavtalet ingicks, den 18 september 1998, återfanns inte ECB i den inre cirkeln av gemenskapsinstitutioner som anges i artikel 7 EG. Enligt EG-fördraget har ECBS och ECB en särskild ställning inom den institutionella strukturen.

14 — Se generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot ECB, punkt 150.

15 — Se 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, s. 527.

dess uppgifter inom ramen för den monetära politiken. [16] Såsom kommissionen påpekat har den däremot ingen behörighet att ingå internationella avtal i unionens namn till följd av att den inte har någon behörighetsgrund i detta avseende och att enbart de förfaranden som fastställs i artikel 218 FEUF är tillämpliga.

41. Utöver de transaktioner som anknyter till den monetära politiken, som regleras i artikel 23 i ECBS-stadgan, kan ECB i enlighet med artikel 24 i nämnda stadga utföra andra transaktioner som krävs för dess funktion, såsom enligt min mening att ingå värdlandsavtalet. I artikelns ordalydelse preciseras emellertid inte typen av de rättsakter som ECB kan anta inom ramen för sådana transaktioner. Detta är anledningen till att det är nödvändigt att undersöka värdlandsavtalet i det särskilda rättsliga sammanhang i vilket det ingår, nämligen i protokollet om immunitet och privilegier, för att kunna fastställa dess rättsliga beskaffenhet.

42. I femte stycket i inledningen till värdlandsavtalet framgår att avtalet ingåtts för att fastställa ECB:s immunitet och privilegier i Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med protokollet om immunitet och privilegier. [17] Det rör sig således om en kompletterande åtgärd i förhållande till protokollet om immunitet och privilegier som syftar till att genomföra bestämmelserna i nämnda protokoll i det särskilda sammanhang i vilket ECB ingår. [18] I artikel 15 i nämnda avtal hänvisas det närmare bestämt till artikel 14 i protokollet, vari det förfarande föreskrivs som är tillämpligt på fastställandet av det system för sociala trygghetsförmåner som är tillämpligt på tjänstemän och annan personal i Europa.

43. I detta primärrättsliga sammanhang hänvisas det i artikel 21 i värdlandsavtalet avseende tvistelösning till artikel 35.4 i ECBS-stadgan, enligt vilken domstolen är behörig med stöd av en skiljedomsklausul vilken är avfattad på samma sätt som artikel 272 FEUF, nämligen ”en skiljedomsklausul i ett offentligrättsligt eller privaträttsligt avtal”. Med hänsyn till parternas egenskap samt syftet med värdlandsavtalet kan skiljedomsklausulen i värdlandsavtalet således enbart avse ett offentligrättsligt avtal. [19]

44. Denna slutsats har dessutom implicit bekräftats av domstolen i domen i det ovannämnda målet ECB mot Tyskland. I detta mål grundade domstolen sin behörighet på artikel 21 i nämnda avtal jämförd med artikel 272 FEUF. [20]

45. Tvärtemot vad den tyska regeringen hävdat rör det sig enligt min mening emellertid inte om ett internationellt avtal i den mening som avses i folkrätten, utan om ett offentligrättsligt avtal som ingåtts mellan ECB och Förbundsrepubliken Tyskland.

16 — Se, för ett liknande resonemang, Horng D.-C., ”The European Central Bank’s External Relations with Third Countries and the IMF”, *European Foreign Affairs Review*, 2004, nr 3, s. 326.

17 — Se beslut av den 17 december 1968 i mål 2/68, Ufficio Imposte di Consumo di Ispra mot kommissionen (REG 1968, s. 635). Det ska understrykas att domstolen i detta mål inte följt det synsätt som generaladvokaten Roemer föreslagit i sitt förslag till avgörande, nämligen att principerna för FN:s värdlandsavtal skulle tillämpas analogt på det avtal som undertecknades av kommissionen och den italienska regeringen avseende forskningscentret för kärnkraft i Ispra. Domstolen slog fast att även om kommissionen kunnat ingå ett värdlandsavtal med den berörda medlemsstaten för att säkerställa att protokollet om immunitet och privilegier verkställs och vid behov för att komplettera detta, kan detta avtal inte minska omfattningen av de rättigheter och garantier som tillkommer medlemsstaten och dess organ, gemenskapsinstitutioner och individer enligt detta protokoll. Vad gäller Europaskolorna se *e contrario* dom av den 15 januari 1986 i mål 44/84, Hurd (REG 1986, s. 29; svensk specialutgåva, volym 8, s. 369), punkterna 20–22, samt dom av den 30 september 2010 i mål C-132/09, kommissionen mot Belgien (REU 2010, s. I-8695), punkt 44.

18 — Se dom av den 8 december 2005 i mål C-220/03, ECB mot Tyskland (REG 2005, s. I-10595), punkt24.

19 — Se Schwarze, J., *EU-Kommentar*, artikel 238 CE, andra upplagan, Nomos, Baden-Baden, 2009, sidorna 1839–1843.

20 — Domen i det ovannämnda målet ECB mot Tyskland, punkt 27. Jämför även punkt 29 i generaladvokaten Stix-Hackls förslag till avgörande i samma mål.

46. Det kan fastställas att avtalet enbart kan anknyta till unionens rättsordning. Såsom anförts ovan framgår det av inledningen till nämnda avtal att det finns en särskild koppling till unionsrätten på så sätt att värdlandsavtalet utgör ett genomförande av protokollet om immunitet och privilegier i det särskilda aktuella sammanhanget.[21] Oberoende av de kopplingar som detta avtal har med Förbundsrepubliken Tyskland anknyter det tydligt till unionsrätten, eftersom det syftar till att fastställa den immunitet och de privilegier som tillkommer ECB på det tyska territoriet enligt nämnda protokoll.[22]

47. Härav följer att värdlandsavtalet ingår i det rättsliga sammanhang som fastställts i protokollet om immunitet och privilegier – sett i ett större sammanhang – inom ramen för unionsrätten, som utgör den rättsliga referensramen vid tolkningen av dessa bestämmelser.

2. Inverkan av värdlandsavtalet i dess egenskap av offentligrättsligt avtal på enskilda

48. Efter att det nu klargjorts att värdlandsavtalet utgör ett offentligrättsligt avtal i den mening som avses i unionsrätten, ska det fastställas huruvida och i vilken utsträckning ett sådant avtal kan inverka på enskilda såsom Florence Feyerbacher.

49. Normalt har ett offentligrättsligt avtal, i likhet med ett privaträttsligt avtal, enbart bindande verkan mellan parterna i det nämnda avtalet. Värdlandsavtalet, som är ett offentligrättsligt avtal som har bindande rättsverkningar för parterna i avtalet, anses ge uttryck för ECB:s och Förbundsrepubliken Tysklands avsikt att fastställa deras rättigheter och skyldigheter i enlighet med bestämmelserna i protokollet om immunitet och privilegier. Värdlandsavtalet kan av det skälet inte betraktas som en rättsakt som har rättsverkan *erga omnes* inom ramen för unionsrätten.[23]

50. Slutsatsen att en sådan rättsverkan saknas kan dras av att ECB har begränsad regleringsbefogenhet. Denna befogenhet följer av artikel 132.1 FEUF och artikel 34.1 i ECBS-stadgan med stöd av vilka ECB kan meddela tillämpningsföreskrifter, fatta beslut eller utfärda rekommendationer och ge råd. Dessutom kan ECB-rådet, med stöd av artikel 12.1 i ECBS-stadgan, anta riktlinjer och ge instruktioner. ECB kan även utöva den regleringsbefogenhet som föreskrivs i artikel 36.1 i ECBS-stadgan i förhållande till sin personal. Den kan emellertid inte ändra räckvidden eller tillämpningsområdet för anställningsvillkoren genom ett avtal som ingåtts med en medlemsstat.

51. Härav följer att ett offentligrättsligt avtal, såsom värdlandsavtalet i förevarande fall, inte kan vara bindande för tredje man, nämligen för andra medlemsstater, övriga EU-institutioner och enskilda. För att värdlandsavtalet ska ha rättsverkan *erga omnes* krävs det med andra ord att det antas i form av tillämpningsföreskrifter eller beslut.[24]

21 — Domen i det ovannämnda målet målet ECB mot Tyskland, punkt 24.

22 — Enligt doktrinen kan ett offentligrättsligt avtal i den mening som avses i artikel 272 FEUF, vars ordalydelse motsvarar den i artikel 35.4 i ECBS-stadgan, antingen omfattas av nationell lagstiftning eller av unionsrättslig lagstiftning. Vad gäller den förstnämnda möjligheten anknyter värdlandsavtalet enbart till det rättsliga systemet i Förbundsrepubliken Tyskland som emellertid inte är tillämpligt med avseende på syftet med nämnda avtal, nämligen att genomföra bestämmelserna i protokollet om immunitet och privilegier med avseende på ECB i Förbundsrepubliken Tyskland. Se, i detta avseende, Schwarze, J., *EU-Kommentar*, artikel 238 EG, andra upplagan, Nomos, Baden-Baden, 2009, s. 1842.

23 — Vad gäller avsaknaden av rättsverkan *erga omnes* hos bestämmelser i ett värdlandsavtal, se domstolens ståndpunkt i det ovannämnda beslutet i målet Ufficio Imposte di Consumo di Ispra mot kommissionen, s. 640.

24 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 maj 1987 i mål 189/85, kommissionen mot Tyskland (REG 1987, s. 2061), punkt 14, och i mål 186/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 2029), punkt 21. Domstolen slog uttryckligen fast att den relevanta versionen av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda antogs i och med rådets förordning nr 259/68 av den 29 februari 1968 (EGT L 56, s. 1) och att denna förordning således hade allmän giltighet, till alla delar var bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

52. Det är dessutom lämpligt att jämföra effekterna av värdlandsavtalet och direktiv gentemot enskilda. På samma sätt som ett direktiv som i sig inte kan medföra skyldigheter för en enskild och således inte som sådant kan åberopas gentemot denne,[25] kan värdlandsavtalet inte ha en negativ inverkan på de rättigheter som en enskild har enligt unionsrätten eller den nationella lagstiftningen.[26]

53. Vad särskilt beträffar artikel 15 i värdlandsavtalet anser jag att denna bestämmelse ska anses hänvisa till och konkretisera innehållet i artikel 36.1 i ECBS-stadgan, enligt vilken ECB-rådet ska fastställa anställningsvillkoren[27] för ECB:s personal.

54. Denna primärrättsliga bestämmelse har således företräde vid tillämpningen framför den tyska lagstiftningen. Vidare frigör artikel 15 i värdlandsavtalet, med beaktande av effekterna mellan parterna, Förbundsrepubliken Tyskland från skyldigheten att tillämpa bestämmelser i den tyska arbets- och socialförsäkringslagstiftningen på ECB:s personal.

55. I domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Tyskland och kommissionen mot Belgien, som avsåg tolkningen av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda som fastställts genom *förordning*, slog domstolen fast att den kompletterande karaktären av familjetillägg enligt tjänsteföreskrifterna i förhållande till likartade tillägg som betalas ut från annan källa är bindande för medlemsstaterna och får inte åsidosättas genom bestämmelser i nationell lagstiftning.

56. Domstolen slog å ena sidan fast att bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna utgör hinder mot att en medlemsstat betalar ut familjetillägg för underhållsberättigade barn som föreskrivs i dess lagstiftning på grund av att det enligt tjänsteföreskrifterna är möjligt att erhålla tillägg för samma barn när rättighetshavaren, make eller maka till en tjänsteman som är i tjänst eller pensionerad eller till annan personal, arbetar eller har arbetat inom dess territorium.[28]

57. Domstolen slog å andra sidan fast att ovannämnda bestämmelser också innebär att en medlemsstat inte kan föreskriva att de familjeförmåner som ska betalas ut med stöd av den nationella lagstiftningen ska minskas med jämförbara tillägg som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna när antingen maken eller makan till en tjänsteman som är i tjänst eller pensionerad eller till annan personal arbetar eller har arbetat inom dess territorium eller tjänstemannen själv utövar en sådan verksamhet på deltid utanför institutionerna.[29]

58. Mot bakgrund av vad som anförts ovan och för att på ett ändamålsenligt sätt kunna besvara den hänskjutande domstolens frågor krävs en omformulering av dess frågor. Av en samlad bedömning av tolkningsfrågorna framgår att den hänskjutande domstolen huvudsakligen vill få klarhet i huruvida artikel 36.1 i ECBS-stadgan, till vilken det enbart hänvisas i andra hand i tolkningsfrågorna, utgör hinder mot att Förbundsrepubliken Tyskland i allmänhet utger sociala trygghetsförmåner, såsom i förevarande mål föräldrapenning, till ECB:s personal, i enlighet med dess nationella lagstiftning, på grundval av territorialitetsprincipen eller i andra hand när ett sådant tillägg inte föreskrivs i anställningsvillkoren.

25 — Se, i detta avseende, exempelvis dom av den 5 oktober 2004 i de förenade målen C-397/01- C-403/01, Pfeiffer m.fl. (REG 2004, s. I-8835), punkt 108 och där angiven rättspraxis.

26 — Det kan inte uteslutas att en annan slutsats kan dras vid en prövning utifrån den tyska lagstiftningen av värdlandsavtalet, som ratificerades i Förbundsrepubliken Tyskland genom lagen om godkännande av den 19 december 1998 (BGBl. II, 1998, , s. 2996).

27 — I den tyska versionen av artikel 36.1 i ECBS-stadgan används begreppet Beschäftigungsbedingungen (anställningsvillkor), som motsvarar den terminologi som används i artikel 15 i värdlandsavtalet.

28 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 30.

29 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 35.

59. För utgången i målet vid den nationella domstolen är det enligt min mening således nödvändigt att besvara den omformulerade frågan. Eftersom ovannämnda fråga avser tolkningen och tillämpningen av unionsrätten har domstolen behörighet att besvara den. Den tyska regeringens argumentation att begäran om förhandsavgörande ska avvisas på grund av värdlandsavtalets beskaffenhet som en internationell rättakt och domstolens bristande behörighet som följer därav att tolka denna i samband med förfarandet för det förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 267 FEUF kan följaktligen inte godkännas.

B – *Förbundsrepubliken Tysklands möjlighet att utge sociala trygghetsförmåner till ECB:s personal*

1. Den rättsliga beskaffenheten av bestämmelserna i anställningsvillkoren

60. Det ska inledningsvis påpekas att anställningsförhållandet mellan ECB och dess anställda närmare bestäms i de anställningsvillkor som har antagits av ECB-rådet på förslag av ECB:s direktion på grundval av artikel 36.1 i ECBS-stadgan. Enligt artikel 9 a i anställningsvillkoren ska anställningsförhållandet mellan ECB och dess anställda regleras av anställningsavtal som slutits i enlighet med bestämmelserna i anställningsvillkoren. Såsom domstolen fastställt har de anställningsvillkor som antagits för anställningsförhållandet mellan ECB och dess anställda avtalsmässig och inte föreskriftsmässig karaktär. [30]

61. Det ska dessutom erinras om att ovannämnda anställningsvillkor inte har antagits genom förordningar utan genom en rättsakt i form av ett beslut. De har följaktligen inte några bindande rättsverkningar för medlemsstater som inte är mottagare av beslutet. På samma sätt som tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna enbart syftar till att reglera rättsförhållandena mellan de Europeiska institutionerna och deras tjänstemän, är bestämmelserna i anställningsvillkoren bindande för ECB och dess personal. I likhet med vad som gäller tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna, fastslås häri vilka rättigheter och skyldigheter de anställda vid ECB har. [31]

62. Det ska i detta avseende även erinras om att ECB i artikel 36.1 i ECBS-stadgan tillerkänns en självständig regleringsbefogenhet i fråga om anställningsvillkoren för dess personal. Denna ordning, som fastställs i anställningsvillkoren och personalföreskrifterna (artikel 21 i arbetsordningen för ECB), skiljer sig från de regler som är tillämpliga på tjänstemän och de som är tillämpliga på övriga anställda i Europeiska unionen. De är dessutom självständiga i förhållande till medlemsstaternas lagstiftning. [32]

63. Enligt artikel 36.1 i ECBS-stadgan står det ECB fritt att reglera anställningsvillkoren för dess personal. Nämnda anställningsvillkor ska tolkas på så sätt att de inte enbart omfattar anställningsvillkor, utan även förmåner för social trygghet som en person (eller dess rättsinnehavare) har rätt till som anställd vid ECB. [33] Tvärtemot vad kommissionen anfört i sitt skriftliga yttrande utgör

30 — Dom av den 14 oktober 2004 i mål C-409/02 P, Pflugradt mot ECB (REG 2004, s. I-9873), punkterna 31–33 och där angiven rättspraxis. Det kan emellertid preciseras att ECB i egenskap av institution har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller organiseringen av dess olika avdelningar oberoende av om den rättsakt som utgör grunden för anställningsförhållandet mellan den sistnämnda och dess personal har avtalsmässig karaktär. Se, i detta avseende, generaladvokaten Légers förslag till avgörande i det ovannämnda målet Pflugradt mot ECB, punkt 36 och där angiven rättspraxis.

31 — Se, analogt, förstainstansrättens beslut av den 18 april 2002 i mål T-238/00, IPSO och USE mot ECB (REG 2002, s. II-2237), punkterna 48–50 och där angiven rättspraxis. Se även dom av den 10 juni 1999 i mål C-430/97, Johannes (REG 1999, s. I-3475), punkt 19.

32 — Förstainstansrättens dom av den 22 oktober 2002 i de förenade målen T-178/00 och T-341/00, Pflugradt mot ECB (REG 2002, s. II-4035), punkt 48. Se även beslutet i målet IPSO och USE mot ECB (ovan fotnot 31), punkterna 48 och 49. Om anställningsvillkoren eller föreskrifterna för ECB:s personal uppvisar brister, ska de tolkas mot bakgrund av rättspraxis avseende tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 november 2003 i mål T-63/02, Cerafogli och Poloni mot ECB (REG 2003, s. II-4929), punkt 51.

33 — Domstolen slog fast att familjetillägg som ingår i ersättningen är knutet till anställningsförhållandet. Se, i detta avseende, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Tyskland, punkt 26, och kommissionen mot Belgien, punkt 29.

den regleringsbefogenhet som ECB har enligt ECBS-stadgan för att fastställa anställningsvillkoren för dess personal emellertid inte en lagvalsregel som innebär att andra system på det socialrättsliga området inte är tillämpliga. Jag anser att artikel 36.1 i ECBS-stadgan utgör en bestämmelse som möjliggör för ECB att explicit eller implicit reglera tillämpbarheten av olika system för social trygghet på dess personal. [34]

64. Härav följer att de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen vad gäller förhållandet mellan de villkor som fastställts i anställningsvillkoren och andra system, såsom de i den tyska sociallagstiftningen, inte kan ges en allmän lösning. För att kunna ge ett ändamålsenligt svar på ovannämnda fråga ska tvärtom varje kategori av förmån som berörs prövas i tur och ordning. [35]

2. Tillämpningsområdet för anställningsvillkoren

65. I artikel 1 i anställningsvillkoren fastställs vilken personkrets som omfattas av dess tillämpningsområde. Av denna artikel framgår att begreppet anställd hänvisar till alla som undertecknat ett anställningsavtal med ECB för en obestämd tid eller för en bestämd tid av mer än ett år och som tillträtt tjänsten vid ECB. I bilagorna IIa och IIb till anställningsvillkoren föreskrivs dessutom särskilda villkor som är tillämpliga på kortvariga avtal (mindre än ett år) och på deltagarna i det program som benämns Graduate Programme.

66. Till skillnad från deltagarna i Graduate Programme, som omfattas av anställningsvillkoren såvida inte annat stadgas i bilaga IIa, förefaller personer som har ingått ett kortvarigt avtal (visstidsanställd personal) med ECB och som omfattas av särskilda villkor som föreskrivs i bilaga IIb vara undantagna från den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för anställningsvillkoren enligt bestämmelserna i artikel 1 i anställningsvillkoren. Härav kan slutsatsen dras att visstidsanställd personal inte ingår i den kategori anställda vid ECB som omfattas av artikel 4 i förordning nr 549/69 [36], enligt vilken anställda vid ECB även omfattas av den immunitet och de privilegier som föreskrivs med avseende på tjänstemän och anställa inom Europeiska unionen i protokollet om immunitet och privilegier.

67. Vad gäller det materiella tillämpningsområdet för anställningsvillkoren ska det inledningsvis erinras om att ECB, i enlighet med sin regleringsbefogenhet på området, i artikel 9c i anställningsvillkoren föreskriver att nationell rätt inte är tillämplig på anställningsvillkoren. Enligt denna bestämmelse kan den nationella lagstiftningen om socialförsäkring som grundar sig på att det föreligger ett anställningsförhållande således varken tillämpas på ECB i egenskap av arbetsgivare eller på anställda vid denna institution i egenskap av anställda. Bestämmelserna i de nationella systemen för obligatorisk socialförsäkring kan följaktligen inte tillämpas på anställda vid ECB.

34 — Domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Tyskland och kommissionen mot Belgien samt förbindelselänkarna mellan olika system för social trygghet som är tillämpliga på anställda vid ECB grundar sig på antagandet att tjänstemän och anställda vid Europeiska unionen samt tjänstemän och anställda vid ECB även kan omfattas av andra system för social trygghet.

35 — Samma princip stöder en tillämpning av det system som inrättats genom rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1606/98 av den 29 juni 1998 (EGT L 209, s. 1), och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1). Se i synnerhet kapitlen 1?8 i nämnda förordningar avseende olika kategorier av förmåner.

36 — Rådets förordning (Euratom, EKSG, EEG) nr 549/69 av den 25 mars 1969 om fastställande av de grupper av tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna som skall omfattas av bestämmelserna i artiklarna 12, 13 andra stycket och 14 i protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna (EGT L 74, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 51), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, EKSG, Euratom) nr 1198/98 av den 5 juni 1998 (EGT L 166, s. 3). På unionsrättens nuvarande stadium rör det sig om artiklarna 11, 12 andra stycket och artikel 13 i protokollet om immunitet och privilegier.

68. Det måste emellertid avgöras vilken ställning de förmåner som beviljas på en annan grund än anställningsförhållandet har. Dessa förmåner omfattar förmåner som beviljas på grundval av system till vilka anställda vid ECB anslutit sig frivilligt, de förmåner som beviljas en anställd i en annan egenskap än den som anställd vid ECB[37] eller förmåner som utges till anställda på grundval av territorialitetsprincipen.

3. Olika kategorier av förmåner som föreskrivs i anställningsvillkoren

69. Av anställningsvillkoren framgår att anställda vid ECB ska ansluta sig till ECB:s system för sjukförsäkring och olycksfallsförsäkring. Eftersom anslutningen är obligatorisk är det således uteslutet att tillämpa motsvarande obligatoriska nationella system.

70. Av anställningsvillkoren framgår emellertid att det föreligger flera förbindelselänkar mellan det system som inrättats genom anställningsvillkoren och det som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Såsom framgår av anställningsvillkoren utges såväl familjetillägg som arbetslöshetsersättning, vilka föreskrivs i den fjärde och den sjätte delen i anställningsvillkoren, av ECB subsidiärt i förhållande till jämförbara förmåner som utges av andra organ.

71. Det ska i detta avseende påpekas att ovannämnda tillägg enligt anställningsvillkoren enbart kan utges om den anställde vid ECB tidigare ansökt om tillägg från andra källor hos den behöriga myndigheten eller institutionen och uppgett detta belopp till ECB. Motsvarande tillägg utges enbart av ECB som komplettering.

72. Enligt min mening visar valet av reglering att det system som inrättats genom anställningsvillkoren är sådant att det gör det möjligt att dra slutsatsen att det i vart fall vad gäller familjetillägg inte rör sig om ett exklusivt eller primärt system, utan om ett kompletterande system i förhållande till andra system för social trygghet. Denna slutsats gäller i än högre grad med avseende på sociala trygghetsförmåner som beviljats den anställde och inte enbart med avseende på förmåner som beviljats familjemedlemmar eller anställdas rättighetshavare.

73. Således anser jag, till skillnad från kommissionen och ECB, att det inte föreligger några tungt vägande skäl av institutionellt slag som anknyter till ECB:s oberoende för att tolka anställningsvillkoren så, att sådan föräldrapenning som det rör sig om i förevarande mål inte kan utges på grundval av tillämplig nationell lagstiftning. Enligt de anställningsvillkor som är tillämpliga på ECB:s och unionens personal kan andra system för social trygghet tillämpas på nämnda personal.[38]

74. Med hänsyn till de omständigheter som anförts ovan, av vilka det framgår att det system som inrättats genom anställningsvillkoren huvudsakligen är kompletterande, framstår den argumentation som ECB framfört avseende behovet av att säkerställa ECB:s oberoende och möjliggöra för den sistnämnda att bedriva verksamhet utan hinder i sitt säte i Frankfurt-am-Main, som enligt ECB motiverar att personalen vid ECB systematiskt ska undantas från den tyska arbets- och sociallagstiftningen, som mindre övertygande. Det är nämligen ECB som tvingar anställda att ge in en ansökan till andra organ för att ha rätt till de förmåner som ECB enbart utger som komplement.

75. På grund av den underordnade karaktären vad gäller sådana förmåner som de familjeförmåner som föreskrivs i anställningsvillkoren i förhållande till förmåner som härrör från andra källor anser jag att en tolkning enligt vilken anställningsvillkoren innebär att den nationella lagstiftningen på området för social trygghet systematiskt ska undantas från tillämpning inte kan motiveras av behovet att garantera jämställdhet för tjänstemän och anställda av olika nationaliteter inom unionen.

37 — Det rör sig bland annat om förmåner som en anställd kan ha rätt till om han tidigare varit ansluten till ett system för social trygghet eller som rättighetshavare till en sådan person.

38 — Se bland annat artiklarna 67 och 68 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna.

76. Ett av de mål som ligger bakom bestämmelserna i protokollet om immunitet och privilegier är förvisso att säkerställa lika lön för tjänstemän och anställda inom unionen. Dessa anställda är undantagna från nationell inkomstskatt och i allmänhet den nationella sociallagstiftningen. Denna målsättning, liksom medlemsstaternas jämställdhet, kan emellertid inte uppnås, eftersom de förmåner som utges av ECB i det särskilda sammanhang i vilket det system som är tillämpligt på personalen vid ECB ingår är av kompletterande natur. [39]

77. Det kan mot bakgrund härav konstateras att anställningsvillkoren inte innebär att de nationella systemen för social trygghet allmänt inte är tillämpliga. Det system som inrättats genom anställningsvillkoren har således dubbel effekt. Anställningsvillkoren innebär å ena sidan att den nationella sociala trygghetslagstiftningen inte är tillämplig i fråga om pension och sjukförsäkring och olycksfallsförsäkring på anställda vid ECB. [40] De utgör å andra sidan, såsom jag tidigare nämnt, ett kompletterande och underordnat system vad gäller rätten till förmåner och ersättningar som omfattas av den fjärde och den sjätte delen i anställningsvillkoren.

4. Effekten av artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna på tolkningen av anställningsvillkoren

78. För fullständighetens skull avser jag slutligen att undersöka de situationer i vilka anställda vid ECB till följd av ECB:s luckor har rätt till vissa förmåner antingen genom att frivilligt ansluta sig till ett särskilt system [41] eller på grundval av territorialitetsprincipen, vilket är fallet vad gäller aktuell föräldrapenning. I detta sammanhang ska framför allt bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna beaktas.

79. Det är viktigt att artikel 34.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som de som fastställs i nämnda bestämmelse, iakttas. [42] I enlighet med denna bestämmelse och med beaktande av räckvidden av artikel 9 c i anställningsvillkoren, enligt vilka allmänna unionsrättliga principer uttryckligen kan tillämpas i samband med anställningsvillkoren, kan anställningsvillkoren inte tolkas så, att personal eller tidigare anställda vid ECB inte har rätt till sociala förmåner som grundar sig på den nationella lagstiftningen när någon jämförbar förmån inte utges av ECB. [43]

80. Denna tolkning stöds dessutom av domstolens resonemang i dess rättspraxis från domen i det ovannämnda målet Bosmann. Även om det är riktigt att ovannämnda rättspraxis avser gränsöverskridande situationer i ett annat rättsligt sammanhang [44] är komplementaritetsprincipen som domstolen utvecklat på området för social trygghet, enligt vilken bosättningsstaten inte kan fråntas

39 — Se dom av den 16 december 1960 i mål 6/60, Humblet mot belgiska staten (REG 1960, s. 1125, 1157; svensk specialutgåva, volym 1, s. 47). Se även generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i mål C-558/10, Bourges-Maunoury och Heintz (gift Bourges-Maunoury), punkt 30 och där angiven rättspraxis (under prövning vid domstolen).

40 — Vad gäller handikappbidrag är bestämmelserna i anställningsvillkoren inte tydliga på denna punkt.

41 — Som exempel kan nämnas att det av handlingarna i målet framgår att den omvårdnadsförsäkring som föreskrivs i den tyska lagstiftningen utgör ett sådant system som anställda vid ECB kan ansluta sig till frivilligt. Vad gäller det tyska omvårdnadsförsäkringssystemet, se närmare dom av den 8 juli 2004 i de förenade målen C-502/01 och C-31/02, Gaumann-Cerri och Barth (REG 2004, s. I-6483), punkterna 3–7.

42 — Enligt artikel 51 i stadgan riktar sig bestämmelserna i denna stadga till unionen och medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Såsom framgår av ingressen till stadgan skapar den inte nya rättigheter, utan bekräftar de rättigheter som bland annat har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser. I detta sammanhang ska således bestämmelserna i unionsrätten tolkas i enlighet med bestämmelserna i stadgan.

43 — En sådan tolkning skulle skapa en otillfredsställande situation, eftersom anställda vid ECB som deltar i Graduate Programme vid arbetslöshet inte skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning som beviljas med stöd av det berörda nationella systemet för social trygghet, medan de med tillämpning av bestämmelserna i bilaga IIa till anställningsvillkoren inte har rätt till förmåner av detta slag som utges av ECB.

44 — Till skillnad från förevarande mål avsåg dom av den 16 december 2004 i mål C-293/03, My (REG 2004, s. I-12013), och dom av den 16 februari 2006 i mål C-185/04, Öberg (REG 2006, s. I-1453), som den hänskjutande domstolen hänvisat till, situationer i vilka den berörda parten hade avslutat sin tjänst vid en unionsinstitution.

rätten att bevilja personer som är bosatta på dess territorium ett barnbidrag, relevant i förevarande mål.[45] Av domstolens resonemang framgår klart att nämnda medlemsstat inte förlorar rätten att bevilja sociala förmåner på grundval av territorialitetsprincipen enbart av det skälet att ett annat system för social trygghet är tillämpligt på den berörda parten.

81. När det gäller den aktuella föräldrapenningen ska det även erinras om att föräldraledighet i enlighet med artikel 29 i anställningsvillkoren ska uppfylla villkoren i direktivet om föräldraledighet. Härav kan emellertid inte slutsatsen dras att avsaknaden av en bestämmelse i anställningsvillkoren i vilken föräldrapenning föreskrivs – och vars beviljande visserligen går utöver vad som krävs i direktivet – skulle medföra att den berörda medlemsstaten till följd av denna avsaknad fråntogs rätten att bevilja en sådan förmån på grundval av territorialitetsprincipen.

82. Tvärtom kan medlemsstaterna, såsom framgår av klausul 4.1 i avtalet i nämnda direktiv, tillämpa eller införa gynnsammare bestämmelser än dem som föreskrivs i nämnda avtal. Med beaktande av ovannämnda omständigheter anser jag att anställningsvillkoren inte kan anses förbjuda beviljande av föräldrapenning till en anställd vid ECB, eftersom en sådan förmån inte föreskrivs i nämnda villkor.

83. Det strider dessutom mot artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att tolka anställningsvillkoren på så sätt att de inrättar ett exklusivt system som hindrar att den nationella sociallagstiftningen tillämpas på personalen vid ECB. I enlighet med de bestämmelser som reglerar tjänsteföreskrifterna för visstidsanställd personal kan det påpekas att en sådan tolkning som enbart grundar sig på att det föreligger ett anställningsförhållande mellan den berörda parten och ECB skulle innebära att vederbörande berövades allt försäkringsskydd med undantag för det skydd som grundar sig på sjukförsäkring och olycksfallsförsäkring samt skydd mot yrkessjukdomar och olycksfall i arbetet.[46]

84. Under dessa omständigheter anser jag att det står Förbundsrepubliken Tyskland fritt att bevilja anställda vid ECB sociala förmåner under förutsättning att beviljandet av nämnda förmåner inte anknyter till förekomsten av yrkesverksamhet i den nationella lagstiftningen och att en jämförbar förmån inte beviljas av ECB exklusivt.

85. Jag vill emellertid framhålla att Förbundsrepubliken Tyskland, i enlighet med artikel 15 i värdlandsavtalet, inte är skyldig att tillämpa sin lagstiftning på området på anställda vid ECB. Härav följer att bestämmelserna i den nationella lagstiftningen ska tillämpas under förutsättning att villkoren för beviljande är uppfyllda och den förmån som beviljats regleras i nationell lagstiftning.

V – Förslag till avgörande

86. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som har ställts av Hessisches Landessozialgericht på följande sätt:

Artikel 36.1 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken ska tolkas så att den inte utgör hinder mot att Förbundsrepubliken Tyskland beviljar anställda vid Europeiska centralbanken sociala förmåner, såsom den föräldrapenning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, i enlighet med den nationella lagstiftningen, på grundval av territorialitetsprincipen, såvida en sådan förmån inte exklusivt föreskrivs i Europeiska centralbankens anställningsvillkor.

45 — Se domen i det ovannämnda målet Bosmann, punkt 31. Se även dom av den 12 juni 1986 i mål 302/84, Ten Holder (REG 1986, s. 1821), punkterna 19-21, av den 11 november 2004 i mål C-372/02, Adanez-Vega (REG 2004, s. I-10761), punkt 18 av den 16 juli 2009 i mål C-208/07, von Chamier-Glisczinski (REG 2009, s. I-6095), punkterna 55 och 56. Se även generaladvokaten Mazáks förslag till avgörande i de förenade målen C-611/10 och C-612/10, Hudzinski och Wawrzyniak, punkt 55, som är under prövning vid domstolen.

46 — Anställningsvillkoren för tillfälligt anställda regleras i bilaga IIb i anställningsvillkoren, som enbart föreskriver en sådan begränsad täckning i den del som har rubriken ”Social trygghet” i nämnda bilaga.