Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

21. januar 2016*

»Traktatbrud — fri bevægelighed for personer — arbejdstagere — artikel 45 TEUF og 48 TEUF — ydelser ved alderdom — forskelsbehandling på grund af alder — en medlemsstats tjenestemænd under 45 år, der forlader denne medlemsstat for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat eller i Den Europæiske Unions institutioner«

I sag C-515/14,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 14. november 2014,

Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe og D. Martin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Cypern ved N. Ioannou og D. Kalli, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

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

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: græsk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand for Domstolen om, at det fastslås, at Republikken Cypern har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og 48 TEUF samt artikel 4, stk. 3, TEU, idet den ikke med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2004 har ophævet alderskriteriet i artikel 27 i lov nr. 97 (I)/1997 om pension, som afholder arbejdstagere fra at forlade deres hjemland for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat, i Den Europæiske Unions institutioner eller i en anden international organisation, og som medfører en ulige behandling mellem på den ene side vandrende arbejdstagere, herunder dem, der arbejder i EU-institutionerne eller i en anden international organisation, og på den anden side de tjenestemænd, der har udøvet deres beskæftigelse i Cypern.

Retsforskrifter

2 Artikel 24, stk. 1, i lov nr. 97 (I)/1997 er affattet således:

»Når en tjenestemand forlader sin stilling for at udøve en offentlig funktion, der er uforenelig med den funktion eller stilling, som han tidligere udøvede eller beklædte, modtager han for sin tjeneste under alle omstændigheder:

(a) en pension i henhold til artikel 8 (pensionskoefficient og et fast beløb), uden at der tages hensyn til betingelsen vedrørende 5 års tjeneste, og

(b) en supplerende pension af en sådan størrelse, som ministerrådet finder retfærdig og rimelig.«

3 Lovens artikel 25, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Såfremt en tjenestemand, der gør tjeneste i en pensionsberettigende stilling, får tilladelse til at forlade denne med henblik på en forestående udnævnelse i et organ, udbetaler Republikken Cypern, når tjenestemanden forlader sin stilling i offentlig tjeneste, et fast beløb til dette organ svarende til en tolvtedel af den pågældendes pensionsberettigende månedsløn på fratrædelsesdagen, for hver måned han har gjort tjeneste, og et beløb svarende til størrelsen af de bidrag, som tjenestemanden har indbetalt til overførsel af pensionen til sin enke og sine børn, forhøjet med renter beregnet efter en af finansministeriet fastsat sats. I et sådant tilfælde tager organet hensyn til den pågældendes ansættelse i offentlig tjeneste ved beregningen af den tjenesteperiode, der giver denne ret til ydelser, og ved beregningen af de fratrædelsesydelser, som vedkommende er berettiget til at modtage fra organet på grundlag af den i organet gældende fratrædelsesordning og som svarer til den regeringsbestemte pensionsordning.«

4 Artikel 27, stk. 1, i lov nr. 97 (I)/1997 bestemmer:

»a) Når en tjenestemand på mindst 45 år, som gør tjeneste i en pensionsberettigende stilling og har fuldført 5 års tjeneste eller mere […], indgiver en anmodning om tidlig pensionering fra tjenesten, der imødekommes af det kompetente organ, modtager han straks det faste beløb, som han er berettiget til på grund af sin tjeneste, hvorimod hans pension opgøres og udbetales, når han fylder 55 år […]. Pensionen og det faste beløb beregnes i overensstemmelse med artikel 8 (pensionskoefficient og fast beløb) på grundlag af hans pensionsberettigende løn på dagen for den tidlige pensionering. Pensionen, der udbetales fra det tidspunkt, hvor den pågældende er fyldt 55 år, forhøjes med den procentdel, hvormed pensioner eventuelt er blevet forhøjet mellem fratrædelsesdatoen og pensionsudbetalingsdatoen […]

b) Når en tjenestemand, der gør tjeneste i en pensionsberettigende stilling og ikke opfylder de øvrige betingelser i dette stykkes litra a), men har fuldført mindst tre års pensionsberettigende tjeneste, fratræder sin stilling med det kompetente organs tilladelse, modtager han straks efter sin fratrædelse et fast beløb svarende til en tolvtedel af sin pensionsberettigende månedsløn for hver måned, han har gjort tjeneste.«

5 Artikel 26A i (ændrings)lov nr. 31 (I)/2012 om pension fastsætter, at tjenestemænd, der gør tjeneste i en pensionsberettigende stilling i den offentlige tjeneste, og som forlader denne for at gøre tjeneste i en stilling som tjenestemand i en EU-institution, har ret til at få overført et beløb fra den cypriotiske regering til EU, hvilket udgør den kapitaliserede værdi af de ydelser, de har opnået i henhold til tjenestemandspensionsordningen, ajourført frem til den faktiske overførselsdato. Denne lovs artikel 26B fastsætter en analog ret til at få overført pensionsrettigheder fra EU's pensionsordning til den nationale offentlige tjenestes pensionsordning, når en EU-tjenestemand, der har optjent pensionsrettigheder, udnævnes i en pensionsberettigende stilling i den offentlige tjeneste. Disse bestemmelser, som ændrer bestemmelserne i lov nr. 97 (I)/1997, trådte i kraft med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2004.

6 Lov nr. 113 (I)/2011 om pensionsydelser til tjenestemænd og ansatte i den offentlige sektor i bred forstand, herunder i lokale myndigheder (almindeligt gældende bestemmelser), fastsætter, at nye tjenestemænd, dvs. dem, der er udnævnt efter denne lovs ikrafttrædelse den 1. oktober 2011, er underlagt en anden pensionsordning, der ikke indebærer forskelsbehandling på grund af alder.

Den administrative procedure

7 Efter at have givet Republikken Cypern lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger fremsendte Kommissionen den 26. marts 2012 en begrundet udtalelse, hvori den udtalte kritik af, at Republikken Cypern ikke med virkning fra den 1. maj 2004 havde ophævet de bestemmelser vedrørende alder, der er fastsat i den cypriotiske pensionslovgivning, og derfor havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og 48 TEUF samt artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union. Kommissionen opfordrede medlemsstaten til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder regnet fra modtagelsen.

8 I sit svar af 28. maj 2012 på nævnte begrundede udtalelse gjorde Republikken Cypern gældende, at eftersom der var blevet foretaget en lovændring med henblik på at åbne mulighed for at overføre pensionsrettigheder for tjenestemænd, der forlader denne medlemsstat for at tiltræde en stilling i en EU-institution, var enhver eventuel tilsidesættelse af disse EU-retlige bestemmelser blevet afhjulpet.

9 Da Kommissionen ikke fandt svaret fuldt ud tilfredsstillende, besluttede den at anlægge denne sag.

Formaliteten

10 Republikken Cypern har gjort gældende, at søgsmålet skal afvises, for så vidt som det udvider tvistens genstand som afgrænset under den administrative procedure, idet der for første gang i stævningen introduceres argumenter vedrørende situationen for tjenestemænd, der er udnævnt i en anden medlemsstat, i en anden international organisation end EU-institutionerne.

11 Republikken Cypern finder desuden, at klagepunkterne vedrørende vandrende arbejdstagere generelt skal afvises, fordi de ikke er tilstrækkeligt præcise, og fordi såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse kun omhandler EU-tjenestemænd i deres egenskab af vandrende tjenestemænd.

12 Det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at selv om det er korrekt, at genstanden for en sag anlagt i medfør af artikel 258 TEUF afgrænses af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse, og at Kommissionens begrundede udtalelse og søgsmålet derfor skal være baseret på identiske klagepunkter, kan dette krav imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald i deres formulering, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Tyskland, C-433/03, EU:C:2005:462, præmis 28, Kommissionen mod Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, præmis 18, og Kommissionen mod Nederlandene, C-576/10, EU:C:2013:510, præmis 34).

13 Kommissionen kan således præcisere sine oprindelige klagepunkter i stævningen, forudsat at den ikke ændrer tvistens genstand (jf. dom Kommissionen mod Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

14 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen hverken udvidet eller ændret sagens genstand i forhold til dennes afgrænsning under den administrative procedure.

15 Som Kommissionen har anført i sin replik, sigtede henvisningen til situationen for tjenestemænd udnævnt i en anden international organisation end EU, som er beliggende i en anden medlemsstat end Republikken Cypern, således for det første ikke på at udvide sagens genstand, men udelukkende på at illustrere, at artikel 45 TEUF finder anvendelse på situationen for en EU-borger, som har fuldført beskæftigelsesperioder i en international organisation, der er etableret på en sådan medlemsstats område, med henblik på at opnå ret til en alderspension.

16 I denne forbindelse må det konstateres, at Kommissionen såvel i sin åbningsskrivelse som i den begrundede udtalelse og stævningen har gjort gældende, at artikel 45 TEUF er blevet tilsidesat på grund af en hindring af den frie bevægelighed for vandrende arbejdstagere, heriblandt de nævnte tjenestemænd.

17 Skønt åbningsskrivelsen, den begrundede udtalelse og stævningen ganske vist indeholder bemærkninger om den særlige situation for vandrende arbejdstagere, der er ansat i EU-institutionerne, forholder det sig dog for det andet således, at Kommissionen både under den administrative procedure og i stævningen anførte, at den cypriotiske lovgivning bevirkede en hindring af den frie bevægelighed for vandrende arbejdstagere generelt, og ikke begrænsede sit klagepunkt til kun at vedrøre situationen for de vandrende arbejdstagere, som forlader Cypern for at arbejde i EU-institutionerne.

18 På denne baggrund kan Kommissionens søgsmål antages til realitetsbehandling i sin helhed.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

19 Kommissionen har anført, at for så vidt som en tjenestemand under 45 år, der fratræder sin stilling i den cypriotiske offentlige tjeneste for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat end Republikken Cypern eller funktioner i en EU-institution eller en anden international organisation, i henhold til artikel 27, stk. 1, i lov nr. 97 (I)/1997 kun modtager et fast beløb og mister sine fremtidige pensionsrettigheder, hvorimod en tjenestemand, der fortsætter med at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i Cypern, eller som forlader sin stilling i denne medlemsstats offentlige tjeneste for at udøve visse offentlige funktioner i samme medlemsstat, eller som bliver ansat af et cypriotisk offentligretligt organ, bevarer disse rettigheder, stiller denne bestemmelse vandrende arbejdstagere ringere end de arbejdstagere, som udelukkende udøver deres erhvervsmæssige beskæftigelse i Cypern.

20 Ifølge Kommissionen indfører nævnte bestemmelse en forskelsbehandling mellem arbejdstagere, der ikke har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, og vandrende arbejdstagere, til skade for sidstnævnte, eftersom fortabelsen af pensionsrettigheder kun rammer de arbejdstagere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed.

21 Selv om den finder anvendelse uden forskel, kan en sådan bestemmelse afholde arbejdstagere fra at forlade deres hjemland for at udøve en økonomisk aktivitet i en anden medlemsstat eller i en EU-institution og kan dermed udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, der er forbudt i medfør af artikel 45 TEUF.

22 Ligeledes finder Kommissionen, at artikel 27, stk. 1, i lov nr. 97 (I)/1997 fratager vandrende arbejdstagere muligheden for at drage fordel af en sammenlægning af alle forsikringsperioder og ikke sikrer én erhvervskarriere for disse arbejdstagere i henseende til social sikring, som det kræves i medfør af artikel 48 TEUF.

23 Kommissionen har anført, at vedtagelsen af lov nr. 113 (I)/2011 ikke har nogen indvirkning på det forhold, at nævnte artikel 27, stk. 1, fortsat finder anvendelse på tjenestemænd, som tiltrådte deres stilling før den 1. oktober 2011, som er datoen for denne lovs ikrafttrædelse.

24 I øvrigt finder Kommissionen, at aldersbetingelsen i artikel 27 i lov nr. 97 (I)/1997 kan afholde cypriotiske tjenestemænd fra at forlade den nationale offentlige tjeneste, før de er fyldt 45 år, for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en EU-institution, fordi de, ved at acceptere en stilling i en sådan institution, mister muligheden for at modtage en pensionsydelse i medfør af den nationale sociale sikringsordning, som de ville have været berettiget til, hvis de ikke havde accepteret denne stilling, og dette er ikke tilladt, henset til artikel 45 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU.

25 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den begrundelse, som Republikken Cypern har påberåbt sig, ikke har nogen direkte sammenhæng med den forskelsbehandling på grund af alder, som er omhandlet i det foreliggende tilfælde, at denne medlemsstat ikke er fremkommet med nogen elementer, der kan underbygge dens påstand, og at rent økonomiske betragtninger desuden ikke kan udgøre tvingende almene hensyn, som kan retfærdiggøre en restriktion af en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten.

26 Republikken Cypern har anført, at artikel 48 TEUF ikke finder anvendelse og ikke kan benyttes som grundlag for Kommissionens søgsmål, og har som begrundelse herfor i det væsentlige anført, at selv om denne bestemmelse udgør retsgrundlaget for, at der kan vedtages foranstaltninger, som fastsætter, at alle forsikringsperioder, der er tilbagelagt i de forskellige medlemsstater, skal tages i betragtning, indfører bestemmelsen ikke som sådan en ret til, at disse perioder skal tages i betragtning.

27 Ifølge denne medlemsstat finder aldersbetingelsen i artikel 27 i lov nr. 97 (I)/1997, siden vedtagelsen af lov nr. 31 (I)/2012, der trådte i kraft med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2004, ikke længere anvendelse i tilfælde af en national tjenestemands fratrædelse med henblik på at tiltræde en tjenestemandsstilling i en EU-institution eller i det omvendte tilfælde.

28 Republikken Cypern finder, at en tjenestemand, der forlader den cypriotiske offentlige tjeneste for at tiltræde en stilling i EU-institutionerne, ikke alene ikke er genstand for forskelsbehandling, men at denne tjenestemand tværtimod er genstand for en mere fordelagtig behandling end den, der gives en tjenestemand, som forlader den cypriotiske offentlige tjeneste for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse hos en anden arbejdsgiver i Cypern, eftersom sidstnævnte tjenestemand ikke har mulighed for at overføre sine pensionsrettigheder.

29 I øvrigt har denne medlemsstat gjort gældende, at artikel 27 i lov nr. 97 (I)/1997 finder anvendelse uden forskel på arbejdstagere, der har haft hele deres erhvervskarriere på det nationale område, og på arbejdstagere, der har valgt at arbejde i en anden medlemsstat, uafhængigt af deres statsborgerskab.

30 Ifølge Republikken Cypern medfører denne artikel ikke fortabelsen af en ydelse, fordi retten til fri bevægelighed er blevet udøvet, men fordi arbejdstageren har truffet en beslutning om at tage sin afsked fra den nationale offentlige tjeneste og forlade den tilsvarende erhvervsmæssige sociale sikringsordning.

31 Endelig finder Republikken Cypern, at forskelle i betingelserne for tildeling af sociale sikringsydelser vil kunne bringe den cypriotiske ordnings ligevægt i fare således, at selv hvis det antages, at nævnte artikel indfører en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, er en sådan hindring begrundet, da den har til formål at sikre tjenestemandspensionsordningens ligevægt under overholdelse af proportionalitetsprincippet.

Domstolens bemærkninger

32 Indledningsvis bemærkes, at Republikken Cyperns argument om, at artikel 48 TEUF ikke kan anvendes som grundlag for Kommissionens søgsmål, ikke kan tiltrædes.

33 Den omstændighed, at denne artikel udgør et retsgrundlag for vedtagelse af foranstaltninger, der har til formål at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre arbejdstagerne, at alle forsikringsperioder, der er tilbagelagt i forskellige medlemsstater, tages i betragtning, medfører nemlig ikke, således som denne medlemsstat har anført, at det er irrelevant at påberåbe sig nævnte artikel under den foreliggende sag.

34 Domstolen har allerede fastslået, at artikel 48 TEUF, der har til formål at medvirke til gennemførelsen af den størst mulige grad af fri bevægelighed for vandrende arbejdstagere (jf. dom da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis), bl.a. indebærer, at vandrende arbejdstagere hverken må miste retten til sociale ydelser eller tåle en nedsættelse af størrelsen af disse, fordi de har udnyttet den ret til fri bevægelighed, som tilkommer dem i henhold til traktaten (jf. domme Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, præmis 38, og Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, præmis 39).

35 I øvrigt har Domstolen tillige fastslået, at en begæring om sammenlægning af forsikringsperioder uden videre kan imødekommes i henhold til artikel 45 TEUF – 48 TEUF uden at skulle anvende samordningsregler vedtaget af Rådet i medfør af artikel 48 TEUF (jf. i denne retning dom Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, præmis 36).

36 Desuden bemærkes, at Kommissionens søgsmål ikke udelukkende, hovedsageligt eller overvejende er støttet på artikel 48 TEUF, men på en tilsidesættelse af arbejdskraftens frie bevægelighed i artikel 45 TEUF, sammenholdt med artikel 48 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU.

37 Følgelig skal det undersøges, om den cypriotiske lovgivning, der er omhandlet i Kommissionens søgsmål, er forenelig med disse tre bestemmelser.

38 Selv om medlemsstaterne har bevaret deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger, skal de imidlertid overholde EU-retten ved udøvelsen af denne kompetence og navnlig traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsretten (jf. dom Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 43).

39 Herved bemærkes, at 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. bl.a. domme Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 94 og 95, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, præmis 33, Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 44, Casteels C-379/09, EU:C:2011:131, præmis 21, og Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 19).

40 Selv om den primære EU-ret ganske vist ikke kan garantere den forsikrede person, at en flytning 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 Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

41 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. bl.a. domme Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 46, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 74, og Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, præmis 46).

42 Endvidere følger det af Domstolens praksis, at artikel 45 TEUF – 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 da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 76).

43 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at en tjenestemand, der ikke er fyldt 45 år, og som fratræder sin stilling i den cypriotiske offentlige tjeneste for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat, i en EU-institution eller i en anden international organisation, i henhold til artikel 27, stk. 1, i lov nr. 97 (I)/1997, sammenholdt med denne lovs artikel 24 og 25, straks modtager et fast beløb og mister retten til at få sin pension opgjort, afviklet og udbetalt, når han fylder 55 år, hvorimod en tjenestemand, der fortsætter i sin stilling, eller som forlader denne for at udøve andre offentlige funktioner i Cypern, straks modtager det nævnte beløb og bevarer denne ret.

44 Selv om lov nr. 113 (I)/2011 i denne forbindelse fastsætter, at »nye tjenestemænd«, dvs. dem, som blev udnævnt efter den 1. oktober 2011, er undergivet en anden pensionsordning, der ikke længere indeholder en sådan forskelsbehandling, forholder det sig ikke desto mindre således, at den tidligere pensionsordning, dvs. den ved lov nr. 97 (I)/1997 fastsatte, således som Kommissionen har gjort gældende uden at blive modsagt af Republikken Cypern på dette punkt, fortsat finder anvendelse på tjenestemænd udnævnt før denne dato, herunder dem, som allerede er fratrådt.

45 Det følger heraf, at den cypriotiske lovgivning, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde, kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for de berørte cypriotiske tjenestemænd at udøve deres ret til fri bevægelighed. Denne lovgivning kan således afholde dem fra at forlade deres stilling i deres hjemlands offentlige tjeneste for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område, i en EU-institution eller i en anden international organisation og udgør derfor en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, der som udgangspunkt er forbudt i medfør af artikel 45 TEUF.

46 For så vidt angår Republikken Cyperns argument om, at den i sagen omhandlede lovgivning ikke stiller vandrende arbejdstagere ringere, eftersom den finder anvendelse uden forskel på alle de arbejdstagere, som vælger at forlade den cypriotiske offentlige tjeneste for at arbejde i deres hjemland eller i en anden medlemsstat, bemærkes, at det ikke er nødvendigt, for at en foranstaltning kan anses for at begrænse den frie bevægelighed, at foranstaltningen lægger de berørte personers nationalitet til grund, eller at den fører til en begunstigelse af alle indenlandske arbejdstagere eller til en ringere stilling alene for arbejdstagere, der er statsborgere i de andre medlemsstater, og ikke også for indenlandske arbejdstagere. Det er tilstrækkeligt, at den begunstigende foranstaltning kommer bestemte grupper af personer til gode, som udøver en erhvervsaktivitet i den pågældende medlemsstat (jf. dom Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

47 Selv om det er korrekt, at den foreliggende lovgivning finder anvendelse såvel på de cypriotiske tjenestemænd, der vælger at fratræde deres stilling for at arbejde i den private sektor i deres hjemland, som på dem, der fratræder og forlader deres hjemland for at arbejde i en anden medlemsstat, i en EU-institution eller i en anden international organisation, forholder det sig dog således, at denne lovgivning kan indskrænke den frie bevægelighed for den sidstnævnte gruppe af tjenestemænd, idet den forhindrer dem i eller afholder dem fra at forlade deres hjemland for at acceptere en stilling i en anden medlemsstat, i en EU-institution eller i en anden international organisation. En sådan lovgivning påvirker direkte cypriotiske tjenestemænds adgang til arbejdsmarkedet i andre medlemsstater end Republikken Cypern og kan derfor hindre arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. i denne retning dom Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 98-100 og 103).

48 De ved lov nr. 31 (I)/2012 foretagne ændringer af lov nr. 97 (I)/1997, som trådte i kraft med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2004, og som bl.a. fastsætter, at tjenestemænd, der gør tjeneste i en pensionsberettigende stilling i den cypriotiske offentlige tjeneste, og som forlader denne for at gøre tjeneste i en stilling som tjenestemand i en EU-institution, har ret til at få overført et beløb fra den cypriotiske regering til EU, hvilket udgør den kapitaliserede værdi af de ydelser, de har opnået i henhold til tjenestemandspensionsordningen, fjerner ikke enhver form for hindring af den frie bevægelighed for de berørte tjenestemænd, eftersom de ikke omhandler situationen for dem blandt sidstnævnte, der vælger ikke at overføre deres pensionsrettigheder. Hvis disse tjenestemænd fratræder eller har fratrådt den cypriotiske offentlige tjeneste, før de fylder eller fyldte 45 år, mister de således deres pensionsrettigheder.

49 Herved kan den af Republikken Cypern påberåbte omstændighed, hvorefter de nævnte tjenestemænd, foruden modtagelsen af et fast beløb i medfør af lov nr. 97 (I)/1997, kan opnå en pension i henhold til lov nr. 59 (I)/2010 om social sikring, hvis de opfylder betingelserne i denne lov, ikke rejse tvivl om, at der foreligger en hindring som fastlagt i denne doms foregående præmis.

50 I sin replik har Kommissionen således anført, uden at blive modsagt af Republikken Cypern på dette punkt, at i modsætning til en tjenestemand, der fratræder sin stilling efter at være fyldt 45 år, og som har ret til en pension både i medfør af lov nr. 97 (I)/1997 og lov nr. 59 (I)/2010, har en tjenestemand, der gør tjeneste i en pensionsberettiget stilling i den cypriotiske offentlige tjeneste, og som beslutter at forlade denne før sit fyldte 45. år for at udøve en funktion i en EU-institution, uden at lade sine pensionsrettigheder overføre, ikke ret til en pension i medfør af lov nr. 97 (I)/1997.

51 Dermed kan den cypriotiske lovgivning afholde sidstnævnte gruppe af tjenestemænd fra at forlade Cypern for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en EU-institution, fordi de ved at acceptere en stilling i en sådan institution mister muligheden for at modtage en ydelse ved alderdom i medfør af den nationale sociale sikringsordning, som de ville have været berettiget til, hvis de ikke havde accepteret denne stilling (jf. i denne retning domme My, C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 47, Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, præmis 19, og Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 16).

52 Imidlertid er en sådan konsekvens, rent bortset fra den omstændighed, at den udgør en hindring, der er forbudt i henhold til artikel 45 TEUF, uacceptabel under hensyn til den pligt til loyalt samarbejde og loyal bistand, der påhviler medlemsstaterne over for Unionen, og som kommer til udtryk i den pligt, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, til at lette Unionen gennemførelsen af dens opgaver (jf. i denne retning dom My, C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 48).

53 For så vidt angår Republikken Cyperns argument om, at den hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, der følger af bestemmelserne i artikel 27 i lov nr. 97 (I)/1997, er begrundet, fordi forskelle i betingelserne for tildeling af sociale sikringsydelser vil kunne bringe ordningens ligevægt i fare, og fordi disse bestemmelser har til formål at sikre denne ligevægt under overholdelse af proportionalitetsprincippet, bemærkes, at skønt rent økonomiske hensyn ikke kan være tvingende almene hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed, som er sikret ved traktaten (jf. domme Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, præmis 48, Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, præmis 34, og Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, præmis 43), kan en national retsforskrift udgøre en begrundet restriktion for en grundlæggende frihed, når den er nødvendig af økonomiske hensyn, hvorved et alment hensyn forfølges (jf. dom Essent m.fl., C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 52). Det kan således ikke udelukkes, at en risiko for et alvorligt indgreb i den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt kan udgøre et tvingende alment hensyn, som kan begrunde, at der gøres indgreb i traktatbestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. i denne retning dom Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, præmis 41).

54 Ifølge Domstolens faste praksis tilkommer det imidlertid de nationale kompetente myndigheder, som har indført en foranstaltning, der udgør en undtagelse til et EU-retligt princip, i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at den nævnte foranstaltning er egnet til at sikre, at det påberåbte formål nås, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette formål. De hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal derfor ledsages af de nødvendige beviser eller af en analyse af, hvorvidt den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, er egnet og forholdsmæssig, samt af præcise oplysninger, der kan underbygge medlemsstatens argumentation. En sådan analyse skal være objektiv, detaljeret og underbygget med tal og skal ved hjælp af pålidelige, overensstemmende og beviskraftige oplysninger kunne godtgøre, at der rent faktisk foreligger risici for den sociale sikringsordnings ligevægt (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Belgien, C-254/05, EU:C:2007:319, præmis 36, og Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 71).

55 Det må imidlertid konstateres, at en sådan dokumentation ikke er blevet fremlagt i det foreliggende tilfælde. Den cypriotiske regering har således blot henvist til en risiko for uligevægt i den sociale sikringsordning og hævdet, at den omhandlede lovgivning overholder den forholdsmæssighedsbetingelse, der er nævnt i denne doms foregående præmis.

56 Følgelig er den hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde, ikke begrundet.

57 Kommissionen bør derfor få medhold i sagen.

58 På denne baggrund skal det fastslås, at Republikken Cypern har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og 48 TEUF samt artikel 4, stk. 3, TEU, idet den ikke med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2004 har ophævet alderskriteriet i artikel 27 i lov nr. 97 (I)/1997, som afholder arbejdstagere fra at forlade deres hjemland for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat, i en EU-institution eller i en anden international organisation, og som medfører en ulige behandling mellem på den ene side vandrende arbejdstagere, herunder dem, der arbejder i EU-institutionerne eller i en anden international organisation, og på den anden side de tjenestemænd, der har udøvet deres beskæftigelse i Cypern.

Sagens omkostninger

59 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Cypern tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Republikken Cypern har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagens omkostninger.

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

1) Republikken Cypern har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og 48 TEUF samt artikel 4, stk. 3, TEU, idet den ikke med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2004 har ophævet alderskriteriet i artikel 27 i lov nr. 97 (I)/1997 om pension, som afholder arbejdstagere fra at forlade deres hjemland for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat, i Den Europæiske Unions institutioner eller i en anden international organisation, og som medfører en ulige behandling mellem på den ene side vandrende arbejdstagere, herunder dem, der arbejder i Den Europæiske Unions institutioner eller i en anden international organisation, og på den anden side de tjenestemænd, som har udøvet deres beskæftigelse i Cypern.

2) Republikken Cypern betaler sagens omkostninger.

Underskrifter