Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 13 juli 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Artikel 45 FEUF — Fri rörlighet för arbetstagare — Offentliganställd tjänsteman i en medlemsstat som har lämnat den offentliga förvaltningen för att ta anställning i en annan medlemsstat — Nationell lagstiftning enligt vilken tjänstemannen i detta fall förlorar rättigheter till ålderspension som har förvärvats inom den offentliga förvaltningen och med retroaktiv verkan ansluts till systemet för allmän pensionsförsäkring”

I mål C-187/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) genom beslut av den 16 april 2015, som inkom till domstolen den 24 april 2015, i målet

Joachim Pöpperl

mot

Land Nordrhein-Westfalen,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin (referent) och E. Regan,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 januari 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Joachim Pöpperl, genom J. Düsselberg, Rechtsanwalt,

— Land Nordrhein-Westfalen, genom R. Messal och C. Brammer,

— Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. Kellerbauer och D. Martin, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

och efter att den 17 mars 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 45 FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Joachim Pöpperl och Land Nordrhein-Westfalen (delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland), rörande Joachim Pöpperls förlust av rättigheter till ålderspension med anledning av att han sagt upp sig från sin anställning som offentliganställd tjänsteman i nämnda delstat för att ta anställning i en annan medlemsstat än Förbundsrepubliken Tyskland.

Tillämpliga bestämmelser

3 I 28 § 3 i Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (delstaten Nordrhein-Westfalens lag om offentlig anställning) föreskrivs följande:

”Efter uppsägning har den tidigare tjänstemannen inte längre rätt till några förmåner från arbetsgivaren, om inte något annat anges i lag …”

4 I 8 § i Sozialgesetzbuch VI (bok VI i lagen om socialförsäkring) (nedan kallad SGB VI) föreskrivs följande:

”(1) Följande personer är också försäkrade:

1. Personer som har försäkrats med retroaktiv verkan eller

2. …

Personer som försäkrats med retroaktiv verkan ska likställas med personer som är skyldiga att ansluta sig till försäkringssystemet.

(2) Följande personer ska försäkras med retroaktiv verkan:

1. Tjänstemän och domare med fast anställning, tillfällig anställning eller provanställning, yrkessoldater och tillfälligt anställda soldater samt tillfälligt anställda tjänstemän som fullgör sin förberedande tjänstgöring, som

2. …

inte varit skyldiga att ansluta sig till försäkringssystemet eller som befriats från denna skyldighet när de lämnat sin anställning utan att ha rätt till eller förväntningar på pension eller har förlorat denna rätt utan att det föreligger skäl att skjuta upp betalningen av avgifter … Försäkring med retroaktiv verkan omfattar även sådana perioder under vilka det inte förelegat någon skyldighet eller undantag från skyldigheten att ansluta sig till försäkringssystemet (perioder av försäkring med retroaktiv verkan). Om försäkringsförhållandet upphör till följd av dödsfall föreligger försäkring med retroaktiv verkan enbart om ett anspråk på efterlevandepension kan göras gällande.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

5 Av beslutet om hänskjutande framgår att Joachim Pöpperl hade tillfällig anställning som tjänsteman vid delstaten Nordrhein-Westfalen från den 1 september 1978 till den 30 april 1980, och hade fast anställning som lärare vid samma delstat från den 1 augusti 1980 till den 31 augusti 1999.

6 Joachim Pöpperl lämnade frivilligt sin anställning som offentliganställd tjänsteman den 1 september 1999 och började samma månad arbeta som lärare i Österrike.

7 Efter det att Joachim Pöpperls anställningsförhållande som offentliganställd tjänsteman hade upphört anslöts han, i enlighet med 8 § SGB VI, med retroaktiv verkan för perioden 1 september 1978–1 september 1999, till Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (förbundsförsäkringsorganet för anställda, Tyskland), numera Deutsche Rentenversicherung Bund (tyska pensionsförsäkringskassan – förbundsorganet, Tyskland).

8 Till skillnad från lärare som inte är offentliganställda tjänstemän saknade Joachim Pöpperl kompletterande försäkringsskydd genom Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (socialförsäkringskassan för anställda inom den federala offentliga förvaltningen och delstaternas offentliga förvaltningar, Tyskland). Joachim Pöpperls ansökan om sådant försäkringsskydd avslogs av delstaten Nordrhein-Westfalen genom beslut av den 10 februari 2009.

9 Detta innebär att Joachim Pöpperl, efter att ha uppnått föreskriven pensionsålder, enligt bestämmelserna i SGB VI har rätt till ålderspension som uppgår till 1 050,67 euro/månad för perioder av utbildning, studier och perioder av försäkring med retroaktiv verkan. Samtidigt skulle han, för det fall delstaten Nordrhein-Westfalens lagstiftning föreskrev att rätten till ålderspension för offentliganställda tjänstemän inte går förlorad i och med att den berörda personen förlorar sin status som offentliganställd, på grundval av den heltidsanställning som han innehade från den 1 september 1978 till den 31 augusti 1999, kunna göra gällande en rätt till ålderspension om 2 263,03 euro/månad. Om perioder av utbildning beaktades såsom perioder av tidigare anställning skulle detta belopp uppgå till 2 728,18 euro/månad.

10 Efter en förfrågan av Joachim Pöpperl lämnade delstaten Nordrhein-Westfalen, genom beslut av den 25 april 2013, beskedet att han, eftersom han hade avstått från sin status som offentliganställd tjänsteman, saknade rätt till ålderspension i egenskap av offentliganställd tjänsteman och att han omfattades av en försäkring med retroaktiv verkan för hela den period som han hade tjänstgjort för delstaten.

11 Joachim Pöpperl överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att skyldigheten att omfattas av en försäkring med retroaktiv verkan stred mot unionsrätten, närmare bestämt mot artikel 45 FEUF.

12 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis bland annat anfört att den skillnad i ålderspension om 1 677,51 euro som, såsom framgår av punkt 9 ovan, följer av den lagstadgade skyldigheten att omfattas av en försäkring med retroaktiv verkan kan försvåra tillträdet till arbetsmarknaden i en annan medlemsstat, eftersom förlusten av rätten till ålderspension för offentliganställda kan avskräcka offentliganställda tjänstemän från att söka arbete i en annan medlemsstat.

13 Enligt den domstolen föreligger emellertid i tysk rätt väsentliga skillnader mellan systemet med ålderspension för offentliganställda tjänstemän och systemet för allmän pensionsförsäkring. Anställningsförhållandet för offentliganställda tjänstemän grundas på principen om livstidsanställning och dessa tjänstemän är, jämfört med andra arbetstagare, bundna till sin arbetsgivare på ett särskilt och mer omfattande sätt. Till grund för rätten till ålderspension och arbetsgivarens motsvarande underhållsplikt gentemot den offentliganställde tjänstemannen ligger tjänstemannens skyldighet, till följd av rekryteringen till den offentliga förvaltningen, att helt och fullt engagera sig i sitt arbete och i

princip på livstid ställa hela sin arbetsförmåga till arbetsgivarens förfogande. Om en tjänsteman lämnar den offentliga anställningen, så bortfaller som regel den underhållsplikt och omsorgsplikt som hänför sig till anställningen.

14 Dessa skillnader och egenheter avspeglar enligt den hänskjutande domstolen skillnaderna mellan de olika pensionssystemen, vilka i sin tur medför olika pensionsbelopp.

15 Ålderspensionen för offentliganställda tjänstemän fastställs sålunda på grundval av antalet pensionsgrundande tjänsteår, vilket innebär att systemet belönar tjänstemännen för det antal år under vilka de tjänstgjort för arbetsgivaren. I gengäld godtar offentliganställda tjänstemän att deras bruttolön under anställningsperioden i allmänhet är lägre än bruttolönen för anställda med samma kvalifikationer som utövar verksamhet inom samma område. Inom ramen för systemet för allmän pensionsförsäkring beräknas den allmänna ålderspensionen däremot i princip med utgångspunkt i den försäkrade bruttolönen per kalenderår omräknad i pensionspoäng.

16 Vad vidare avser de följder som försäkringen med retroaktiv verkan har för en offentliganställd tjänsteman, i förevarande fall med anställning som lärare, som har lämnat sin anställning, har den hänskjutande domstolen anfört att denna försäkring ska placera tjänstemannen i den situation som han eller hon hade befunnit sig i om tjänstemannen, under hela perioden av anställning som offentliganställd tjänsteman, hade betalat in till systemet för allmän pensionsförsäkring.

17 Den hänskjutande domstolen har dessutom anfört att Joachim Pöpperl enligt den lagstiftning som är tillämplig i delstaten Nordrhein-Westfalen inte hade något annat val än att avsäga sig sin status som offentliganställd tjänsteman om han önskade ta ny anställning i Österrike. Till skillnad från den situation som föreligger vid byte av arbetsgivare inom Förbundsrepubliken Tysklands territorium, till exempel byte från en delstat till en annan eller från en delstatsmyndighet till en federal myndighet, är det inte möjligt att förflyttas eller överföras till en offentlig tjänst i en annan medlemsstat och samtidigt behålla rättigheter till ålderspension som redan har förvärvats.

18 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 45 FEUF tolkas så, att den utgör hinder mot nationell lagstiftning enligt vilken en person som har status som offentliganställd tjänsteman i en medlemsstat förlorar de förväntade rättigheter till ålderspension som personen har förvärvat i egenskap av offentliganställd (pension enligt pensionsförsäkringssystemet för offentliganställda tjänstemän) om vederbörande frivilligt lämnar sin anställning som offentliganställd tjänsteman för att ta en ny anställning i en annan medlemsstat, samtidigt som det i den nationella lagstiftningen föreskrivs att personen med retroaktiv verkan, på grundval av den bruttolön som personen har uppburit som offentliganställd tjänsteman, ska anslutas till det lagstadgade pensionsförsäkringssystemet, vilket ger rätt till en lägre pension än enligt de förväntade rättigheter som personen har förlorat?

2) Om den första frågan, med avseende på alla eller vissa offentliganställda tjänstemän, besvaras jakande: Ska artikel 45 FEUF tolkas så, att det offentliga organ som har rekryterat tjänstemannen, om något annat inte anges i nationell lag, antingen ska utbetala ålderspensionen beräknad på det antal pensionsgrundande tjänsteår som den berörda personen har fullgjort som offentliganställd, med avdrag för de pensionsrättigheter som följer av försäkringen med retroaktiv verkan, eller på annat sätt ekonomiskt kompensera pensionsförlusten, trots att den nationella lagstiftningen endast medger att pension som föreskrivs i nämnda lagstiftning beviljas?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

19 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken en person som har status som offentliganställd tjänsteman i en medlemsstat och som frivilligt lämnar sin anställning för att ta anställning i en annan medlemsstat förlorar sina rättigheter till ålderspension enligt systemet för ålderspension för offentliganställda tjänstemän och med retroaktiv verkan ansluts till systemet för allmän pensionsförsäkringen, vilket ger rätt till en lägre ålderspension än den som skulle följa av nämnda rättigheter.

20 Det ska inledningsvis nämnas att det följer av begäran om förhandsavgörande att klaganden i det nationella målet inte har gjort gällande att själva förlusten av rättigheterna till ålderspension enligt systemet med ålderspension för offentliganställda tjänstemän, vilket är en följd av att han sade upp sig från sin tjänst vid delstaten Nordrhein-Westfalen, strider mot artikel 45 FEUF, utan har invänt mot skillnaden i belopp mellan den rätt till pension som han hade förvärvat enligt detta system när han sade upp sig, och den pension som han därefter har rätt till enligt systemet för allmän pensionsförsäkring.

21 Den första tolkningsfrågan ska följaktligen förstås så, att den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, i den mån som den resulterar i ovannämnda skillnad i belopp, är förenlig med artikel 45 FEUF.

22 Det ska erinras om att även om medlemsstaterna bibehåller sin befogenhet att utforma sina system för social trygghet, måste de likväl iaktta unionsrätten vid utövandet av denna befogenhet, och särskilt fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfriheten (se dom av den 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 43, och dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 38).

23 Enligt domstolens fasta praxis har bestämmelserna i fördraget om fri rörlighet för personer till syfte att underlätta för medborgarna i medlemsstaterna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen och utgör hinder för åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat än deras ursprungsmedlemsstat. I detta sammanhang förfogar medlemsstaternas medborgare särskilt över rätten, som följer direkt av fördraget, att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att bege sig till en annan medlemsstat och vistas där för att utöva ekonomisk verksamhet (se dom av den 15 december 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkterna 94 och 95, dom av den 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 44, och dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 39).

24 Även om unionens primärrätt inte kan garantera att en försäkrad persons flytt från sin ursprungsmedlemsstat till en annan medlemsstat är konsekvensneutral vad avser social trygghet, exempelvis beträffande sjukförmåner och ålderspension, eftersom en sådan flytt, mot bakgrund av de skillnader som förekommer mellan medlemsstaternas system och lagstiftning på området, kan vara mer eller mindre fördelaktig eller ofördelaktig för den berörda personen när det gäller social trygghet, framgår det av fast praxis att för det fall tillämpningen av en nationell lagstiftning är mindre förmånlig är denna lagstiftning endast förenlig med unionsrätten såvitt den inte missgynnar den berörde arbetstagaren i förhållande till arbetstagare som uteslutande arbetat i den medlemsstat där denna lagstiftning är tillämplig, och endast om denna lagstiftning inte leder till att den berörde arbetstagaren betalar in sociala avgifter utan att intjäna några som helst rättigheter (se dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

25 Såsom domstolen upprepade gånger har fastställt kan syftet med artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF inte uppnås om de migrerande arbetstagarna, på grund av att de utövar sin rätt till fri rörlighet, förlorar de sociala trygghetsförmåner som lagstiftningen i en enda medlemsstat garanterar dem (se dom av den 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 46, och dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 41).

26 Dessutom har artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF enligt domstolens praxis bland annat till syfte att förhindra att en arbetstagare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och varit anställd i mer än en medlemsstat utan sakliga skäl missgynnas i förhållande till en arbetstagare som under hela sin yrkeskarriär endast arbetat i en medlemsstat (se dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 76, och dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 42).

27 Såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 41–43 i sitt förslag till avgörande är det utrett att en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken en offentliganställd tjänsteman vid delstaten Nordrhein–Westfalen som lämnar sin tjänst före pensioneringen för att ta anställning inom den privata sektorn i Förbundsrepubliken Tyskland eller för att ta anställning i en annan medlemsstat är tvungen av avsäga sig sin status som offentliganställd, innebär att tjänstemannen, oberoende av hur länge vederbörande varit offentliganställd, dels förlorar rättigheter till ålderspension enligt systemet med ålderspension för offentliganställda tjänstemän, dels med retroaktiv verkan ansluts till systemet för allmän pensionsförsäkring, vilket ger rätt till ålderspension med ett betydligt lägre belopp än enligt de rättigheter som har gått förlorade.

28 En sådan lagstiftning inskränker den fria rörligheten för arbetstagare eftersom de, trots att de tillämpas på samma sätt på offentliganställda tjänstemän vid delstaten Nordrhein-Westfalen som säger upp sig för att arbeta inom den privata sektorn i sin ursprungsmedlemsstat, kan hindra eller avhålla dessa tjänstemän från att lämna sin ursprungsstat för att ta anställning i en annan medlemsstat. Nämnda lagstiftning villkorar sålunda direkt tillträdet för offentliganställda tjänstemän vid delstaten Nordrhein-Westfalen till arbetsmarknaden i andra medlemsstater än Förbundsrepubliken Tyskland och kan sålunda utgöra hinder för den fria rörligheten för arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkterna 98–100 och 103, och dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 47).

29 Enligt fast praxis kan nationella åtgärder som kan göra det svårare eller mindre lockande att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget endast tillåtas om det mål som eftersträvas med åtgärderna är av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta (se, bland annat, dom av den 12 september 2013, Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, punkt 50).

30 Delstaten Nordrhein-Westfalen och den tyska regeringen har gjort gällande att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet motiveras av det legitima målet att säkerställa att den offentliga förvaltningen fungerar väl, eftersom nämnda lagstiftning bland annat syftar till att säkerställa tjänstemännens lojalitet och på så sätt kontinuitet och stabilitet i den offentliga förvaltningen. Vid förhandlingen preciserade delstaten Nordrhein-Westfalen att detta mål eftersträvades med avseende på den offentliga förvaltningen i allmänhet och med avseende på delstatens offentliga förvaltning i synnerhet.

31 Utan att det är nödvändigt att domstolen uttalar sig i frågan huruvida en välfungerande offentlig förvaltning utgör ett tvingande mål av allmänintresse som kan motivera en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare, ska det erinras om att en sådan inskränkning i alla händelser måste vara ägnad att säkerställa förverkligandet av detta mål och inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

32 Den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet kan förvisso vara ägnad att säkerställa förverkligandet av målet att nämnda förvaltning ska fungera väl på så sätt att den kan avhålla en tjänsteman från att lämna den offentliga förvaltningen och sålunda säkerställa kontinuitet hos personalen vilket säkerställer det stabila utförandet av förvaltningens uppgifter.

33 Det följer emellertid av domstolens praxis att en nationell lagstiftning, liksom dess relevanta bestämmelser, är ägnade att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om de verkligen svarar mot en önskan att uppnå detta på ett konsekvent och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 55, och dom av den 19 maj 2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., C-171/07 och C-172/07, EU:C:2009:316, punkt 42).

34 Det ankommer slutligen på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet och att tolka den nationella lagstiftningen, att avgöra huruvida och i vilken utsträckning bestämmelser uppfyller dessa krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 1989, Rinner-Kühn, 171/88, EU:C:1989:328, punkt 15, dom av den 23 oktober 2003, Schönheit och Becker, C-4/02 och C-5/02, EU:C:2003:583, punkt 82, och dom av den 26 september 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, punkt 48).

35 EU-domstolen, som ska ge den nationella domstolen ett användbart svar, är emellertid behörig att mot bakgrund av handlingarna i det nationella målet och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts, lämna upplysningar av sådant slag att den nationella domstolen kan avgöra målet (dom av den 20 mars 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, EU:C:2003:168, punkt 52, dom av den 23 oktober 2003, Schönheit och Becker, C-4/02 och C-5/02, EU:C:2003:583, punkt 83, och dom av den 26 september 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, punkt 49).

36 Det ska i detta avseende noteras att det framgår av de handlingar i målet som domstolen förfogar över och i synnerhet av delstaten Nordrhein-Westfalens muntliga yttrande att det står en tjänsteman som är anställd av en delstat fritt att, om delstaten lämnar sitt medgivande till tjänstemannens förflyttning, lämna sin befattning vid nämnda delstat för att ta anställning inom en annan delstats offentliga förvaltning eller den federala offentliga förvaltningen, utan att vederbörande ansluts med retroaktiv verkan till systemet för allmän pensionsförsäkring. Detta gör det således möjligt för personen i fråga att förvärva rättigheter till ålderspension som är högre än de som följer av systemet för allmän pensionsförsäkring och som är jämförbara med de rättigheter som vederbörande hade förvärvat hos sin ursprungliga offentliga arbetsgivare.

37 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att målet att säkerställa att delstaten Nordrhein-Westfalens offentliga förvaltning fungerar väl, bland annat genom att gynna de tjänstemän som är lojala mot nämnda förvaltning, inte förefaller eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt. Detta då en offentliganställd tjänsteman, i samband med att han eller hon förflyttas, kan få rättigheter till högre ålderspension än den pension som vederbörande skulle ha förvärvat efter anslutning med retroaktiv verkan till systemet för allmän pensionsförsäkring, även om tjänstemannen lämnar den offentliga förvaltning vid vilken vederbörande är anställd för att arbeta för en annan delstats offentliga förvaltning eller den federala staten. Den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet avhåller således inte i samtliga situationer tjänstemän från att lämna delstaten Nordrhein-Westfalens offentliga förvaltning.

38 Av detta följer att nämnda lagstiftning inte kan anses vara ägnad att garantera förverkligandet av målet att säkerställa att delstaten Nordrhein-Westfalens offentliga förvaltning fungerar väl. Nämnda lagstiftning kan följaktligen inte motiveras med detta mål.

39 Vad avser målet att säkerställa att den offentliga förvaltningen i allmänhet fungerar väl i Tyskland nöjer sig domstolen med att konstatera att, även om det antas att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är ägnad att uppnå ett sådant mål, går den utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.

40 När en tjänsteman som har arbetat för den offentliga förvaltningen under mer än tjugo år lämnar sin tjänst före pensioneringen förlorar vederbörande nämligen enligt nämnda lagstiftning alla rättigheter till en ålderspension som motsvarar de tjänsteår som personen i fråga har fullgjort inom ramen för systemet för ålderspension för offentliganställda tjänstemän och ansluts med retroaktiv verkan till systemet för allmän pensionsförsäkring, vilket ger personen i fråga rätt till en betydligt lägre ålderspension än den som nämnda rättigheter skulle ha gett. Det följer dessutom av beslutet om hänskjutande att enligt vissa delstaters lagstiftning kan tidigare tjänstemän som har lämnat den offentliga förvaltningen i dessa delstater behålla de rättigheter som de har förvärvat enligt systemet för ålderspension för offentliganställda tjänstemän, vilket utgör en mindre inskränkande åtgärd än den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet.

41 Med beaktande av vad som anförts ovan ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken en person som har status som offentliganställd tjänsteman i en medlemsstat och som frivilligt lämnar sin anställning för att ta anställning i en annan medlemsstat förlorar sina rättigheter till ålderspension enligt systemet för ålderspension för offentliganställda tjänstemän och med retroaktiv verkan ansluts till systemet för allmän pensionsförsäkring, vilket ger rätt till en lägre ålderspension än den som skulle följa av nämnda rättigheter.

Den andra frågan

42 För det fall den första frågan besvaras jakande har den hänskjutande domstolen ställt den andra frågan för att få klarhet i vilka slutsatser den måste dra av ett sådant svar för att följa kraven enligt artikel 45 FEUF.

43 Det ska erinras om att principen om unionsrättskonform tolkning innebär att de nationella domstolarna ska göra allt som ligger inom deras behörighet, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrättens syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 27 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 34).

44 Principen om unionsrättskonform tolkning av nationell rätt har visserligen vissa begränsningar. Den nationella domstolens skyldighet att beakta unionsrättens innehåll vid tolkningen och tillämpningen av relevanta bestämmelser i nationell rätt är begränsad av allmänna rättsprinciper och kan inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas *contra legem* (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 100, och dom av den 15 januari 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, punkt 39).

45 Om det inte är möjligt att tillämpa den nationella rätten unionskonformt är den nationella domstolen skyldig att tillämpa unionsrätten fullt ut och att skydda de rättigheter som denna rätt ger enskilda, och om så är nödvändigt underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som, om den skulle tillämpas, i förevarande fall skulle leda till ett resultat som strider mot unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Frigerio Luigi & C., C-357/06, EU:C:2007:818, punkt 28).

46 När det i nationell rätt, i strid med unionsrätten, föreskrivs att olika grupper av personer ska behandlas på olika sätt ska de som ingår i den missgynnade gruppen behandlas på samma sätt och omfattas av samma system som det som övriga berörda omfattas av. När unionsrätten inte tillämpas korrekt utgör det system som den gynnade gruppen omfattas av den enda giltiga referensen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, punkt 57, dom av den 22 juni 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, punkt 51, och dom av den 19 juni 2014, Specht m.fl., C-501/12–C-506/12, C-540/12 och C-541/12, EU:C:2014:2005, punkt 95).

47 Såsom följer av beslutet om hänskjutande och såsom redan har angetts i punkt 36 ovan har berörda personer när de byter offentlig arbetsgivare i Tyskland, till exempel vid byte från en delstats förvaltning till en annan delstats förvaltning eller från en delstats förvaltning till den federala förvaltningen, rättigheter till ålderspension som är jämförbara med de rättigheter som de hade förvärvat hos den ursprungliga offentliga arbetsgivaren. Det är således dessa bestämmelser som utgör den giltiga referensen.

48 Av detta följer att tyska offentliganställda tjänstemän som har avsagt sig sin status som offentliganställda för att ta liknande anställning i en annan medlemsstat än Förbundsrepubliken Tyskland också ska ha rättigheter till ålderspension som är jämförbara med de rättigheter som de hade förvärvat från deras ursprungliga offentliga arbetsgivare.

49 Med beaktande av vad som anförts ovan ska den andra frågan besvaras på följande sätt. Artikel 45 FEUF ska tolkas så, att det ankommer på den nationella domstolen att säkerställa att denna artikel får full verkan och att bevilja arbetstagare, som befinner sig i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, rättigheter till ålderspension som är jämförbara med de rättigheter motsvarande antalet fullgjorda pensionsgrundande tjänsteår som offentliganställda tjänstemän behåller, trots att de har bytt offentlig arbetsgivare, genom att tolka den nationella rätten i enlighet med nämnda artikel eller, om en sådan tolkning inte är möjlig, genom att underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som strider mot artikeln i syfte att tillämpa samma system som det som är tillämpligt på nämnda tjänstemän.

Rättegångskostnader

50 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

På dessa grunder beslutar domstolen (första avdelningen) följande dom:

1) **Artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken en person som har status som offentliganställd tjänsteman i en medlemsstat och som frivilligt lämnar sin anställning för att ta anställning i en annan medlemsstat förlorar sina rättigheter till ålderspension enligt systemet för ålderspension för offentliganställda tjänstemän och med retroaktiv verkan ansluts till systemet för allmän pensionsförsäkring, vilket ger rätt till en lägre ålderspension än den som skulle följa av nämnda rättigheter.**

2) **Artikel 45 FEUF ska tolkas så, att det ankommer på den nationella domstolen att säkerställa att denna artikel får full verkan och att bevilja arbetstagare, som befinner sig i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, rättigheter till ålderspension som är jämförbara med de rättigheter motsvarande antalet fullgjorda pensionsgrundande tjänsteår som offentliganställda tjänstemän behåller, trots att de har bytt offentlig arbetsgivare, genom**

att tolka den nationella rätten i enlighet med nämnda artikel eller, om en sådan tolkning inte är möjlig, genom att underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som strider mot artikeln i syfte att tillämpa samma system som det som är tillämpligt på nämnda tjänstemän.

Underskrifter