Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 17ης Μαρτίου 2016 [1]

Υπόθεση C-187/15

Joachim Pöpperl
κατά
Land Nordrhein-Westfalen
[αίτηση του Verwaltungsgericht Düsseldorf (Γερμανία)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Άρθρο 45 ΣΛΕΕ — Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων — Δημόσιοι υπάλληλοι αποχωρούντες από το δικό τους κράτος μέλος για να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος — Νομοθεσία προβλέπουσα τη μη εφαρμογή των διατάξεων περί των παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους και τη μεταφορά στο εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα»

I – **Εισαγωγή**

1. Όταν δημόσιοι υπάλληλοι αποφασίσουν να αποχωρήσουν από δημόσια υπηρεσία του Land Nordrhein-Westfalen (ομόσπονδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας· στο εξής: καθού) πριν από τη συνταξιοδότησή τους, δεν δικαιούνται πλέον να μετέχουν στο ειδικό σύστημα συνταξιοδοτικών παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους. Οι περίοδοι ασφαλίσεως που αυτοί συμπλήρωσαν υπό το ειδικό αυτό σύστημα μεταφέρονται αναδρομικά στο εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα. Πάντως, η μεταφορά αυτή μπορεί να συνεπάγεται σημαντική μείωση του ποσού της συντάξεως που τελικά θα λάβει ο δημόσιος υπάλληλος.

2. Ο J. Pöpperl (στο εξής: προσφεύγων), πρώην δημόσιος υπάλληλος στο καθού, αποχώρησε από δημόσια υπηρεσία του Land Nordrhein-Westfalen προκειμένου να ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα στην Αυστρία. Με το τεθέν προδικαστικό ερώτημα, το επιληφθέν εθνικό δικαστήριο, το Verwaltungsgericht Düsseldorf (Διοικητικό Πρωτοδικείο του Ντίσελντορφ), ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν η υποχρεωτική μεταφορά στο εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα και η συνακόλουθη μείωση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων του προσφεύγοντος είναι συμβατές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων την οποία εγγυάται το άρθρο 45 ΣΛΕΕ.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

II – **Νομικό πλαίσιο**

Α — *Το δίκαιο της Ένωσης*

3. Το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει ως εξής:

«1. Εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Ένωσης.

2. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας.

[…]

4. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση.»

4. Στο άρθρο 60 του κανονισμού (ΕΚ) 883/2004[2] περιλαμβάνονται «Ειδικές διατάξεις για δημοσίους υπαλλήλους». Το άρθρο 60, παράγραφος 2, ορίζει:

«2. […] αν η νομοθεσία ενός κράτους μέλους εξαρτά την απόκτηση, εκκαθάριση, διατήρηση ή ανάκτηση των δικαιωμάτων σε παροχές δυνάμει ειδικού συστήματος για τους δημοσίους υπαλλήλους από την προϋπόθεση ότι όλες οι περίοδοι ασφάλισης έχουν συμπληρωθεί στο πλαίσιο ενός ή περισσοτέρων ειδικών συστημάτων για τους δημοσίους υπαλλήλους σ' αυτό το κράτος μέλος, ή ότι θεωρούνται από τη νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους ως ισοδύναμες προς τέτοιες περιόδους, λαμβάνονται υπόψη μόνον οι περίοδοι που μπορούν να αναγνωριστούν δυνάμει της νομοθεσίας αυτού του κράτους μέλους.

Αν, λαμβανομένων υπόψη των περιόδων που έχουν συμπληρωθεί κατ' αυτόν τον τρόπο, ο ενδιαφερόμενος δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να λάβει τις εν λόγω παροχές, οι περίοδοι αυτές λαμβάνονται υπόψη για τη χορήγηση παροχών του γενικού συστήματος ή, ελλείψει αυτού, του συστήματος που ισχύει για τους εργάτες ή τους ιδιωτικούς υπαλλήλους, ανάλογα με την περίπτωση».

Β — *Το εθνικό δίκαιο*

5. Η εθνική νομοθεσία που διέπει τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα του προσφεύγοντος είναι, αφενός, το Βιβλίο VI του ομοσπονδιακού Κώδικα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (στο εξής: Βιβλίο VI του SGB)[3] και, αφετέρου, δύο νομοθετήματα του Land Nordrhein-Westfalen: ο νόμος περί κοινωνικής καλύψεως των δημοσίων υπαλλήλων της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας (στο εξής: LBeamtVG NRW)[4] και ο νόμος περί του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας (στο εξής: LBG NRW)[5].

2 — Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ L 166, σ.1).

3 — Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) — Gesetzliche Rentenversicherung.

4 — Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz — LBeamtVG NRW).

5 — Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz — LBG NRW).

6. Οι συντάξεις γήρατος των δημοσίων υπαλλήλων του Land Nordrhein-Westfalen διέπονται από τον LBeamtVG NRW. Το άρθρο 4 του εν λόγω νόμου ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι οι συντάξεις γήρατος υπολογίζονται με βάση τις συντάξιμες αποδοχές και τη συντάξιμη υπηρεσία. Περαιτέρω, στο άρθρο 28, παράγραφος 3, του LBG NRW προβλέπεται ότι «μετά την αποχώρησή του από την υπηρεσία ο δημόσιος υπάλληλος δεν δικαιούται παροχών από τον δημόσιο τομέα, εκτός αν νόμος ορίζει άλλως [...]».

7. Στο ομοσπονδιακό επίπεδο, το άρθρο 1 του Βιβλίου VI του SGB καθορίζει το πλαίσιο που διέπει το εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα. Ενώ το άρθρο 5 του Βιβλίου VI του SGB εξαιρεί τους δημοσίους υπαλλήλους από το εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα, το άρθρο 8 τους υπάγει σε αυτό αν «αποχωρήσουν από την υπηρεσία μην έχοντας αποκτήσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα, μην έχοντας θεμελιώσει τέτοιο δικαίωμα για το μέλλον ή έχοντας απολέσει το συνταξιοδοτικό τους δικαίωμα [...]». Το εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα εκτείνεται αναδρομικά στην περίοδο κατά την οποία το συγκεκριμένο άτομο εξαιρούνταν από αυτό.

8. Περαιτέρω, το άρθρο 107, στοιχείο b, του νόμου περί κοινωνικής καλύψεως των ομοσπονδιακών δημοσίων υπαλλήλων και δικαστικών[6] (στο εξής: BeamtVG) θέτει γενικούς κανόνες σχετικά με την κατανομή του κόστους των παροχών που πρέπει να καταβάλλονται από τους δημοσίου δικαίου εργοδότες σε δημοσίους υπαλλήλους που, κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους, αλλάζουν εργοδότη δημοσίου δικαίου μετακινούμενοι μεταξύ ομοσπόνδων κρατών ή αποχωρώντας από ομόσπονδο κράτος για να εργαστούν στην ομοσπονδιακή δημόσια διοίκηση ή αντιστρόφως. Η εν λόγω διάταξη καθώς και η σχετική γερμανική νομοθεσία προβλέπουν συντονισμό όσον αφορά τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων που αλλάζουν εργοδότες δημοσίου δικαίου εντός της Γερμανίας.

9. Το άρθρο 107, στοιχείο b, του BeamtVG τροποποιήθηκε κατόπιν της υπογραφής, από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τα επιμέρους ομόσπονδα κράτη, της κρατικής συμφωνίας σχετικά με την κατανομή των παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους σε περίπτωση αλλαγής εργοδότη σε ομοσπονδιακό επίπεδο ή σε διασυνοριακό επίπεδο μεταξύ ομοσπόνδων κρατών (στο εξής: κρατική συμφωνία)[7]. Της εν λόγω κρατικής συμφωνίας προηγήθηκε η συνταγματική αναθεώρηση του 2006, με την οποία, μεταξύ άλλων, η αρμοδιότητα σχετικά με τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων μεταβιβάστηκε από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση στα ομόσπονδα κράτη.

III – **Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα**

10. Ο προσφεύγων υπηρέτησε ως δημόσιος υπάλληλος —δάσκαλος— στο καθού από την 1η Σεπτεμβρίου 1978 έως τις 31 Αυγούστου 1999. Στις 31 Αυγούστου 1999 παραιτήθηκε προκειμένου να προσληφθεί ως δάσκαλος στο Land Kärnten (ομόσπονδο κράτος της Καρινθίας) στην Αυστρία.

11. Στις 25 Απριλίου 2013, το καθού πληροφόρησε τον προσφεύγοντα ότι, λόγω της παλαιάς αποφάσεώς του να αποχωρήσει από τη δημόσια υπηρεσία, δεν δικαιούται συντάξεως δυνάμει του συστήματος παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους. Αντιθέτως, είχε μεταφερθεί στο εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα για ολόκληρη την περίοδο της υπηρεσίας του στο καθού.

6 — Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes, Beamtenversorgungsgesetz.

7 — Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln, vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 (*BGBl.* 2010 I S. 1290). Κρατική συμφωνία της 16ης Δεκεμβρίου 2009 και της 26ης Ιανουαρίου 2010 σχετικά με την κατανομή των παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους που αλλάζουν δημοσίου δικαίου εργοδότες είτε σε ομοσπονδιακό επίπεδο είτε σε διασυνοριακό επίπεδο μεταξύ επιμέρους ομοσπόνδων κρατών. Η κρατική συμφωνία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011.

12. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η σύνταξη που ο προσφεύγων δικαιούται δυνάμει του εκ του νόμου γενικού συνταξιοδοτικού συστήματος ανέρχεται σε 1 050,67 ευρώ μηνιαίως. Πάντως, αν ο προσφεύγων διεπόταν από το σύστημα συνταξιοδοτικών παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους και δεν είχε μεταφερθεί στο εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα για τα έτη υπηρεσίας που είχε συμπληρώσει στο καθού, θα δικαιούνταν συντάξεως ύψους 2 263,03 ευρώ μηνιαίως ή ακόμη και 2 728,18 ευρώ [8].

13. Λόγω της ιδιότητάς του ως δημοσίου υπαλλήλου, ο προσφεύγων δεν είχε τη δυνατότητα να συμβληθεί για τη λήψη επικουρικής συντάξεως και δεν μπορούσε να συνάψει αναδρομικά μια τέτοια σύμβαση. Προσπάθησε να το πράξει, αλλά το καθού απέρριψε σχετική αίτησή του με απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2009.

14. Ο προσφεύγων διαφώνησε με την κατά τα ανωτέρω μεταφορά του στο εκ του νόμου γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα από το σύστημα συνταξιοδοτικών παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους και άσκησε προσφυγή ενώπιον του Verwaltungsgericht Düsseldorf. Στη διάταξη περί παραπομπής δεν αναφέρονται λεπτομερώς τα επιχειρήματα που ο προσφεύγων προέβαλε στην κύρια δίκη. Παρά ταύτα, από το κείμενο της εν λόγω διατάξεως δύναται να συναχθεί ότι ο προσφεύγων θεωρεί ότι η κατά τα ανωτέρω μεταφορά είναι ασύμβατη με το άρθρο 45 ΣΛΕΕ.

15. Το Verwaltungsgericht Düsseldorf αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει το άρθρο 45 ΣΛΕΕ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε διατάξεις του εθνικού δικαίου, κατά τις οποίες πρόσωπο που έχει το καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου εντός κράτους μέλους χάνει τα από τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση δικαιώματα συντάξεως γήρατος (συνταξιοδοτικές παροχές προς τους δημοσίους υπαλλήλους), επειδή για να αναλάβει νέα εργασία σε άλλο κράτος μέλος έθεσε αυτοβούλως τέλος στη δημοσιοϋπαλληλική του σχέση, όταν συγχρόνως το εθνικό δίκαιο προβλέπει ότι το πρόσωπο αυτό ασφαλίζεται αναδρομικώς στην εκ του νόμου ασφάλιση γήρατος βάσει των ληφθεισών στο πλαίσιο της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως ακαθάριστων απολαβών, ενώ τα εντεύθεν συνταξιοδοτικά δικαιώματα είναι χαμηλότερα από τα εκ της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως δικαιώματα συντάξεως γήρατος που απωλέσθησαν;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα είτε ως προς όλους είτε ως προς ορισμένους δημοσίους υπαλλήλους, πρέπει το άρθρο 45 ΣΛΕΕ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, ελλείψει αντίθετης εθνικής ρυθμίσεως, ο δημόσιος φορέας που είχε παλαιότερα προσλάβει τον συγκεκριμένο δημόσιο υπάλληλο οφείλει να του καταβάλλει είτε σύνταξη γήρατος υπολογισμένη βάσει του αριθμού των συντάξιμων ετών που συμπληρώθηκαν κατά τη διάρκεια της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως και μειωμένη κατά τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα που απορρέουν από την αναδρομική ασφάλιση είτε άλλης μορφής χρηματοοικονομική αντιστάθμιση της απώλειας της συντάξεως αυτής, μολονότι το εθνικό δίκαιο επιτρέπει τη χορήγηση μόνο των συντάξεων που αυτό προβλέπει;»

8 — Χάριν πληρότητας, πρέπει να σημειωθεί ότι η Γερμανική Κυβέρνηση και το καθού αμφισβητούν τη σύγκριση στην οποία το αιτούν δικαστήριο προέβη όσον αφορά τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα του προσφεύγοντος, αφενός, στο πλαίσιο του συστήματος παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους και, αφετέρου, στο πλαίσιο του εκ του νόμου γενικού συνταξιοδοτικού συστήματος. Υποστηρίζουν ότι οι δύο κατηγορίες συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων διαφέρουν ως προς τη φύση τους, καθώς και ότι τα συγκεκριμένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα μπορούν να προσδιοριστούν μόνο κατά τον χρόνο συνταξιοδοτήσεως του ενδιαφερομένου, υπό το πρίσμα της νομικής καταστάσεως που θα υπάρχει στο εν λόγω χρονικό σημείο. Διαφωνώ με την άποψη αυτή για δύο λόγους. Πρώτον, όσον αφορά την ορθότητα μιας τέτοιας συγκρίσεως, συντάσσομαι με την ανάλυση του αιτούντος δικαστηρίου. Δεύτερον, η κατά το γερμανικό δίκαιο κατάταξη των δημοσιοϋπαλληλικών παροχών δεν μπορεί να επηρεάσει την αυτοτελή αξιολόγηση του συστήματος αυτού εξ απόψεως του δικαίου της Ένωσης, το οποίο, ως εκ της φύσεώς του, επικεντρώνεται στην εν τοις πράγμασι λειτουργία ενός εθνικού συστήματος, και όχι στον συγκεκριμένο δογματικό χαρακτηρισμό που του δίνεται από το εθνικό δίκαιο. Από την άποψη αυτή, δεν φαίνεται να είναι εσφαλμένη η σύγκριση στην οποία προέβη το αιτούν δικαστήριο. Όσον αφορά τη συνολική του λειτουργία, το ειδικό σύστημα παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους ασφαλώς μπορεί να θεωρηθεί ως ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα για δημοσίους υπαλλήλους.

16. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Γερμανική Κυβέρνηση, το καθού[9] και η Επιτροπή. Όσοι υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις, καθώς και ο προσφεύγων[10], ανέπτυξαν προφορικώς τα επιχειρήματά τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 14ης Ιανουαρίου 2016.

IV – **Εκτίμηση**

A — *Ερώτημα 1*

17. Με το πρώτο ερώτημά του, το Verwaltungsgericht Düsseldorf ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 45 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε διατάξεις του εθνικού δικαίου που μεταβάλλουν αναδρομικά, εις βάρος του δικαιούχου, το συνταξιοδοτικό καθεστώς που διέπει δημόσιο υπάλληλο που παραιτήθηκε για να αναλάβει νέα θέση εργασίας σε άλλο κράτος μέλος.

18. Για να αξιολογήσω αν οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις συνιστούν δυσμενή διάκριση ή περιορισμό (ή και τα δύο) μη συμβατό με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (ενότητα 2), θα προσδιορίσω πρώτα ποιες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ασκούν επιρροή για την εν λόγω αξιολόγηση (ενότητα 1).

1. Εφαρμοστέο δίκαιο

19. Ο προσφεύγων, το καθού και η Επιτροπή συμφωνούν ότι το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της παρούσας υποθέσεως. Πράγματι, δεν αμφισβητείται ότι ο προσφεύγων είναι εργαζόμενος κατά την έννοια του άρθρου 45 ΣΛΕΕ[11]. Συγχρόνως, η κατάστασή του δεν εμπίπτει στην εξαίρεση την οποία το άρθρο 45, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ προβλέπει σχετικά με τη δημόσια διοίκηση[12].

20. Κατά συνέπεια, δεν τίθεται ζήτημα ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 45 ΣΛΕΕ στην παρούσα υπόθεση. Αντιθέτως, τίθεται ζήτημα ως προς το αν ασκεί επιρροή ο κανονισμός 883/2004.

21. Η Γερμανική Κυβέρνηση και το καθού επικαλούνται τον κανονισμό 883/2004, και συγκεκριμένα το άρθρο του 60, παράγραφος 2, για να αποδείξουν τη συμβατότητα των επίμαχων εθνικών νομοθετικών διατάξεων με το άρθρο 45 ΣΛΕΕ. Ο προσφεύγων παραπέμπει επίσης στον κανονισμό 883/2004, αλλά με διαφορετικό σκοπό: τονίζει τη σημασία που ο εν λόγω κανονισμός δίνει στην προστασία των κεκτημένων δικαιωμάτων.

9 — Με υπόμνημα που κατέθεσε στις 10 Αυγούστου 2015, το καθού συντάχθηκε πλήρως με τη Γερμανική Κυβέρνηση, χωρίς να υποβάλει χωριστές γραπτές παρατηρήσεις.

10 — Ο προσφεύγων υπέβαλε γραπτές παρατηρήσεις, αλλά μετά το πέρας της έγγραφης διαδικασίας.

11 — Βλ., μεταξύ άλλων, διάταξη Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, σκέψη 19).

12 — Πρώτον, η εν λόγω εξαίρεση αφορά την *πρόσβαση* στην απασχόληση η οποία δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως. Δεύτερον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι δάσκαλοι δεν εμπίπτουν στην εν λόγω εξαίρεση. Βλ. διάταξη Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, σκέψεις 21 έως 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

22. Είναι σαφές ότι, σήμερα, τα κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων υπόκεινται σε κανόνες συντονισμού που θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 883/2004. Αρχικώς, τα ειδικά συστήματα για τους δημοσίους υπαλλήλους εξαιρούνταν από τον εντός της Ένωσης συντονισμό δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 [13], που είναι ο προκάτοχος του κανονισμού 883/2004. Κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Βουγιούκας [14], η εξαίρεση αυτή απαλείφθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1606/98 [15].

23. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι ο κανονισμός 883/2004 έχει γενική εφαρμογή όσον αφορά τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων, δεν έχει εφαρμογή στην κατάσταση του προσφεύγοντος λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών περιστατικών της παρούσας υποθέσεως. Όπως σωστά σημειώνει η Επιτροπή, ο προσφεύγων δεν σκοπεύει να μεταφέρει τα συνταξιοδοτικά του δικαιώματα από ένα κράτος μέλος σε άλλο. Αντιθέτως, επιθυμεί όπως τα κεκτημένα στη Γερμανία συνταξιοδοτικά του δικαιώματα στο πλαίσιο του συστήματος παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους διατηρηθούν παρά το γεγονός ότι αποφάσισε να αναλάβει εργασία στην Αυστρία.

24. Τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης δεν έχουν σχέση με οποιουδήποτε είδους συντονισμό των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων του προσφεύγοντος κατά την έννοια του κανονισμού 883/2004. Επομένως, ο εν λόγω κανονισμός δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω. Ως εκ τούτου, η ανάλυση στην οποία θα προβώ στο πλαίσιο των προτάσεών μου θα γίνει με γνώμονα μόνο το άρθρο 45 ΣΛΕΕ.

2. Αξιολόγηση επί της ουσίας

25. Το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα οργανώσεως των συστημάτων τους κοινωνικής ασφαλίσεως. Πάντως, έχει επανειλημμένως τονίσει επίσης ότι, όταν ασκούν την αρμοδιότητα αυτή, οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων [16].

26. Οι εν λόγω διατάξεις, μεταξύ των οποίων και αυτή του άρθρου 45 ΣΛΕΕ, σκοπό έχουν να διευκολύνουν την από τους πολίτες της Ένωσης άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε ολόκληρη την Ένωση. Αποκλείουν μέτρα που θα μπορούσαν να θέσουν σε μειονεκτική θέση υπηκόους των κρατών μελών οι οποίοι επιθυμούν να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος [17].

27. Εκ πρώτης όψεως είναι σαφέστατο ότι οι επίμαχες εθνικές νομοθετικές διατάξεις δημιουργούν κάποιο μειονέκτημα εις βάρος του προσφεύγοντος, λόγω της αποφάσεώς του να αναλάβει εργασία στην Αυστρία. Όπως σημειώνει το αιτούν δικαστήριο, αυτό το ιδιαίτερο μειονέκτημα συνίσταται στην απώλεια ποσού ανώτερου από το ήμισυ των συνταξιοδοτικών απολαβών του προσφεύγοντος.

13 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73). Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 4, του εν λόγω κανονισμού, αυτός δεν είχε εφαρμογή «[...] για τα ειδικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων ή των προς αυτούς εξομοιουμένων».

14 — C-443/93, EU:C:1995:394.

15 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1998, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, με σκοπό την επέκτασή τους ώστε να καλύπτουν ειδικά συστήματα για τους δημοσίους υπαλλήλους (ΕΕ L 209, σ. 1).

16 — Πρόσφατη απόφαση Επιτροπή κατά Κύπρου (C-515/14, EU:C:2016:30, σκέψη 38 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, απόφαση Gouvernement de la Communauté française και Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, σκέψη 43).

17 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Κύπρου (C-515/14, EU:C:2016:30, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και Επιτροπή κατά Βελγίου (C-317/14, EU:C:2015:63, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

28. Παραμένει όμως το ερώτημα τι είδους μειονέκτημα συνεπάγεται η εθνική νομοθεσία; Περαιτέρω, μπορεί αυτό να δικαιολογηθεί; Για να απαντήσω στο ερώτημα αυτό, θα αξιολογήσω αν η εν λόγω νομοθεσία εισάγει δυσμενή διάκριση (υποενότητα α′)· ή αν συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (υποενότητα β′) και, σε καταφατική περίπτωση, αν η δυσμενής αυτή διάκριση ή ο περιορισμός αυτός μπορεί να δικαιολογηθεί (υποενότητα γ′).

α) Ύπαρξη δυσμενούς διακρίσεως

29. Οι επίμαχες εθνικές νομοθετικές διατάξεις έχουν εφαρμογή επί των δημοσίων υπαλλήλων αδιακρίτως ιθαγενείας. Επομένως, είναι σαφέστατο ότι οι διατάξεις αυτές δεν συνεπάγονται *άμεση* δυσμενή διάκριση: ο απαγορευμένος λόγος διαφοροποιήσεως (ιθαγένεια) δεν είναι ο λόγος για τη διαφορετική μεταχείριση εν προκειμένω [18].

30. Πάντως, το άρθρο 45 ΣΛΕΕ δεν απαγορεύει μόνο τις άμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, αλλά και τις έμμεσες διακρίσεις [19].

31. Το Δικαστήριο χαρακτηρίζει ως εισάγουσα έμμεσα δυσμενείς διακρίσεις διάταξη εθνικού δικαίου η οποία έχει εφαρμογή αδιακρίτως ιθαγενείας, αλλά, συγχρόνως, *ως εκ της φύσεώς της* δύναται να θίξει τους διακινούμενους εργαζόμενους *περισσότερο* απ' ό,τι τους ημεδαπούς και ενέχει τον κίνδυνο να δημιουργήσει *ιδιαίτερο* μειονέκτημα για τους πρώτους [20]. Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι, «για να μπορεί ένα μέτρο να χαρακτηριστεί ως μέτρο το οποίο εισάγει εμμέσως διακρίσεις, δεν χρειάζεται το μέτρο αυτό να έχει ως αποτέλεσμα να ευνοεί το σύνολο των ημεδαπών ή να περιάγει σε δυσμενέστερη μοίρα αποκλειστικώς και μόνον τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών χωρίς να θίγει τους ημεδαπούς» [21]. Επιπλέον, παρέλκει η απόδειξη ότι η επίμαχη διάταξη θίγει στην πράξη ένα σημαντικά μεγαλύτερο ποσοστό διακινουμένων εργαζομένων. Αρκεί η εν λόγω διάταξη να είναι ικανή να παραγάγει ένα τέτοιο αποτέλεσμα [22].

32. Στην παρούσα υπόθεση, η Επιτροπή διατείνεται ότι οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις οδηγούν σε έμμεση διάκριση επειδή ως εκ της φύσεώς τους δύνανται να θίξουν περισσότερο τους διακινούμενους εργαζόμενους και να δημιουργήσουν ιδιαίτερο μειονέκτημα για αυτούς σε σχέση με τους ημεδαπούς εργαζόμενους.

33. Ωστόσο, όπως διευκρινίζουν η Γερμανική Κυβέρνηση και το καθού, η εφαρμογή των επίμαχων νομοθετικών διατάξεων δεν συνδέεται με τη αποχώρηση δημοσίου υπαλλήλου προς άλλο κράτος μέλος. Συνεπώς, η εφαρμογή τους δεν ενεργοποιείται από το γεγονός ότι δημόσιος υπάλληλος μετακινείται προς άλλο κράτος μέλος. Ενεργοποιείται από την αποχώρησή του από δημόσια υπηρεσία του καθού. Ως εκ τούτου, όπως υποστηρίζουν η Γερμανική Κυβέρνηση και το καθού, οι εργαζόμενοι που αποχωρούν από δημόσια υπηρεσία για να αναλάβουν εργασία, εντός της Γερμανίας, στην υπηρεσία άλλων, ιδιωτών αυτή τη φορά, εργοδοτών βρίσκονται ακριβώς στην ίδια θέση με εκείνους που φεύγουν για το εξωτερικό.

18 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Γαλλίας (167/73, EU:C:1974:35, σκέψεις 44 έως 46), και Marsman (44/72, EU:C:1972:120, σκέψη 4).

19 — Απόφαση Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, σκέψη 14 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

20 — Αποφάσεις Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)· Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)· Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, σκέψη 41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, σκέψεις 18 έως 20). Η υπογράμμιση δική μου.

21 — Αποφάσεις Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, σκέψη 27), και Erny (C-172/11, EU:C:2012:399,σκέψη 41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

22 — Απόφαση Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, σκέψη 33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34. Η πιο πάνω άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως και του καθού δεν είναι παράλογη. Πράγματι, κατά την εφαρμογή τους, οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις ουδόλως δύνανται, *ως εκ της φύσεώς τους*, να θίξουν *περισσότερο* τους διακινούμενους εργαζόμενους απ' ό,τι τους ημεδαπούς δημιουργώντας *ιδιαίτερο* μειονέκτημα για τους πρώτους, αν κάποιος δεχθεί ότι το γενεσιουργό αυτής της συνέπειας γεγονός είναι η αποχώρηση από τη δημόσια υπηρεσία.

35. Θέλω να τονίσω και τους τρεις όρους που περιέχονται στον ορισμό της έμμεσης δυσμενούς διακρίσεως, όπως αυτός διατυπώθηκε από το Δικαστήριο: ως *εκ της φύσεώς της, περισσότερο*, και *ιδιαίτερο*. Οι όροι αυτοί αντικατοπτρίζουν την αντίληψη που είναι το βάθρο της απαγορεύσεως των έμμεσων δυσμενών διακρίσεων: υπό φαινομενικά ουδέτερους λόγους διαφοροποιήσεως, η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση ή το επίμαχο καθεστώς κατ' ανάγκην πλήττει την προστατευόμενη ομάδα (εν προκειμένω, τους διακινούμενους εργαζόμενους) βαρύτερα απ' ό,τι τη γενική ομάδα (εν προκειμένω, τους εργαζόμενους που αποχωρούν μεν από δημόσια υπηρεσία, αλλά παραμένουν στη Γερμανία). Στις περιπτώσεις που υπάρχει έμμεση δυσμενής διάκριση, αυτή η πρώτη αξιολόγηση (*ως εκ φύσεώς της*) μπορεί να συμπληρωθεί με στατιστικά επιχειρήματα: *περισσότερα* μέλη της προστατευόμενης ομάδας θίγονται και/ή υπάρχει ι*διαίτερο* μειονέκτημα.

36. Πάντως, ουδεμία από τις προϋποθέσεις αυτές πληρούται εν προκειμένω. Εκ πρώτης όψεως προκύπτει ότι η επίμαχη νομοθεσία θίγει με τον ίδιο τρόπο τους διακινούμενους και τους μη διακινούμενους εργαζόμενους: αμφότεροι χάνουν τα εκ της δημοσιοϋπαλληλικής τους ιδιότητας δικαιώματα συνταξιοδοτικών παροχών αν αποχωρήσουν από δημόσια υπηρεσία του καθού. Επιπλέον, δεν αποδείχθηκε ότι, με αμιγώς ποσοτικούς όρους, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι θίγονται από την εν λόγω νομοθετική ρύθμιση περισσότερο απ' ό,τι εκείνοι που αποχωρούν μεν από δημόσια υπηρεσία αλλά παραμένουν στη Γερμανία. Στην πραγματικότητα, εύλογα θα μπορούσε να γίνει ακόμη και μια αντίθετη παραδοχή: ο αριθμός των ατόμων που χάνουν τα εκ της δημοσιοϋπαλληλικής τους ιδιότητας δικαιώματα συνταξιοδοτικών παροχών λόγω της αποφάσεώς τους να εργαστούν στον ιδιωτικό τομέα εντός της Γερμανίας μπορεί να είναι ακόμη και μεγαλύτερος από τον αριθμό εκείνων που χάνουν τα εν λόγω δικαιώματα λόγω της μετακινήσεώς τους σε άλλο κράτος μέλος.

37. Επομένως, δεν θεωρώ ότι οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις μπορούν *ως εκ της φύσεώς τους* να θίξουν *περισσότερο* τους διακινούμενους απ' ό,τι τους ημεδαπούς εργαζόμενους. Για τον λόγο αυτόν, έχω την άποψη ότι οι επίμαχες διατάξεις δεν συνεπάγονται έμμεσες διακρίσεις εις βάρος των διακινούμενων εργαζόμενων σε σχέση με τους μη διακινούμενους εργαζόμενους.

β) Ύπαρξη περιορισμού

38. Πάντως, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 45 ΣΛΕΕ δεν περιορίζεται στις άμεσες και έμμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγένειας. Αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου[23] ότι το άρθρο 45 ΣΛΕΕ καταλαμβάνει επίσης εθνικές διατάξεις που, μολονότι έχουν εφαρμογή αδιακρίτως της ιθαγενείας των περί ων πρόκειται εργαζομένων, δύνανται να εμποδίσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση του δικαιώματός τους ελεύθερης κυκλοφορίας με το να εμποδίζουν ή να αποθαρρύνουν υπήκοο κράτους μέλους να αποχωρήσει από τη χώρα καταγωγής του. Στην περίπτωση αυτή εμπίπτουν επίσης οι εθνικές διατάξεις που, μολονότι έχουν αδιακρίτως εφαρμογή τόσο σε εσωτερικές όσο και σε διασυνοριακές καταστάσεις, επηρεάζουν ευθέως την πρόσβαση στις αγορές εργασίας άλλων κρατών μελών[24].

23 — Για παράδειγμα, αποφάσεις Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) Las (C-202/11, EU:C:2013:239, σκέψη 20)· Casteels (C-379/09, EU:C:2011:131, σκέψη 22)· Gouvernement de la Communauté française και Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, σκέψη 45 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και Bosmann (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 96 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

24 — Απόφαση Bosmann (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 103).

39. Επομένως, είναι σαφές ότι, πέρα από την κατηγορία των άμεσων και έμμεσων δυσμενών διακρίσεων, υπάρχει η κατηγορία των περιορισμών. Για να εμπίπτει μια εθνική διάταξη στην εν λόγω κατηγορία, αρκεί να μπορεί να *εμποδίσει* ή να *καταστήσει λιγότερο ελκυστική* την άσκηση της περί ης πρόκειται ελευθερίας. Σύμφωνα με τη λογική αυτή, η σύγκριση μεταξύ των ομάδων αναφοράς (η οποία είναι το βασικό αναλυτικό εργαλείο για αμφότερα τα είδη δυσμενών διακρίσεων) τίθεται σε μεγάλο βαθμό κατά μέρος. Αντιθέτως, όσον αφορά την κατηγορία των περιορισμών, δίνεται έμφαση μόνο στην προστατευόμενη ομάδα, δηλαδή τους διακινούμενους εργαζόμενους, καθώς και στις συνέπειες που η επίμαχη διάταξη έχει αν αυτοί ασκήσουν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με τη Συνθήκη.

40. Προσφάτως, το Δικαστήριο αξιολόγησε την κυπριακή νομοθεσία που στερούσε στους δημοσίους υπαλλήλους κάτω των 45 ετών τα συνταξιοδοτικά τους δικαιώματα στην περίπτωση που αυτοί παραιτούνταν από δημόσια υπηρεσία της ημεδαπής για να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η στέρηση αυτή λειτουργούσε αποτρεπτικά για τους δημοσίους υπαλλήλους που επιθυμούσαν να αποχωρήσουν από την κυπριακή δημόσια διοίκηση. Συνήγαγε ότι η επίμαχη νομοθεσία συνιστούσε περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, επειδή ευθέως επηρέαζε την πρόσβαση των Κυπρίων δημοσίων υπαλλήλων στις αγορές εργασίας σε άλλα κράτη μέλη [25].

41. Η ίδια ανάλυση θα πρέπει να εφαρμοστεί στην παρούσα υπόθεση. Δάσκαλος που υπηρετεί ως δημόσιος υπάλληλος στο καθού και που επιθυμεί να αναλάβει εργασία σε άλλο κράτος μέλος οφείλει να παραιτηθεί από το δημοσιοϋπαλληλικό του καθεστώς και από τις παροχές που συνδέονται με αυτό. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι τούτο δύναται να εμποδίσει, ή ασφαλώς να καταστήσει λιγότερο ελκυστική, την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και να αποθαρρύνει το πρόσωπο αυτό από το να αποχωρήσει από τη θέση εργασίας του στο καθού.

42. Συγχρόνως, θεωρώ ότι οι αποτρεπτικές συνέπειες των επίμαχων νομοθετικών διατάξεων δεν είναι υπερβολικά έμμεσες ή αβέβαιες [26]. Με άλλα λόγια, υπάρχει επαρκής βαθμός εγγύτητας μεταξύ των επίμαχων εθνικών νομοθετικών διατάξεων και της επιδράσεως που αυτές έχουν στους διακινούμενους εργαζόμενους. Όπως ανέφερα στην προηγούμενη υποενότητα των προτάσεών μου, συμφωνώ με την Επιτροπή και με το καθού ότι η *άμεση* αιτία, ή το γενεσιουργό γεγονός, της μειώσεως των συνταξιοδοτικών παροχών του προσφεύγοντος ήταν η αποχώρησή του από δημόσια υπηρεσία του καθού. Πάντως, για να μπορέσει να αναλάβει εργασία στην Αυστρία, δεν είχε άλλη επιλογή από να αποχωρήσει από τη δημόσια υπηρεσία. Επομένως, η συνέπεια της απώλειας σημαντικού μέρους των συνταξιοδοτικών του δικαιωμάτων ήταν εντελώς *άμεση* και *βέβαιη* και σαφώς συνδεόταν με την από αυτόν άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας.

43. Συνεπώς, κατ' αναλογίαν προς την κρίση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κύπρου, θεωρώ ότι οι επίμαχες εν προκειμένω νομοθετικές διατάξεις συνιστούν περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Αποθαρρύνουν τους δημοσίους υπαλλήλους που υπηρετούν στο καθού να αποχωρήσουν από τη θέση εργασίας τους προκειμένου να εισέλθουν στις αγορές εργασίας άλλων κρατών μελών.

γ) Δικαιολόγηση

44. Εθνική διάταξη που συνεπάγεται περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων απαγορεύεται από το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, εκτός αν έχει έναν από τους θεμιτούς σκοπούς που παρατίθενται στη Συνθήκη ή δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.

25 — Απόφαση Επιτροπή κατά Κύπρου (C-515/14, EU:C:2016:30, σκέψεις 45, 47 και 51 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

26 — Απόφαση Gouvernement de la Communauté française και Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, σκέψη 51)· διάταξη Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, σκέψη 7), και απόφαση Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, σκέψεις 24 και 25).

45. Περαιτέρω, η εφαρμογή μιας τέτοιας διατάξεως πρέπει να είναι ανάλογη με τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό. Γενικά, η αναλογικότητα συνίσταται στην εξακρίβωση ότι ο δηλωμένος σκοπός ταιριάζει με το επιλεγμένο μέσο. Για να τηρηθεί η αρχή της αναλογικότητας, τα μέτρα που λαμβάνονται πρέπει να είναι *κατάλληλα* για την επίτευξη των επιδιωκόμενων θεμιτών σκοπών· δεν πρέπει να υπερβαίνουν το *αναγκαίο* προς τούτο όριο (όταν υπάρχουν εναλλακτικές δυνατότητες ρυθμίσεως, πρέπει να επιλέγεται η λιγότερο επαχθής), και τα εντεύθεν μειονεκτήματα δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα με τους επιδιωκόμενους σκοπούς (*εσωτερική* εξισορρόπηση ή εν στενή εννοία αναλογικότητα)[27].

46. Το καθού και η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις έχουν ως δικαιολογητικό λόγο τη διασφάλιση της «ορθής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών».

47. Πρέπει να τονιστεί ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το καθού επιβεβαίωσε ότι ο εν λόγω σκοπός επιδιώκεται *στο επίπεδο του Land Nordrhein-Westfalen* (και όχι σε ομοσπονδιακό επίπεδο). Συνεπώς, θα εξετάσω τα πράγματα από αυτή τη σκοπιά. Η εξάρτηση των παροχών του ειδικού συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων από το αν ο δημόσιος υπάλληλος παραμένει στην υπηρεσία του καθού μέχρι τη συνταξιοδότησή του αποσκοπεί στο να διασφαλιστεί η παραμονή ειδικευμένου προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες αυτού του ομόσπονδου κράτους.

48. Δέχομαι ότι ένας τέτοιος σκοπός μπορεί να συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος[28].

49. Το πρώτο στάδιο της αναλύσεως σχετικά με την αναλογικότητα περιλαμβάνει την αξιολόγηση του αν το μέσο που επελέγη, δηλαδή η μείωση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων των εργαζομένων που αποχωρούν από δημόσια υπηρεσία του ομόσπονδου κράτους πριν από τη συνταξιοδότησή τους, είναι *κατάλληλο* για την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού, που συνίσταται στη διασφάλιση της παραμονής ειδικευμένου προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες του Land Nordrhein-Westfalen.

50. Δεν το νομίζω για έναν απλό λόγο: μολονότι προβάλλεται ότι ο σκοπός των επίμαχων νομοθετικών διατάξεων είναι η διασφάλιση της παραμονής ειδικευμένων υπαλλήλων στις δημόσιες υπηρεσίες του Land Nordrhein-Westfalen, οι ίδιες διατάξεις παρέχουν δυνατότητα «εξόδου» των δημοσίων υπαλλήλων από το οικείο ομόσπονδο κράτος προκειμένου αυτοί να εργαστούν σε άλλο ομόσπονδο κράτος ή στην ομοσπονδιακή δημόσια διοίκηση.

51. Όπως το καθού διευκρίνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι δημόσιοι υπάλληλοι, που αποχωρούν από το Land Nordrhein-Westfalen για να εργαστούν στην υπηρεσία άλλου ομόσπονδου κράτους ή σε ομοσπονδιακό επίπεδο, διατηρούν, κατ' αρχήν, το δικαίωμά τους στο σύστημα συνταξιοδοτικών παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους, υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής των κανόνων που διέπουν τη νέα θέση εργασίας τους. Αυτό συμβαίνει επειδή στη Γερμανία υπάρχουν μηχανισμοί συντονισμού μεταξύ του καθού και άλλων εργοδοτών δημοσίου δικαίου.

52. Το καθού διευκρίνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι αυτός ο συντονισμός μεταξύ των δημοσίου δικαίου εργοδοτών όσον αφορά τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων που διακινούνται *εντός* της Γερμανίας προβλεπόταν από τη νομοθεσία που ίσχυε κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, δηλαδή κατά τον χρόνο της παραιτήσεως του προσφεύγοντος από τη δημόσια υπηρεσία.

27 — Αποφάσεις Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, σκέψη 58 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)· Επιτροπή κατά Κύπρου (C-515/14, EU:C:2016:30, σκέψη 54)· Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, σκέψη 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και Casteels (C-379/09, EU:C:2011:131, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση C-134/15, Lidl (σημείο 40 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

28 — Βλ., κατ' αναλογίαν, διάταξη Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, σκέψεις 32 επ.), και απόφαση Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, σκέψεις 80 επ.). Στις υποθέσεις εκείνες, η Γερμανική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, αντιστοίχως, προέβαλαν ότι ο δικαιολογητικός λόγος των επίμαχων εθνικών ρυθμίσεων ήταν η ανταμοιβή για την επίδειξη πίστεως των δημοσίων λειτουργών, και, στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, καθηγητών πανεπιστημίου.

53. Επιπλέον, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση που έλαβε χώρα το 2006 στη Γερμανία, η αρμοδιότητα σχετικά με τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων μεταβιβάστηκε από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση στα ομόσπονδα κράτη. Ακολούθησε η υπογραφή της κρατικής συμφωνίας, στο προοίμιο της οποίας υπογραμμίζονται, με σαφέστατο τρόπο, η σημασία που δίνεται στην εντός της Γερμανίας κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων και η συνακόλουθη ανάγκη συντονισμού των συνταξιοδοτικών τους δικαιωμάτων.

54. Υπό το πρίσμα των στοιχείων αυτών, δεν θεωρώ ότι η από το γενικό συνταξιοδοτικό σύστημα υποκατάσταση του συστήματος των συνταξιοδοτικών παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους αποτελεί *κατάλληλο* μέσο για την επίτευξη του σκοπού διασφαλίσεως της ορθής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών του καθού. Δεν μπορεί να λεχθεί ότι ο σκοπός αυτός επιδιώκεται πραγματικά στο επίπεδο του Land Nordrhein-Westfalen αν, συγχρόνως, η ισχύουσα νομοθεσία παρέχει τη δυνατότητα «εξόδου» προς άλλο ομόσπονδο κράτος ή προς την ομοσπονδιακή δημόσια διοίκηση.

55. Χάριν πληρότητας, θα μπορούσε να προστεθεί ότι οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο και ότι δεν προβλέπουν ορθή στάθμιση των συμφερόντων των εμπλεκομένων μερών.

56. Όσον αφορά το στοιχείο της *αναγκαιότητας*, είναι σαφές ότι ο προβαλλόμενος σκοπός θα μπορούσε να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέσα. Για παράδειγμα, στη διάταξή του περί παραπομπής το αιτούν δικαστήριο σημείωσε ότι τρία ομόσπονδα κράτη —το Land Baden-Württemberg, το Land Hessen και το Land Niedersachsen— παρέχουν τη δυνατότητα στους δημοσίους υπαλλήλους που αποχώρησαν από την υπηρεσία να διατηρήσουν τα ωφελήματα που αντιστοιχούν στα έτη προϋπηρεσίας τους. Ουδείς λόγος συντρέχει να θεωρηθεί ότι τα κράτη αυτά δεν επιδιώκουν την «ορθή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών τους». Πάντως, αυτό που είναι σημαντικό είναι ότι το πράττουν με λιγότερο επαχθή μέσα.

57. Τέλος, θεωρώ ότι με τις επίμαχες νομοθετικές διατάξεις δεν επιτυγχάνεται *εύλογη ισορροπία* μεταξύ των συγκρουόμενων συμφερόντων δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα. Ο προσφεύγων προσέφερε τις υπηρεσίες του στο καθού για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 20 ετών. Πρόκειται για σημαντική περίοδο στη σταδιοδρομία κάποιου. Σύμφωνα με τη διάταξη περί παραπομπής, τα εντεύθεν συνταξιοδοτικά δικαιώματα του προσφεύγοντος υπολείπονται του ημίσεος εκείνου που θα ελάμβανε αν οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις δεν εξάλειφαν κατά την αποχώρησή του προς την Αυστρία τα δικαιώματά του βάσει του συστήματος των παροχών προς τους δημοσίους υπαλλήλους. Μου προξενεί κατάπληξη το ότι η συνέπεια αυτή είναι ιδιαιτέρως επαχθής από τη σκοπιά του προσφεύγοντος, ενώ είναι ιδιαιτέρως ευνοϊκή από τη σκοπιά του καθού.

58. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι το άρθρο 45 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε διατάξεις του εθνικού δικαίου οι οποίες συνεπάγονται σημαντική μείωση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων ενός εργαζόμενου, όπως ο προσφεύγων της κύριας δίκης, λόγω της αποφάσεώς του να αναλάβει εργασία σε άλλο κράτος μέλος.

Β — *Ερώτημα 2*

59. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί ποιες είναι οι ενέργειες στις οποίες οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει να προβούν στην περίπτωση που αποδειχθεί ότι το άρθρο 45 ΣΛΕΕ αντιτίθεται στις επίμαχες νομοθετικές διατάξεις. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά όσον αφορά τις συνέπειες στην περίπτωση που διαπιστωθεί ασυμβατότητα, καθώς και όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να εφαρμοστεί, στο εθνικό επίπεδο, απόφαση του Δικαστηρίου με το περιεχόμενο αυτό.

60. Τέτοια ζητήματα απόκεινται συνήθως στη διακριτική ευχέρεια των αρμοδίων εθνικών αρχών, σύμφωνα με την αρχή της εθνικής διαδικαστικής αυτονομίας, αλλά και λόγω του ότι συνεπάγονται την ερμηνεία ή ενδεχομένως την αναμόρφωση εθνικών νομοθετικών διατάξεων [29]. Παρά ταύτα, προκειμένου να δοθεί στο αιτούν δικαστήριο χρήσιμη απάντηση σε ερώτημα που αυτό ρητώς έθεσε, τουλάχιστον θα προσεγγίσω το ζήτημα αυτό σκιαγραφώντας τις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές που μπορούν να συναχθούν από την υπάρχουσα νομολογία του Δικαστηρίου.

61. Για να προτείνω απάντηση στο δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου, η ανάλυσή μου θα γίνει σε δύο επίπεδα: σε διαρθρωτικό και σε ατομικό.

1. Διαρθρωτικό επίπεδο

62. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι οι διατάξεις εθνικής ρυθμίσεως που δεν είναι συμβατές με το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο σύμφωνο με το δίκαιο αυτό. Αν αυτό αποδεικνύεται αδύνατον, οι διατάξεις της εθνικής ρυθμίσεως πρέπει να μένουν ανεφάρμοστες [30]. Πάντως, δεν υπάρχει αυστηρή σειρά προτεραιότητας μεταξύ των δύο: η σειρά κρίνεται κατά περίπτωση [31]. Σε γενικές όμως γραμμές θα μπορούσε να είναι προτιμότερο να ακολουθείται η αρχή της σύμφωνης ερμηνείας, δεδομένου ότι έτσι μειώνονται οι επιπτώσεις στο εθνικό νομικό σύστημα [32], υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει δυνατότητα να διασφαλιστεί μέσω της ερμηνείας η συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης.

63. Ακόμη όμως και αν προκριθεί *η σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία*, υπάρχουν σαφή όρια. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για μια contra legem ερμηνεία του εθνικού δικαίου [33].

64. Συμφωνώ με τον προσφεύγοντα ότι εν προκειμένω έχουμε φθάσει σε ένα τέτοιο όριο. Από τη διάταξη περί παραπομπής, αλλά και από την επ' ακροατηρίου συζήτηση, προκύπτει ότι οι αρμόδιες αρχές μπορούν να χορηγούν συντάξεις μόνο βάσει και εντός των ορίων που έχουν σαφώς καθοριστεί από νόμο, όπως απαιτεί η αρχή της νομιμότητας. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η υπόδειξη της Επιτροπής να ερμηνευθεί η διάταξη του άρθρου 28, παράγραφος 3, του LBG NRW «εκτός αν νόμος προβλέπει άλλως» υπό την έννοια ότι παραπέμπει στο δίκαιο της Ένωσης, και να διαμορφωθούν τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα βάσει αυτής της ερμηνείας, φαίνεται να πηγαίνει πολύ μακριά. Πάντως, στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να κρίνει αν μια τέτοια ερμηνεία του εθνικού δικαίου πράγματι θα οδηγούσε σε ερμηνεία contra legem.

65. Ακολούθως, αν η σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία αποδειχθεί αδύνατη, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης αφήνοντας, εν ανάγκη, *ανεφάρμοστες* τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν είναι συμβατές με αυτό, χωρίς να απαιτείται προηγούμενη κατάργησή τους διά της νομοθετικής οδού [34].

29 — Για παράδειγμα, στο πλαίσιο προδικαστικής διαδικασίας, ο γενικός εισαγγελέας C.O. Lenz επισήμανε με τις προτάσεις του στην υπόθεση Wagner Miret ότι «Το Δικαστήριο δεν έχει την αποστολή ή την αρμοδιότητα να ερμηνεύει τις εσωτερικές διατάξεις των κρατών μελών» (C-334/92, EU:C:1993:322, σημείο 20).

30 — Βλ., μεταξύ άλλων, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Taricco κ.λπ. (C-105/14, EU:C:2015:293, σημεία 107 έως 111 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

31 — Αφενός, βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Pflücke (C-125/01, EU:C:2003:477, σκέψη 48)· Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, σκέψεις 62 έως 65), και Murphy κ.λπ. (157/86, EU:C:1988:62, σκέψη 11), οι οποίες προκρίνουν ερμηνεία σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης. Αφετέρου, βλ., για παράδειγμα, τα εκτιθέμενα στο διατακτικό της αποφάσεως Αδενέλερ κ.λπ. (C-212/04, EU:C:2006:443, σκέψεις 113 και 124) ότι η υποχρέωση σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας επιβάλλεται ιδίως για την περίπτωση όπου διάταξη οδηγίας δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα, νοουμένου στην ουσία ότι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία προκρίνεται μόνο όταν είναι αδύνατον να υπάρξει άμεσο αποτέλεσμα.

32 — Βλ., σε γενικές γραμμές, Sacha Prechal, *Directives in EC Law*, δεύτερη έκδοση, Oxford University Press, 2005, σ. 314 και 315.

33 — Προσφάτως, μεταξύ άλλων, απόφαση Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, σκέψεις 31 και 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 — Προσφάτως, μεταξύ άλλων, απόφαση Taricco κ.λπ. (C-105/14, EU:C:2015:555, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

66. Στην παρούσα όμως υπόθεση είναι πιθανόν η εν λόγω μέθοδος αποφυγής της ασυμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης να δημιουργήσει πρακτικά προβλήματα στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Οι φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως δεν μπορούν να λειτουργούν σε κενό δικαίου, που εν προκειμένω φαίνεται να είναι το αποτέλεσμα του να μείνει ανεφάρμοστο το εθνικό δίκαιο. Πάλι όμως στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να κρίνει αν η μη εφαρμογή της παραγράφου 3 του άρθρου 28 του LBG NRW θα συνεπαγόταν ένα τέτοιο κενό δικαίου ή αν το κενό αυτό θα μπορούσε να καλυφθεί από άλλη διάταξη του εθνικού δικαίου.

67. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, είναι δίκαιο να θεωρηθεί ότι μια διαρθρωτική λύση που θα εναρμόνιζε το εθνικό δίκαιο με το άρθρο 45 ΣΛΕΕ θα μπορούσε πιθανότατα να δοθεί μέσω της νομοθετικής οδού, όπως αμφότεροι οι διάδικοι τόνισαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Στον τομέα των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφαλίσεως, η πρακτική των διοικητικών ή δικαστικών αρχών να προβαίνουν κατά περίπτωση σε ευρεία ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων, ή να τις αφήνουν ανεφάρμοστες, ασφαλώς μπορεί να συνιστά «λύση ανάγκης» σε μα συγκεκριμένη υπόθεση αναπληρώνοντας την έλλειψη λύσεως συστημικού χαρακτήρα. Μακροπρόθεσμα όμως η πρακτική αυτή είναι απίθανο να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις προβλεψιμότητας του δικαίου[35] και νομιμότητας στη δράση των διοικητικών οργάνων.

2. Ατομικό επίπεδο

68. Πάλι αποτελεί πάγια νομολογία ότι στα εθνικά δικαστήρια απόκειται να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει για τους ιδιώτες από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, όπως αυτή του άρθρου 45 ΣΛΕΕ[36]. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι στην περίπτωση που κριθεί ότι διάταξη εθνικού δικαίου συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, «τα μέλη της ομάδας που υφίσταται δυσμενή μεταχείριση πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο και να υπόκεινται στο ίδιο καθεστώς με τους άλλους ενδιαφερομένους»[37].

69. Σημειώνω τη δυσκολία που μπορεί να υπάρχει εν προκειμένω όσον αφορά τον υπολογισμό του ύψους των συνταξιοδοτικών παροχών που θα έπρεπε να δικαιούται ο προσφεύγων. Πάντως, από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι δύναται να γίνει μια τέτοια αξιολόγηση όσον αφορά τον προσφεύγοντα παρά την αποχώρησή του από δημόσια υπηρεσία του καθού.

70. Θεωρώ ότι ο προσφεύγων πρέπει να έχει το δικαίωμα να αποχωρήσει από δημόσια υπηρεσία του καθού για να αναλάβει εργασία σε άλλο κράτος μέλος, χωρίς το γεγονός αυτό να συνεπάγεται μείωση των συνταξιοδοτικών του δικαιωμάτων μεγαλύτερη από εκείνη για τους εργαζόμενους που, υπό ανάλογες συνθήκες, αποχωρούν από δημόσια υπηρεσία του καθού, αλλά συνεχίζουν να εργάζονται ως δημόσιοι υπάλληλοι σε άλλη θέση εργασίας εντός της Γερμανίας.

71. Στις εθνικές αρχές απόκειται να προσδιορίσουν τι είδους ανάλογα δικαιώματα υπάρχουν εν προκειμένω και να αναζητήσουν, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου, τα μέσα που τους παρέχουν την εξουσία να χορηγήσουν τα δικαιώματα αυτά στον προσφεύγοντα για τα έτη υπηρεσίας που αυτός συμπλήρωσε στο καθού.

35 — Συναφώς, δύναται να γίνει κατ' αναλογίαν παραπομπή στη νομολογία του Δικαστηρίου σε υποθέσεις παραβάσεως κράτους μέλους σχετικής με τη μεταφορά οδηγίας. Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-530/11, EU:C:2014:67, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

36 — Απόφαση Factortame κ.λπ. (C-213/89, EU:C:1990:257, σκέψη 19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) ή προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση Terhoeve (C-18/95, EU:C:1998:177, σημείο 73).

37 — Απόφαση Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, σκέψη 57 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

72. Για όλους τους λόγους που εξετάστηκαν πιο πάνω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι στις αρμόδιες εθνικές αρχές απόκειται να προσδιορίσουν, κατ' εφαρμογήν του εθνικού δικαίου και με βάση τη διαδικαστική αυτονομία που έχουν τα κράτη μέλη, τα μέσα που τους παρέχουν την εξουσία να χορηγήσουν στον προσφεύγοντα της κύριας δίκης συνταξιοδοτικές παροχές ανάλογες εκείνων που αυτός θα ελάμβανε με βάση τα έτη υπηρεσίας του στο καθού, αν είχε αποφασίσει να εργαστεί σε άλλη θέση του δημόσιου τομέα στο εσωτερικό της Γερμανίας.

73. Τέλος, ως υστερόγραφο, θα πρέπει να τονιστεί ότι η ανάλυση που επιχείρησα στο πλαίσιο των προτάσεών μου αφορά αποκλειστικά «το δικαίωμα εξόδου» εργαζόμενου από την αγορά εργασίας κράτους μέλους, που προβλέπεται στο άρθρο 45 ΣΛΕΕ. Όπως προανέφερα, ο κανονισμός 883/2004 δεν έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση. Ως εκ τούτου, το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγουν οι προτάσεις μου ουδόλως αφορά τα δικαιώματα ιδιωτών ή τις υποχρεώσεις των κρατών μελών όπως καθορίζονται από τις διατάξεις του εν λόγω κανονισμού.

V – **Πρόταση**

74. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα του Verwaltungsgericht Düsseldorf ως εξής:

1) Το άρθρο 45 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε διατάξεις του εθνικού δικαίου οι οποίες συνεπάγονται σημαντική μείωση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων ενός εργαζόμενου, όπως ο προσφεύγων της κύριας δίκης, λόγω της αποφάσεώς του να αναλάβει εργασία σε άλλο κράτος μέλος.

2) Στις αρμόδιες εθνικές αρχές απόκειται να προσδιορίσουν, κατ' εφαρμογήν του εθνικού δικαίου και με βάση τη διαδικαστική αυτονομία που έχουν τα κράτη μέλη, τα μέσα που τους παρέχουν την εξουσία να χορηγήσουν στον προσφεύγοντα της κύριας δίκης συνταξιοδοτικές παροχές ανάλογες εκείνων που αυτός θα ελάμβανε με βάση τα έτη υπηρεσίας του στο καθού, αν είχε αποφασίσει να εργαστεί σε άλλη θέση του δημόσιου τομέα στο εσωτερικό της Γερμανίας.