

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

21 januari 2016 (*)

„Niet-nakoming – Vrij verkeer van personen – Werknemers – Artikelen 45 VWEU en 48 VWEU – Ouderdomsuitkeringen – Verschil in behandeling op grond van leeftijd – Ambtenaren van een lidstaat die minder dan 45 jaar oud zijn en die deze lidstaat verlaten om een beroepsactiviteit te gaan uitoefenen in een andere lidstaat of bij een instelling van de Europese Unie”

In zaak C-515/14,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 14 november 2014,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Tserepa-Lacombe en D. Martin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Cyprus, vertegenwoordigd door N. Ioannou en D. Kalli als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

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

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Cyprus, door niet over te gaan tot intrekking met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2004 van het in artikel 27 van wet 97 (I)1997 inzake de pensioenen neergelegde, aan leeftijd gekoppelde, criterium dat werknemers ervan weerhoudt hun lidstaat van herkomst te verlaten om een beroepsactiviteit te gaan uitoefenen in een andere lidstaat, bij een instelling van de Unie of bij een andere internationale organisatie, en dat leidt tot ongelijke behandeling van enerzijds migrerende werknemers, daaronder begrepen diegenen die werkzaam zijn bij de instellingen van de Europese Unie of bij een andere internationale organisatie, en anderzijds ambtenaren die hun beroepsactiviteit op Cyprus hebben uitgeoefend, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 45 en 48 VWEU en krachtens artikel 4, lid 3, VEU.

Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 24, lid 1, van wet 97 (I)1997 bepaalt:

„Wanneer een ambtenaar zijn betrekking neerlegt om een publieke functie te gaan uitoefenen die onverenigbaar is met de functie of de betrekking die hij daarvoor uitoefende, ontvangt hij uit hoofde van zijn dienst in alle gevallen:

- (a) een pensioen krachtens artikel 8 (pensioencoëfficiënt en forfaitaire som), zonder dat rekening wordt gehouden met de voorwaarde van vijf jaar diensttijd, en
- (b) een aanvullend pensioen ter grootte van een bedrag dat de ministerraad redelijk en billijk acht.”

- 3 Artikel 25, lid 1, van deze wet luidt:

„Indien een ambtenaar die een pensioengevende betrekking uitoefent, toestemming wordt verleend deze betrekking neer te leggen met het oog op zijn aanstaande aanstelling bij een organisatie, betaalt de regering van de republiek Cyprus aan de organisatie voor elke maand vervulde diensttijd op het moment waarop de ambtenaar de openbare dienst verlaat een forfaitaire som, gelijk aan een twaalfde van zijn pensioengevende maandsalaris op de dag dat hij de dienst verlaat, en een som, gelijk aan het bedrag van de premies die door de ambtenaar zijn betaald voor de overdracht van het pensioen aan zijn weduwe en kinderen, vermeerderd met rente, berekend op basis van de door de minister van Financiën vastgestelde rentevoet. In een dergelijk geval wordt zijn diensttijd in de openbare functie door de organisatie in aanmerking genomen voor de berekening van de duur van de diensttijd die hem recht geeft op voordelen en voor de berekening van de voordelen die hij gerechtigd zal zijn te ontvangen van de organisatie, op basis van het binnen de organisatie geldende, met het staatspensioenstelsel vergelijkbare, voordelenstelsel bij vertrek.”

- 4 Artikel 27, lid 1, van wet 97 (I)/1997 bepaalt:

„a) Wanneer een ambtenaar van ten minste 45 jaar oud, die een pensioengevende betrekking uitoefent en ten minste vijf jaar diensttijd heeft vervuld [...] een verzoek indient om vervroegd ontslag uit de dienst, en het bevoegde orgaan dit ontslag aanvaardt, ontvangt hij onmiddellijk de forfaitaire som waar hij uit hoofde van zijn dienst recht op heeft, terwijl zijn pensioen wordt geconsolideerd en zal worden uitbetaald wanneer hij de leeftijd van 55 jaar bereikt [...]. Het pensioen en de forfaitaire som worden berekend overeenkomstig artikel 8 (pensioencoëfficiënt en forfaitaire som), op basis van zijn pensioengevende salaris op de dag van zijn vervroegd ontslag. Het pensioen, dat zal worden uitbetaald vanaf het moment waarop de belanghebbende de leeftijd van 55 jaar bereikt, wordt verhoogd met het percentage waarmee de pensioenen eventueel zullen worden verhoogd tussen de datum van zijn ontslag en de datum van uitbetaling van het pensioen [...]

b) Wanneer een ambtenaar die een pensioengevende betrekking uitoefent niet voldoet aan de andere in punt a) van dit lid bedoelde voorwaarden, maar ten minste drie jaar pensioengevende diensttijd heeft vervuld, met toestemming van de bevoegde instelling ontslag neemt, ontvangt hij onmiddellijk na zijn ontslag voor elke maand vervulde diensttijd een forfaitaire som, gelijk aan een twaalfde van zijn pensioengevende maandsalaris.”

- 5 Artikel 26A van (wijzigings)wet 31 (I)/2012 inzake de pensioenen, bepaalt dat ambtenaren die een pensioengevende betrekking uitoefenen bij de openbare dienst, en deze neerleggen om een functie in vaste betrekking te gaan uitoefenen bij een instelling van de Unie, er recht op hebben dat het bedrag van de kapitaalwaarde van de rechten die zij hebben verworven op basis van de pensioenregeling voor ambtenaren, omgerekend naar de waarde op het moment van daadwerkelijke overdracht, door de Cypriotische regering aan de Unie wordt betaald. Artikel 26B van deze wet voorziet in een overeenkomstig recht met betrekking tot de overdracht van pensioenrechten van de pensioenregeling van de Unie naar de pensioenregeling van de nationale openbare dienst wanneer een ambtenaar van de Unie die pensioenrechten heeft verworven wordt aangesteld in een pensioengevende betrekking bij

de openbare dienst. Deze bepalingen, die de bepalingen van wet 97 (I)/1997 wijzigen, zijn in werking getreden met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2004.

- 6 Wet 113 (I)/2011 inzake de pensioenrechten van ambtenaren en personeelsleden in openbare dienst, in brede zin, daaronder begrepen de lokale overheden (algemene uitvoeringsbepalingen) bepaalt dat nieuwe ambtenaren, dat wil zeggen diegenen die zijn aangesteld na de inwerkingtreding, op 1 oktober 2011, van deze wet, zijn onderworpen aan een andere pensioenregeling, die geen verschil in behandeling op grond van leeftijd bevat.

Precontentieuze procedure

- 7 Nadat de Commissie de Republiek Cyprus had aangemaand haar opmerkingen in te dienen, bracht zij op 26 maart 2012 een met redenen omkleed advies uit waarin zij deze lidstaat verweet de in de Cypriotische pensioenregeling neergelegde, aan leeftijd gekoppelde bepalingen niet vanaf 1 mei 2004 te hebben ingetrokken, en derhalve de verplichtingen niet te zijn nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 45 en 48 VWEU en krachtens artikel 4, lid 3, VEU, juncto artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie. De Commissie verzocht deze lidstaat de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na de betekening ervan aan dit met redenen omkleed advies te voldoen.
- 8 In haar antwoord van 28 mei 2012 op voornoemd met redenen omkleed advies, heeft de Republiek Cyprus betoogd dat, aangezien er een wetwijziging had plaatsgevonden teneinde de mogelijkheid te bieden pensioenrechten van ambtenaren die deze lidstaat verlaten om in dienst te treden bij een instelling van de Unie, over te dragen, elke eventuele schending van deze bepalingen van Unierecht was verholpen.
- 9 Van oordeel dat dit antwoord niet afdoende was, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Ontvankelijkheid

- 10 De Republiek Cyprus betoogt dat het beroep niet-ontvankelijk is, aangezien het, voor zover daarin argumenten betreffende de situatie van ambtenaren die in een andere lidstaat zijn aangesteld bij een andere internationale organisatie dan een instelling van de Unie voor het eerst in het stadium van het verzoekschrift worden aangevoerd, het voorwerp van het door de precontentieuze procedure afgebakende geding heeft verruimd.
- 11 Voorts zijn de grieven die betrekking hebben op migrerende werknemers in het algemeen volgens de Republiek Cyprus niet-ontvankelijk, omdat zij onvoldoende nauwkeurig zijn en omdat zowel de aanmaningsbrief als het met redenen omkleed advies enkel betrekking heeft op ambtenaren van de Unie als migrerende ambtenaren.
- 12 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het voorwerp van een krachtens artikel 258 VWEU ingesteld beroep weliswaar wordt afgebakend door de precontentieuze procedure waarin deze bepaling voorziet, zodat het met redenen omkleed advies en het beroep op dezelfde grieven moeten berusten, doch dit vereiste niet betekent dat de formulering hiervan steeds volkomen gelijklopend moet zijn, zolang het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd (zie met name arresten Commissie/Duitsland, C-433/03, EU:C:2005:462, punt 28; Commissie/Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, punt 18, en Commissie/Nederland, EU:C:2013:510, punt 34).
- 13 De Commissie mag haar aanvankelijke grieven in het verzoekschrift dus preciseren, op voorwaarde echter dat zij het voorwerp van het geding niet wijzigt (zie arrest Commissie/Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 14 In casu heeft de Commissie het voorwerp van het beroep, zoals dit is afgebakend door de precontentieuze procedure, noch verruimd, noch gewijzigd.

- 15 Enerzijds was, zoals de Commissie in haar replek heeft aangegeven, de verwijzing naar de situatie van ambtenaren die zijn aangesteld bij een andere internationale organisatie dan de Unie, welke zich bevindt in een andere lidstaat dan de Republiek Cyprus, immers niet bedoeld om het voorwerp van het beroep te verruimen, maar enkel om, met het oog op de toekenning van het recht op een ouderdomspensioen, de toepasselijkheid aan te tonen van artikel 45 VWEU op de situatie van een burger van de Unie die tijdvakken van arbeid heeft vervuld bij een internationale organisatie die is gevestigd op het grondgebied van een dergelijke andere lidstaat.
- 16 In dit verband moet worden vastgesteld dat de Commissie, zowel in haar aanmaningsbrief als in haar met redenen omkleed advies en haar beroep, schending van artikel 45 VWEU heeft aangevoerd, en wel vanwege een belemmering van het vrije verkeer van migrerende werknemers, waartoe voornoemde ambtenaren behoren.
- 17 Anderzijds bevatten deze aanmaningsbrief, dit met redenen omkleed advies en dit beroep weliswaar argumenten met betrekking tot de bijzondere situatie van migrerende werknemers die zijn aangesteld bij de instellingen van de Unie, doch dit neemt niet weg dat de Commissie zowel in de precontentieuze procedure als in haar beroep heeft betoogd dat de Cypriotische regeling tot gevolg had dat het vrije verkeer van migrerende werknemers, in de algemene betekenis van dit begrip, werd belemmerd, en haar grief niet louter heeft beperkt tot de situatie van migrerende werknemers die Cyprus verlaten om bij de instellingen van de Unie te gaan werken.
- 18 In deze omstandigheden is het beroep van de Commissie in zijn geheel ontvankelijk.

Beroep

Argumenten van partijen

- 19 De Commissie betoogt dat, aangezien een ambtenaar onder de leeftijd van 45 jaar die zijn betrekking bij de Cypriotische openbare dienst neerlegt om een beroepsactiviteit in een andere lidstaat dan de Republiek Cyprus of een betrekking bij een instelling van de Unie of bij een andere internationale organisatie te gaan uitoefenen, krachtens artikel 27, lid 1, van wet 97 (I)/1997 enkel een forfaitaire som ontvangt en zijn toekomstige pensioenrechten verliest, terwijl een ambtenaar die zijn beroepsactiviteit in Cyprus blijft uitoefenen of zijn betrekking bij de openbare dienst van die lidstaat neerlegt en wordt aangesteld door een Cypriotisch publiekrechtelijk orgaan, zijn rechten behoudt, deze bepaling migrerende werknemers benadeelt ten opzichte van werknemers die hun beroepsactiviteit enkel in Cyprus uitoefenen.
- 20 Volgens de Commissie voert de bovengenoemde bepaling een verschil in behandeling in van enerzijds werknemers die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer, en anderzijds migrerende werknemers, ten nadele van laatstgenoemden, aangezien het verlies van pensioenrechten enkel werknemers treft die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer.
- 21 Een dergelijke bepaling kan, ook al is zij zonder onderscheid van toepassing, werknemers ervan weerhouden hun lidstaat van herkomst te verlaten om een economische activiteit te gaan uitoefenen in een andere lidstaat of bij een instelling van de Unie, en vormt derhalve een, door artikel 45 VWEU verboden, belemmering van het vrije verkeer van deze werknemers.
- 22 Voorts is de Commissie van mening dat artikel 27, lid 1, van wet 97 (I)/1997 de migrerende werknemer de mogelijkheid ontnemt van samentelling van alle tijdvakken van verzekering, en dat deze bepaling geen eenheid van loopbaan van die werknemer met het oog op diens sociale zekerheid garandeert, zoals artikel 48 VWEU dit vereist.
- 23 De Commissie merkt op dat de vaststelling van wet 113 (I)/2011 geen gevolgen heeft voor het feit dat voornoemd artikel 27, lid 1, van toepassing blijft op ambtenaren die in dienst zijn getreden vóór 1 oktober 2011, de datum waarop die wet in werking trad.

- 24 Verder is de Commissie van mening dat de in artikel 27 van wet 97 (I)1997 inzake de pensioenen neergelegde, aan leeftijd gekoppelde voorwaarde, Cypriotische ambtenaren ervan kan weerhouden om voordat zij de leeftijd van 45 jaar hebben bereikt, de nationale openbare dienst te verlaten om een beroepsactiviteit te gaan uitoefenen bij een instelling van de Unie, aangezien zij door een betrekking te aanvaarden bij een dergelijke instelling de mogelijkheid verliezen om op grond van de nationale socialezekerheidsregeling een pensioenuitkering te verkrijgen waarop zij recht zouden hebben gehad indien zij die betrekking niet hadden aanvaard, hetgeen, met het oog op artikel 45 VWEU en artikel 4, lid 3, VWEU, ontoelaatbaar is.
- 25 Ten slotte betoogt de Commissie dat de door de Republiek Cyprus aangevoerde rechtvaardigingsgrond niet rechtstreeks verband houdt met de in casu aan de orde zijnde discriminatie op grond van leeftijd, dat deze lidstaat geen enkel element verstrekt tot staving van haar bewering en dat, bovendien, overwegingen van louter economische aard geen dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen die een beperking van een door het VWEU gegarandeerde fundamentele vrijheid kunnen rechtvaardigen.
- 26 De Republiek Cyprus betoogt dat artikel 48 VWEU niet van toepassing is en dat deze bepaling niet kan dienen als grondslag voor het beroep van de Commissie, aangezien deze bepaling, hoewel zij de rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van maatregelen die de inaanmerkingneming regelen van alle tijdvakken van verzekering die in de verschillende lidstaten zijn vervuld, in wezen zelf geen recht op inaanmerkingneming van deze tijdvakken in het leven roept.
- 27 Volgens deze lidstaat is, sinds de vaststelling van wet 31 (I)/2012, die met terugwerkende kracht in werking is getreden vanaf 1 mei 2004, de in artikel 27 van wet 97 (I)/1997 inzake de pensioenen neergelegde, aan leeftijd gekoppelde voorwaarde niet meer van toepassing wanneer een nationale ambtenaar zijn betrekking neerlegt om een betrekking als ambtenaar te aanvaarden bij een instelling van de Unie, en vice versa.
- 28 De Republiek Cyprus is van mening dat een ambtenaar die de Cypriotische openbare dienst verlaat om een betrekking bij een instelling van de Unie te gaan uitoefenen, niet alleen niet onderworpen is aan een verschil in behandeling, maar, integendeel, juist gunstiger wordt behandeld dan een ambtenaar die de Cypriotische openbare dienst verlaat om voor een andere werkgever in Cyprus te gaan werken, aangezien laatstgenoemde ambtenaar zijn pensioenrechten niet kan overdragen.
- 29 Voorts betoogt deze lidstaat dat artikel 27 van wet 97 (I)/1997 zonder onderscheid van toepassing is op werknemers die hun hele beroepsleven hebben doorgebracht op het nationale grondgebied en werknemers die ervoor hebben gekozen in een andere lidstaat te gaan werken, ongeacht hun nationaliteit.
- 30 Volgens de Republiek Cyprus brengt dit artikel met zich mee dat een voordeel verloren gaat, niet omdat het recht van vrij verkeer is uitgeoefend, maar omdat een werknemer heeft besloten zijn betrekking bij de nationale openbare dienst neer te leggen en de bij die betrekking behorende socialezekerheidsregeling te verlaten.
- 31 Tot slot is de Republiek Cyprus van mening dat verschillen in de voorwaarden voor toekenning van socialezekerheidsvoordelen het evenwicht van het Cypriotische stelsel in gevaar kunnen brengen, zodat, zelfs indien dit artikel een belemmering van het vrije verkeer invoert, een dergelijke belemmering gerechtvaardigd is omdat zij, met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, het evenwicht van de beroepsregeling voor ambtenaren beoogt te waarborgen.

Beoordeling door het Hof

- 32 Om te beginnen moet het argument van de Republiek Cyprus worden afgewezen dat artikel 48 VWEU niet kan dienen als grondslag voor het beroep van de Commissie.
- 33 Anders dan deze lidstaat betoogt, brengt de omstandigheid dat dit artikel een rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van maatregelen voor de totstandkoming van het

vrije verkeer van werknemers, met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor werknemers te waarborgen dat alle tijdvakken van verzekering die in verschillende lidstaten zijn vervuld in aanmerking worden genomen, niet met zich mee dat een beroep op dit artikel niet relevant is in het kader van het onderhavige beroep.

- 34 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat artikel 48 VWEU, dat tot doel heeft bij te dragen tot het tot stand brengen van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer voor migrerende werknemers (zie arrest da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak), met name inhoudt dat migrerende werknemers geen rechten op socialezekerheidsuitkeringen mogen verliezen of het bedrag ervan niet verminderd mogen zien doordat zij het hun door het VWEU toegekende recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend (zie arresten Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, punt 38, en Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punt 39).
- 35 Het Hof heeft ook geoordeeld dat aan een verzoek om samentelling rechtstreeks op grond van de artikelen 45 tot en met 48 VWEU kan worden voldaan, zonder dat daarbij de door de Raad overeenkomstig laatstgenoemd artikel vastgestelde coördinatiemaatregelen behoeven te worden betrokken (arrest Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, punt 36).
- 36 Bovendien zij opgemerkt dat het beroep van de Commissie niet uitsluitend, hoofdzakelijk of overwegend is gebaseerd op artikel 48 VWEU, maar op schending van het in artikel 45 VWEU juncto artikel 48 VWEU en artikel 4, lid 3, VEU voorziene recht van vrij verkeer van werknemers.
- 37 Bijgevolg moet worden onderzocht of de in het beroep van de Commissie bedoelde Cypriotische regeling verenigbaar is met deze drie bepalingen.
- 38 Hoewel de lidstaten bevoegd blijven om hun stelsels van sociale zekerheid in te richten, moeten zij bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht eerbiedigen, in het bijzonder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging (zie arrest Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punt 43).
- 39 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het geheel van verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen beoogt het de burgers van de Unie gemakkelijker te maken, om het even welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de Unie, en in de weg staat aan regelingen die deze burgers zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen uitoefenen. In dit verband beschikken de onderdanen van de lidstaten in het bijzonder over het rechtstreeks aan het Verdrag ontleende recht om hun lidstaat van herkomst te verlaten teneinde zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven en aldaar te verblijven om er een economische activiteit uit te oefenen (zie met name arresten Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 94 en 95, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punt 33; Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punt 44; Casteels, C-379/09, EU:C:2011:131, punt 21, en Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punt 19).
- 40 Het primaire recht van de Unie kan een verzekerde weliswaar niet waarborgen dat verplaatsing naar een andere lidstaat voor de sociale zekerheid, onder meer voor de prestaties bij ziekte en ouderdomspensioen, neutraal zal zijn, aangezien een dergelijke verplaatsing, rekening houdend met de verschillen tussen de stelsels en de wettelijke regelingen van de lidstaten op dit gebied, naargelang van het geval, op het gebied van de sociale bescherming voor de betrokken persoon meer of minder voordelig of onvoordelig kan zijn, maar dit neemt niet weg dat indien een nationale wettelijke regeling minder voordelig is, een dergelijke regeling volgens vaste rechtspraak enkel conform het Unierecht is indien deze nationale wettelijke regeling met name de betrokken werknemer niet benadeelt ten opzichte van diegenen die al hun werkzaamheden uitoefenen in de lidstaat waar zij van toepassing is of indien zij niet zonder meer ertoe leidt dat sociale bijdragen worden betaald zonder dat er een prestatie tegenover staat (zie arrest Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 Zo heeft het Hof reeds meermaals geoordeeld dat het doel van de artikelen 45 VWEU en 48 VWEU niet zou worden bereikt, indien migrerende werknemers als gevolg van de uitoefening van hun recht van vrij verkeer socialezekerheidsvoordelen zouden verliezen die hun uitsluitend door de wettelijke regeling van een lidstaat worden toegekend (zie met name arresten *Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, punt 46; *da Silva Martins*, C-388/09, EU:C:2011:439, punt 74, en *Mulders*, C-548/11, EU:C:2013:249, punt 46).
- 42 Bovendien hebben, volgens de rechtspraak van het Hof, de artikelen 45 tot en met 48 VWEU name tot doel te voorkomen dat een werknemer die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en in meer dan één lidstaat heeft gewerkt, zonder objectieve rechtvaardiging minder gunstig wordt behandeld dan een werknemer die al zijn arbeidsjaren in één lidstaat heeft vervuld (zie arrest *da Silva Martins*, C-388/09, EU:C:2011:439, punt 76).
- 43 In casu blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat op grond van artikel 27, lid 1, juncto de artikelen 24 en 25 van wet 97 (I)/1997, een ambtenaar onder de leeftijd van 45 jaar die de betrekking die hij uitoefent bij de Cypriotische openbare dienst neerlegt om in een andere lidstaat een beroepsactiviteit te gaan uitoefenen bij een instelling van de Unie of bij een andere internationale organisatie, onmiddellijk een forfaitaire som ontvangt en het recht op consolidering van zijn pensioen en op uitbetaling daarvan wanneer hij de leeftijd van 55 jaar zal hebben bereikt, verliest, terwijl een ambtenaar die deze betrekking blijft uitoefenen of die deze betrekking neerlegt om op Cyprus een andere openbare betrekking te gaan uitoefenen, onmiddellijk de voornoemde som ontvangt en dit recht behoudt.
- 44 In dit verband bepaalt wet 113 (I)/2011 weliswaar dat „nieuwe ambtenaren”, te weten diegenen die zijn aangesteld na de inwerkingtreding, op 1 oktober 2011, van deze wet, zijn onderworpen aan een andere pensioenregeling – die dit verschil in behandeling niet meer bevat – doch dit neemt niet weg dat, zoals de Commissie betoogt, zonder op dit punt door de Republiek Cyprus te zijn weersproken, de voorafgaande regeling, dat wil zeggen de regeling die is neergelegd in wet 97 (I)/1997, van toepassing blijft op ambtenaren die vóór deze datum zijn aangesteld, met inbegrip van diegenen binnen de laatstgenoemde groep die de dienst reeds hebben verlaten.
- 45 Hieruit volgt dat de in casu aan de orde zijnde Cypriotische regeling de uitoefening door de betrokken Cypriotische ambtenaren van hun recht van vrij verkeer kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken. Deze regeling kan hen immers ervan weerhouden om hun betrekking bij de openbare dienst van hun lidstaat van herkomst neer te leggen om een beroepsactiviteit te gaan uitoefenen op het grondgebied van een andere lidstaat, bij een instelling van de Unie of bij een andere internationale organisatie, en vormt derhalve een, in beginsel door artikel 45 VWEU verboden, belemmering van het vrije verkeer van werknemers.
- 46 Met betrekking tot het argument van de Republiek Cyprus dat de betrokken regeling in casu migrerende werknemers niet benadeelt omdat zij zonder onderscheid van toepassing is op alle werknemers die ervoor kiezen de Cypriotische openbare dienst te verlaten om in hun lidstaat van herkomst of in een andere lidstaat te gaan werken, zij eraan herinnerd dat opdat een maatregel het vrije verkeer beperkt, het niet noodzakelijk is dat hij op de nationaliteit van de betrokken personen is gebaseerd, en zelfs niet dat hij tot gevolg heeft dat alle werknemers van het eigen land worden begunstigd of dat alleen werknemers die staatsburger van een andere lidstaat zijn, worden benadeeld, doch niet de eigen werknemers. Het volstaat dat de betrokken maatregel ten goede komt aan bepaalde categorieën van personen die een beroepsactiviteit uitoefenen in de betrokken lidstaat (zie arrest *Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 De in casu aan de orde zijnde regeling is weliswaar zowel van toepassing op Cypriotische ambtenaren die ontslag hebben genomen om in de particuliere sector van hun lidstaat van herkomst te gaan werken, als op ambtenaren die ontslag nemen en deze lidstaat verlaten om in een andere lidstaat bij een instelling van de Unie of bij een andere internationale organisatie te gaan werken, doch dit neemt niet weg dat deze regeling het vrije verkeer van die laatste categorie van ambtenaren kan beperken, doordat deze hen kan belemmeren of

ervan kan weerhouden hun lidstaat van herkomst te verlaten om een betrekking te aanvaarden in een andere lidstaat, bij een instelling van de Unie of bij een andere internationale organisatie. Een dergelijke regeling beïnvloedt rechtstreeks de toegang van Cypriotische ambtenaren tot de arbeidsmarkt in andere lidstaten dan de Republiek Cyprus en kan daardoor het vrije verkeer van werknemers belemmeren (zie in die zin arrest *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 98 tot en met 100 en 103).

- 48 Bovendien heffen de bij wet 31 (I)/2012 ingevoerde en met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2004 in werking getreden wijzigingen van wet 97 (I)/1997 – die met name bepalen dat ambtenaren die een betrekking uitoefenen die recht geeft op een pensioen in de Cypriotische openbare dienst en die deze betrekking neerleggen om een vaste betrekking te gaan uitoefenen bij een instelling van de Unie, er recht op hebben dat de Cypriotische regering aan de Unie het bedrag betaalt van de kapitaalwaarde van de rechten die zij hebben verworven op basis van de pensioenregeling voor ambtenaren – niet elke vorm van belemmering van het vrije verkeer van de betrokken ambtenaren op, aangezien zij niet van toepassing zijn op de situatie van diegenen onder deze ambtenaren die besluiten om hun pensioenrechten niet over te dragen. Wanneer deze ambtenaren hun betrekking bij de Cypriotische openbare dienst neerleggen of hebben neergelegd voordat zij de leeftijd van 45 jaar hebben bereikt, verliezen zij immers hun pensioenrechten.
- 49 In dit verband kan de door de Republiek Cyprus aangevoerde omstandigheid dat voornoemde ambtenaren naast de forfaitaire som krachtens wet 97 [I]/1997 een pensioen kunnen ontvangen krachtens wet 59 [I]/2010 inzake de sociale zekerheid, wanneer zij voldoen aan de door die wet gestelde voorwaarden, niet het bestaan in twijfel trekken van de in het voorgaande punt van het onderhavige arrest vastgestelde belemmering.
- 50 In haar repliek heeft de Commissie er immers op gewezen, zonder op dit punt door de Republiek Cyprus te zijn weersproken, dat, anders dan in het geval van een ambtenaar die zijn betrekking na het bereiken van de leeftijd van 45 jaar heeft neergelegd, en die zowel krachtens wet 97 (I)/1997 als krachtens wet 59 (I)/2010 recht heeft op een pensioen, een ambtenaar die een pensioengevende betrekking uitoefent bij de Cypriotische openbare dienst en die, voordat hij de bovengenoemde leeftijd heeft bereikt, heeft besloten om deze betrekking neer te leggen om een betrekking te gaan uitoefenen bij een instelling van de Unie zonder zijn pensioenrechten te doen overdragen, geen recht heeft op een pensioen krachtens wet 97 (I)/1997.
- 51 Derhalve kan de Cypriotische regeling deze laatste categorie van ambtenaren ervan weerhouden Cyprus te verlaten om een beroepsactiviteit te gaan uitoefenen bij een instelling van de Unie, aangezien zij door het aanvaarden van een betrekking bij een dergelijke instelling geen aanspraak meer kunnen maken op een ouderdomsuitkering uit hoofde van het nationale socialezekerheidsstelsel waarop zij recht zouden hebben gehad indien hij deze betrekking niet hadden aanvaard (zie in die zin arresten *My*, C-293/03, EU:C:2004:821, punt 47; *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, punt 19, en *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, punt 16).
- 52 Afgezien van het feit dat het een door artikel 45 VWEU verboden belemmering vormt, is een dergelijk gevolg onaanvaardbaar in het licht van de plicht tot loyale samenwerking en bijstand die op de lidstaten tegenover de Unie rust en die tot uitdrukking komt in de verplichting van artikel 4, lid 3, VEU, om de vervulling van haar taak te vergemakkelijken (zie in die zin arrest *My*, C-293/03, EU:C:2004:821, punt 48).
- 53 Met betrekking tot het argument van de Republiek Cyprus dat de uit de bepalingen van artikel 27 van wet 97 (I)/1997 voortvloeiende belemmering van het vrije verkeer van werknemers wordt gerechtvaardigd door het feit dat verschillen in de voorwaarden voor toekenning van socialezekerheidsvoordelen het evenwicht van het stelsel in gevaar kunnen brengen en dat deze bepalingen, met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, beogen dat evenwicht te waarborgen, zij eraan herinnerd dat hoewel redenen van zuiver economische aard geen dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen die een beperking van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid rechtvaardigt (zie arresten *Verkooijen*, C-35/98, EU:C:2000:294, punt 48; *Kranemann*, C-109/04, EU:C:2005:187, punt 34, en *Thiele Meneses*, C-220/12, EU:C:2013:683, punt 43), een nationale regeling desalniettemin een gerechtvaardigde beperking van een fundamentele

vrijheid kan vormen, wanneer zij is ingegeven door economische belangen die een doelstelling van algemeen belang nastreven (zie arrest Essent e.a., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 52). Derhalve kan niet worden uitgesloten dat een ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel een dwingende reden van algemeen belang vormt die kan rechtvaardigen dat inbreuk wordt gemaakt op de bepalingen van het Verdrag inzake het recht van vrij verkeer van werknemers (zie in die zin arrest Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punt 41).

- 54 Volgens vaste rechtspraak staat het evenwel aan de bevoegde nationale autoriteiten om bij de vaststelling van een maatregel die afwijkt van een beginsel dat in het recht van de Unie is verankerd, in elk concreet geval te bewijzen dat deze maatregel geschikt is ter verzekering dat de genoemde doelstelling wordt verwezenlijkt en niet verder gaat dan daartoe nodig is. De rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, moeten gepaard gaan met deugdelijk bewijs of een onderzoek van de geschiktheid en evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel, alsmede met specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog. Een dergelijke objectieve, uitvoerige en cijfermatige analyse moet met behulp van ernstige, gelijklopende en bewijskrachtige gegevens kunnen aantonen dat er daadwerkelijk risico's voor verstoring van het evenwicht van het socialezekerheidsstelsel bestaan (zie met name arresten Commissie/België, C-254/05, EU:C:2007:319, punt 36, en Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, punt 71).
- 55 Vastgesteld moet worden dergelijke risico's in het onderhavige geval niet zijn aangetoond. De Cypriotische regering wijst slechts terloops op een risico van verstoring van het evenwicht van het socialezekerheidsstelsel en verklaart enkel dat de betrokken regeling voldoet aan de in het voorgaande punt van het onderhavige arrest bedoelde voorwaarde van evenredigheid.
- 56 Bijgevolg is de in casu aan de orde zijnde belemmering van het vrije verkeer van werknemers niet gerechtvaardigd.
- 57 Het beroep van de Commissie is derhalve gegrond.
- 58 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Republiek Cyprus, door niet over te gaan tot intrekking met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2004 van de in artikel 27 van wet 97 (I)1997 neergelegde, aan leeftijd gekoppelde, voorwaarde die werknemers ervan weerhoudt hun lidstaat van herkomst te verlaten om een beroepsactiviteit te gaan uitoefenen in een andere lidstaat, bij een instelling van de Europese Unie of bij een andere internationale organisatie, en die leidt tot ongelijke behandeling van enerzijds migrerende werknemers, daaronder begrepen diegenen die werkzaam zijn bij de instellingen van de Unie of bij een andere internationale organisatie, en anderzijds ambtenaren die hun beroepsactiviteit op Cyprus hebben uitgeoefend, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 45 en 48 VWEU en krachtens artikel 4, lid 3, VEU.

Kosten

- 59 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Cyprus in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

- 1) **De Republiek Cyprus is, door niet over te gaan tot intrekking met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2004 van de in artikel 27 van wet 97 (I)1997 inzake de pensioenen neergelegde, aan leeftijd gekoppelde, voorwaarde die werknemers ervan weerhoudt hun lidstaat van herkomst te verlaten om een beroepsactiviteit te gaan uitoefenen in een andere lidstaat, bij een instelling van de Europese Unie of bij een andere internationale organisatie, en die leidt tot ongelijke behandeling van enerzijds migrerende**

werknemers, daaronder begrepen diegenen die werkzaam zijn bij de instellingen van de Europese Unie of bij een andere internationale organisatie, en anderzijds ambtenaren die hun beroepsactiviteit op Cyprus hebben uitgeoefend, de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 45 en 48 VWEU en krachtens artikel 4, lid 3, VEU.

2) De Republiek Cyprus wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen

* Procestaal: Grieks.