ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

13 juli 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Artikel 45 VWEU — Vrij verkeer van werknemers — Ambtenaar van een lidstaat die de openbare dienst verlaat om een ambt uit te oefenen in een andere lidstaat — Nationale regeling die in dit geval voorziet in het verlies van in de openbare dienst verworven pensioenrechten en de aansluiting met terugwerkende kracht bij de algemene pensioenverzekering”

In zaak C-187/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Düsseldorf (bestuursrechtbank te Düsseldorf, Duitsland) bij beslissing van 16 april 2015, ingekomen bij het Hof op 24 april 2015, in de procedure

Joachim Pöpperl

tegen

Land Nordrhein-Westfalen,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin (rapporteur) en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 januari 2016,

gelet op de opmerkingen van:

— Joachim Pöpperl, vertegenwoordigd door J. Düsselberg, Rechtsanwalt,

— de deelstaat Noordrijn-Westfalen, vertegenwoordigd door R. Messal en C. Brammer,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Kellerbauer en D. Martin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 2016,

* Procestaal: Duits.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 45 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Joachim Pöpperl en het Land Nordrhein-Westfalen (deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland) over het verlies van pensioenrechten na een ontslag uit een in die deelstaat beklede ambtenaarspost teneinde een ambt in een andere lidstaat dan de Bondsrepubliek Duitsland uit te oefenen.

Toepasselijke bepalingen

3 § 28, lid 3, van het Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (ambtenarenwet van de deelstaat Noordrijn-Westfalen) bepaalt:

„Na het ontslag heeft de voormalige ambtenaar geen recht op prestaties van de werkgever, voor zover bij wet niet anders is bepaald [...]"

4 In § 8 van het Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (boek VI van het Duitse wetboek inzake sociale zekerheid; hierna: „SGB VI") wordt bepaald:

„(1) Verzekerd zijn ook personen,

1. die met terugwerkende kracht verzekerd zijn of

2. [...]

Met terugwerkende kracht verzekerden worden gelijk gesteld met personen die verzekeringsplichtig zijn.

(2) Met terugwerkende kracht verzekerd worden personen die als

1. ambtenaar of rechter in vaste dienst, in tijdelijke dienst of op proef, als beroepsmilitair of militair in tijdelijke dienst, dan wel als ambtenaar met een tijdelijke aanstelling in voorbereidingsdienst,

2. [...]

verzekeringsvrij waren of van de verzekeringsplicht zijn bevrijd, wanneer zij zonder een recht (in wording) op pensioen ontslag uit de dienst hebben genomen of hun recht op pensioen verloren hebben en er geen redenen bestaan voor opschorting van de premiebetaling [...] De verzekering met terugwerkende kracht heeft betrekking op het tijdvak waarin sprake was van verzekeringsvrijheid of bevrijding van de verzekeringsplicht (tijdvak van verzekering met terugwerkende kracht). Bij ontslag door overlijden volgt alleen een verzekering met terugwerkende kracht wanneer kan worden aangetoond dat er sprake is van een recht op een nabestaandenpensioen."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

5 Blijkens de verwijzingsbeslissing was Pöpperl van 1 september 1978 tot en met 30 april 1980 ambtenaar met een tijdelijke aanstelling in dienst van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en van 1 augustus 1980 tot en met 31 augustus 1999, als leraar, ambtenaar in vaste dienst van diezelfde deelstaat.

6 Pöpperl nam op eigen verzoek per 1 september 1999 ontslag uit het ambtelijk dienstverband en aanvaardde met ingang van diezelfde maand een baan als leraar in Oostenrijk.

7 Na zijn ontslag uit het ambtelijk dienstverband werd verzoeker overeenkomstig § 8 SGB VI met terugwerkende kracht verzekerd over het tijdvak van 1 september 1978 tot 1 september 1999 bij de Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (federaal bureau voor werknemersverzekeringen, Duitsland), thans Deutsche Rentenversicherung Bund (Duitse pensioenverzekering – Federaal agentschap, Duitsland).

8 Een aanvullend pensioen van de Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (pensioeninstantie van de federale overheid en de deelstaten) was voor verzoeker, anders dan voor leraren die niet de status van ambtenaar hebben, uitgesloten. Een daartoe strekkend verzoek van Pöpperl werd door de deelstaat Noordrijn-Westfalen bij besluit van 10 februari 2009 afgewezen.

9 Bijgevolg had Pöpperl na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd recht op een pensioen op grond van de regelingen van het SGB VI. Dit pensioen bedroeg maandelijks 1 050,67 EUR, voor de tijdvakken van opleiding, studies en verzekering met terugwerkende kracht, terwijl hij, indien het recht van de deelstaat Noordrijn-Westfalen zou voorzien in een regeling krachtens welke bij ontslag uit het ambtelijk dienstverband de ambtelijke pensioenrechten in wording niet verloren zouden gaan, op grond van zijn voltijdse baan van 1 september 1978 tot en met 31 augustus 1999 tegenover de deelstaat Noordrijn-Westfalen recht zou hebben gehad op een maandelijks pensioen ter hoogte van 2 263,03 EUR. Wanneer de aan de indiensttreding voorafgaande studietijdvakken zouden worden meegerekend als perioden van eerdere tewerkstelling, dan zou de in het voornoemde tijdvak verworven pensioenaanspraak maandelijks 2 728,18 EUR bedragen.

10 Naar aanleiding van een door hem ingediend verzoek werd Pöpperl door de deelstaat Noordrijn-Westfalen bij besluit van 25 april 2013 meegedeeld dat hij op grond van zijn ontslag uit het ambtelijk dienstverband geen aanspraak had op een ambtenarenpensioen. Hij werd voor het gehele tijdvak waarin hij in dienst van de deelstaat had gewerkt met terugwerkende kracht verzekerd.

11 Pöpperl heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, waarbij hij betoogt dat de verplichting tot verzekering met terugwerkende kracht in strijd is met het Europees recht, en met name met artikel 45 VWEU.

12 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter om te beginnen met name op dat het verschil in pensioenuitkering van 1 677,51 EUR, dat, zoals volgt uit punt 9 van het onderhavige arrest, voortvloeit uit de in de regeling van de betrokken lidstaat voorziene verplichting tot verzekering met terugwerkende kracht, de toegang tot de arbeidsmarkt in een andere lidstaat moeilijker kan maken, aangezien het verlies van het recht op een ambtenarenpensioen ambtenaren ervan kan afbrengen werk te zoeken in een andere lidstaat.

13 Desalniettemin bestaan er volgens de verwijzende rechter in het Duitse recht pertinente verschillen tussen de ambtenarenpensioenregeling en de algemene pensioenverzekering. Het dienstverband in de openbare dienst is gebaseerd op het beginsel dat de ambtenaar voor het leven wordt aangesteld en, vergeleken met andere werknemers, op een bijzondere en meeromvattende wijze is gebonden aan zijn werkgever. De rechtsgrondslag voor een pensioen en de bijbehorende onderhoudsplicht van de werkgever jegens de ambtenaar wordt gevormd door de vanwege zijn aanwerving in de openbare dienst op de ambtenaar rustende verplichting om zich volledig in dienst te stellen van zijn werkgever, die in beginsel voor het leven over al deze arbeidscapaciteit kan beschikken. Wanneer de publiekrechtelijke arbeidsverhouding door de ambtenaar wordt verbroken, leidt dit normaal gesproken tot het verdwijnen van de daarmee verbonden onderhouds- en zorgvuldigheidsplicht.

14 Deze verschillen of bijzonderheden komen volgens de uitleg van de verwijzende rechter overeen met de verschillen in de socialezekerheidsstelsels, die op hun beurt leiden tot verschillen in de bedragen van de pensioenuitkeringen.

15 Zo hangt het ambtenarenpensioen in doorslaggevende mate af van het aantal dienstjaren, aangezien het stelsel het aantal jaren beloont dat een ambtenaar heeft gewerkt voor zijn werkgever. In ruil daarvoor aanvaardt de ambtenaar dat zijn brutoloon gedurende het tijdvak van beroepsactiviteit doorgaans lager is dan dat van een werknemer met dezelfde kwalificaties die in dezelfde sector werkzaam is. In de algemene pensioenverzekering wordt het pensioen daarentegen, in beginsel, elk kalenderjaar berekend op basis van het in beloningspunten geconverteerde, verzekerde brutoloon.

16 Wat, vervolgens, de gevolgen betreft die de verzekering met terugwerkende kracht heeft voor een ambtenaar – in casu een leraar die ontslag heeft genomen – merkt de verwijzende rechter op dat die verzekering beoogt de ambtenaar in de situatie te brengen waarin hij zich zou hebben bevonden indien hij gedurende zijn gehele loopbaan als ambtenaar had bijgedragen aan de algemene pensioenverzekering.

17 De verwijzende rechter merkt bovendien op dat het in de deelstaat Noordrijn-Westfalen toepasselijke recht Pöpperl, indien hij een nieuwe arbeidsrelatie wilde aangaan in Oostenrijk, geen andere keuze liet dan afstand te doen van zijn status als ambtenaar. Anders dan in de situatie die zich zou voordoen bij een wijziging van werkgever op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland, bijvoorbeeld bij een overgang van een werkgever in de ene deelstaat naar een werkgever in een andere lidstaat, of bij een overgang van het ambtenarenapparaat van een deelstaat naar dat van de federale overheid, was er geen mogelijkheid om met behoud van de reeds verworven pensioenrechten te worden overgeplaatst naar de openbare dienst van een andere lidstaat.

18 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Düsseldorf (bestuursrechtbank te Düsseldorf, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 45 VWEU aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een in een lidstaat als ambtenaar tewerkgestelde persoon zijn rechten in wording op een pensioen (sociale zekerheidsrechten voor ambtenaren) uit hoofde van het ambtelijk dienstverband verliest omdat hij vanwege de aanvaarding van een nieuwe betrekking in een andere lidstaat op eigen verzoek uit het ambtelijk dienstverband is ontslagen, wanneer het nationale recht tegelijkertijd bepaalt dat deze persoon op basis van het in het ambtelijk dienstverband bereikte bruto-inkomen in de wettelijke pensioenverzekering met terugwerkende kracht wordt verzekerd, waarbij de daaruit voortvloeiende pensioenrechten lager zijn dan de verloren rechten in wording op een pensioen?

2) Indien de eerste vraag – voor alle of voor bepaalde ambtenaren – bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 45 VWEU dan aldus worden uitgelegd dat, wanneer een andersluidende nationale regeling ontbreekt, het orgaan waarbij de betrokken ambtenaar vroeger was aangesteld, ofwel aan deze ambtenaar het pensioen op basis van de in het vroegere ambtelijk dienstverband vervulde, pensioengerechtigde diensttijd en onder aftrek van de uit de verzekering met terugwerkende kracht ontstane pensioenrechten dient te betalen, ofwel het verlies van het pensioen op andere wijze financieel moet compenseren, hoewel naar nationaal recht enkel de in dit recht voorziene pensioenuitkeringen mogen worden toegekend?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

19 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke een persoon die in een lidstaat de status van ambtenaar heeft en op eigen verzoek ontslag neemt teneinde een ambt in een andere lidstaat uit te oefenen, zijn pensioenrechten uit hoofde van de ambtenarenpensioenregeling verliest en met terugwerkende kracht wordt aangesloten bij de algemene pensioenverzekering, die recht geeft op een lager pensioen dan dat wat uit die rechten zou zijn voortgevloeid.

20 Meteen al dient te worden opgemerkt dat blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing verzoeker in het hoofdgeding niet het verlies van zijn pensioenrechten uit hoofde van de ambtenarenpensioenregeling – dat optradt op het moment waarop hij ontslag nam bij de deelstaat Noordrijn-Westfalen – als zodanig betwist, maar opkomt tegen het verschil tussen het bedrag van de pensioenrechten die hij uit hoofde van voornoemde regeling had verworven, en het bedrag waarop hij sindsdien recht heeft uit hoofde van de algemene pensioenregeling.

21 Derhalve moet de prejudiciële vraag aldus worden begrepen dat de verwijzende rechter zich afvraagt of een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, voor zover deze leidt tot bovengenoemd verschil in bedragen, verenigbaar is met artikel 45 VWEU.

22 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de lidstaten, die weliswaar bevoegd blijven om hun stelsels van sociale zekerheid in te richten, bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht moeten eerbiedigen, in het bijzonder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging (zie arresten van 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, C-212/06, EU:C:2008:178, punt 43, en 21 januari 2016, Commissie/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, punt 38).

23 Volgens vaste rechtspraak van het Hof beoogt het geheel van verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen het de burgers van de Unie gemakkelijker te maken, om het even welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de Europese Unie, en staat het in de weg aan regelingen die deze burgers zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst een economische activiteit willen uitoefenen. In dit verband beschikken de onderdanen van de lidstaten in het bijzonder over het rechtstreeks aan het Verdrag ontleende recht om hun lidstaat van herkomst te verlaten teneinde zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven en aldaar te verblijven om er een economische activiteit uit te oefenen (zie arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 94 en 95; 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, C-212/06, EU:C:2008:178, punt 44, en 21 januari 2016, Commissie/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, punt 39).

24 Het primaire recht van de Unie kan een verzekerde weliswaar niet waarborgen dat verplaatsing naar een andere lidstaat dan zijn lidstaat van herkomst voor de sociale zekerheid, onder meer voor de prestaties bij ziekte en pensioen, neutraal is, aangezien een dergelijke verplaatsing, rekening houdend met de verschillen tussen de stelsels en de wettelijke regelingen van de lidstaten op dit gebied, naargelang van het geval, op het gebied van de sociale bescherming voor de betrokken persoon meer of minder voordelig of onvoordelig kan zijn, maar dit neemt niet weg dat indien een nationale wettelijke regeling minder voordelig is, een dergelijke regeling volgens vaste rechtspraak enkel conform het Unierecht is indien deze nationale wettelijke regeling met name de betrokken werknemer niet benadeelt ten opzichte van diegenen die al hun werkzaamheden uitoefenen in de lidstaat waar zij

van toepassing is of indien zij niet zonder meer ertoe leidt dat sociale bijdragen worden betaald zonder dat er een prestatie tegenover staat (zie arrest van 21 januari 2016, Commissie/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 Zo heeft het Hof reeds meermaals geoordeeld dat het doel van de artikelen 45 VWEU en 48 VWEU niet zou worden bereikt, indien migrerende werknemers als gevolg van de uitoefening van hun recht van vrij verkeer socialezekerheidsvoordelen zouden verliezen die hun uitsluitend door de wettelijke regeling van een lidstaat worden toegekend (zie arresten van 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, C-212/06, EU:C:2008:178, punt 46, en 21 januari 2016, Commissie/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, punt 41).

26 Bovendien hebben de artikelen 45 VWEU en 48 VWEU volgens de rechtspraak van het Hof met name tot doel te voorkomen dat een werknemer die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en in meer dan één lidstaat heeft gewerkt, zonder objectieve rechtvaardiging minder gunstig wordt behandeld dan een werknemer die al zijn arbeidsjaren in één lidstaat heeft vervuld (zie arresten van 30 juni 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punt 76, en 21 januari 2016, Commissie/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, punt 42).

27 Vaststaat dat, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 41 tot en met 43 van zijn conclusie, een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke een ambtenaar van de deelstaat Noordrijn-Westfalen die vóór zijn pensionering ontslag neemt teneinde een baan uit te oefenen in de particuliere sector in de Bondsrepubliek Duitsland of teneinde een baan uit te oefenen in een andere lidstaat, afstand moet doen van zijn status als ambtenaar, voor deze ambtenaar, ongeacht de duur van zijn tewerkstelling als ambtenaar, leidt tot, enerzijds, het verlies van pensioenrechten uit hoofde van de ambtenarenpensioenregeling en, anderzijds, de aansluiting met terugwerkende kracht bij de algemene wettelijke pensioenverzekering, welke recht geeft op een aanzienlijk lager pensioen dan dat wat zou zijn voortgevloeid uit de verloren rechten.

28 Een dergelijke regeling vormt een beperking van het vrij verkeer van werknemers, aangezien zij, ook al is zij tevens van toepassing op ambtenaren van de deelstaat Noordrijn-Westfalen die ontslag nemen om in hun lidstaat van herkomst in de particuliere sector te gaan werken, deze ambtenaren kan beletten of ervan kan afbrengen hun land van herkomst te verlaten om een betrekking te aanvaarden in een andere lidstaat. Voornoemde regeling beïnvloedt rechtstreeks de toegang van ambtenaren van de deelstaat Noordrijn-Westfalen tot de arbeidsmarkt in andere lidstaten dan de Bondsrepubliek Duitsland en kan daardoor het vrije verkeer van werknemers belemmeren (zie in die zin arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 98-100 en 103, en 21 januari 2016, Commissie/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, punt 47).

29 Volgens vaste rechtspraak kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, slechts toelaatbaar zijn indien zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (zie met name arrest van 12 september 2013, Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, punt 50).

30 De deelstaat Noordrijn-Westfalen en de Duitse regering betogen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling wordt gerechtvaardigd door de legitieme doelstelling van waarborging van het goed functioneren van de openbare dienst, doordat zij er met name toe strekt de loyaliteit van ambtenaren en aldus de continuïteit en stabiliteit van de openbare dienst te verzekeren. Ter terechtzitting voor het Hof heeft de deelstaat Noordrijn-Westfalen gepreciseerd dat deze doelstelling werd nagestreefd met betrekking tot de openbare dienst in het algemeen en die van de deelstaat Noordrijn-Westfalen in het bijzonder.

31 Zonder dat behoeft te worden ingegaan op de vraag of het goed functioneren van de openbare dienst een dwingende reden van algemeen belang vormt die een beperking van het vrije verkeer van werknemers kan rechtvaardigen, zij er in dit verband aan herinnerd dat een dergelijke beperking in elk geval geschikt moet zijn om de verwezenlijking van deze doelstelling te waarborgen en niet verder mag gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is.

32 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling kan inderdaad – doordat zij een ambtenaar ervan kan afbrengen de openbare dienst te verlaten en aldus de personele continuïteit kan verzekeren die stabiliteit garandeert in de uitvoering van de functies van die dienst – geschikt zijn om de doelstelling van waarborging van het goed functioneren van de openbare dienst te verwezenlijken.

33 Volgens de rechtspraak van het Hof is een nationale wettelijke regeling echter slechts geschikt om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te waarborgen, wanneer de verwezenlijking van dat doel werkelijk coherent en systematisch wordt nagestreefd (zie in die zin arresten van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punt 55, en 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, EU:C:2009:316, punt 42).

34 In dit verband staat het in laatste instantie aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om uit te maken of en in hoeverre een regeling aan deze vereisten voldoet (zie in die zin arresten van 13 juli 1989, Rinner-Kühn, 171/88, EU:C:1989:328, punt 15; 23 oktober 2003, Schönheit en Becker, C-4/02 en C-5/02, EU:C:2003:583, punt 82, en 26 september 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, punt 48).

35 Wel is het Hof, dat de nationale rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om op basis van de stukken van het hoofdgeding en de bij hem ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen aanwijzingen te geven die de nationale rechterlijke instantie in staat kunnen stellen uitspraak te doen (arresten van 20 maart 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, EU:C:2003:168, punt 52; 23 oktober 2003, Schönheit en Becker, C-4/02 en C-5/02, EU:C:2003:583, punt 83, en 26 september 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, punt 49).

36 Dienaangaande zij opgemerkt dat uit het dossier waarover het Hof beschikt en met name uit de mondelinge opmerkingen van de deelstaat Noordrijn-Westfalen blijkt dat het een ambtenaar van een deelstaat vrijstaat om, wanneer laatstgenoemde zijn overplaatsing goedkeurt, ontslag te nemen bij die deelstaat teneinde een ambt te aanvaarden binnen de openbare dienst van een andere deelstaat of van de federale overheid zonder dat hij met terugwerkende kracht wordt aangesloten bij de algemene pensioenverzekering, en daardoor hogere pensioenrechten te verwerven dan die welke voortvloeien uit die algemene verzekering.

37 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de doelstelling van waarborging van het goed functioneren van de openbare dienst van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, met name door te bevorderen dat ambtenaren trouw blijven aan de openbare dienst, niet coherent en systematisch lijkt te worden nagestreefd, voor zover een ambtenaar, ingeval van zijn overplaatsing, pensioenrechten kan verkrijgen die hoger zijn dan het pensioen dat hij zou verwerven uit hoofde van de aansluiting met terugwerkende kracht bij de algemene pensioenverzekering, zelfs indien hij de openbare dienst waarbij hij is aangesteld verlaat voor die van een andere deelstaat of van de federale staat. Derhalve kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet in alle omstandigheden ambtenaren ervan afbrengen de openbare dienst van de deelstaat Noordrijn-Westfalen te verlaten.

38 Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet kan worden beschouwd als een maatregel die geschikt is om de doelstelling van waarborging van het goed functioneren van de openbare dienst van de deelstaat Noordrijn-Westfalen te verwezenlijken. Derhalve kan zij niet door die doelstelling worden gerechtvaardigd.

39 Wat de doelstelling van het goed functioneren van de openbare dienst in Duitsland in het algemeen betreft, volstaat het vast te stellen dat zelfs indien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geschikt zou zijn om een dergelijk doel te bereiken, deze regeling verder gaat dan daarvoor noodzakelijk is.

40 Voornoemde regeling brengt immers – wanneer de ambtenaar die meer dan 20 jaar bij de openbare dienst heeft gewerkt vóór zijn pensionering ontslag neemt – het verlies met zich mee van alle met zijn vervulde diensttijd overeenkomende pensioenrechten uit hoofde van de ambtenarenpensioenregeling, alsmede de aansluiting met terugwerkende kracht bij de algemene pensioenverzekering, die recht geeft op een aanzienlijk lager pensioen dan dat wat zou zijn voortgevloeid uit die rechten. Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat volgens het recht van bepaalde deelstaten, voormalige ambtenaren die ontslag hebben genomen uit de openbare dienst van die deelstaten, de uit hoofde van de ambtenarenpensioenregeling verworven rechten kunnen behouden, hetgeen een minder beperkende maatregel is dan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling.

41 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke een persoon die in een lidstaat de status van ambtenaar heeft en die vrijwillig ontslag neemt om een ambt te gaan uitoefenen in een andere lidstaat, zijn pensioenrechten uit hoofde van de ambtenarenpensioenregeling verliest en met terugwerkende kracht wordt aangesloten bij de algemene pensioenverzekering, die recht geeft op een lager pensioen dan dat wat uit die rechten zou zijn voortgevloeid.

Tweede vraag

42 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke consequenties hij, ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, daaruit moet trekken om te voldoen aan de vereisten van artikel 45 VWEU.

43 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat het beginsel van richtlijnconforme uitlegging vereist dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, met inachtneming van het gehele nationale recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van het Unierecht te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (zie in die zin arresten van 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punt 34).

44 Het is juist dat voor dit beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht bepaalde beperkingen gelden. Zo wordt de verplichting voor de nationale rechter om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van zijn nationale recht te refereren aan de inhoud van een richtlijn, begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan zij niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (zie in die zin arresten van 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punt 100, en Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, punt 39).

45 Indien een dergelijke conforme toepassing onmogelijk is, is de nationale rechter gehouden het Unierecht in volle omvang toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, waarbij hij zo nodig elke bepaling buiten toepassing dient te laten waarvan de toepassing in de omstandigheden van het geval zou leiden tot een met het Unierecht strijdig resultaat (zie in die zin arrest van 18 december 2007, Frigerio Luigi & C., C-357/06, EU:C:2007:818, punt 28).

46 Wanneer het nationale recht, in strijd met het Unierecht, voorziet in een verschillende behandeling van verscheidene groepen personen, moeten de leden van de benadeelde groep op dezelfde wijze worden behandeld en moet op hen dezelfde regeling worden toegepast als op de andere belanghebbenden. De

regeling die geldt voor de leden van de bevoordeelde groep blijft, zolang het Unierecht niet naar behoren wordt toegepast, het enige bruikbare referentiekader (zie in die zin arresten van 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, punt 57; 22 juni 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, punt 51, en 19 juni 2014, Specht e.a., C-501/12–C-506/12, C-540/12 en C-541/12, EU:C:2014:2005, punt 95).

47 Zoals volgt uit de verwijzingsbeslissing en reeds is opgemerkt in punt 36 van het onderhavige arrest, beschikken degenen die van werkgever veranderen binnen de openbare sector op het Duitse grondgebied, en daarbij bijvoorbeeld van de ene deelstaat naar de andere, of van een administratie van een deelstaat naar de federale administratie overgaan, over pensioenrechten die vergelijkbaar zijn met de rechten die zij hadden verworven bij hun oorspronkelijke werkgever in de openbare sector. Het bruikbare referentiekader wordt dus gevormd door deze regeling.

48 Bijgevolg dienen ook Duitse ambtenaren die afstand hebben gedaan van hun status als ambtenaar teneinde een vergelijkbaar ambt te gaan uitoefenen in een andere lidstaat dan de Bondsrepubliek Duitsland, te beschikken over pensioenrechten die vergelijkbaar zijn met de rechten die zij hadden verworven bij hun oorspronkelijke werkgever in de openbare sector.

49 Gelet op het voorgaande, dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het aan de nationale rechter staat om de volle werking van die bepaling te verzekeren en aan werknemers in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, pensioenrechten toe te kennen die vergelijkbaar zijn met die van werknemers die, ondanks het feit dat zij binnen de openbare sector van werkgever zijn veranderd, de pensioenrechten over de door hen vervulde dienstjaren behouden, door het nationale recht uit te leggen conform dat artikel, of, indien een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, elke daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten, teneinde dezelfde regeling toe te passen als die welke op andere belanghebbenden wordt toegepast.

Kosten

50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 45 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke een persoon die in een lidstaat de status van ambtenaar heeft en die vrijwillig ontslag neemt om een ambt te gaan uitoefenen in een andere lidstaat, zijn pensioenrechten uit hoofde van de ambtenarenpensioenregeling verliest en met terugwerkende kracht wordt aangesloten bij de algemene pensioenverzekering, die recht geeft op een lager pensioen dan dat wat uit die rechten zou zijn voortgevloeid.**

2) **Artikel 45 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het aan de nationale rechter staat om de volle werking van die bepaling te verzekeren en aan werknemers in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, pensioenrechten toe te kennen die vergelijkbaar zijn met die van werknemers die, ondanks het feit dat zij binnen de openbare sector van werkgever zijn veranderd, de pensioenrechten over de door hen vervulde dienstjaren behouden, door het nationale recht uit te leggen conform dat artikel, of, indien een dergelijke uitlegging niet**

mogelijk is, elke daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten, teneinde dezelfde regeling toe te passen als die welke op andere belanghebbenden wordt toegepast.

ondertekeningen