Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 21 januari 2016*

”Fördragsbrott — Fri rörlighet för personer — Arbetstagare — Artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF — Förmåner vid ålderdom — Skillnad i behandling på grund av ålder — En medlemsstats tjänstemän under 45 års ålder som lämnar denna medlemsstat för att utöva förvärvsverksamhet i en annan medlemsstat eller inom en av Europeiska unionens institutioner”

I mål C-515/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 14 november 2014,

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Tserepa-Lacombe och D. Martin, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Cypern, företrädd av N. Ioannou och D. Kalli, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

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

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: grekiska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Cypern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF samt enligt artikel 4.3 FEU genom att inte ha avskaffat, med retroaktiv verkan från och med den 1 maj 2004, kriteriet avseende ålder i artikel 27 i lag 97(I)/1997 om pensioner, som avskräcker arbetstagare från att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att utöva förvärvsverksamhet i en annan medlemsstat, vid en av Europeiska unionens institutioner eller vid en internationell organisation och som leder till en skillnad i behandlingen av å ena sidan migrerande arbetstagare, inklusive sådana som arbetar vid en unionsinstitution eller vid en annan internationell organisation, och å andra sidan offentliganställda tjänstemän som enbart har arbetat på Cypern.

Tillämpliga bestämmelser

2 Artikel 24.1 i lag 97 (I)/1997 har följande lydelse:

”När en tjänsteman lämnar sin anställning för ett uppdrag inom offentliga sektorn som är oförenligt med den befattning eller tjänst som vederbörande innehade tidigare, ska han eller hon under alla omständigheter ha rätt till följande förmåner för sin tjänstgöring:

a) pension enligt artikel 8 (pensionskoefficient och ett schablonbelopp) varvid kravet på fem års tjänstgöringstid inte ska tillämpas, och

b) ytterligare pension med ett belopp som ministerrådet finner skäligt och rimligt.”

3 Artikel 25.1 i nämnda lag har följande lydelse:

”Om en tjänsteman som innehar en tjänst som berättigar till pension beviljas tillåtelse att lämna sin tjänst på grund av en nära förestående utnämning på en tjänst inom en organisation ska Republiken Cyperns regering, då tjänstemannen lämnar sin tjänst inom offentliga sektorn, utbetala ett schablonbelopp till denna organisation motsvarande en tolftedel av tjänstemannens pensionsgrundande månadslön vid den tidpunkt då han eller hon lämnar sin tjänst. Beloppet ska utgå för varje månad som den berörde tjänstemannen har tjänstgjort. Härutöver ska ett belopp utbetalas som motsvarar de avgifter den aktuelle tjänstemannen erlagt för överföring av sin pension till änka/änkling och barn jämte ränta enligt en räntesats som fastställs av finansministern. I ett sådant fall ska hans tjänstgöringstid inom den offentliga sektorn beaktas av organisationen vid beräkning av vederbörandes förmånsberättigande tjänstgöringstid och för beräkning av de avgångsförmåner som vederbörande har rätt till från organisationen enligt det system för avgångsförmåner som gäller inom denna organisation och som liknar regeringens pensionssystem.”

4 Artikel 27.1 i lag 97 (I)/1997 har följande lydelse:

”a) När en tjänsteman uppnått minst 45 års ålder och innehar en tjänst som berättigar till pension och denne tjänsteman har tjänstgjort under fem år eller mer … ska nämnde tjänsteman, när han eller hon inkommit med en ansökan om att få lämna sin tjänst i förtid – och denna ansökan beviljats av behörig myndighet – omedelbart erhålla det schablonbelopp han eller hon har rätt till för sin tjänstgöring. Vederbörandes pension ska däremot fonderas och därefter utbetalas när tjänstemannen har uppnått 55 års ålder. … Pensionen och schablonbeloppet ska beräknas i enlighet med artikel 8 (pensionskoefficient och ett schablonbelopp) på grundval av tjänstemannens pensionsgrundande lön den dag han lämnar sin tjänst i förtid. Pensionen utbetalas från och med den dag tjänstemannen fyller 55 år och ska ökas med den procentsats som pensioner eventuellt uppräknats med mellan dagen för tjänstefrånträdet och dagen då pensionen ska utbetalas …

b) När en tjänsteman, som innehar en pensionsgrundande tjänst och uppfyller övriga villkor under led a ovan men som tjänstgjort under minst tre år som ger rätt till pension, säger upp sig från sin tjänst – och uppsägningen godtagits av den behöriga myndigheten – ska han omedelbart efter att han lämnat sin tjänst beviljas ett schablonbelopp motsvarande en tolftedel av sin pensionsgrundande månadslön för varje månads tjänstgöring.”

5 I artikel 26A i (ändrings)lag 31 (I)/2012 om pensioner föreskrivs att tjänstemän som innehar en pensionsgrundande tjänst inom offentliga sektorn och som lämnar sin tjänst för att bli fast anställd tjänsteman inom en unionsinstitution har rätt att begära att den cypriotiska regeringen utbetalar ett belopp till unionen motsvarande kapitalvärdet på de förmåner de tjänat in med tillämpning av pensionssystemet för tjänstemän. Beloppet ska uppräknas till och med den dag då den faktiska överföringen sker. I artikel 26B i samma lag föreskrivs en liknande rättighet såvitt gäller överföring av pensionsrättigheter från unionens pensionssystem till det nationella pensionssystemet för offentliganställda när en tjänsteman i unionen har förvärvat pensionsrättigheter och sedan anställs på en pensionsgrundande tjänst inom den offentliga sektorn. Nämnda bestämmelser ändrar bestämmelserna i lag 97 (I)/1997 och trädde i kraft med retroaktiv verkan från och med den 1 maj 2004.

6 Enligt lag 113 (I)/2011 om pensionsförmåner för tjänstemän och andra anställda inom den offentliga sektorn i vid bemärkelse, inklusive vid lokala myndigheter (bestämmelser med allmän tillämplighet) omfattas nya tjänstemän – det vill säga de som anställdes efter denna lags ikraftträdande den 1 oktober 2011 – av ett annat pensionssystem som inte innebär någon särbehandling på grund av ålder.

Det administrativa förfarandet

7 Efter att ha tillställt Republiken Cypern en formell underrättelse med uppmaning att yttra sig översände kommissionen ett motiverat yttrande den 26 mars 2012, vari nämnda medlemsstat kritiserades för att ha underlåtit att med verkan från och med den 1 maj 2004 ha avskaffat vissa bestämmelser avseende ett ålderskriterium i de cypriotiska pensionsreglerna. Samma medlemsstat kritiserades även för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF samt enligt artikel 4.3 FEU, jämförd med artikel 11.2 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen. Kommissionen uppmanade Republiken Cypern att inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet vidta de åtgärder som krävdes för att följa detsamma.

8 I sitt svar av den 28 maj 2012 på det motiverade yttrandet gjorde Republiken Cypern gällande att man åtgärdat ett eventuellt åsidosättande av dessa bestämmelser i unionsrätten genom en ändring av lagstiftningen för att göra det möjligt att överföra pensionsrättigheter för tjänstemän som lämnar landet för att tjänstgöra vid en unionsinstitution.

9 Kommissionen fann inte detta svar tillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

Upptagande till sakprövning

10 Republiken Cypern anser att talan ska avvisas. Genom att det för första gången i ansökan framförs argument om situationen för tjänstemän som utnämnts i en annan medlemsstat inom en annan internationell organisation än unionens institutioner, utvidgas nämligen saken i målet såsom den avgränsats under det administrativa förfarandet.

11 Republiken Cypern menar vidare att anmärkningarna avseende migrerande arbetstagare i allmänhet ska avvisas på grund av att de inte är tillräckligt precisa och att den formella underrättelsen liksom det motiverade yttrandet endast avser unionens tjänstemän i deras egenskap av migrerande tjänstemän.

12 Det ska erinras om att föremålet för en talan som väcks med stöd av artikel 258 FEUF enligt domstolens fasta praxis avgränsas genom det administrativa förfarande som avses i samma bestämmelse. Kommissionens motiverade yttrande och talan måste följaktligen grundas på samma anmärkningar. Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse med avseende på hur anmärkningarna har formulerats, under förutsättning att saken inte har utvidgats eller ändrats (se, bland annat, dom kommissionen/Tyskland, C-433/03, EU:C:2005:462, punkt 28, dom kommissionen/Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, punkt 18, och dom kommissionen/Nederländerna, C-576/10, EU:C:2013:510, punkt 34).

13 Kommissionen kan således precisera sina inledande anmärkningar i ansökan, under förutsättning att den inte ändrar saken i målet (se dom kommissionen/Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

14 I förevarande fall har kommissionen varken utvidgat eller ändrat saken i målet såsom denna avgränsats genom det administrativa förfarandet.

15 Hänvisningen till situationen för tjänstemän som utnämnts inom en annan internationell organisation än unionen, belägen i en annan medlemsstat än Republiken Cypern, syftade – såsom kommissionen har påpekat i sin replik – inte till att utvidga saken i målet utan enbart till att illustrera att artikel 45 FEUF är tillämplig på en situation där en unionsmedborgare fullgjort anställningsperioder inom en internationell organisation med säte i en sådan medlemsstat, vid bedömningen av rätten till ålderspension.

16 Domstolen måste härvid konstatera att kommissionen i såväl den formella underrättelsen som i sitt motiverade yttrande och i sin ansökan i målet har åberopat åsidosättande av artikel 45 FEUF på grund av ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare, bland vilka nämnda tjänstemän ingår.

17 Nämnda formella underrättelse, motiverade yttrande och ansökan i målet innehåller förvisso en redogörelse för den särskilda situation som gäller för migrerande arbetstagare som är anställda inom unionens institutioner. Inte desto mindre har kommissionen, såväl under det administrativa förfarandet som i ansökan, hävdat att de cypriotiska bestämmelserna innebar ett hinder för den fria rörligheten för migrerande arbetstagares i vid bemärkelse. Kommissionen har inte begränsat sin anmärkning till enbart migrerande arbetstagare som lämnar Cypern för att arbeta inom unionens institutioner.

18 Under dessa omständigheter ska kommissionens talan tas upp till sakprövning i sin helhet.

Prövning av talan

Parternas argument

19 Kommissionen har gjort gällande att en tjänsteman, som uppnått 45 års ålder och som säger upp sig från sin anställning inom den cypriotiska offentliga sektorn för att utöva förvärvsverksamhet i en annan medlemsstat än Republiken Cypern eller för att tjänstgöra inom en unionsinstitution eller en annan internationell organisation, erhåller, med tillämpning av artikel 27.1 i lag 97 (I)/1997, endast ett schablonbelopp och förlorar sina framtida pensionsrättigheter, medan en tjänsteman som fortsätter att tjänstgöra på Cypern eller som lämnar sin anställning inom denna medlemsstats offentliga sektor för

att utföra vissa andra offentliga uppdrag inom denna medlemsstat eller som rekryteras av ett cypriotiskt offentligrättsligt organ behåller sina rättigheter. Bestämmelsen missgynnar härmed migrerande arbetstagare i förhållande till dem som enbart utövar sin förvärvsverksamhet på Cypern.

20 Bestämmelsen inför enligt kommissionen en skillnad i behandling mellan arbetstagare som inte använt sin rätt till fri rörlighet och migrerande arbetstagare till nackdel för de sistnämnda arbetstagarna. Det är nämligen endast arbetstagare som utövat sin rätt till fri rörlighet som förlorar pensionsrättigheter.

21 Även om bestämmelsen är tillämplig utan åtskillnad kan den avskräcka arbetstagare från att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat eller inom en av unionens institutioner. Den skulle i sådant fall utgöra ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare vilket är förbjudet enligt artikel 45 FEUF.

22 På samma sätt anser kommissionen att artikel 27.1 i lag 97 (I)/1997 berövar migrerande arbetstagare möjligheten att komma i åtnjutande av en sammanläggning av samtliga försäkringsperioder och att nämnda artikel inte garanterar att hela arbetstagarens karriär tillgodoräknas, med avseende på sociala trygghetsförmåner, såsom krävs enligt artikel 48 FEUF.

23 Kommissionen har påpekat att antagandet av lag 113 (I)/2011 saknar betydelse för det faktum att nämnda artikel 27.1 fortsätter att vara tillämplig på tjänstemän som tillträdde sin tjänst före den 1 oktober 2011, då lagen trädde i kraft.

24 Vidare anser kommissionen att ålderskravet i artikel 27 i lag 97 (I)/1997 kan avskräcka cypriotiska tjänstemän från att lämna den nationella offentliga sektorn innan de fyllt 45 år för att utöva förvärvsverksamhet inom en av unionens institutioner. Om en tjänsteman tackar ja till en sådan anställning förlorar han nämligen möjligheten att komma i åtnjutande av en pensionsförmån enligt det nationella systemet för social trygghet som han hade haft rätt till om han inte hade accepterat anställningserbjudandet. Detta är inte tillåtet enligt artikel 45 FEUF och artikel 4.3 FEU.

25 Slutligen har kommissionen gjort gällande att de skäl som Republiken Cypern har åberopat inte har någon direkt koppling till den åldersdiskriminering som är aktuell i förevarande fall, att denna medlemsstat inte har åberopat några omständigheter till stöd för sitt påstående och att enbart ekonomiska hänsyn inte kan anses utgöra sådana tvingande hänsyn till allmänintresset som motiverar en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget.

26 Republiken Cypern anser att artikel 48 FEUF inte är tillämplig och att den inte kan tjäna som grund för kommissionens talan. Skälet härtill är att även om artikeln utgör en rättslig grund som gör det möjligt att anta bestämmelser för att reglera beaktande av samtliga försäkringsperioder som fullgjorts i olika medlemsstater så skapar den inte i sig en rätt att få samtliga dessa perioder beaktade.

27 Enligt samma medlemsstat är ålderskravet i artikel 27 i lag 97 (I)/1997 inte längre tillämpligt – efter antagandet av lag 31 (I)/2012, vilken trädde i kraft med retroaktiv verkan från och med den 1 maj 2004, – när en nationell tjänsteman slutar sin anställning för att ta upp en anställning som tjänsteman inom en av unionens institutioner och tvärtom.

28 Republiken Cypern anser att en tjänsteman som lämnar den cypriotiska offentliga sektorn för en tjänst inom unionens institutioner inte är föremål för någon särbehandling, utan anser att nämnde tjänsteman tvärtom till och med ges en mera gynnsam behandling än vad som är fallet med en tjänsteman som lämnar den cypriotiska offentliga sektorn för att utöva förvärvsverksamhet hos en annan arbetsgivare på Cypern, då den sistnämnde tjänstemannen inte har möjlighet att överföra sina pensionsrättigheter.

29 Samma medlemsstat har för övrigt gjort gällande att artikel 27 i lag 97 (I)/1997 är tillämplig utan åtskillnad på såväl arbetstagare som tillbringat hela sin yrkeskarriär inom landet som på arbetstagare som valt att arbeta i en annan medlemsstat, oavsett deras nationalitet.

30 Enligt Republiken Cypern innebär artikeln inte att en rättighet förloras på grund av att rätten till fri rörlighet har utövats utan på grund av att en arbetstagare har sagt upp sig från sin anställning inom den nationella offentliga sektorn och lämnat det motsvarande yrkesbaserade systemet för social trygghet.

31 Slutligen anser Republiken Cypern att variationer i villkoren för att beviljas sociala trygghetsförmåner skulle kunna äventyra jämvikten i det cypriotiska systemet. Även om det antogs att nämnda artikel inför ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare vore ett sådant hinder motiverat, eftersom det syftar till att garantera jämvikten i tjänstemännens yrkesbaserade system med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

Domstolens bedömning

32 Domstolen tillbakavisar inledningsvis Republiken Cyperns argument att artikel 48 FEUF inte kan tjäna som grund för kommissionens talan.

33 Det förhållandet att artikeln utgör en rättslig grund för att besluta om åtgärder för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare, bland annat genom att införa ett system som tillförsäkrar arbetstagarna att samtliga försäkringsperioder som fullgjorts i olika medlemsstater beaktas, medför inte – till skillnad från vad denna medlemsstat har hävdat – att denna artikel saknar relevans i förevarande mål.

34 Domstolen har redan slagit fast att artikel 48 FEUF, vars syfte är att bidra till att åstadkomma en fri rörlighet för migrerande arbetstagare som är så fullständig som möjligt (se dom da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 70 och där angiven rättspraxis), bland annat innebär att migrerande arbetstagare varken ska förlora rätten till sociala trygghetsförmåner eller drabbas av en minskning av förmånernas belopp till följd av att de har utnyttjat rätten till fri rörlighet enligt fördraget (se dom Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, punkt 38, och dom Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 39).

35 Domstolen har likaså fastställt att en begäran om sammanläggning kan tillmötesgås direkt genom tillämpning av artiklarna 45 FEUF–48 FEUF utan att de samordningsregler som antagits av rådet i enlighet med sistnämnda artikel behöver tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, punkt 36).

36 Kommissionens talan grundas dessutom inte uteslutande, huvudsakligen eller till övervägande del på artikel 48 FEUF, utan på åsidosättande av arbetstagares rätt till fri rörlighet enligt artikel 45 FEUF, jämförd med artikel 48 FEUF och artikel 4.3 FEU.

37 Domstolen ska följaktligen pröva huruvida de cypriotiska regler som avses med kommissionens talan är förenliga med dessa tre bestämmelser.

38 Även om medlemsstaterna bibehåller sin behörighet att utforma sina sociala trygghetssystem, måste de likväl iaktta unionsrätten vid utövandet av denna behörighet, och särskilt fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfriheten (se dom Gouvernement de la Communauté française och gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 43).

39 Enligt fast rättspraxis syftar samtliga fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer till att underlätta för unionsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen, och de utgör hinder för åtgärder som kan innebära att unionsmedborgare missgynnas när de önskar bedriva

ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat. 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, bland annat, dom Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkterna 94 och 95, dom Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punkt 33, dom Gouvernement de la Communauté française och gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 44; dom Casteels C-379/09, EU:C:2011:131, punkt 21, och dom Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 19).

40 Även om unionens primärrätt inte kan garantera att en försäkrad persons flytt från en medlemsstat till en annan behandlas konsekvensneutralt vad avser social trygghet, exempelvis vad avser 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 socialförsäkringsskyddet, framgår det av fast rättspraxis att om en nationell lagstiftning är mindre förmånlig är denna lagstiftning endast förenlig med unionsrätten om den inte missgynnar den berörde arbetstagaren i förhållande till arbetstagare som endast 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 Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

41 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, bland annat, dom Gouvernement de la Communauté française och gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 46, dom da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 74, och dom Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punkt 46).

42 Artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF har enligt domstolens praxis dessutom 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 endast har utövat förvärvsverksamhet i en enda medlemsstat (se dom da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 76).

43 I förevarande fall framgår det av de handlingar som domstolen tagit del av att en tjänsteman som inte uppnått 45 års ålder och som säger upp sig från sin tjänst inom den cypriotiska offentliga sektorn för att utöva förvärvsverksamhet i en annan medlemsstat eller för att tjänstgöra inom en unionsinstitution eller en annan internationell organisation omedelbart erhåller, med tillämpning av artikel 27.1 i lag 97 (I)/1997 jämförd med artiklarna 24 och 25 i samma lag, ett schablonbelopp och förlorar sin rätt att få sina pensionsrättigheter fonderade, realiserade och utbetalda då han fyllt 55 år, medan en tjänsteman som blir kvar på denna tjänst eller som lämnar den för att utföra andra offentliga uppdrag på Cypern omedelbart erhåller det nämnda beloppet och behåller sina pensionsrättigheter.

44 Även om det föreskrivs i lag 113 (I)/2011 att ”nya tjänstemän”, det vill säga de som anställdes efter den 1 oktober 2011, omfattas av ett annat pensionssystem som inte innehåller någon sådan skillnad i behandling, är det inte desto mindre så – vilket kommissionen har påpekat utan att bli motsagd av Republiken Cypern – att det tidigare systemet, det vill säga det som föreskrevs i lag 97 (I)/1997, fortsätter att vara tillämpligt på tjänstemän som anställdes före detta datum, inklusive på de av dessa tjänstemän som redan sagt upp sig och lämnat sin tjänst.

45 De cypriotiska bestämmelser som är aktuella i förevarande mål kan följaktligen göra det svårare eller mindre attraktivt för berörda cypriotiska tjänstemän att utöva sin rätt till fri rörlighet. Bestämmelserna kan nämligen avskräcka dessa tjänstemän från att lämna sin anställning inom den offentliga sektorn i sin ursprungsmedlemsstat för att utöva förvärvsverksamhet i en annan medlemsstat eller för att

tjänstgöra inom en unionsinstitution eller en annan internationell organisation. Bestämmelserna utgör därför ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare som i princip är förbjudet enligt artikel 45 FEUF.

46 Vad beträffar Republiken Cypernas argument att de i målet aktuella bestämmelserna inte missgynnar migrerande arbetstagare, eftersom de tillämpas utan åtskillnad på samtliga arbetstagare som väljer att lämna den cypriotiska offentliga sektorn för att arbeta i sin ursprungsmedlemsstat eller i en annan medlemsstat gör domstolen följande bedömning. För att en åtgärd ska innebära en begränsning av den fria rörligheten är det inte nödvändigt att den grundas på de berörda personernas nationalitet och inte heller att den gynnar alla nationella arbetstagare eller endast missgynnar arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater med undantag av nationella arbetstagare. Det räcker att den förmånliga åtgärden kommer vissa kategorier personer som är yrkesverksamma i den aktuella medlemsstaten till godo (se dom Gouvernement de la Communauté française och gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

47 De i förevarande mål aktuella bestämmelserna är förvisso tillämpliga på såväl cypriotiska tjänstemän som väljer att säga upp sig från sin anställning för att arbeta inom den privata sektorn i deras ursprungsmedlemsstat som på dem som säger upp sig från sin anställning och lämnar medlemsstaten för att arbeta i en annan medlemsstat, inom en unionsinstitution eller en annan internationell organisation. Bestämmelserna kan inte desto mindre inskränka den fria rörligheten för sistnämnda kategori av tjänstemän och hindra eller avskräcka dem från att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att ta anställning i en annan medlemsstat, inom en unionsinstitution eller en annan internationell organisation. Sådana bestämmelser villkorar på ett direkt sätt cypriotiska tjänstemäns tillträde till arbetsmarknaden i andra medlemsstater än Republiken Cypern och kan därmed utgöra ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkterna 98–100 och 103).

48 De ändringar som gjorts av lag 97 (I)/1997 genom lag 31 (I)/2012, vilka trädde i kraft med retroaktiv verkan från och med den 1 maj 2004, föreskriver bland annat att tjänstemän som innehar en pensionsgrundande tjänst inom den cypriotiska offentliga sektorn och som lämnar sin tjänst för att bli fast anställd tjänsteman inom en unionsinstitution har rätt att begära att den cypriotiska regeringen utbetalar ett belopp till unionen motsvarande kapitalvärdet på de förmåner de tjänat in med tillämpning av pensionssystemet för tjänstemän. Härigenom undanröjs inte alla typer av hinder för den fria rörligheten för de berörda tjänstemännen, eftersom bestämmelserna inte avser situationen för de av de sistnämnda tjänstemännen som väljer att inte överföra sina pensionsrättigheter. Om dessa tjänstemän säger upp sig eller har sagt upp sig från sin anställning inom den cypriotiska offentliga sektorn innan de fyller 45 år förlorar de nämligen sina pensionsrättigheter.

49 Det förhållandet att nämnda tjänstemän, såsom Republiken Cypern har åberopat, inte enbart kan komma i åtnjutande av ett schablonbelopp enligt lag 97 (I)/1997 utan även kan få pension enligt lag 59 (I)/2010 om social trygghet under förutsättning att de uppfyller villkoren i denna lag ändrar inte bedömningen att det hinder föreligger som fastställs i föregående punkt.

50 I sin replik har kommissionen, utan att motsägas på denna punkt av Republiken Cypern, anfört följande. Till skillnad från en tjänsteman som säger upp sig från sin anställning sedan han fyllt 45 år och som har rätt till pension enligt både lag 97 (I)/1997 och lag 59 (I)/2010, har en tjänsteman som innehar en pensionsgrundande tjänst inom den cypriotiska offentliga sektorn och som bestämmer sig för att lämna denna innan han uppnått nämnda ålder för att ta upp anställning inom en av unionens institutioner, utan att överföra sina pensionsrättigheter, inte rätt till pension enligt lag 97 (I)/1997.

51 De cypriotiska bestämmelserna kan således avskräcka denna kategori tjänstemän från att lämna Cypern för att utöva yrkesverksamhet inom en av unionens institutioner. Genom att acceptera en anställning vid en sådan institution förlorar de nämligen möjligheten att med stöd av det nationella systemet för

social trygghet erhålla en åldersförmån som de skulle ha haft rätt till om de inte hade accepterat denna anställning (se, för ett liknande resonemang, dom My, C-293/03, EU:C:2004:821, punkt 47, dom Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, punkt 19, och dom Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, punkt 16).

52 Sådana följder utgör inte bara ett otillåtet hinder enligt artikel 45 FEUF. De kan inte heller tillåtas med hänsyn till förpliktelsen till lojalt samarbete och bistånd som åligger medlemsstaterna i förhållande till unionen och som kommer till uttryck i skyldigheten enligt artikel 4.3 FEU att hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter (se, för ett liknande resonemang, dom My, C-293/03, EU:C:2004:821, punkt 48).

53 Vad gäller Republiken Cyperns argument att det hinder för arbetstagares fria rörlighet som följer av bestämmelserna i artikel 27 i lag 97 (I)/1997 motiveras av att variationer i villkoren för att beviljas sociala trygghetsförmåner skulle kunna äventyra jämvikten i systemet och att bestämmelserna syftar till att garantera just denna jämvikt med iakttagande av proportionalitetsprincipen, gör domstolen följande bedömning. Skäl av rent ekonomisk karaktär kan inte utgöra tvingande skäl av allmänintresse av den arten att de motiverar en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras i fördraget (se dom Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, punkt 48, dom Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, punkt 34, och dom Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, punkt 43). En nationell lagstiftning som utgör ett hinder för en grundläggande frihet kan dock vara motiverad när den har införts på grund av ekonomiska skäl som syftar till att uppnå ett mål av allmänintresse (se dom Essent m.fl., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 52). Det kan således inte uteslutas att risken för att den ekonomiska balansen i det sociala trygghetssystemet allvarligt rubbas kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i fördragets bestämmelser om arbetstagares rätt till fri rörlighet (se, för ett liknande resonemang, dom Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punkt 41).

54 Enligt fast praxis från domstolen ankommer det emellertid på de nationella myndigheter som antar en åtgärd som avviker från en princip som fastställs i unionsrätten att, i varje enskilt fall, bevisa att åtgärden är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som anförts och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. De skäl som en medlemsstat kan åberopa ska således åtföljas av lämplig bevisning eller en analys av lämpligheten och proportionaliteten av den restriktiva åtgärd som medlemsstaten vidtagit och av de precisa omständigheter som stödjer dess argumentation. Det är viktigt att en sådan objektiv, utförlig och med sifferuppgifter underbyggd analys visar – med hjälp av seriösa, överensstämmande och övertygande uppgifter – att det föreligger en verklig risk att jämvikten i det sociala trygghetssystemet kan rubbas (se, bland annat, dom kommissionen/Belgien, C-254/05, EU:C:2007:319, punkt 36, och dom Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 71).

55 Domstolen konstaterar emellertid att detta inte har visats i förevarande fall. Den cypriotiska regeringen har nämligen nöjt sig med att hänvisa till risken för att jämvikten i det sociala trygghetssystemet rubbas och att hävda att de berörda bestämmelserna uppfyller proportionalitetskravet i punkten ovan.

56 Följaktligen är hindret för den fria rörligheten för arbetstagare inte motiverat i förevarande fall.

57 Kommissionens talan ska därför bifallas.

58 Domstolen konstaterar under dessa omständigheter att Republiken Cypern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF samt enligt artikel 4.3 FEU genom att inte ha avskaffat, med retroaktiv verkan från och med den 1 maj 2004, ålderskravet i artikel 27 i lag 97(I)/1997, som avskräcker arbetstagare från att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att utöva förvärvsverksamhet i en annan medlemsstat, vid en unionsinstitution eller vid en annan internationell organisation och som leder till en skillnad i behandlingen av å ena sidan migrerande arbetstagare, inklusive sådana som arbetar vid en unionsinstitution eller vid en annan internationell organisation, och å andra sidan offentliganställda tjänstemän som enbart har arbetat på Cypern.

Rättegångskostnader

59 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Cypern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Cypern har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Republiken Cypern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF samt enligt artikel 4.3 FEU genom att inte ha avskaffat, med retroaktiv verkan från och med den 1 maj 2004, ålderskravet i artikel 27 i lag 97(I)/1997 om pensioner, som avskräcker arbetstagare från att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att utöva förvärvsverksamhet i en annan medlemsstat, vid en av Europeiska unionens institutioner eller vid en annan internationell organisation och som leder till en skillnad i behandlingen av å ena sidan migrerande arbetstagare, inklusive sådana som arbetar vid en av Europeiska unionens institutioner eller vid en annan internationell organisation, och å andra sidan offentliganställda tjänstemän som enbart har arbetat på Cypern.**

2) **Republiken Cypern ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter