Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

6. november 2012 *

»Traktatbrud — socialpolitik — ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv — direktiv 2000/78/EF — artikel 2 og artikel 6, stk. 1 — national ordning, der pålægger dommere, offentlige anklagere og notarer, der er fyldt 62 år, at ophøre med deres erhvervsaktivitet — legitime formål, der berettiger en ulige behandling i forhold til de arbejdstagere, der er yngre end 62 år — den proportionale karakter af overgangsperiodens varighed«

I sag C-286/12,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 7. juni 2012,

Europa-Kommissionen ved J. Enegren og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet, M. Ilešič, E. Levits og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den kendelse, der blev afsagt af Domstolens præsident den 13. juli 2012, hvorved det blev besluttet at underkaste sagen en fremskyndet procedure som omhandlet i artikel 23a i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 133 i Domstolens procesreglement,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. oktober 2012,

og efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

1 I stævningen har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303, s. 16), idet Ungarn har vedtaget en national ordning, der fastsætter et erhvervsophør for dommere, offentlige anklagere og notarer, der er fyldt 62 år, og som medfører en ulige behandling på grund af alder, der ikke er begrundet i et legitimt formål, og som under alle omstændigheder hverken er nødvendig eller hensigtsmæssig i forhold til de tilsigtede formål.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Artikel 1 i direktiv 2000/78 foreskriver:

»Formålet med dette direktiv er med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne at fastlægge en generel ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.«

3 Direktivets artikel 2, stk. 1 og 2, bestemmer følgende:

»1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelshandling af nogen af de i artikel 1 anførte grunde.

2. Ved anvendelsen af stk. 1:

a) foreligger der direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde behandles ringere, end en anden i en tilsvarende situation bliver, er eller ville blive behandlet

b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med en bestemt religion eller tro, et bestemt handicap, personer, som tilhører en bestemt aldersgruppe, eller personer med en bestemt seksuel orientering, særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre

i) den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige, eller

ii) […]«

4 Direktivets artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Uanset artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne bestemme, at ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål inden for rammerne af den nationale ret, bl.a. legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og hvis midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Der kan bl.a. være tale om følgende former for ulige behandling:

a) tilvejebringelse af særlige vilkår for adgang til beskæftigelse og erhvervsuddannelse, beskæftigelse og erhverv, herunder betingelser vedrørende afskedigelse og aflønning, for unge, ældre arbejdstagere og personer med forsørgerpligt med henblik på at fremme deres erhvervsmæssige integration eller at beskytte dem

[…]«

Ungarsk ret

5 Indtil den 31. december 2011 var det ifølge artikel 57, stk. 2, i lov nr. LXVII fra 1997 om dommeres retsstilling og aflønning i det væsentlige tilladt for dommere at blive i deres embede, indtil de fyldte 70 år.

6 Den nye forfatning, der blev vedtaget den 25. april 2011, og som trådte i kraft den 1. januar 2012 (herefter »forfatningen«), bestemmer i artikel 26, stk. 2, at »[med] undtagelse af Kúrias præsident kan dommerne blive i deres embede indtil den almindelige pensionsalder«.

7 I denne henseende fastsætter artikel 12, stk. 1, overgangsbestemmelserne til forfatningen (herefter »overgangsbestemmelserne«) følgende:

»Hvis dommeren når den almindelige pensionsalder som omhandlet i forfatningens artikel 26, stk. 2, før den 1. januar 2012, ophører hans hverv den 30. juni 2012. Hvis dommeren når den almindelige pensionsalder som omhandlet i forfatningens artikel 26, stk. 2, mellem den 1. januar og den 31. december 2012, ophører hans hverv den 31. december 2012.«

8 På samme måde bestemmes det i forfatningens artikel 29, stk. 3, for så vidt angår offentlige anklagere, at »[med] undtagelse af chefanklageren kan de offentlige anklagere blive i deres embede, indtil den almindelige aldersgrænse for pension er nået«.

9 I denne forbindelse fastsætter overgangsbestemmelsernes artikel 13 følgende:

»Hvis den offentlige anklager når den almindelige pensionsalder som omhandlet i forfatningens artikel 29, stk. 3, før den 1. januar 2012, ophører hans hverv den 30. juni 2012. Hvis den offentlige anklager når den almindelige pensionsalder som omhandlet i forfatningens artikel 29, stk. 3, mellem den 1. januar og den 31. december 2012, ophører hans hverv den 31. december 2012.«

10 Dels fremgår det således af artikel 90, litra ha), i lov nr. CLXII fra 2011 om dommeres retsstilling og aflønning (herefter »loven af 2011 om dommere«), som trådte i kraft den 1. januar 2012, at en dommer pensioneres, hvis han »har nået den aldersgrænse for pensionering, der finder anvendelse på ham […], med undtagelse af præsidenten for Kúria«.

11 Dels fremgår det af artikel 34, litra d), i lov nr. CLXIV af 2011 om offentlige anklageres karriere og om retsstillingen for chefanklageren, de offentlige anklagere og andre ansatte ved anklagemyndigheden, at »den offentlige anklager ophører med at udøve sit hverv som anklager, når han når den aldersgrænse for pensionering, der gælder for ham«.

12 Endvidere er artikel 22, litra d), i lov nr. XLI fra 1991 om notarer blevet ændret med virkning fra den 1. januar 2014 ved artikel 45, stk. 4, i lov nr. CCI fra 2011 om ændring af visse love i overensstemmelse med forfatningen. Artikel 22, litra d), bestemmer i sin nye affattelse, at »notarerne ophører med at udøve deres hverv på den dag, hvor de når den aldersgrænse for pensionering, der finder anvendelse på dem«.

13 Artikel 18, stk. 1, i lov nr. LXXXI fra 1997 om sociale sikringsydelser på pensionsområdet (herefter »Tny-loven«) bestemte i den affattelse, der var gældende indtil den 31. december 2009, følgende:

»Enhver person, der har tilbagelagt mindst 20 tjenesteår, har fra det fyldte 62. år ret til pension fra socialsikringen.«

14 Samme bestemmelse har i den affattelse, der trådte i kraft den 1. januar 2010, nu følgende ordlyd:

»Den alder, der udløser retten til pension fra socialsikringen, er fastsat som følger:

a) 62 år for alle personer, der er født før den 1. januar 1952

b) 62 år og 183 dage for alle personer, der er født i 1952

c) 63 år for alle personer, der er født i 1953

d) 63 år og 183 dage for alle personer, der er født i 1954

e) 64 år for alle personer, der er født i 1955

f) 64 år og 183 dage for alle personer, der er født i 1956

g) 65 år for alle personer, der er født i 1957 eller derefter.«

15 I henhold til artikel 18, stk. 2, har enhver person, der

»a) har nået aldersgrænsen for pensionering som defineret i stk. 1 ovenfor svarende til den pågældendes fødselsår […], og

b) som har udøvet sit hverv i mindst 20 år, og

c) […]

ret til fuld pension.«

16 Endelig fremgår det af artikel 230 i loven af 2011 om dommere, at for så vidt angår de dommere, der inden den 1. januar 2013 når alderen for det obligatoriske erhvervsophør, der for nylig er blevet fastsat, ophører hvervet for de personer, der fylder 62 år før den 1. januar 2012, den 30. juni 2012, mens hvervet for de personer, der fylder 62 år mellem den 1. januar og den 31. december 2012, ophører den 31. december 2012.

17 På samme måde indeholder artikel 160 i lov nr. CLXIV af 2011 om offentlige anklageres karriere og om retsstillingen for chefanklageren, de offentlige anklagere og andre ansatte ved anklagemyndigheden bestemmelser, der i det væsentlige svarer til dem, der er fastsat for dommerne. For så vidt angår notarer vil der fra den 1. januar 2014 blive anvendt en tilsvarende ordning som den, der gælder for dommerne og anklagerne, således som det blev nævnt i denne doms præmis 12.

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

18 Den 17. januar 2012 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Ungarn, hvori den anførte, at denne medlemsstat ved at vedtage de nationale retsforskrifter vedrørende den aldersgrænse, som medførte det obligatoriske erhvervsophør for dommerne, de offentlige anklagere og notarerne, havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til direktiv 2000/78. I svaret af 17. februar 2012 bestred

medlemsstaten, at der forelå et traktatbrud som hævdet af Kommissionen. Den 7. marts 2012 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Ungarn til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme medlemsstatens forpligtelser inden for en frist på en måned at regne fra modtagelsen af udtalelsen. Medlemsstaten svarede ved skrivelse af 30. marts 2012.

19 Da Kommissionen ikke fandt dette svar tilfredsstillende, anlagde den denne sag den 7. juni 2012.

20 Ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor samme dag har Kommissionen fremsat begæring om, at sagen behandles efter den fremskyndede procedure, som er fastsat i artikel 23a i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Ved kendelse af 13. juli 2012 tog Domstolens præsident denne begæring til følge.

21 Den 16. juli 2012 traf Alkotmánybíróság (Ungarns forfatningsdomstol) afgørelse om ophævelse med tilbagevirkende kraft af en del af den ungarske lovgivning, som Kommissionen havde kritiseret. Efter anmodning fra Domstolens Justitskontor tog Kommissionen den 25. juli 2012 stilling til denne afgørelse og fastholdt både søgsmålet og begæringen om, at sagen behandles efter den fremskyndede procedure. Ungarn indleverede herefter sit svarskrift den 14. august 2012, hvori medlemsstaten samtidig tog stilling til konsekvenserne af den nævnte afgørelse for den foreliggende sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

22 Kommissionen har gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser er i strid med artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, for så vidt som de indfører en ubegrundet forskelsbehandling og under alle omstændigheder hverken er hensigtsmæssige eller nødvendige for at nå de angiveligt legitime formål, som Ungarn har påberåbt sig.

23 Ungarn har indledningsvis gjort gældende, at den foreliggende sag har mistet en del af sin genstand, eftersom Alkotmánybíróság ved sin dom ophævede artikel 90, litra ha), og artikel 230 i loven af 2011 om dommere med tilbagevirkende kraft. Det er følgelig ikke længere fornødent at træffe afgørelse om den del af sagen, der vedrører disse bestemmelser. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at dommen ingen indflydelse har på sagen.

Forskelsbehandling

24 Ifølge Kommissionen er den ungarske lovgivning i strid med artikel 2 i direktiv 2000/78, idet den indfører en forskelsbehandling på grund af alder mellem de dommere, offentlige anklagere og notarer, som har nået de aldersgrænser, der er fastsat ved denne lovgivning for pensionering, og de dommere, offentlige anklagere og notarer, der kan fortsætte med at arbejde. Nedsættelsen af aldersgrænsen, der fører til det obligatoriske erhvervsophør for dommere, offentlige anklagere og notarer, fra 70 år til 62 år, vil nemlig medføre en forskelsbehandling på grund af alder mellem personer i et bestemt erhverv. Kommissionen anerkender, at det står Ungarn frit for at fastsætte pensionsalderen for disse personer, men den har gjort gældende, at den nye ordning i væsentlig grad påvirker varigheden af arbejdsforholdet mellem parterne samt mere generelt de berørte personers udøvelse af deres erhvervsaktivitet, idet deres fremtidige deltagelse i det aktive liv forhindres. Kommissionen har i denne henseende præciseret, at den omstændighed, at de berørte personer tidligere var underlagt en mere gunstig ordning end den, der fandt anvendelse på de øvrige ansatte i den offentlige sektor, ikke udelukker, at den nævnte lovgivning udgør en forskelsbehandling.

25 Ungarn har heroverfor anført, at der ikke foreligger en forskelsbehandling i det foreliggende tilfælde. Kommissionen har nemlig kun vurderet den omhandlede lovgivning isoleret set uden at tage hensyn til den generelle sammenhæng, som den indgår i. Formålet med nedsættelsen af den aldersgrænse, der fører til det obligatoriske erhvervsophør for de personer, der henhører under de berørte professionelle kategorier, er navnlig at korrigere en positiv forskelsbehandling, som disse personer nyder godt af, eftersom disse alene – i modsætning til de øvrige ansatte i den offentlige sektor – ikke blot kunne fortsætte med at arbejde indtil de fyldte 70 år, men også i adskillige tilfælde kunne kumulere deres løn med den pension, som de havde ret til fra det tidspunkt, hvor de havde nået pensionsalderen. Reformen har således til formål at tilvejebringe en ligevægt inden for den almindelige arbejdsretlige lovgivning.

Spørgsmålet, om forskelsbehandlingen er berettiget

26 Kommissionen har fremhævet, at den påståede ulige behandling ikke er berettiget i henhold til de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78. Den omtvistede nationale lovgivning forfølger nemlig ikke noget legitimt formål og er under alle omstændigheder ikke proportional. Overholdelsen af disse betingelser er imidlertid ikke blot påkrævet med hensyn til fastsættelsen af en aldersgrænse, som medfører et obligatorisk erhvervsophør, men ligeledes med hensyn til ændringerne af denne aldersgrænse.

27 Hvad angår spørgsmålet, om der foreligger et »legitimt formål« i denne bestemmelses forstand, har Kommissionen gjort gældende, at det fremgår af Domstolens praksis, at alene socialpolitiske formål såsom beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål kan begrunde en fravigelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder. For det første indeholder den omhandlede lovgivning ikke et formål af denne art, og et sådant formål kan heller ikke udledes af den generelle sammenhæng, hvori denne lovgivning indgår. En sådan mangel er i sig selv i strid med direktiv 2000/78, eftersom den forhindrer enhver retslig kontrol med den nævnte lovgivnings lovlighed og proportionalitet.

28 For det andet har Kommissionen anført, at Ungarn under den administrative procedure i det væsentlige påberåbte sig to formål, der angiveligt forfølges med den omhandlede lovgivning, nemlig dels, primært, at pensionsreglerne skulle gøres ensartede for alle, dels, sekundært, at adgangen for unge jurister til at få ansættelse ved retterne skulle lettes med henblik på at skabe en »afbalanceret aldersstruktur«.

29 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at det første af disse formål ikke kan anses for at være »legitimt« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, eftersom Domstolen har udelukket, at formål af organisatorisk karakter kan begrunde en forskelsbehandling. Med hensyn til Ungarns argument, hvorefter Domstolen ved dom af 21. juli 2011, Fuchs og Köhler (forenede sager C-159/10 og 160/10, Sml. I, s. 6919), indtog den modsatte holdning, nemlig at sådanne formål er legitime, har Kommissionen gjort gældende, at denne dom ikke kan overføres på den foreliggende sag. I den nævnte dom udvidede Domstolen nemlig ikke definitionen af »legitimt formål« i denne bestemmelses forstand, men fastslog, at det formål, der består i at tilvejebringe en »afbalanceret aldersstruktur« mellem unge og ældre tjenestemænd, kan udgøre et »legitimt formål« for beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitikken. Uafhængigt af det forhold, at dette »legitime formål« kan have »organisatoriske« konsekvenser, bl.a. i form af en forbedring af retsvæsenets effektivitet, kan disse konsekvenser ikke i sig selv anses for at være »legitime formål«.

30 Hvad angår det andet formål har Kommissionen anført, at det argument, der vedrører erstatningen af ældre dommere med yngre dommere og den forbedring af kvaliteten inden for retsvæsenet, som angiveligt skulle følge deraf, ikke blot er en »ren og skær generalisering«, der blev afvist af Domstolen i Fuchs og Köhler-dommen, men også et udtryk for en fordom, der er knyttet til alder. Direktiv 2000/78 har netop til formål at beskytte enkeltpersoner mod sådanne fordomme.

31 Hvad angår begrundelsen for begrænsningen har Ungarn gjort gældende, at den omstændighed, at de omhandlede regler, der vedrører både dommerne, de offentlige anklagere og notarerne, blev vedtaget og trådte i kraft i samme tidsrum, klart tilkendegiver lovgivers ønske om i disse sektorer at gøre ordningen vedrørende aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør ensartet med henblik på at tilvejebringe en »mere afbalanceret aldersstruktur« inden for de pågældende erhverv. Disse formål er efter Ungarns opfattelse i øvrigt »legitime« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, hvilket Kommissionen selv har erkendt.

Spørgsmålet, om de omhandlede nationale bestemmelser er hensigtsmæssige eller nødvendige

32 For så vidt angår de to formål, som Ungarn har påberåbt sig, og som angiveligt forfølges med de omtvistede nationale bestemmelser, er Kommissionen af den opfattelse, at selv hvis de blev anset for at være »legitime formål« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, er de ikke egnede til at nå disse formål.

33 For det første kan de nævnte bestemmelser ikke bidrage til at opfylde formålet om at gøre pensionsalderen ensartet, først og fremmest navnlig fordi dommeres og offentlige anklageres tjenesteforhold ophører, så snart de når pensionsalderen, mens andre ansattes arbejdsforhold inden for den offentlige sektor først ophører, når disse sidstnævnte når denne alder og har tilbagelagt de tjenesteår, der er nødvendige for at oppebære fuld pension. Dernæst er der fortsat undtagelser for så vidt angår Kúrias præsident, chefanklageren, dommerne ved forfatningsdomstolen og viceanklagere og anklagere, der er ansat på prøve. Endelig har dommerne, de offentlige anklagere og notarerne – i modsætning til de andre erhvervsgrupper inden for det offentlige – ikke mulighed for at ansøge om »i tjenestens interesse« at fortsætte med at arbejde, efter at de har nået pensionsalderen.

34 For det andet er Kommissionen for så vidt angår det formål, der består i at lette ansættelsen af unge medarbejdere i retsvæsenet, af den opfattelse, at den nærmere fremgangsmåde ved anvendelsen af de omhandlede bestemmelser antyder, at de ikke er blevet udfærdiget på en sådan måde, at de kan tjene til opfyldelse af det nævnte formål. De har desuden ikke gjort det muligt at videregive erfaringerne fra de ældre tjenestemænd til de yngre jurister, der får adgang til de pågældende erhverv. En gradvis nedsættelse af aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør ville have været en mere sammenhængende og varig måde at opfylde det ønskede formål på.

35 Ungarn har i denne forbindelse heroverfor anført, at der i kraft af disse bestemmelser og den heraf følgende mulighed for at udnævne yngre jurister faktisk er et stort antal højere stillinger til rådighed for »gennemsnitsaldergenerationen« i retterne og ved anklagemyndigheden. Selv om de ældste dommere, offentlige anklagere og notarer ser sig nødsaget til at ophøre med at arbejde, er der mange af dem, der vil bevare deres ansættelse. Sidstnævntes tilstedeværelse og deres mulighed for at få adgang til højere stillinger sikrer imidlertid, at de videregiver den erfaring, som de har samlet, til deres yngre kolleger.

36 Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at en så hurtig og radikal nedsættelse af aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde de påberåbte formål i betragtning af de alvorlige konsekvenser, som en sådan ændring kan få for de berørte dommere, offentlige anklagere og notarer. Disse bliver nemlig tvunget til at ophøre med deres erhverv hurtigt og uden at have haft tid til at træffe deres – bl.a. økonomiske – dispositioner for at imødegå deres indkomsttab.

37 Ungarn er derimod af den opfattelse, at overgangsperioderne vedrørende de berørte har været kendt ikke blot siden vedtagelsen af den omtvistede lovgivning, men allerede fra den 20. juni 2011, da det ungarske parlament vedtog lov nr. LXXII fra 2011 om ændring af bestemte love om retsstillingen i henhold til forfatningen. Artikel 10, stk. 1, i denne lov nr. LXXII fra 2011 indeholdt nemlig allerede »de lempelige frister, der også senere skulle inkorporeres i loven af 2011 om dommere og i

overgangsbestemmelserne«. Under disse omstændigheder havde de berørte kunnet få kendskab til de overgangsperioder, der var fastsat i den omtvistede lovgivning, allerede fra juni måned 2011. Ungarn har tilføjet, at for så vidt angår notarerne træder reglerne om nedsættelse af aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør først i kraft den 1. januar 2014, således at disse har endnu længere tid til at forberede sig.

Om sammenhængen i ordningen

38 Kommissionen har understreget, at der ikke er nogen sammenhæng mellem den omtvistede lovgivning og den ungarske reform af den almindelige pensionsordning. Kommissionen har anført, at »arbejdsforholdet for dommere, offentlige anklagere og notarer, der er mellem 62 og 70 år, ophører med bindende virkning i 2012«, mens »den almindelige pensionsalder og følgelig [den obligatoriske aldersgrænse for erhvervsophør], som også finder anvendelse på dommere, offentlige anklagere og notarer, mellem 2014 og 2022 stiger progressivt fra 62 til 65 år«. Kombinationen af disse to reformer fører således til en situation, der er ekstremt uligevægtig for så vidt angår ansættelsen og forfremmelsen af unge jurister, eftersom det i løbet af årene 2012 og 2013 kan påregnes, at staten vil foretage en massiv ansættelse af personer for at besætte de ledige stillinger, mens denne ansættelsesprocedure fra 2014 – på grund af hævelsen af aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør – vil gå betydeligt langsommere.

39 Ifølge Ungarn er den mangel på sammenhæng, som Kommissionen har gjort opmærksom på, kun tilsyneladende. Der kan nemlig observeres en hævelse af aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør i næsten alle medlemsstaterne, hvilket ikke rejser tvivl om den interne logik i den omtvistede lovgivning. Denne lovgivning knytter lige præcis denne aldersgrænse for de berørte erhverv til pensionsalderen med henblik på, at den alder, der er blevet fastlagt, svarer til den økonomiske og demografiske udvikling, som pensionsordningen og beskæftigelsespolitikken nødvendigvis er forpligtet til at følge. Den politik, der praktiseres i medlemsstaterne på pensionsområdet, hviler således på den betragtning, at aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør og den alder, med hvilken personerne oppebærer pension, altid skal udvikle sig sammen, således at der kan sikres en optimal gennemførelse af de tilsigtede beskæftigelsespolitiske formål.

Domstolens bemærkninger

Søgsmålets genstand

40 Indledningsvis skal Ungarns argument, hvorefter det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse om en del af sagen, for så vidt som den har mistet sin genstand ved Alkotmánybíróság dom, undersøges.

41 Det bemærkes i denne forbindelse, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den omhandlede medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 29.1.2004, sag C-209/02, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 1211, præmis 16, og af 19.7.2012, sag C-565/10, Kommissionen mod Italien, præmis 22).

42 I den foreliggende sag er det ubestridt, at de omhandlede nationale bestemmelser var i kraft ved udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i den begrundede udtalelse. Som Ungarn selv har erkendt under retsmødet, har de kompetente nationale myndigheder endvidere på grundlag af disse bestemmelser vedtaget individuelle administrative retsakter, der har til formål at bringe de berørte personers arbejdsforhold til ophør.

43 Den 16. juli 2012, dvs. efter udløbet af den nævnte frist, som var den 7. april 2012, afsagde Alkotmánybíróság den dom, hvorved den ophævede artikel 90, litra ha), og artikel 230 i loven af 2011 om dommere.

44 Eftersom artikel 90, litra ha), og artikel 230 blev ophævet med tilbagevirkende kraft ved denne dom, kan disse bestemmelser ifølge Ungarn ikke længere anses for at være i kraft på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

45 Det skal i denne henseende imidlertid konstateres, at i henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 41, er den dag, som Domstolen skal lægge til grund for at afgøre, om det traktatbrud, der foreholdes Ungarn, foreligger, den 7. april 2012. Den omstændighed, at Alkotmánybíróságs dom har tilbagevirkende kraft, kan derfor ikke bevirke, at den foreliggende sags genstand forsvinder, eftersom ophævelsen af artikel 90, litra ha), og artikel 230 i loven af 2011 om dommere udspringer af en begivenhed, der er indtrådt efter denne dag, og som af denne grund ikke kan tages i betragtning.

46 Under alle omstændigheder skal det fastslås, dels at den nævnte dom ikke har nogen virkning for så vidt angår de overgangsbestemmelser, der fastsætter regler, der er analoge med de regler, der er indeholdt i artikel 90, litra ha), og artikel 230 i loven af 2011 om dommere. Dels skal det konstateres, at eftersom ophævelsen af disse sidstnævnte bestemmelser ikke direkte har påvirket gyldigheden af de individuelle retsakter, hvorved de berørte personers arbejdsforhold blev bragt til ophør, genindsættes disse ikke automatisk i deres stillinger. Tværtimod er disse personer nødsaget til at anlægge sag med påstand om annullation af de nævnte retsakter for at blive genindsat i deres stillinger, og som det er blevet bekræftet af Ungarn selv under retsmødet, er udfaldet af disse sager usikkert.

47 Følgelig skal der træffes afgørelse i sagen i dens helhed.

Om realiteten

48 For at vurdere, om Kommissionen skal gives medhold i klagepunktet mod Ungarn, skal det bemærkes, at i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/78 »betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelshandling af nogen af de i artikel 1 [i dette direktiv] anførte grunde«. I det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, litra a), er det præciseret, at der i henhold til stk. 1 foreligger direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i samme direktivs artikel 1 anførte grunde behandles ringere end en anden i en tilsvarende situation (dom af 13.9.2011, sag C-477/09, Prigge m.fl., Sml. I, s. 8003, præmis 42).

49 I den foreliggende sag er det ubestridt, at de omtvistede nationale bestemmelser fastsætter, at de berørte dommere, offentlige anklagere og notarer uden videre ophører med deres erhverv, når de fylder 62 år.

50 De personer, der udøver disse erhverv, og som er fyldt 62 år, befinder sig i en situation, der svarer til situationen for personer, der er yngre end dem, og som udøver samme erhverv. Imidlertid er de første på grund af deres alder tvunget til uden videre at ophøre med deres erhverv (jf. analogt Fuchs og Köhler-dommen, præmis 34, og dommen i sagen Prigge m.fl., præmis 44).

51 De omtvistede bestemmelser, hvorefter den omstændighed, at personer når den alder, der er fastsat deri for at kunne gå på pension, medfører, at arbejdsforholdet ophører uden videre, må nemlig anses for at medføre en ringere behandling af personer, der har nået denne alder, i forhold til alle de øvrige erhvervsaktive personer. Sådanne bestemmelser indebærer derfor en direkte forskelsbehandling på grund af alder som omhandlet i artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78 (jf. i denne retning dom af 16.10.2007, sag C-411/05, Palacios de la Villa, Sml. I, s. 8531, præmis 51).

52 Ungarn har heroverfor gjort gældende, at der med disse bestemmelser faktisk er blevet foretaget en nedsættelse af aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør for at afhjælpe en situation med positiv forskelsbehandling af dommere, offentlige anklagere og notarer under den tidligere gældende ordning, for så vidt som disse personer i modsætning til de andre offentligt ansatte kunne fortsætte med at udøve deres erhverv, indtil de fyldte 70 år.

53 En sådan omstændighed kan imidlertid ikke rejse tvivl om, at der foreligger en ulige behandling mellem de personer, der skal ophøre med deres erhverv, fordi de er fyldt 62 år, og de personer, der, fordi de endnu ikke har nået denne alder, kan blive ved med at arbejde. Den ulige behandling på grund af alder er nemlig støttet på selve det forhold, at der findes en aldersgrænse, der, når den nås, medfører, at de berørte personer skal ophøre med deres erhverv, uafhængigt af den alder, der er fastsat for denne grænse, og, a fortiori, for den grænse, der tidligere gjaldt.

54 Det skal følgelig konstateres, at de omhandlede bestemmelser indebærer en direkte ulige behandling, der er støttet på alder, som omhandlet i artikel 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78.

55 Det fremgår imidlertid af artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2000/78, at ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål inden for rammerne af den nationale ret, og hvis midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige (dommen i sagen Prigge m.fl., præmis 77, og dom af 5.7.2012, sag C-141/11, Hörnfeldt, , præmis 21).

56 Det skal derfor efterprøves, om de omtvistede bestemmelser er begrundet i et legitimt formål, og om midlerne til at opfylde målet er hensigtsmæssige og nødvendige og således overholder proportionalitetsprincippet.

57 Hvad for det første angår de formål, der forfølges med disse bestemmelser, skal det indledningsvis bemærkes, at det af Kommissionen anførte om, at der ikke udtrykkeligt fremgår noget specifikt formål af bestemmelserne, ikke er afgørende.

58 Artikel 6, stk. 1, i direktiv. 2000/78 kan nemlig ikke tillægges den betydning, at en manglende præcisering i den omhandlede nationale lovgivning med hensyn til det formål, der forfølges dermed, medfører, at det automatisk udelukkes, at disse forskrifter kan være berettigede i medfør af denne bestemmelse. I mangel af en sådan præcisering er det væsentligt, at andre elementer, der indgår i den pågældende foranstaltnings almindelige kontekst, gør det muligt at identificere det formål, der forfølges med foranstaltningen, med henblik på at føre retslig kontrol med dens lovlighed samt med, at midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige (jf. Fuchs og Köhler-dommen, præmis 39, og Hörnfeldt-dommen, præmis 24).

59 Der skal derfor foretages en efterprøvelse af de argumenter, som Ungarn har fremført under den administrative procedure samt i de skriftlige indlæg og under retsmødet, hvorefter de omhandlede bestemmelser i det væsentlige tilsigter at opfylde to formål, nemlig dels at aldersgrænserne for det obligatoriske erhvervsophør inden for offentlige erhverv gøres ensartede, samtidig med at pensionsordningernes bæredygtighed, et højt beskæftigelsesniveau og forbedringen af kvaliteten og effektiviteten af det pågældende retsvæsens aktiviteter sikres, dels at der tilvejebringes en »mere afbalanceret aldersstruktur«, der letter unge juristers adgang til arbejdet som dommer, offentlig anklager eller notar, og som sikrer dem en hurtigere karriere.

60 Hvad angår disse formåls legitime karakter bemærkes for det andet, at Domstolen allerede har fastslået, at de formål, der kan anses for at være »legitime« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2000/78, og som følge heraf kan berettige, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder fraviges, er socialpolitiske formål såsom beskæftigelses-,

arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål (jf. dom af 5.3.2009, sag C-388/07, Age Concern England, Sml. I, s. 1569, præmis 46, og af 18.6.2009, sag C-88/08, Hütter, Sml. I, s. 5325, præmis 41, samt dommen i sagen Prigge m.fl., præmis 81).

61 Hvad angår formålet om, at aldersgrænserne for det obligatoriske erhvervsophør inden for offentlige erhverv gøres ensartede, bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 63 i sin stillingtagen, at for så vidt som forfølgelsen af et sådant formål gør det muligt at sikre, at ligebehandlingsprincippet overholdes for alle personer i en given sektor og i forhold til et væsentligt element i deres arbejdsforhold, såsom hvornår de skal gå på pension, kan dette formål udgøre et legitimt beskæftigelsespolitisk formål.

62 For så vidt angår det formål, hvorved der tilsigtes at tilvejebringe en mere afbalanceret aldersstruktur, der letter unge juristers adgang til arbejdet som dommer, offentlig anklager eller notar, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at fastslå, at formålet med at oprette en afbalanceret aldersstruktur mellem yngre og ældre tjenestemænd med henblik på at fremme ansættelse og forfremmelse af yngre medarbejde, optimere personaleforvaltningen og herigennem forebygge eventuelle tvister om, hvorvidt en arbejdstager har arbejdsevne efter opnåelsen af en bestemt alder, samtidig med at der sikres en høj kvalitet inden for retsvæsenet, kan udgøre et legitimt beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitisk formål (Fuchs og Köhler-dommen, præmis 50).

63 Selv om det fremgår af det ovenstående, at de omtvistede bestemmelser er begrundede i legitime formål, skal det yderligere til sidst undersøges, om de omhandlede nationale bestemmelser udgør hensigtsmæssige og nødvendige midler for opfyldelsen af disse to formål.

64 Hvad angår det første formål er disse bestemmelser i princippet et hensigtsmæssigt middel til at opfylde formålet om tilvejebringelse af ensartethed, som Ungarn forfølger, idet de netop tilsigter hvis ikke at eliminere så i hvert fald betydeligt at nedbringe antallet af de mange forskellige aldersgrænser for det obligatoriske erhvervsophør for alle de erhverv, der henhører under retsvæsenet.

65 Det skal imidlertid også afgøres, om de nævnte bestemmelser også er et nødvendigt middel med henblik herpå.

66 Med henblik på at undersøge, om de omhandlede bestemmelser går ud over det, der er nødvendigt for at nå det nævnte formål, og udgør et urimeligt vidtgående indgreb i de berørte personers interesser, skal disse bestemmelser ses på baggrund af den retlige sammenhæng, som de indgår i, og der skal tages hensyn til såvel det tab, de kan medføre for de berørte personer, som de fordele, som samfundet generelt og de mennesker, der indgår i dem, får (jf. dom af 12.10.2010, sag C-45/09, Rosenbladt, Sml. I, s. 9391, præmis 73).

67 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de kategorier af personer, der er berørt af de nævnte bestemmelser, indtil disse træder i kraft, nyder godt af en undtagelse, der tillader dem at blive ved med at arbejde, indtil de fylder 70 år, hvilket har skabt en forventning hos disse personer om at kunne forblive erhvervsaktive indtil denne alder.

68 Med de omhandlede bestemmelser foretages imidlertid en brat og betydelig nedsættelse af aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør, uden at der fastsættes overgangsforanstaltninger, der kan beskytte den berettigede forventning hos de berørte personer.

69 Ved den omhandlede lovgivning, som først trådte i kraft den 1. januar 2012, blev for det første alle de dommere og offentlige anklagere, der var fyldt 62 år før denne dato, således tvunget til at ophøre med at arbejde den 30. juni 2012, dvs. efter en periode på seks måneder, og de dommere eller offentlige anklagere, der nåede denne alder mellem den 1. januar og den 31. december 2012, ophørte med at arbejde den 31. december 2012, dvs. efter en periode, der i intet tilfælde var længere end ét år, og

som for størstedelen af tilfældenes vedkommende var kortere. For det andet skal de notarer, der fylder 62 år før den 1. januar 2014, ophøre med deres erhverv på denne dato, dvs. senest to år efter, at den nye pensionsordning er trådt i kraft.

70 Under disse betingelser forlader de berørte personer uden videre og endeligt arbejdsmarkedet uden at have haft tid til at træffe de dispositioner, bl.a. af økonomisk og finansiel karakter, som en sådan situation kræver i betragtning af den omstændighed, dels at deres pension, således som det er blevet præciseret under retsmødet, udgør mindre end 30% af deres løn, dels at erhvervsophøret ikke tager hensyn til bidragsperioder, og at retten til fuld pension således ikke garanteres.

71 Det skal fastslås, at Ungarn ikke har fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at godtgøre, at det omhandlede formål ikke kunne nås med mindre indgribende regler.

72 Medlemsstaten har ganske vist gjort gældende, at de berørte personer siden 2011 har haft muligheden for at forudse ændringerne i deres pensionsordning, eftersom artikel 10, stk. 1, i lov nr. LXXII fra 2011 om ændring af bestemte love om retsstillingen i henhold til forfatningen allerede indeholdt »lempelige frister«, der også skulle inkorporeres i loven af 2011 om dommere og i overgangsbestemmelserne. Selv hvis det antages, at disse frister kunne have været tilstrækkelige til at undgå enhver skade for de berørte personer, skal det imidlertid bemærkes, at Ungarn på ingen måde har præciseret, at den omtvistede lovgivning gjorde det muligt for dommerne, de offentlige anklagere og notarerne med en tilstrækkelig grad af sikkerhed at forudse de påtænkte ændringer i deres pensionsordning og at træffe de nødvendige foranstaltninger.

73 Ungarn har endvidere heller ikke angivet grundene til, at pensionsalderen er blevet nedsat med otte år, uden at der er blevet fastsat en gradvis nedsættelse af denne ændring på den ene side, mens Tny-loven på den anden side ikke alene fastsætter, at hævelsen på tre år af pensionsalderen, dvs. overgangen fra 62 år til 65 år, foretages fra 2014 over en periode på otte år, men også har været i kraft allerede fra den 1. januar 2010, dvs. fire år før den bliver anvendelig.

74 Som generaladvokaten har understreget i punkt 66 i sin stillingtagen, indicerer disse forskelle mellem de omtvistede bestemmelser og Tny-loven, at der ikke er blevet taget hensyn til interesserne hos dem, der er berørt af nedsættelsen af aldersgrænsen, på samme måde som hos de øvrige offentligt ansatte, hvis aldersgrænse er blevet hævet.

75 Henset til det ovenstående skal det konkluderes, at de omhandlede bestemmelser ikke er nødvendige for at nå det formål om at tilvejebringe ensartethed, som Ungarn har påberåbt sig.

76 Hvad angår det andet formål om at tilvejebringe en mere afbalanceret aldersstruktur, der letter unge juristers adgang til arbejdet som dommer, offentlig anklager eller notar, og som sikrer dem en hurtigere karriere, skal det bemærkes, at nedsættelsen af aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør ganske vist, som Ungarn har fremhævet, har som konsekvens, at en række stillinger, der kan besættes af yngre jurister, bliver ledige, og at udskiftningen og fornyelsen af personalet i de berørte erhverv går hurtigere.

77 Imidlertid kan sådanne virkninger, der tilsyneladende er positive på kort sigt, skabe tvivl om muligheden for at nå til en »aldersstruktur«, der reelt er afbalanceret på længere og lang sigt.

78 Selv om fornyelsen af personalet i de berørte erhverv i løbet af 2012 vil ske meget hurtigere på grund af den omstændighed, at otte årgange vil blive erstattet med en enkelt, nemlig årgang 2012, vil denne udskiftningsrytme nemlig blive lige så radikalt langsommere i 2013, når kun en årgang skal erstattes. Denne udskiftningsrytme vil herudover efterhånden blive langsommere som følge af, at aldersgrænsen for det obligatoriske erhvervsophør vil stige progressivt fra 62 år til 65 år i medfør af Tny-lovens artikel 18, stk. 1, som endda medfører en forringelse af unge juristers muligheder for adgang til at arbejde inden for retsvæsenet.

79 Det følger heraf, at de omhandlede bestemmelser ikke er egnede til at forfølge formålet om at tilvejebringe en mere afbalanceret »aldersstruktur«.

80 Under disse omstændigheder må det lægges til grund, at de omtvistede nationale bestemmelser indfører en ulige behandling, der ikke overholder proportionalitetsprincippet, og følgelig, at Kommissionen bør gives medhold i sagen.

81 Henset til samtlige ovenstående bemærkninger må det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, idet medlemsstaten har vedtaget en national ordning, der fastsætter et erhvervsophør for dommere, offentlige anklagere og notarer, der er fyldt 62 år, hvilket medfører en ulige behandling på grund af alder, der ikke er proportional i forhold til de tilsigtede formål.

Sagens omkostninger

82 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Ungarn har tabt sagen, bør det pålægges Ungarn at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, idet medlemsstaten har vedtaget en national ordning, der fastsætter et erhvervsophør for dommere, offentlige anklagere og notarer, der er fyldt 62 år, hvilket medfører en ulige behandling på grund af alder, der ikke er proportional i forhold til de tilsigtede formål.**

2) **Ungarn betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter