Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 24. maja 2012 [1]

Zadeva C-62/11

Land Hessen
proti
Florence Feyerbacher

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Hessisches Landessozialgericht (Nemčija))

„Privilegiji in imunitete Unije — Pravna narava Sporazuma o sedežu Evropske centralne banke — Pogodba javnega prava — Neobstoj učinka erga omnes — Statut Evropskega sistema centralnih bank — Člen 36.1 — Pogoji za zaposlitev osebja Evropske centralne banke — Neobstoj izključnosti — Možnost uporabe določb nemškega socialnega prava, ki določajo odobritev socialnovarstvenih dajatev uslužbencem Evropske centralne banke, za te uslužbence — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Člen 34 — Pravica dostopa do socialnovarstvenih dajatev“

I – Uvod

1. Ali ima Zvezna republika Nemčija pristojnost, da odobri socialnovarstvene dajatve uslužbencem Evropske centralne banke? To je bistvo vprašanja, ki ga je Hessisches Landessozialgericht (Nemčija) predložilo Sodišču.

2. Predložitveno sodišče se po eni strani posebej sprašuje o pravni naravi sporazuma z dne 18. septembra 1998, ki sta ga nemška vlada in Evropska centralna banka (v nadaljevanju: ECB) sklenili v zvezi s sedežem te institucije (v nadaljevanju: Sporazum o sedežu) [2]. Po drugi strani poudarja potrebo po opredelitvi obsega pogojev za zaposlitev osebja ECB ob upoštevanju člena 36.1 Protokola o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju: Statut ESCB) [3].

3. Vprašanja za predhodno odločanje so bila postavljena v sporu med F. Feyerbacher, uslužbenko ECB z nemškim državljanstvom, ki ima stalno prebivališče v Nemčiji, in Land Hessen v zvezi z zavrnitvijo te dežele, da se F. Feyerbacher odobri starševski dodatek.

4. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se tako po eni strani nanaša na pravno naravo Sporazuma o sedežu, zlasti na to, ali je povezan s pravom Unije ali ne. Po drugi strani pa postavlja vprašanje, ali je člen 15 Sporazuma o sedežu – ki na podlagi člena 36.1 Statuta ESCB izključuje uporabo materialnih in procesnih določb delovnega in socialnega prava Zvezne republike Nemčije za pogoje za zaposlitev

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — BGBl. 1998 II, str. 2745. Nemška različica Sporazuma o sedežu, ki je edina verodostojna, je na voljo tudi na spletni strani ECB skupaj z angleškim prevodom.

3 — Gre za Protokol št. 4 k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, naslovljen „Protokol o statutu Evropskega sistema centralnih bank in [ECB]“ (UL 2010, C 83, str. 230).

v ECB, ki jih je sprejel svet ECB[4] (v nadaljevanju: Pogoji za zaposlitev) – kolizijsko pravilo, ki nasprotuje temu, da navedena država članica članom osebja ECB, ki imajo prebivališče na njenem ozemlju, na podlagi načela teritorialnosti odobri družinske dajatve, kot je starševski dodatek, predvidene v nacionalni zakonodaji.

5. V zvezi s tem poudarjam, da je najpomembnejši element zadeve vprašanje, ali je in po potrebi v kolikšni meri ostaja Zvezna republika Nemčija na podlagi člena 36.1 Statuta ESCB svobodna pri uporabi nacionalne zakonodaje za odobritev socialnovarstvenih dajatev članom osebja ECB kot dopolnitev tistih dajatev, ki so predvidene v Pogojih za zaposlitev.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

1. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

6. Pravica do socialnovarstvenih dajatev je zagotovljena v členu 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.[5] Navedeni člen določa:

„1. Unija priznava in spoštuje pravico dostopa do dajatev socialne varnosti in socialnih služb, ki nudijo varstvo v primerih, kot so materinstvo, bolezen, nesreče pri delu, odvisnost ali starost ter v primeru izgube zaposlitve, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo Unije ter nacionalne zakonodaje in običaji.

2. Vsakdo, ki v Uniji zakonito prebiva in spreminja prebivališče, ima pravico do dajatev socialne varnosti in socialnih ugodnosti v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.

[…]“

2. Statut ESCB

7. Poslovanje ECB s tujino je opredeljeno v členu 23. ECB predvsem lahko „[vzpostavlja] odnose s centralnimi bankami in finančnimi institucijami v drugih državah ter, kadar je primerno, z mednarodnimi organizacijami“.

8. V skladu s členom 24, naslovljenem „Drugo poslovanje“, lahko ECB poleg poslov, ki izhajajo iz njenih nalog, „[sklepa] posle za svoje upravne namene ali za svoje zaposlene“.

9. Člena 35.1 in 35.4 Statuta ESCB določata:

„35.1. Sodišče preverja ali razlaga dejanja ali opustitve dejanj ECB v primerih in pod pogoji, določenimi s to pogodbo. […]

[…]

4 — Na podlagi člena 36.1 Statuta ESCB je Svet ECB 9. junija 1998 sprejel Pogoje za zaposlitev v ECB (UL 1999, L 125, str. 32), ki so bili večkrat spremenjeni. Pogoji za zaposlitev niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*. Vendar so na voljo v angleščini na spletni strani ECB.

5 — Zaradi jasnosti ter čeprav je bil Sporazum o sedežu sklenjen prej in dodatek, ki je predmet spora o glavni stvari, pokriva obdobje pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, se pravni okvir nanaša na akte primarnega prava v različici, veljavni po tem datumu. Razen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je z začetkom veljavnosti te pogodbe postala zavezujoča, določbe, upoštevne za mojo analizo, namreč ostajajo večinoma enake tistim, ki so veljale pred navedenim datumom.

35.4. Sodišče je pristojno za izrekanje sodb na podlagi arbitražne klavzule v vseh pogodbah, ki jih sklene ECB ali ki so sklenjene v njegovem imenu, ne glede na to, ali jih ureja javno ali zasebno pravo.“

10. V skladu s členom 36.1 Statuta ESCB „Svet ECB na predlog Izvršilnega odbora določi pogoje za zaposlitev v ECB“.

11. Člen 39 navedenega statuta določa:

„ECB uživa na ozemlju držav članic privilegije in imunitete, ki so potrebni za izvajanje njenih nalog, pod pogoji, določenimi s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropske unije.“

3. Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije

12. Člen 14 Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije[6] določa:

„Evropski parlament in Svet z uredbami po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z zadevnimi institucijami določita sistem socialnovarnostnih dajatev za uradnike in druge uslužbence Unije.“

13. Člen 22, prvi odstavek, navedenega protokola določa, da se ta protokol uporablja tudi za Evropsko centralno banko, člane njenih organov in zaposlene brez poseganja v določbe Statuta ESCB.

4. Sporazum o sedežu

14. V skladu s petim odstavkom preambule Sporazuma o sedežu je njegov cilj opredeliti privilegije in imunitete ECB v Zvezni republiki Nemčiji v skladu s Protokolom o privilegijih in imunitetah.[7]

15. Člen 15 Sporazuma o sedežu, naslovljen „Neuporaba nemškega delovnega in socialnega prava“, določa:

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

16. Člen 21 Sporazuma o sedežu določa, da lahko v primeru nesoglasja med Zvezno republiko Nemčijo in ECB v zvezi z razlago ali uporabo navedenega sporazuma vsaka od pogodbenih strank ta spor predloži Sodišču v skladu s členom 35.4 Statuta ESCB.

5. Določbe Pogojev za zaposlitev

17. Osebno področje uporabe Pogojev za zaposlitev[8] je opredeljeno v prvem delu teh pogojev, naslovljenem „Splošne določbe“. Člen 1 Pogojev za zaposlitev določa:

„[…] ‚[Č]lan osebja‘ [ECB] pomeni vsako osebo, ki je sopodpisala pogodbo o zaposlitvi, s katero ji je bilo zaupano delovno mesto v ECB za nedoločen čas ali za določen čas, daljši od enega leta, in ki je nastopila delo.“

6 — Gre za Protokol št. 7 k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, naslovljen „Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije“ (UL 2010, C 83, str. 266, v nadaljevanju: Protokol o privilegijih in imunitetah).

7 — Ob podpisu navedenega sporazuma je veljal Protokol o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti z dne 8. aprila 1965 (UL 1967, 152, str. 13), v različici, priloženi pogodbama ES in Euratom.

8 — Prosti prevod po francoskem prostem prevodu angleške različice, ki je na voljo na spletni strani ECB.

18. Člen 9, ki je v drugem delu Pogojev za zaposlitev, naslovljenem „Delovna razmerja“, določa:

„(a) Delovna razmerja med ECB in člani njenega osebja so urejena s pogodbami o zaposlitvi ob upoštevanju teh pogojev za zaposlitev […]

[…]

(c) Pogojev za zaposlitev ne ureja nobeno posebno nacionalno pravo. ECB uporablja: (i) splošna načela, skupna pravnim redom držav članic, (ii) splošna načela prava Skupnosti […] ter (iii) uredbe in direktive […] na področju socialne politike […]“

19. Tretji del Pogojev za zaposlitev je naslovljen „Osnovna plača, dodatki in nadomestila“. Člen 21 v zvezi z dodatki in nadomestili – in sicer gospodinjskim dodatkom, dodatkom za vzdrževanega otroka, izselitvenim dodatkom, dodatkom za študij in dodatkom za predšolsko izobraževanje – iz členov od 15 do 20 Pogojev za zaposlitev natančneje določa, da „te dajatve dopolnjujejo vse druge dajatve iste vrste iz drugih virov“. Uslužbenci ECB morajo tudi zaprositi za „te dajatve, ki se odštejejo od dajatev, ki jih plača ECB“, in jih prijaviti.

20. Četrti del Pogojev za zaposlitev z naslovom „Dajatve, povezane z nastopom in prenehanjem funkcije“ vsebuje člen 24, ki določa, da dajatve iz členov 22 in 23 dopolnjujejo „vse druge dajatve iste vrste iz drugih virov“. Uslužbenci ECB morajo prav tako zaprositi za „te dajatve, ki se odštejejo od dajatev, ki jih plača ECB“, in jih prijaviti.

21. Člen 29 Pogojev za zaposlitev, ki je v petem delu teh pogojev, naslovljenem „Delovni čas in dopusti“, določa, da imajo uslužbenci ECB „pravico do neplačanega starševskega dopusta, ki izpolnjuje vsaj zahteve iz določb Direktive 96/34/ES[9]“.

22. Šesti del Pogojev za zaposlitev je naslovljen „Socialna varnost“. Ta del vsebuje pravila, ki med drugim urejajo plačilo v primeru odsotnosti zaradi bolezni ali nesreče, invalidnino ter zdravstveno in nezgodno zavarovanje.

23. Navedeni šesti del vsebuje tudi določbe o dodatkih, in sicer o mesečnem nadomestilu za brezposelnost, gospodinjskem dodatku ter zavarovanju v okviru sistemov zdravstvenega in nezgodnega zavarovanja ECB, do katerih so upravičeni uslužbenci, ki ostanejo brez zaposlitve po odpovedi pogodbe, sklenjene z ECB. Vendar je iz člena 36 Pogojev za zaposlitev razvidno, da te „dajatve dopolnjujejo vse druge dajatve iste vrste iz drugih virov“. Uslužbenci ECB morajo prav tako zaprositi za „te dajatve, ki se odštejejo od dajatev, ki jih plača ECB“, in jih prijaviti.

B – *Nacionalno pravo*

24. Člen 1(1) nemškega zakona z dne 5. decembra 2006 o starševskem dodatku in starševskem dopustu[10] (Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit, v nadaljevanju: BEEG) določa:

„Pravico do starševskega dodatka ima, kdor:

1. ima stalno ali običajno prebivališče v Nemčiji;

2. s svojim otrokom živi v skupnem gospodinjstvu;

9 — Direktiva Sveta 96/34/ES z dne 3. junija 1996 o okvirnem sporazumu o starševskem dopustu, sklenjenem med UNICE, CEEP in ETUC (UL L 145, str. 4).

10 — BGBl. I, str. 2748.

3. za tega otroka skrbi ali ga vzgaja sam in

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

25. Člen 1(2), točka 3, tega zakona se nanaša na primer, v katerem se dejavnost izvaja zunaj Nemčije:

„Pravico do starševskega dodatka ima tudi oseba, ki ne izpolnjuje pogojev iz prve točke odstavka 1,

[…]

[…]

3. ki ima nemško državljanstvo in je le začasno zaposlena v meddržavni ali naddržavni ustanovi, zlasti uradniki in uradnice, ki so napoteni v skladu z zveznimi direktivami o napotitvi, ali oseba, ki se začasno zaposli v tujini […]“

26. Člen 3(3), prvi stavek, BEEG glede upoštevanja primerljivih dajatev določa:

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

III – Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

27. F. Feyerbacher je nemška državljanka, ki prebiva v Nemčiji, kjer je opravljala poklicno dejavnost, preden je postala članica osebja ECB. Kot članica njenega osebja prejema plačo, od katere se odvaja skupnostni davek, zanjo pa velja ureditev, ki se uporablja za zaposlene v ECB in je določena s Pogoji za zaposlitev, ni pa več zavarovana v okviru nemškega sistema socialne varnosti.

28. Ker v Pogojih za zaposlitev starševski dodatek ni predviden, je F. Feyerbacher po rojstvu otroka 5. septembra 2008 nemške organe zaprosila za odobritev starševskega dodatka v skladu s členom 1(1) BEEG na podlagi plače, ki jo je prejemala od ECB, ali, podredno, za odobritev minimalnega zakonskega dodatka 300 EUR na mesec.

29. F. Feyerbacher je v podporo zahtevi navedla, da izpolnjuje pogoje za upravičenost do tega dodatka, kot so določeni v členu 1(1) BEEG, ker ima stalno prebivališče v Nemčiji, v tej državi vzgaja svojega otroka in v obdobju, ki ga pokriva dajatev, ni bila zaposlena s polnim delovnim časom.

30. Land Hessen je s sklepom z dne 4. decembra 2008 in sklepom z dne 8. januarja 2009, s katerim je odgovorila na ugovor F. Feyerbacher, zahtevek zavrnila z obrazložitvijo, da za F. Feyerbacher na podlagi določb Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije in člena 15 Sporazuma o sedežu velja pravo Unije in ne nemško delovno ali socialno pravo. Uslužbenci ECB naj torej načelno ne bi bili upravičeni do starševskega dodatka. Poleg tega je zadevni organ tudi ugotovil, da F. Feyerbacher tudi ni davčna zavezanka v Nemčiji.

31. F. Feyerbacher je pri Sozialgericht Frankfurt (prvostopenjsko sodišče, pristojno za socialne zadeve) vložila tožbo zoper navedena sklepa. V podporo tožbi je tudi trdila, da je bil Sporazum o sedežu sklenjen pred začetkom veljavnosti BEEG in da zato iz tega ne more izhajati nobena izključitev pravice do starševskega dodatka. Ker je bila poleg tega njena pogodba z ECB sklenjena za določen čas, naj bi

šlo za začasno dejavnost v smislu člena 1(2), točka 3, BEEG. Po njenem mnenju bi bilo treba upoštevati tudi člen 3(3) BEEG, ki določa, v katerih primerih je treba od nemškega starševskega dodatka odšteti primerljive dajatve, ki jih zadevna oseba prejme v tujini od meddržavne ali naddržavne ustanove.

32. Sozialgericht Frankfurt je s sodbo z dne 30. septembra 2009 ugodilo tožbi in razveljavilo sklepa z dne 4. decembra 2008 in 8. januarja 2009. Po mnenju tega sodišča F. Feyerbacher izpolnjuje pogoje za upravičenost do zadevnega dodatka, kot se zahtevajo v členu 1(1) BEEG.

33. Sozialgericht Frankfurt je menilo, da je lahko le s posebno določbo zakona neka kategorija oseb izključena iz pravice do dajatev iz BEEG. Kljub temu je menilo, da člen 15 Sporazuma o sedežu ne ustreza taki določbi, saj pravica do starševskega dodatka ne spada v okvir pogojev za zaposlitev v ECB, urejenih z navedenim členom. Poleg tega je menilo, da zavrnitev pravice F. Feyerbacher prav tako ni utemeljena v tej zadevi, ker zaposleni v ECB niso upravičeni do dajatev iz naslova zavarovanja in socialne pomoči ali spodbude, med katere spada zadevni starševski dodatek. Torej naj se v tej zadevi dajatve ne bi seštevale.

34. Hessisches Landessozialgericht, ki odloča o pritožbi zoper to sodbo, meni, da F. Feyerbacher izpolnjuje pogoje iz člena 1(1) BEEG in bi tako morala imeti pravico do starševskega dodatka, razen če posebna določba v skladu z zakonskimi zahtevami izključuje njegovo uporabo. Navedeno sodišče ne zavrača možnosti, da je lahko člen 15 Sporazuma o sedežu taka določba.

35. V teh okoliščinah je Hessisches Landessozialgericht prekinilo odločanje in Sodišču s sklepom, vpisanim v sodnem tajništvu Sodišča 10. februarja 2011, v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

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

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

3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen:

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

   (b) Ali se preudarki Sodišča v sodbi z dne 20. maja 2008 v zadevi Bosmann (C-352/06, ZOdl., str. I-3827, točke od 31 do 33) lahko uporabijo tudi v zvezi z uporabo navedenih določb? Ali člen 15 Sporazuma o sedežu v povezavi s členom 36 [Statuta ESCB] Zvezni republiki Nemčiji odvzema pristojnost, da uslužbencem ECB, ki prebivajo na njenem ozemlju, odobri družinske dajatve?“

36. Pisna stališča so vložili F. Feyerbacher, nemška vlada, Evropska komisija in ECB. Nobena stranka ni predlagala obravnave.

IV – Analiza

A – *Sporazum o sedežu*

1. Pravna narava Sporazuma o sedežu

37. Najprej opozarjam, da je opredelitev Sporazuma o sedežu kot pravnega akta težavna. Kot je razvidno iz stališč, ki so bila predložena Sodišču, sta mogoči dve opredelitvi, in sicer, po eni strani, da gre za mednarodni sporazum, ki mu nacionalni zakon o odobritvi podeljuje isti položaj, kot ga imajo v formalnem smislu nacionalni zakoni, ali po drugi strani, da gre za akt, ki spada v pravo Unije in kot tak uživa prednost pred nacionalnim pravom. Prednost dajem drugi opredelitvi.

38. Najprej, v zvezi z neodvisnostjo ECB je treba opozoriti, da je ta zagotovljena z določbami člena 130 PDEU in člena 7 Statuta ESCB. Vendar v skladu s sodno prakso Sodišča neodvisnost ECB, katere namen je zagotoviti opravljanje njenih nalog, ne pomeni, da je ta institucija popolnoma ločena od Unije in da je izvzeta iz vsakega pravila prava Unije.[11] ECB torej ni mogoče obravnavati kot medvladno organizacijo, ki ima tako imenovano „funkcionalno“ pristojnost v mednarodnem pravu. Nasprotno, najprej je bila organ *sui generis* [12], v sedanjem stanju prava Unije pa je institucija Unije v skladu s členom 13 PEU[13], ki ima pristojnosti na podlagi primarnega prava.

39. Neodvisnost ECB torej ni sama sebi namen, temveč ustreza določenemu cilju. Namen načela neodvisnosti je namreč ECB omogočiti, da učinkovito uresničuje cilj stabilnosti cen in ob upoštevanju tega cilja podpira ekonomske politike Unije, kot se zahteva v členu 127 PDEU.[14]

40. Treba je tudi opozoriti, da ima ECB pravno osebnost v skladu s členom 282(3) PDEU in členom 9(1) Statuta ESCB. Njene pristojnosti za poslovanje s tujino in opravljanje drugih poslov, ki niso del njenih nalog, pa so natančneje določene v členih 23 in 24 Statuta ESCB.[15] Ob upoštevanju njene pravne osebnosti menim, da je ECB pristojna za sklepanje mednarodnih sporazumov, povezanih z njenimi nalogami v okviru monetarne politike[16]. Nima pa, kot poudarja Komisija, pristojnosti za sklepanje mednarodnih sporazumov v imenu Unije, ker ne obstaja podlaga za take pristojnosti in ker se uporabljajo le postopki, določeni v členu 218 PDEU.

41. ECB lahko poleg poslov, povezanih z monetarno politiko, ki jih ureja člen 23 Statuta ESCB, v skladu s členom 24 navedenega statuta opravlja druge posle, potrebne za njeno delovanje, kot je po mojem mnenju sklenitev Sporazuma o sedežu. Besedilo tega člena vseeno ne določa natančneje narave aktov, ki jih ECB lahko sprejme v okviru takih poslov. Da bi lahko opredelili pravno naravo Sporazuma o sedežu, ga je zato treba preučiti v njegovem posebnem pravnem kontekstu, in sicer v okviru Protokola o privilegijih in imunitetah.

11 — Sodba z dne 10. julija 2003 v zadevi Komisija proti ECB (C-11/00, Recueil, str. I-7147, točka 135). V zvezi z različnimi vidiki neodvisnosti ECB glej točke od 150 do 155 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljenih v zgoraj navedeni zadevi, in Gaitanides, C., *Das Recht der Europäischen Zentralbank. Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, str. 55 in naslednje. Glej po analogiji tudi sodbo z dne 10. julija 2003 v zadevi Komisija proti EIB (C-15/00, Recueil, str. I-7281, točki 101 in 102 ter navedena sodna praksa).

12 — V pravni doktrini so bile v zvezi s statusom ECB v evropskem povezovanju izražene različne teze. Za povzetek teh različnih stališč glej Gaitanides, C., op. cit., str. od 51 do 55.

13 — Ob sklenitvi Sporazuma o sedežu 18. septembra 1998 ECB ni bila v ožjem krogu institucij Skupnosti, naštetih v členu 7 ES. V skladu s Pogodbo ES sta imela namreč ESCB in ECB poseben položaj v institucionalni arhitekturi.

14 — Glej točko 150 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljenih v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti ECB.

15 — Glej Ott, A., „EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law“, *European Foreign Affairs Review*, 2008, št. 13, str. 527.

16 — Glej v tem smislu Horng. D.-C., „The European Central Bank's External Relations with Third Countries and the IMF“, *European Foreign Affairs Review*, 2004, št. 3, zv. 9, str. 326.

42. Kot je razvidno iz petega odstavka preambule navedenega sporazuma, je bil ta sporazum sklenjen zaradi opredelitve privilegijev in imunitet ECB v Zvezni republiki Nemčiji v skladu s Protokolom o privilegijih in imunitetah.[17] To je torej ukrep, ki dopolnjuje Protokol o privilegijih in imunitetah in katerega namen je izvajanje določb navedenega protokola v posebnem kontekstu ECB.[18] Člen 15 navedenega sporazuma je še posebej povezan s členom 14 tega protokola, ki določa postopek, ki se uporablja za določitev sistema socialnovarstvenih dajatev, ki se uporabljajo za evropske uradnike in druge uslužbence.

43. V tem okviru primarnega prava Unije člen 21 Sporazuma o sedežu, ki se nanaša na reševanje sporov, napotuje na člen 35.4 Statuta ESCB, ki določa pristojnost Sodišča na podlagi arbitražne klavzule in katerega besedilo je enako besedilu člena 272 PDEU, in sicer „arbitražne klavzule v pogodbah […] ne glede na to, ali jih ureja javno ali zasebno pravo“. Ob upoštevanju statusa pogodbenih strank in predmeta Sporazuma o sedežu se torej arbitražna klavzula, ki jo vsebuje Sporazum o sedežu, lahko nanaša le na pogodbo javnega prava.[19]

44. To ugotovitev je Sodišče poleg tega implicitno potrdilo v zgoraj navedeni sodbi ECB proti Nemčiji. Sodišče je v tej zadevi svojo pristojnost utemeljilo na členu 21 navedenega sporazuma v povezavi s členom 35.4 Statuta ESCB in členom 272 PDEU.[20]

45. Vendar v nasprotju s tem, kar trdi nemška vlada, menim, da ne gre za mednarodni sporazum v smislu mednarodnega javnega prava, temveč za javnopravno pogodbo med ECB in Zvezno republiko Nemčijo.

46. Pojasniti moram, da je lahko pravni red, katerega del je ta sporazum, le pravni red Unije. Kot sem pojasnil zgoraj, branje preambule navedenega sporazuma razkriva, da obstaja posebna navezna okoliščina s pravom Unije, ker Sporazum o sedežu pomeni izvedbo Protokola o privilegijih in imunitetah v tem posebnem kontekstu.[21] Kljub povezavam, ki jih ima ta sporazum z Zvezno republiko Nemčijo, je jasno povezan s pravom Unije, ker je njegov cilj pojasniti privilegije in imunitete, ki se z navedenim protokolom priznavajo ECB na nemškem ozemlju.[22]

47. Torej je Sporazum o sedežu del pravnega konteksta, določenega s Protokolom o privilegijih in imunitetah, in, širše, del prava Unije, ki je referenčni pravni okvir za razlago njegovih določb.

2. Učinki Sporazuma o sedežu kot pogodbe javnega prava na posameznike

48. Ker je ugotovljeno, da je Sporazum o sedežu pogodba javnega prava v smislu prava Unije, je treba nato ugotoviti, ali in v kolikšni meri ima lahko taka pogodba učinke na posameznike, kot je F. Feyerbacher.

17 — Glej sklep z dne 17. decembra 1968 v zadevi Ufficio Imposte di Consumo di Ispra proti Komisiji (2/68, Recueil, str. 635). Treba je poudariti, da Sodišče v tej zadevi ni uporabilo pristopa, ki ga je generalni pravobranilec K. Roemer predlagal v sklepnih predlogih in po katerem se načela, ki urejajo sporazum o sedežu OZN, po analogiji uporabijo za sporazum, ki sta ga Komisija in italijanska vlada podpisali v zvezi s sedežem Centra za jedrske raziskave v Ispri. Sodišče je menilo, da čeprav je lahko Komisija za zagotovitev izvajanja Protokola o privilegijih in imunitetah in po potrebi za njegovo dopolnitev sklenila Sporazum o sedežu z zainteresirano državo članico, ta sporazum kljub temu ne more zmanjšati pravic in jamstev, ki izhajajo neposredno iz navedenega protokola, za države članice in njihove organe, institucije Skupnosti in posameznike. V zvezi z evropskimi šolami pa glej sodbi z dne 15. januarja 1986 v zadevi Hurd (44/84, Recueil, str. 29, točke od 20 do 22) in z dne 30. septembra 2010 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-132/09, ZOdl., str. I-8695, točka 44).

18 — Glej tudi sodbo z dne 8. decembra 2005 v zadevi ECB proti Nemčiji (C-220/03, ZOdl., str. I-10595, točka 24).

19 — Glej Schwarze, J., *EU-Kommentar*, člen 238 ES, 2. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2009, str. od 1839 do 1843.

20 — Zgoraj navedena sodba ECB proti Nemčiji, točka 27. Glej tudi točko 29 sklepnih predlogov generalne pravobranilke C. Stix-Hackl v tej zadevi.

21 — Glej zgoraj navedeno sodbo ECB proti Nemčiji, točka 24.

22 — V skladu z doktrino lahko pogodba javnega prava v smislu člena 272 PDEU, katerega vsebina se ujema z vsebino člena 35.4 Statuta ESCB, spada v okvir prava države članice ali prava Unije. Kar zadeva prvo omenjeno možnost, je Sporazum o sedežu povezan le s pravnim sistemom Zvezne republike Nemčije, katerega uporabo je vseeno treba izključiti zaradi predmeta tega sporazuma, in sicer izvajanja določb Protokola o privilegijih in imunitetah v zvezi z ECB v Zvezni republiki Nemčiji. Glej v zvezi s tem Schwarze, J., op. cit., str. 1842.

49. Na splošno pogodba javnega prava po zgledu pogodbe zasebnega prava učinkuje le med strankama navedene pogodbe. Za Sporazum o sedežu kot pogodbo javnega prava, ki ima zavezujoče učinke za pogodbeni stranki, je treba šteti, da izraža voljo ECB in Zvezne republike Nemčije, da določita svoje pravice in obveznosti v skladu z določbami Protokola o privilegijih in imunitetah. Zato Sporazuma o sedežu ni mogoče šteti za akt, ki ima učinek *erga omnes* v okviru prava Unije. [23]

50. Pojasniti moram, da je o neobstoju takega učinka mogoče sklepati iz omejene zakonodajne pristojnosti ECB. Ta pristojnost izhaja iz člena 132(1) PDEU in člena 34.1 Statuta ESCB, na podlagi katerih je ECB pooblaščena za sprejemanje uredb in sklepov ali pripravljanje priporočil in dajanje mnenj. Poleg tega lahko Svet ECB sprejema smernice in daje navodila v skladu s členom 12.1 Statuta ESCB. ECB lahko tako izvaja zakonodajno pristojnost iz člena 36.1 Statuta ESCB v zvezi s svojimi zaposlenimi. Vendar s pogodbo, ki jo sklene z državo članico, ne sme spremeniti obsega ali področja uporabe Pogojev za zaposlitev.

51. Posledica tega je, da pogodba javnega prava, kot je Sporazum o sedežu v tej zadevi, ne more imeti zavezujočega učinka za tretje osebe, in sicer za druge države članice, druge institucije Unije in posameznike. Z drugimi besedami, pri učinku *erga omnes* bi se zahtevalo, da se Sporazum o sedežu sprejme v obliki uredbe ali sklepa. [24]

52. Poleg tega se zdi koristno primerjati učinke Sporazuma o sedežu in učinke direktiv na posameznike. Tako kot direktiva, ki za posameznika ne more ustvarjati obveznosti in se torej nanjo proti temu posamezniku ni mogoče sklicevati, [25] Sporazum o sedežu ne more imeti negativnega učinka na pravice, ki jih ima posameznik na podlagi prava Unije ali nacionalne zakonodaje. [26]

53. Kar zadeva posebej člen 15 Sporazuma o sedežu, menim, da je treba za to določbo šteti, da napotuje na vsebino člena 36.1 Statuta ESCB, v skladu s katerim Svet ECB določi pogoje za zaposlitev [27] v ECB, in uresničuje to vsebino.

54. Tako ima po eni strani ta določba primarnega prava prednost pri uporabi pred nemškim nacionalnim pravom. Po drugi strani ob upoštevanju učinkov *intra partes* člena 15 Sporazuma o sedežu ta člen Zvezno republiko Nemčijo odvezuje vsake obveznosti, da za uslužbence ECB uporablja določbe nemškega delovnega ali socialnega prava.

55. Spomniti moram, da je Sodišče v zgoraj navedenih sodbah Komisija proti Nemčiji in Komisija proti Belgiji, ki sta se nanašali na razlago Kadrovskih predpisov za evropske uradnike, določenih z *uredbo*, menilo, da dejstvo, da družinski dodatki iz teh predpisov dopolnjujejo dodatke iste vrste, ki se sicer plačujejo, zavezuje države članice in da nacionalne zakonske določbe tega ne smejo kršiti.

23 — V zvezi s tem, da določbe Sporazuma o sedežu nimajo učinka *erga omnes*, glej mnenje, ki ga je Sodišče sprejelo v zgoraj navedenem sklepu Ufficio Imposte di Consumo di Ispra proti Komisiji (str. 640).

24 — Glej v tem smislu sodbi z dne 7. maja 1987 v zadevi Komisija proti Nemčiji (189/85, Recueil, str. 2061, točka 14) in v zadevi Komisija proti Belgiji (186/85, Recueil, str. 2029, točka 21). Sodišče je izrecno ugotovilo, da je bila upoštevna različica Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Skupnosti sprejeta z Uredbo Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 z dne 29. februarja 1968 (UL L 56, str. 1) ter da se tako ta uredba splošno uporablja, je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

25 — Glej v zvezi s tem med drugim sodbo z dne 5. oktobra 2004 v združenih zadevah Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, ZOdl., str. I-8835, točka 108 in navedena sodna praksa).

26 — Ne izključujem, da je lahko predlog drugačen, če se Sporazum o sedežu, ki je bil v Zvezni republiki Nemčiji ratificiran z zakonom o odobritvi z dne 19. decembra 1998 (BGBl. 1998, str. 2996), preuči z vidika nemškega prava.

27 — V zvezi s tem je treba poudariti, da je v nemški različici člena 36.1 Statuta ESCB uporabljen izraz „Beschäftigungsbedingungen“, ki ustreza terminologiji, uporabljeni v členu 15 Sporazuma o sedežu.

56. Sodišče je po eni strani ugotovilo, da določbe Kadrovskih predpisov nasprotujejo temu, da država članica izključi plačilo družinskih dajatev za vzdrževanega otroka, določenih v svoji zakonodaji, zaradi možnosti, da se za istega otroka prejmejo dodatki iz Kadrovskih predpisov, če ima upravičenec, ki je zakonec aktivnega ali upokojenega uradnika oziroma drugega uslužbenca, zaposlitev na njenem ozemlju ali jo je imel [28].

57. Po drugi strani je razsodilo, da navedene določbe nasprotujejo tudi temu, da država članica določi, da se družinske dajatve, ki se plačajo na podlagi njene zakonodaje, zmanjšajo za znesek primerljivih dodatkov, določenih v Kadrovskih predpisih, kadar bodisi zakonec aktivnega ali upokojenega uradnika oziroma drugega uslužbenca ima zaposlitev na njenem ozemlju ali jo je imel bodisi je uradnik sam zaposlen s krajšim delovnim časom zunaj institucij. [29]

58. Da bi lahko koristno odgovorili na vprašanja predložitvenega sodišča, je treba v teh okoliščinah preoblikovati vprašanja, ki jih je predložilo to sodišče. Povezana preučitev predloženih vprašanj namreč kaže, da želi zadevno sodišče v bistvu izvedeti, ali člen 36.1 Statuta ESCB, ki je le podredno naveden v vprašanjih za predhodno odločanje, nasprotuje temu, da Zvezna republika Nemčija na splošno odobri socialnovarstvene dajatve, kot je družinski dodatek, ki je predmet spora o glavni stvari, uslužbencem ECB v skladu z nacionalno zakonodajo na podlagi načela teritorialnosti ali, podredno, kadar v Pogojih za zaposlitev tak dodatek ni predviden.

59. Menim torej, da je za rešitev spora o glavni stvari treba odgovoriti na to preoblikovano vprašanje. Glede na to, da se navedeno vprašanje nanaša na razlago in uporabo prava Unije, je Sodišče pristojno, da nanj odgovori. Zato trditev nemške vlade o nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker ima Sporazum o sedežu naravo akta mednarodnega prava in ker torej Sodišče ni pristojno za razlago tega sporazuma v okviru postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, ni mogoče sprejeti.

B – *Pristojnost Zvezne republike Nemčije, da uslužbencem ECB odobri socialnovarstvene dajatve*

1. Pravna narava Pogojev za zaposlitev

60. Najprej je treba poudariti, da je delovno razmerje med ECB in njenimi uslužbenci opredeljeno v Pogojih za zaposlitev, ki jih na podlagi člena 36.1 Statuta ESCB določi Svet ECB na predlog Izvršilnega odbora. V skladu s členom 9(a) Pogojev za zaposlitev se delovna razmerja med ECB in njenimi uslužbenci določijo s pogodbami o zaposlitvi, sklenjenimi v skladu z določbami navedenih pogojev za zaposlitev. Kot je ugotovilo Sodišče, je ureditev, sprejeta v zvezi z delovnimi razmerji med ECB in njenimi uslužbenci, pogodbena in ne spada na področje Kadrovskih predpisov. [30]

61. Poleg tega moram opozoriti, da navedeni pogoji za zaposlitev niso bili sprejeti v obliki uredbe, temveč z aktom, opredeljenim kot „sklep“, tako da nimajo nobenega zavezujočega učinka za države članice, ki niso naslovnice teh pogojev. Vendar tako kot Kadrovski predpisi za evropske uradnike, katerih edini namen je urediti pravna razmerja med evropskimi institucijami in njihovimi uradniki, določbe Pogojev za zaposlitev zavezujejo ECB in njeno osebje ter po zgledu Kadrovskih predpisov za evropske javne uslužbence določajo pravice in obveznosti članov osebja ECB. [31]

28 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji, točka 30.

29 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Belgiji, točka 35.

30 — Sodba z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Pflugradt proti ECB (C-409/02 P, ZOdl., str. I-9873, točke od 31 do 33 in navedena sodna praksa). Kljub temu je treba pojasniti, da ima ECB kot institucija diskrecijsko pravico za organizacijo svojih služb, in to kljub pogodbeni naravi pravnega akta, na katerem temelji delovno razmerje med to institucijo in njenim osebjem. Glej v zvezi s tem točko 36 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Légerja v zgoraj navedeni zadevi Pflugradt proti ECB (točka 36 in navedena sodna praksa).

31 — Glej po analogiji sklep Splošnega sodišča z dne 18. aprila 2002 v zadevi IPSO in USE proti ECB (T-238/00, Recueil, str. II-2237, točke od 48 do 50 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 10. junija 1999 v zadevi Johannes (C-430/97, Recueil, str. I-3475, točka 19).

62. V zvezi s tem je treba tudi spomniti, da člen 36.1 Statuta ESCB ECB podeljuje zakonodajno avtonomijo v zvezi s pogoji za zaposlitev njenega osebja. Ti pogoji, ki so opredeljeni v Pogojih za zaposlitev in kadrovskih predpisih (člen 21 Poslovnika ECB), se razlikujejo od pravil, ki veljajo za uradnike, in pravil, ki veljajo za druge uslužbence Evropske unije. Prav tako je ta ureditev neodvisna od prava držav članic. [32]

63. ECB lahko v skladu s členom 36.1 Statuta ESCB svobodno ureja pogoje za zaposlitev svojega osebja, za katere je treba šteti, da ne vključujejo le delovnih pogojev, temveč tudi socialnovarstvene dajatve, do katerih je oseba (ali njen upravičenec) upravičena kot uslužbenec ECB. [33] Vendar v nasprotju s tem, kar Komisija trdi v stališčih, zakonodajna pristojnost, ki jo ima ECB na podlagi Statuta ESCB, da določi pogoje za zaposlitev svojega osebja, ni kolizijsko pravilo, ki bi izključevalo uporabo drugih ureditev na področju socialne varnosti. Menim, da je člen 36.1 Statuta ESCB določba, ki ECB omogoča, da izrecno ali implicitno uredi uporabo različnih sistemov socialne varnosti za svoje osebje. [34]

64. Torej vprašanja, ki ga je nacionalno sodišče postavilo v zvezi z razmerjem med ureditvijo, določeno s Pogoji za zaposlitev, in drugimi sistemi, kot je na primer sistem v nemškem socialnem pravu, ni mogoče rešiti na splošno. Nasprotno, ustrezen odgovor na navedeno vprašanje zahteva zaporedno preučitev vsake zadevne vrste dajatev. [35]

2. Področje uporabe Pogojev za zaposlitev

65. Osebno področje uporabe Pogojev za zaposlitev je opredeljeno v členu 1 teh pogojev. Kot izhaja iz tega člena, pojem člana osebja pomeni vsako osebo, ki je z ECB podpisala pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas ali določen čas, daljši od enega leta, in ki je začela delati v ECB. Prilogi IIa in IIb k Pogojem za zaposlitev poleg tega določata posebne pogoje, ki se uporabljajo za pogodbe za kratek čas (krajši od enega leta) in udeležence programa z naslovom „Graduate Programme“.

66. V zvezi s tem ugotavljam, da se zdi, da so v nasprotju z udeleženci programa „Graduate Programme“, za katere veljajo Pogoji za zaposlitev, razen če je v Prilogi IIa določeno drugače, osebe, ki so z ECB sklenile pogodbo za kratek čas (tako imenovano „začasno“ osebje) in za katere veljajo posebni pogoji iz Priloge IIb, izključene iz osebnega področja uporabe Pogojev za zaposlitev na podlagi člena 1 teh pogojev. Iz tega sklepam, da začasno osebje ne spada v kategorijo uslužbencev ECB, za katere velja člen 4c Uredbe št. 549/69 [36], po katerem za osebje ECB veljajo tudi privilegiji in imunitete, ki so s Protokolom o privilegijih in imunitetah določeni za evropske uradnike in uslužbence.

32 — Sodba Splošnega sodišča z dne 22. oktobra 2002 v združenih zadevah Pflugradt proti ECB (T-178/00 in T-341/00, Recueil, str. I-4035, točka 48). Glej tudi zgoraj navedeni sklep IPSO in USE proti ECB, točki 48 in 49. Če v pogojih za zaposlitev ali pravilih, ki se uporabljajo za osebje ECB, obstajajo pravne praznine, jih je treba razlagati glede na sodno prakso o Kadrovskih predpisih za evropske uradnike. Glej v tem smislu sodbo z dne 20. novembra 2003 v zadevi Cerafogli in Poloni proti ECB (T-63/02, Recueil, str. I-4929, točka 51).

33 — Sodišče je menilo, da so družinski dodatki kot sestavni del plače povezani z delovnim razmerjem. Glej v zvezi s tem zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji, točka 26, in Komisija proti Belgiji, točka 29.

34 — Zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji in Komisija proti Belgiji ter povezave med različnimi sistemi socialne varnosti, ki se uporabljajo za uslužbence ECB, temeljijo na predpostavki, da lahko uradniki in uslužbenci Evropske unije ter uradniki in uslužbenci ECB spadajo tudi v druge sisteme socialne varnosti.

35 — Na istem načelu temelji uporaba sistema, določenega z Uredbo Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, v različici, kakor je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1606/98 z dne 29. junija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 308) in Uredbo (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72). Glej zlasti poglavja od 1 do 8 navedenih uredb, ki se nanašajo na različne vrste dajatev.

36 — Uredba Sveta (Euratom, ESPJ, EGS) št. 549/69 z dne 25. marca 1969 o določitvi kategorij uradnikov in drugih uslužbencev Evropskih skupnosti, za katere se uporabljajo določbe člena 12, drugega odstavka člena 13 in člena 14 Protokola o privilegijih in imunitetah Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 39), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, ESPJ, Euratom) št. 1198/98 z dne 5. junija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 442). Treba je pojasniti, da gre v sedanjem stanju prava Unije za člene 11, 12, drugi odstavek, in 13 Protokola o privilegijih in imunitetah.

67. V zvezi s stvarnim področjem uporabe Pogojev za zaposlitev najprej opozarjam, da ECB v skladu z zakonodajno pristojnostjo, ki jo ima na tem področju, v členu 9(c) Pogojev za zaposlitev določa, da se za pogoje za zaposlitev ne uporablja nobeno nacionalno pravo. V skladu s to določbo torej nacionalne zakonodaje na področju socialnega zavarovanja, ki temelji na obstoju delovnega razmerja, ni mogoče uporabiti niti za ECB kot delodajalca niti za uslužbence te institucije kot delavce. Zato se predpisi o nacionalnih sistemih obveznega socialnega zavarovanja ne morejo uporabljati za uslužbence ECB.

68. Vseeno je treba opredeliti še status dajatev, ki se odobrijo na drugi podlagi in ne na podlagi delovnega razmerja. Te dajatve obsegajo dajatve, ki se odobrijo na podlagi sistemov, v okviru katerih je uslužbenec ECB zavarovan prostovoljno, dajatve, ki se odobrijo uslužbencu zaradi drugega statusa in ne statusa uslužbenca ECB[37], ali dajatve, ki se odobrijo uslužbencu na podlagi načela teritorialnosti.

3. Različne vrste dajatev, predvidene v Pogojih za zaposlitev

69. Iz Pogojev za zaposlitev je razvidno, da morajo biti uslužbenci ECB zavarovani v okviru sistema zdravstvenega in nezgodnega zavarovanja ECB. Obvezna narava tega zavarovanja torej izključuje vsakršno uporabo enakovrednih obveznih nacionalnih sistemov.

70. Besedilo Pogojev za zaposlitev vseeno razkriva obstoj številnih povezav med sistemom, določenim s temi pogoji, in sistemom, določenim v nacionalnem pravu. Kot izhaja iz Pogojev za zaposlitev, ECB družinske dodatke in nadomestila za brezposelnost iz četrtega in šestega dela teh pogojev plača podredno glede na primerljive dajatve, ki jih odobrijo drugi organi.

71. V zvezi s tem je treba poudariti, da je v skladu s Pogoji za zaposlitev pogoj za pravico do navedenih dodatkov to, da je uslužbenec ECB pri pristojnem organu ali organizaciji predhodno zahteval pravico do dodatkov iz drugih virov in da je njihov znesek sporočil ECB. ECB torej enakovredne dodatke plača le kot dopolnitev.

72. Po mojem mnenju te zakonodajne odločitve dokazujejo, da ima ureditev, določena s Pogoji o zaposlitvi, značilnosti, iz katerih je mogoče sklepati, da ne gre, vsaj kar zadeva družinske dajatve, za izključni, celo primarni sistem, temveč za dopolnilni sistem glede na druge sisteme socialne varnosti. Ta ugotovitev velja tudi za socialnovarstvene dajatve, ki se odobrijo uslužbencu, in ne le za dajatve, ki se odobrijo družinskim članom ali osebam, upravičenim prek uslužbencev.

73. V teh okoliščinah v nasprotju s Komisijo in z ECB menim, da ni resnih razlogov institucionalne narave, povezanih z neodvisnostjo ECB, da bi se Pogoji za zaposlitev razlagali tako, da je izključena odobritev starševskega dodatka, kot je ta v postopku v glavni stvari, na podlagi nacionalne zakonodaje, ki se uporablja. Poudarjam, da sistemi, ki veljajo za zaposlene v ECB in Uniji, dopuščajo uporabo drugih sistemov socialne varnosti za te zaposlene.[38]

74. Glede na zgoraj predstavljene elemente, iz katerih je razvidna zlasti dopolnilna narava ureditve, določene s Pogoji za zaposlitev, se mi trditev ECB, ki se nanaša na nujnost, da se ECB zagotovi neodvisnost in se ji omogoči, da na sedežu v Frankfurtu na Majni deluje neovirano, ter ki po njenem mnenju upravičuje sistematično izključitev osebja ECB iz nemškega delovnega in socialnega prava, ne zdi prepričljiva. Prav ECB je tista, ki od uslužbencev zahteva, da pri drugih organizacijah vložijo zahtevke, da bi lahko bili upravičeni do dodatkov, ki jih ECB plačuje le kot dopolnitev.

37 — To so predvsem dajatve, do katerih je lahko uslužbenec upravičen kot nekdanji zavarovanec v okviru sistema socialnega zavarovanja ali kot upravičenec prek takega zavarovanca.

38 — Med drugim glej člena 67 in 68 Kadrovskih predpisov za evropske uradnike.

75. Poleg tega zaradi podredne narave dodatkov, kot so družinski dodatki, iz Pogojev za zaposlitev glede na dodatke, ki se prejmejo iz drugih virov, menim, da razlage, po kateri bi Pogoji za zaposlitev sistematično izključevali uporabo nacionalne zakonodaje na področju socialne varnosti, ni mogoče utemeljiti s potrebo po zagotovitvi enakosti uradnikov in uslužbencev Unije različnih narodnosti.

76. Čeprav je eden od ciljev, na katerih temeljijo določbe Protokola o privilegijih in imunitetah, zagotoviti enako plačilo za uradnike in uslužbence Unije, ki niso zavezani za plačilo nacionalne dohodnine, niti zanje na splošno ne velja nacionalno pravo socialne varnosti, tega cilja enako kot enakosti držav članic ni mogoče doseči zaradi dopolnilne narave dodatkov, ki jih ECB plačuje v posebnem kontekstu Pogojev za zaposlitev v ECB.[39]

77. Zato je treba ugotoviti, da Pogoji za zaposlitev na splošno ne izključujejo uporabe nacionalnih sistemov socialne varnosti. Ureditev, določena s Pogoji za zaposlitev, ima tako dvojni učinek. Po eni strani Pogoji za zaposlitev izključujejo uporabo nacionalne zakonodaje o socialnem zavarovanju na področju pokojnin ter zdravstvenega in nezgodnega zavarovanja uslužbencev ECB.[40] Po drugi strani, kot sem opozoril zgoraj, ti pogoji tvorijo dopolnilni in podredni sistem, kar zadeva odobritev dodatkov in nadomestil iz četrtega in šestega dela Pogojev za zaposlitev.

4. Učinek člena 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah na razlago Pogojev za zaposlitev

78. Zaradi izčrpnosti želim nazadnje preučiti položaje, v katerih imajo uslužbenci ECB zaradi nedejavnosti ECB možnost prejeti nekatere dajatve ali s prostovoljnim zavarovanjem v okviru posebnega sistema[41] ali na podlagi načela teritorialnosti, kot velja za družinski dodatek v tej zadevi. V tem okviru je predvsem bistveno upoštevati določbe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

79. Torej je treba poudariti pomen upoštevanja člena 34(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v skladu s katerim je treba spoštovati pravico dostopa do dajatev socialne varnosti, ki zagotavljajo zaščito v primerih, opredeljenih v navedeni določbi.[42] V skladu s to določbo in ob upoštevanju vsebine člena 9(c) Pogojev za zaposlitev, ki izrecno priznava uporabo splošnih načel prava Unije v okviru Pogojev za zaposlitev, teh pogojev namreč ni mogoče razlagati tako, da je izključena uporaba socialnih dajatev, ki temeljijo na nacionalni zakonodaji, za uslužbence ali nekdanje uslužbence ECB, kadar ECB ne plača primerljive dajatve.[43]

80. To razlago poleg tega potrjuje razlogovanje Sodišča v sodni praksi, ki izhaja iz zgoraj navedene sodbe Bosmann. Čeprav je res, da se navedena sodna praksa nanaša na čezmejne položaje v popolnoma drugačnem pravnem kontekstu,[44] se mi načelo dopolnjevanja, ki ga je Sodišče določilo na področju socialne varnosti in v skladu s katerim državi članici prebivališča ni mogoče odvzeti

39 — V zvezi s temi cilji glej sodbo z dne 16. decembra 1960 v zadevi Humblet proti državi Belgiji (6/60, Recueil, str. 1125, 1157). Glej tudi točko 30 in sodno prakso, navedeno v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Bourges-Maunoury in Heintz (poročena Bourges-Maunoury) (C-558/10, ki še poteka pred Sodiščem).

40 — V zvezi z invalidnino menim, da določbe Pogojev za zaposlitev niso jasne.

41 — Na primer, ugotavljam, da je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da je zavarovanje za primer potrebe po pomoči in postrežbi, predvideno z nemško nacionalno zakonodajo, tak sistem, v okviru katerega se uslužbenci ECB lahko zavarujejo prostovoljno. Za podrobnosti nemškega sistema zavarovanja za primer potrebe po pomoči in postrežbi glej sodbo z dne 8. julija 2004 v združenih zadevah Gaumann-Cerri in Barth (C-502/01 in C-31/02, ZOdl., str. I-6483, točke od 3 do 7).

42 — V skladu s členom 51 Listine se določbe te listine uporabljajo za Unijo, za države članice pa takrat, ko izvajajo pravo Unije. Poleg tega, kot je razvidno iz preambule Listine, ta listina ne ustvarja novih pravic, temveč potrjuje pravice, ki med drugim izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti držav članic. V tem okviru je torej treba določbe prava Unije razlagati skladno z določbami Listine.

43 — Opozoriti moram, da bi taka razlaga ustvarila nezadovoljiv položaj, ker uslužbenci ECB, ki sodelujejo v „Graduate Programme“, v primeru brezposelnosti ne bi imeli pravice do nadomestil za brezposelnost, ki se odobrijo na podlagi upoštevnega nacionalnega sistema socialne varnosti, tudi ko niso upravičeni do nadomestil take vrste, ki jih ECB plača na podlagi določb Priloge IIa k Pogojem za zaposlitev.

44 — V tem okviru ugotavljam še, da sta se sodbi z dne 16. decembra 2004 v zadevi My (C-293/03, ZOdl., str. I-12013) in z dne 16. februarja 2006 v zadevi Öberg (C-185/04, ZOdl., str. I-1453), na kateri se sklicuje predložitveno sodišče, drugače od te zadeve nanašali na položaja, v katerih je zadevna oseba nehala biti zaposlena v instituciji Unije.

pristojnosti, da odobri družinske dodatke osebam, ki prebivajo na njenem ozemlju, zdi upoštevno v tej zadevi.[45] Razlogovanje Sodišča namreč jasno kaže, da navedena država članica ne izgubi pristojnosti za odobritev socialnih dajatev na podlagi načela teritorialnosti le zato, ker se za zadevno osebo uporablja drug sistem socialne varnosti.

81. Predvsem v zvezi z družinskim dodatkom, ki je predmet spora o glavni stvari, je treba opozoriti še, da mora v skladu s členom 29 Pogojev za zaposlitev starševski dopust izpolnjevati zahteve iz Direktive o starševskem dopustu. Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da bi neobstoj določbe v Pogojih za zaposlitev, ki bi določala starševski dodatek – katerega odobritev bi seveda presegla minimalno zahtevo iz Direktive –, povzročil, da bi bila zadevni državi članici zaradi tega neobstoja odvzeta pristojnost, da odobri tak dodatek na podlagi načela teritorialnosti.

82. Nasprotno, kot izhaja iz klavzule 4(1) sporazuma iz navedene direktive, imajo države članice možnost, da uporabijo ali uvedejo ugodnejše določbe od tistih, ki so navedene v tem sporazumu. Ob upoštevanju teh elementov menim, da Pogojev za zaposlitev ni mogoče obravnavati, kot da prepovedujejo odobritev starševskega dodatka uslužbencu ECB, ker tak dodatek ni predviden v navedenih pogojih.

83. Dodati moram, da bi bilo prav tako v nasprotju s členom 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, če bi Pogoje za zaposlitev razlagali tako, da uvajajo izključni sistem, ki bi nasprotoval vsakršni uporabi nacionalnega socialnega prava za člane osebja ECB. V skladu z določbami, ki urejajo status začasnega osebja, predvsem opozarjam, da bi taka razlaga, ki bi temeljila le na obstoju delovnega razmerja med zadevno osebo in ECB, povzročila, da bi ta oseba ostala brez vsakršnega socialnega kritja, razen kritja na podlagi zdravstvenega in nezgodnega zavarovanja ter zavarovanja za primer poklicne bolezni in nesreče pri delu.[46]

84. V teh okoliščinah menim, da Zvezna republika Nemčija lahko ohrani pravico, da odobri socialne dajatve uslužbencem ECB, če odobritev teh dajatev ni povezana z obstojem poklicne dejavnosti v nacionalni zakonodaji in če ECB primerljive dajatve ne odobri izključno.

85. Vendar moram poudariti, da v skladu s členom 15 Sporazuma o sedežu Zvezna republika Nemčija ni zavezana uporabljati svoje zakonodaje na tem področju za uslužbence ECB. Iz tega sledi, da uporaba določb nacionalnega prava, če so izpolnjeni pogoji za odobritev, in znesek odobrene dajatve spadata v okvir nacionalnega prava.

V – Predlog

86. Glede na vse zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Hessisches Landessozialgericht Darmstadt, odgovori:

Člen 36.1 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da Zvezna republika Nemčija uslužbencem Evropske centralne banke odobri socialne dajatve, kot je starševski dodatek, ki je predmet spora o glavni stvari, v skladu z nacionalno zakonodajo na podlagi načela teritorialnosti, razen če ni taka dajatev izključno predvidena v pogojih za zaposlitev v Evropski centralni banki.

45 — Glej zgoraj navedeno sodbo Bosmann, točka 31. Glej zlasti, kar zadeva zakonodajo, ki se uporablja na področju socialne varnosti, sodbe z dne 12. junija 1986 v zadevi Ten Holder (302/84, Recueil, str. 1821, točke od 19 do 21); z dne 11. novembra 2004 v zadevi Adanez Vega (C-372/02, ZOdl., str. I-10761, točka 18) in z dne 16. julija 2009 v zadevi von Chamier-Glisczinski (C-208/07, ZOdl., str. I-6095, točki 55 in 56) ter točko 55 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca J. Mazáka v združenih zadevah Hudzinski (C-611/10 in C-612/10, ki potekata pred Sodiščem).

46 — Pogoji za zaposlitev, ki veljajo za začasno osebje, so urejeni v Prilogi IIb k Pogojem za zaposlitev, ki v delu „Socialna varnost“ določa le tako omejeno zavarovanje.