Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

13. juli 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 45 TEUF — arbejdskraftens frie bevægelighed — tjenestemand i en medlemsstat, som har forladt den offentlige tjeneste med henblik på at udøve beskæftigelse i en anden medlemsstat — national lovgivning, der i et sådant tilfælde indebærer tab af rettighederne til den alderspension, der er optjent i den offentlige forvaltning, og tilslutning til den almindelige alderspensionsforsikringsordning med tilbagevirkende gyldighed«

I sag C-187/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Düsseldorf (forvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) ved afgørelse af 16. april 2015, indgået til Domstolen den 24. april 2015, i sagen:

Joachim Pöpperl

mod

Land Nordrhein-Westfalen,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: M. Bobek

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. januar 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Joachim Pöpperl ved Rechtsanwalt J. Düsselberg

— Land Nordrhein-Westfalen ved R. Messal og C. Brammer

— den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved M. Kellerbauer og D. Martin, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. marts 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 45 TEUF.

2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Joachim Pöpperl og Land Nordrhein-Westfalen (delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland) vedrørende fortabelse af retten til alderspension efter opsigelse af en stilling som tjenestemand i denne delstat med henblik på udøvelse af beskæftigelse i en anden medlemsstat end Forbundsrepublikken Tyskland.

Retsforskrifter

3 § 28, stk. 3, i Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (tjenestemandsloven for delstaten Nordrhein-Westfalen) bestemmer:

»Efter afskedigelsen har den tidligere tjenestemand ikke længere ret til ydelser fra sin arbejdsgiver, for så vidt som intet andet bestemmes i loven [...]«

4 § 8 i Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (sjette bog i lov om social sikring, herefter »SGB VI«) bestemmer:

»(1) Også følgende personer er forsikret:

1. personer, som er forsikret med tilbagevirkende gyldighed, eller

2. [...]

Personer forsikret med tilbagevirkende gyldighed sidestilles med forsikringspligtige personer.

(2) Forsikret med tilbagevirkende gyldighed er personer, der

1. som tjenestemænd eller dommere, ansat på livstid, med tidsbegrænsning eller på prøve, som professionelle soldater eller soldater med tidsbegrænset ansættelse og som tjenestemænd med midlertidig ansættelse i praktik

2. [...]

ikke var forsikringspligtige eller var blevet fritaget for den tvungne forsikring, såfremt de er udtrådt af beskæftigelsen uden krav på eller udsigt til tjenestemandspension eller har mistet denne ret, og der ikke foreligger grunde til, at bidragsbetalingen opsættes [...]; forsikringen med tilbagevirkende gyldighed dækker den periode, i hvilken den pågældende ikke var forsikringspligtig eller var fritaget herfor (forsikringsperiode med tilbagevirkende gyldighed); ved forsikringsforholdets ophør som følge af den pågældendes død foreligger der kun en forsikring med tilbagevirkende gyldighed, hvis en efterladtepension kan gøres gældende.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

5 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Joachim Pöpperl arbejdede som midlertidigt ansat tjenestemand i delstaten Nordrhein-Westfalen fra den 1. september 1978 til den 30. april 1980, og som fastansat tjenestemand i en stilling som lærer i samme delstat fra den 1. august 1980 til den 31. august 1999.

6 Joachim Pöpperl opsagde frivilligt sin stilling som tjenestemand den 1. september 1999 og begyndte samme måned at arbejde som lærer i Østrig.

7 Efter at være fratrådt sin tjenestemandsstilling blev Joachim Pöpperl i henhold til SGB VI's § 8 forsikret med tilbagevirkende gyldighed for perioden fra den 1. september 1978 til den 1. september 1999 i Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (forbundsforsikringsinstitutionen for funktionærer, Tyskland), nu Deutsche Rentenversicherung Bund (tysk pensionsforsikring – forbundsstatens agentur, Tyskland).

8 I modsætning til de lærere, som ikke var tjenestemænd, var Joachim Pöpperl udelukket fra tillægspension hos Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (social sikringskasse for offentligt ansatte i Forbundsrepublikken og delstaterne, Tyskland). Joachim Pöpperls ansøgning om en sådan tillægspension blev afslået af delstaten Nordrhein-Westfalen ved afgørelse af 10. februar 2009.

9 Dette indebærer, at Joachim Pöpperl har krav på en alderspension efter bestemmelserne i SGB VI, når han har nået den foreskrevne aldersgrænse, svarende til 1 050,67 EUR om måneden for uddannelsesperioder, studietiden og forsikringen med tilbagevirkende gyldighed, mens han, såfremt lovgivningen i delstaten Nordrhein-Westfalen foreskrev, at retten til alderspension som tjenestemand ikke går tabt ved udtræden af tjenestemandsforholdet, på grundlag af sin fuldtidsbeskæftigelse i perioden fra den 1. september 1978 til den 31. august 1999 ville kunne gøre krav på en alderspension på 2 263,03 EUR om måneden. Hvis studietiden medregnes som tidligere beskæftigelsesperioder, ville dette beløb andrage 2 728,18 EUR om måneden.

10 Ved afgørelse af 25. april 2013 truffet af delstaten Nordrhein-Westfalen blev Joachim Pöpperl efter anmodning herom oplyst om, at eftersom han selv var udtrådt af tjenestemandsforholdet, kunne han ikke gøre en ret til alderspension i egenskab af tjenestemand gældende, og at han nu var blevet pensionsforsikret med tilbagevirkende gyldighed for hele den periode, hvor han havde været ansat i delstaten.

11 Joachim Pöpperl anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, idet han gjorde gældende, at en tvungen forsikring med tilbagevirkende gyldighed er i strid med EU-retten, navnlig artikel 45 TEUF.

12 I denne henseende har den forelæggende ret for det første bemærket, at den forskel i alderspension på 1 677,51 EUR, der, som det fremgår af denne doms præmis 9, er en følge af den tvungne forsikring med tilbagevirkende gyldighed, som er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning, kan vanskeliggøre adgangen til arbejdsmarkedet i en anden medlemsstat, eftersom tabet af rettighederne til alderspension for tjenestemænd kan afholde tjenestemænd fra at søge beskæftigelse i en anden medlemsstat.

13 Ifølge den forelæggende ret er der imidlertid i tysk ret en væsentlig forskel mellem alderspensionsordningen for tjenestemænd og den almindelige alderspensionsforsikringsordning. Tjenestemandsforholdet bygger på princippet om livtidsansættelse, og sammenlignet med andre arbejdstagere er en tjenestemand bundet til sin arbejdstager på en særlig og mere gennemgribende måde. Grundlaget for retten til alderspension og arbejdsgiverens hertil svarende forsørgelsespligt over for tjenestemanden bygger på den forpligtelse, der påhviler tjenestemanden som følge af hans ansættelse i den offentlige tjeneste, til fuldt ud at stille sig til rådighed for arbejdsgiveren, som, i

princippet på livstid, vil kunne råde over denne arbejdskraft. Når en tjenestemand opsiger sin tjenestemandsstilling, medfører dette normalt, at pligten til den hermed forbundne forsørgelse og omsorg bortfalder.

14 Disse forskelle eller særegenheder afspejles ifølge den forelæggende ret i forskellene mellem de forskellige sociale sikringsordninger, som således medfører en forskel i alderspensionsydelsernes størrelse.

15 Alderspensionen for tjenestemænd afhænger således i afgørende omfang af antallet af pensionsgivende tjenesteår, idet ordningen dermed belønner tjenestemanden for det antal år, som den pågældende har arbejdet for sin arbejdsgiver. Omvendt accepterer en tjenestemand, at hans bruttoløn i den tid, han er i aktiv tjeneste, normalt er lavere end lønnen for en anden ansat, der med samme kvalifikationer er beskæftiget inden for samme sektor. Inden for rammerne af den almindelige alderspensionsforsikringsordning beregnes alderspensionen derimod i princippet med udgangspunkt i den bruttoløn, der er optjent pr. kalenderår, omregnet til lønpoint.

16 Hvad dernæst angår følgerne af en forsikring med tilbagevirkende gyldighed for en tjenestemand, der som i det foreliggende er ansat som lærer, og som er udtrådt af tjenesten, har den forelæggende ret bemærket, at denne forsikring har til formål at stille denne tjenestemand i en situation, som han ville have været i, hvis han i hele sin tjenestemandskarriere havde indbetalt bidrag til den almindelige alderspensionsforsikringsordning.

17 Den forelæggende ret har derudover bemærket, at gældende ret i delstaten Nordrhein-Westfalen ikke gav Joachim Pöpperl nogen anden mulighed, hvis han ville tiltræde et nyt arbejdsforhold i Østrig, end at opgive sin tjenestemandsstatus. I modsætning til den situation, der ville foreligge ved et skift af arbejdsgiver på Forbundsrepublikken Tysklands område – hvad enten det er fra en delstat til en anden delstat eller fra en delstats forvaltning til forbundsstatens forvaltning – findes der ingen mulighed for at blive forflyttet eller udstationeret til tjeneste i en anden medlemsstat med bevaring af den hidtil optjente ret til alderspension.

18 Af disse grunde har Verwaltungsgericht Düsseldorf (forvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 45 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en person, der er ansat som tjenestemand i en medlemsstat, mister sin ret til at oppebære tjenestemandspension (Versorgungsbezüge) på grundlag af tjenestemandsforholdet, fordi den pågældende efter eget ønske er udtrådt af tjenestemandsforholdet med henblik på at påbegynde et nyt arbejde i en anden medlemsstat, når de nationale bestemmelser samtidig fastsætter, at denne person på grundlag af den bruttoløn, han har oppebåret i tjenestemandsforholdet, skal forsikres med tilbagevirkende gyldighed i den lovbestemte pensionsforsikring, hvorved de deraf følgende pensionsrettigheder bliver lavere end den mistede ret til tjenestemandspension?

2) Såfremt første spørgsmål besvares bekræftende for alle eller for visse tjenestemænd: Skal artikel 45 TEUF fortolkes således, at den pågældende tjenestemands tidligere ansættende myndighed – i mangel af andre nationale regler – enten skal betale tjenestemandspension til den pågældende, idet den tjenestetid, der er tilbagelagt i den tidligere pensionsgivende tjenestemandsstilling, lægges til grund med samtidig nedsættelse af pensionsrettighederne på grundlag af den lovbestemte pensionsforsikrings tilbagevirkende gyldighed, eller på anden vis skal give en økonomisk kompensation for tabet af tjenestemandspensionen, selv om der i henhold til national lovgivning kun må tilkendes de pensionsydelser, der er fastsat ifølge denne lovgivning?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

19 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en person, der er ansat som tjenestemand i en medlemsstat, og som frivilligt opsiger sin stilling med henblik på at udøve beskæftigelse i en anden medlemsstat, mister sine rettigheder til alderspension i henhold til alderspensionsordningen for tjenestemænd og forsikres med tilbagevirkende gyldighed i den almindelige alderspensionsforsikringsordning, der giver ret til en lavere alderspension end den, der følger af disse rettigheder.

20 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at sagsøgeren i hovedsagen ikke har gjort gældende, at selve tabet af rettigheder til en alderspension i henhold til alderspensionsordningen for tjenestemænd, som er en følge af hans opsigelse af stillingen i delstaten Nordrhein-Westfalen, udgør en tilsidesættelse af artikel 45 TEUF, men derimod har anfægtet beløbsforskellen mellem den ret til pension, som han havde opnået i henhold til denne ordning på tidspunktet for sin opsigelse, og den pension, som han efterfølgende har ret til i henhold til den almindelige alderspensionsforsikringsordning.

21 Det første spørgsmål må derfor forstås således, at den forelæggende ret spørger om, hvorvidt en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med artikel 45 TEUF, for så vidt som medfører den ovennævnte beløbsforskel.

22 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om medlemsstaterne har bevaret deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger, skal de imidlertid overholde EU-rettens bestemmelser ved udøvelsen af denne kompetence og navnlig EUF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsretten (jf. dom af 1.4.2008, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 43, og af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 38).

23 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at alle traktatbestemmelserne om den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for EU-borgerne at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Unionens område, og at disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltninger, som kan stille disse borgere ringere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område. I denne sammenhæng har medlemsstaternes statsborgere navnlig en ret, som de afleder direkte af traktaten, til at forlade deres hjemland og rejse ind i og tage ophold i en anden medlemsstat med henblik på at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse dér (jf. dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 94 og 95, af 1.4.2008, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 44, og af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 39).

24 Selv om den primære EU-ret ganske vist ikke kan garantere den forsikrede person, at en flytning fra dennes oprindelsesmedlemsstat til en anden medlemsstat har neutrale virkninger for den sociale sikring, navnlig hvad angår ydelser i anledning af sygdom og alderspension, idet en sådan flytning, henset til de forskelle, der er mellem medlemsstaternes ordninger og lovgivninger, i det konkrete tilfælde kan være mere eller mindre fordelagtig eller bebyrdende for den pågældende person med hensyn til social beskyttelse, fremgår det af fast retspraksis, at en national lovgivning i det tilfælde, hvor dens anvendelse er mindre fordelagtig, kun er forenelig med EU-retten, hvis bl.a. denne nationale lovgivning ikke stiller den berørte arbejdstager mindre gunstigt end dem, der udøver hele deres beskæftigelse i den medlemsstat, hvor denne lovgivning finder anvendelse, og såfremt den ikke blot

indebærer, at den pågældende indbetaler sociale bidrag, som ikke kommer ham til gode (jf. dom af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

25 Således har Domstolen gentagne gange fastslået, at det formål, der forfølges med artikel 45 TEUF og 48 TEUF, ikke ville blive nået, hvis vandrende arbejdstagere ved at udøve deres ret til fri bevægelighed skulle miste de sociale fordele, som sikres dem ved en medlemsstats lovgivning (jf. dom af 1.4.2008, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 46, og af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 41).

26 Endvidere følger det af Domstolens praksis, at artikel 45 TEUF og 48 TEUF bl.a. har til formål at undgå, at en arbejdstager, der har været beskæftiget i mere end én medlemsstat, fordi han har benyttet sin ret til fri bevægelighed, uden saglig begrundelse behandles ringere end en arbejdstager, der har tilbragt hele sit arbejdsliv i én og samme medlemsstat (jf. dom af 30.6.2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 76, og af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 42).

27 Det er som anført af generaladvokaten i punkt 41 i hans forslag til afgørelse ubestridt, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en tjenestemand i delstaten Nordrhein-Westfalen, når han opsiger sin stilling inden pensionering med henblik på at udøve beskæftigelse i den private sektor i Forbundsrepublikken Tyskland eller i en anden medlemsstat, skal give afkald på sin tjenestemandsstatus, indebærer, at den pågældende tjenestemand, uanset hvor længe han har været offentligt ansat, dels mister rettighederne til alderspension i henhold til alderspensionsordningen for tjenestemænd, dels forsikres med tilbagevirkende gyldighed i den almindelige alderspensionsforsikringsordning, som giver ret til en alderspension på et beløb, der er langt lavere end beløbet i henhold til de rettigheder, som han har tabt.

28 En sådan lovgivning udgør en begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed, eftersom den – uanset om den også finder anvendelse på tjenestemænd i delstaten Nordrhein-Westfalen, som opsiger deres stilling med henblik på at arbejde i den private sektor i deres oprindelsesmedlemsstat – kan forhindre eller afskrække sådanne tjenestemænd fra at forlade deres oprindelsesmedlemsstat med henblik på at tage et arbejde i en anden medlemsstat. En sådan lovgivning påvirker dermed direkte adgangen for tjenestemænd i delstaten Nordrhein-Westfalen til arbejdsmarkedet i andre medlemsstater end Forbundsrepublikken Tyskland, og den kan dermed hindre arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 98-100 og 103, og af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 47).

29 Ifølge fast retspraksis kan nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, kun tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål (jf. bl.a. dom af 12.9.2013, Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, præmis 50).

30 Delstaten Nordrhein-Westfalen og den tyske regering har gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er begrundet i et legitimt formål om at sikre en velfungerende offentlig forvaltning, eftersom den bl.a. har til formål at sikre tjenestemænds loyalitet og dermed kontinuiteten og stabiliteten i den offentlige forvaltning. Under retsmødet for Domstolen præciserede delstaten Nordrhein-Westfalen, at dette formål efterstræbes for så vidt angår den offentlige forvaltning i almindelighed og hvad angår den offentlige forvaltning i delstaten Nordrhein-Westfalen i særdeleshed.

31 Uden at det er nødvendigt at udtale sig om, hvorvidt en velfungerende offentlig forvaltning udgør et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed, skal det i denne forbindelse bemærkes, at en sådan begrænsning under alle omstændigheder skal være egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte formål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

32 Den i hovedsagen omhandlede lovgivning vil ganske vist være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det tilstræbte formål om en velfungerende offentlig forvaltning, idet den kan afskrække en tjenestemand fra at forlade den offentlige forvaltning og dermed sikre kontinuiteten blandt de ansatte, som er med til at sikre den stabile udførelse af forvaltningens opgaver.

33 Ifølge Domstolens praksis er en national lovgivning såvel som de forskellige relevante bestemmelser imidlertid kun egnet sig til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis de faktisk forfølger målet hermed på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom af 10.3.2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 55, og af 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., C-171/07 og C-172/07, EU:C:2009:316, præmis 42).

34 I denne henseende bemærkes, at det i sidste instans tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at bedømme de faktiske omstændigheder og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre, om og i hvilket omfang en lovgivning opfylder disse krav (jf. i denne retning dom af 13.7.1989, Rinner-Kühn, 171/88, EU:C:1989:328, præmis15, af 23.10.2003, Schönheit og Becker, C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 82, og af 26.9.2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, præmis 48).

35 Domstolen, hvis opgave det er at give den nationale ret et fyldestgørende svar, er dog kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede den nationale ret på en sådan måde, at denne kan træffe afgørelse (dom af 20.3.2003, Kutz-Bauer, C-187/00, EU:C:2003:168, præmis 52, af 23.10.2003, Schönheit og Becker, C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 83, og af 26.9.2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, præmis 49).

36 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, og navnlig af delstaten Nordrhein-Westfalens mundtlige indlæg, at en tjenestemand, som er ansat i en delstat, såfremt denne delstat godkender hans forflyttelse, har mulighed for at fratræde sin stilling med henblik på at acceptere en stilling i den offentlige forvaltning i en anden delstat, eller i forbundsstaten, uden at blive forsikret med tilbagevirkende gyldighed i den almindelige alderspensionsforsikringsordning, hvorved han således opnår en højere alderspension end den, der følger af denne ordning, og som kan sammenlignes med de rettigheder, som han havde erhvervet ved sin oprindelige offentlige arbejdsgiver.

37 Under disse omstændigheder må det fastslås, at formålet med at sikre, at delstaten Nordrhein-Westfalens offentlige forvaltning er velfungerende ved bl.a. at tilskynde tjenestemænd til at være loyale over for den offentlige tjeneste, ikke forekommer forfulgt på en sammenhængende og systematisk måde, eftersom en tjenestemand i forbindelse med hans forflyttelse kan få rettigheder til en højere alderspension end den pension, som han ville være berettiget til ved at være forsikret med tilbagevirkende kraft i den almindelige alderspensionsforsikringsordning, selv om han forlader den offentlige forvaltning, som han er ansat i, med henblik på at arbejde i en anden delstats offentlige forvaltning eller i forbundsstaten. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan dermed ikke i alle situationer afholde tjenestemænd fra at forlade den offentlige forvaltning i delstaten Nordrhein-Westfalen.

38 Heraf følger, at denne lovgivning ikke kan anses for at være egnet til at sikre virkeliggørelsen af målet om at sikre en velfungerende offentlig forvaltning i delstaten Nordrhein-Westfalen. Lovgivningen kan dermed ikke begrundes med dette formål.

39 Hvad angår formålet om generelt at sikre en velfungerende offentlig forvaltning i Tyskland må det blot konstateres, at selv hvis det antages, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning anses for egnet til at nå det nævnte mål, går den ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte mål.

40 Når en tjenestemand, som har arbejdet mere end 20 år i den offentlige forvaltning, opsiger sin stilling inden pensionen, mister han nemlig i henhold til denne lovgivning alle rettigheder til en alderspension svarende til de tjenesteår, som den pågældende har optjent inden for rammerne af alderspensionsordningen for tjenestemænd, og han bliver tilsluttet den almindelige aldersforsikringsordning med tilbagevirkende gyldighed, hvilket giver den pågældende person ret til en betydeligt lavere alderspension end den, der følger af disse rettigheder. Det fremgår desuden af forelæggelsesafgørelsen, at ifølge lovgivningen i visse delstater kan tidligere tjenestemænd, der er udtrådt af disse delstaters offentlige tjeneste, bibeholde de rettigheder, som de har erhvervet i henhold til alderspensionsordningen for tjenestemænd, hvilket udgør en mindre restriktiv foranstaltning end den i hovedsagen omhandlede lovgivning.

41 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en person, der er ansat som tjenestemand i en medlemsstat, og som frivilligt opsiger sin stilling med henblik på at udøve beskæftigelse i en anden medlemsstat, mister sine rettigheder til at oppebære alderspension i henhold til alderspensionsordningen for tjenestemænd og forsikres med tilbagevirkende gyldighed i den almindelige alderspensionsforsikringsordning, som giver ret til en lavere alderspension end den, der følger af nævnte rettigheder.

Det andet spørgsmål

42 Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret med sit andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, hvilke konsekvenser den skal drage af besvarelsen af det første spørgsmål med henblik på at efterkomme kravene i artikel 45 TEUF.

43 I denne forbindelse bemærkes, at princippet om overensstemmende fortolkning kræver, at de nationale retter gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale ret i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af EU-retten og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med EU-retten (jf. i denne retning dom af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 34).

44 Dette princip om overensstemmende fortolkning af national ret er ganske vist underlagt visse begrænsninger. De nationale retters forpligtelse til at henholde sig til indholdet af EU-retten, når de fortolker og anvender de relevante nationale retsregler, begrænses således af generelle retsprincipper og kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (jf. i denne retning dom af 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 100, og af 15.1.2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, præmis 39).

45 Er en sådan overensstemmende fortolkning ikke mulig, er den nationale domstol forpligtet til at anvende EU-retten i sin helhed og beskytte de rettigheder, som denne giver private, og den skal herved om nødvendigt undlade at anvende enhver bestemmelse, som under de foreliggende omstændigheder vil kunne føre til et resultat, som er i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Frigerio Luigi & C., C-357/06, EU:C:2007:818, præmis 28).

46 Såfremt national ret i strid med EU-retten behandler grupper af personer forskelligt, skal medlemmerne af den gruppe, der stilles ugunstigt, behandles på samme måde og være omfattet af den samme ordning som de øvrige berørte. Den ordning, som finder anvendelse på den gruppe, der stilles

gunstigt, er nemlig den eneste, man kan henholde sig til, når EU-retten ikke er korrekt anvendt (jf. i denne retning dom af 26.1.1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, præmis 57, af 22.6.2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, præmis 51, og af 19.6.2014, Specht m.fl., C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12, EU:C:2014:2005, præmis 95).

47 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, og som det allerede er bemærket i denne doms præmis 36, har de berørte personer i tilfælde af, at de skifter til en anden offentlig arbejdsgiver i Tyskland, f.eks. ved overgang fra en delstat til en anden delstat eller fra en delstats forvaltning til forbundsstatens forvaltning, rettigheder til en alderspension, som kan sammenlignes med de rettigheder, som de havde erhvervet hos den oprindelige offentlige arbejdsgiver. Dermed er denne ordning den eneste, man kan henholde sig til.

48 Heraf følger, at tyske tjenestemænd, som er udtrådt af tjenestemandsforholdet med henblik på at udøve en lignende beskæftigelse i en anden medlemsstat end Forbundsrepublikken Tyskland, ligeledes skal have rettigheder til en alderspension, som kan sammenlignes med de rettigheder, de havde erhvervet fra deres oprindelige offentlige arbejdsgiver.

49 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at det påhviler den nationale ret at sikre den fulde virkning af denne artikel og at tillægge arbejdstagere, der befinder sig i en situation som den i hovedsagen omhandlede, rettigheder til en alderspension svarende til de rettigheder, der tilkommer tjenestemænd, som bevarer retten til en alderspension, der, uanset et skift til en anden offentlig arbejdsgiver, svarer til det antal pensionsgivende tjenesteår, som de har tilbagelagt, ved at fortolke national ret i overensstemmelse med denne artikel eller, såfremt en sådan fortolkning ikke er mulig, ved at undlade at anvende bestemmelser i national ret, som er i strid med denne artikel, med henblik på at anvende samme ordning som den, der finder anvendelse på de nævnte tjenestemænd.

Sagens omkostninger

50 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) **Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en person, der er ansat som tjenestemand i en medlemsstat, og som frivilligt opsiger sin stilling med henblik på at udøve beskæftigelse i en anden medlemsstat, mister sine rettigheder til at oppebære alderspension i henhold til alderspensionsordningen for tjenestemænd og forsikres med tilbagevirkende gyldighed i den almindelige alderspensionsforsikringsordning, som giver ret til en lavere alderspension end den, der følger af nævnte rettigheder.**

2) **Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at det påhviler den nationale ret at sikre den fulde virkning af denne artikel og at tillægge arbejdstagere, der befinder sig i en situation som den i hovedsagen omhandlede, rettigheder til en alderspension svarende til de rettigheder, der tilkommer tjenestemænd, som bevarer retten til en alderspension, der, uanset et skift til en anden offentlig arbejdsgiver, svarer til det antal pensionsgivende tjenesteår, som de har tilbagelagt, ved at fortolke national ret i overensstemmelse med denne artikel eller, såfremt en sådan fortolkning ikke er mulig, ved at undlade at anvende bestemmelser i national ret, som er i strid med denne artikel, med henblik på at anvende samme ordning som den, der finder anvendelse på de nævnte tjenestemænd.**

Underskrifter