



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 21. december 2016¹

Sag C-258/14

Eugenia Florescu m.fl.
mod
Casa Județeană de Pensii Sibiu,
Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale,
Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale,
Statul român,
Ministerul Finanțelor Publice

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse — EU-retlige principper — socialpolitik og ligebehandling — retssikkerhedsprincippet og princippet om EU-rettens forrang — national lovgivning, der tillader genoptagelse af endelige afgørelser i tilfælde af tilsidesættelse af EU-rettens forrang, men udelukkende på det forvaltningsretlige område (ikke vedrørende andre tvister) — national lovgivning, der forbyder kumulering af alderspension med lønindtægter — den rumænske forfatningsdomstols fortolkning af denne lovgivning, som kan give anledning til forskelsbehandling mellem personer, hvis mandat tidsmæssigt er fastsat i forfatningen, og andre retsembedsmænd«

1. I den foreliggende sag har Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien) forelagt Domstolen flere præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt en national foranstaltning, der forbyder kumulering af nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, er forenelig med EU-retten, når indtægten overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

2. Denne domstol ønsker bl.a. oplyst, om bestemmelserne i direktiv 2000/78/EF² og i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder³ er til hinder for en sådan foranstaltning.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16).

3 — Herefter »chartret«.

3. Disse spørgsmål giver Domstolen lejlighed til at foretage en vurdering af arten af det aftalememorandum mellem Det Europæiske Fællesskab og Rumænien, der blev undertegnet i Bukarest og i Bruxelles den 23. juni 2009⁴, for at afgøre, om dette memorandum kan anses for at være en retsakt udstedt af institutionerne som omhandlet i artikel 267 TEUF. De nævnte spørgsmål vil endvidere give Domstolen anledning til at undersøge, om den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning kan anses for en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

4. Jeg vil i dette forslag til afgørelse forklare grundene til, at aftalememorandummet efter min opfattelse skal anses for en retsakt udstedt af Den Europæiske Unions institutioner som omhandlet i artikel 267 TEUF og således kan undergives Domstolens fortolkning. Jeg vil redegøre for, hvorfor dette memorandum efter min opfattelse skal fortolkes således, at det ikke stiller krav om vedtagelsen af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der forbyder kumulering af nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægten overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

5. Jeg vil endvidere forklare, hvorfor chartrets artikel 17 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en sådan national lovgivning.

6. Jeg vil derefter redegøre for grundene til, at artikel 2, stk. 2, i direktiv 2000/78 efter min opfattelse skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på denne nationale lovgivning.

7. Endelig vil jeg foreslå Domstolen at fastslå, at chartrets artikel 47 samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke er til hinder for, at en national ret kan genoptage en endelig retsafgørelse, der er afsagt inden for rammerne af et civilt søgsmål, når denne afgørelse viser sig ikke at være forenelig med den fortolkning af EU-retten, som Domstolen har anlagt, selv om en sådan mulighed findes med hensyn til de endelige retsafgørelser, der ikke er forenelige med EU-retten, og som er afsagt inden for rammerne af en forvaltningsretlig sag.

I – Retsforskrifter

A – EU-retten

1. Den primære ret

a) Chartret

8. Chartrets artikel 17, stk. 1, med overskriften »Ejendomsret« bestemmer:

»Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«

4 — Herefter »aftalememorandummet«. (Dette memorandum er tilgængeligt på følgende adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15409_en.pdf). Det bemærkes, at den engelske version af Rådets forordning (EF) nr. 332/2002 af 18.2.2002 om indførelse af en mekanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne (EFT 2002, L 53, s. 1), som ændret ved forordning (EF) nr. 431/2009 af 18.5.2009 (EFT 2009, L 128, s. 1), anvender udtrykket »memorandum of understanding«. Da udtrykket »protocole d'accord« (aftalememorandum) imidlertid anvendes i den franske version af denne forordning, vil jeg af konsekvenshensyn anvende dette sidstnævnte udtryk.

9. Chartrets artikel 51, der definerer chartrets anvendelsesområde, bestemmer:

»1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.«

b) EU-traktaten

10. Artikel 6, stk. 1, første og andet afsnit, TEU bestemmer:

»Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret [...] af 7. december 2000 som tilpasset den 12. december 2007 i Strasbourg, der har samme juridiske værdi som traktaterne.

Chartrets bestemmelser udvider ikke på nogen måde Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.«

c) EUF-traktaten

11. Artikel 143 TEUF bestemmer:

»1. I tilfælde af at en medlemsstat med dispensation har vanskeligheder eller alvorligt trues af vanskeligheder med hensyn til sin betalingsbalance, enten som følge af uligevægt på dens globale betalingsbalance eller som følge af arten af den valuta, den råder over, og navnlig når disse vanskeligheder vil kunne bringe det indre markeds funktion eller virkeliggørelsen af den fælles handelspolitik i fare, indleder Kommissionen straks en undersøgelse af situationen i den pågældende stat og af de foranstaltninger, som denne har truffet eller kan træffe i henhold til bestemmelserne i traktaterne under anvendelse af alle til rådighed stående midler. Kommissionen angiver de foranstaltninger, som den henstiller til den pågældende stat at træffe.

Såfremt de af en medlemsstat med dispensation trufne forholdsregler og de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger viser sig utilstrækkelige til at afhjælpe de opståede eller truende vanskeligheder, skal Kommissionen efter at have indhentet udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg rette henstilling til Rådet om gensidig bistandsydelse og passende former herfor.

Kommissionen holder regelmæssigt Rådet underrettet om situationen og dens udvikling.

2. Rådet træffer afgørelse om ydelse af gensidig bistand; det udsteder direktiver eller vedtager afgørelser, som fastlægger vilkårene for og den nærmere udformning af denne bistand. Den gensidige bistand kan især gå ud på:

- a) fælles optræden over for andre internationale organisationer, til hvilke medlemsstater med dispensation kan henvende sig
- b) foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå omlægninger i samhandelen, når den medlemsstat med dispensation, der er i vanskeligheder, opretholder eller genindfører kvantitative restriktioner over for tredjelande

c) ydelse af kreditter i begrænset omfang fra de øvrige medlemsstater under forbehold af deres samtykke.

3. Godkender Rådet ikke den gensidige bistand, hvorom Kommissionen har rettet henstilling, eller er den ydede bistand og de trufne foranstaltninger utilstrækkelige, bemyndiger Kommissionen den medlemsstat med dispensation, der er i vanskeligheder, til at træffe beskyttelsesforanstaltninger på de vilkår og i den nærmere udformning, som Kommissionen fastsætter.

Rådet kan tilbagekalde denne bemyndigelse og ændre vilkårene for og udformningen af beskyttelsesforanstaltningerne.«

2. Den afledte ret

a) Forordning nr. 332/2002, beslutning 2009/458/EF og beslutning 2009/459/EF

12. Forordning nr. 332/2002 fastsætter de nærmere regler vedrørende den mekanisme for gensidig bistand, der er fastsat i artikel 143 TEUF.

13. Denne forordnings artikel 1 har således følgende ordlyd:

»1. Der indføres en fællesskabsmekanisme for mellemfristet finansiel støtte, der giver mulighed for at yde lån til en eller flere medlemsstater, som har vanskeligheder eller alvorligt trues af vanskeligheder med hensyn til betalingsbalancens løbende poster eller kapitalposter. Kun medlemsstater, som ikke har vedtaget euroen, kan omfattes af denne fællesskabsmekanisme.

Den samlede hovedstol for de lån, der kan ydes medlemsstaterne i henhold til denne mekanisme, er begrænset til 50 mia. EUR.

2. Med henblik herpå er Kommissionen bemyndiget til på Det Europæiske Fællesskabs vegne i overensstemmelse med den afgørelse, som Rådet træffer i henhold til artikel 3 og efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, at optage lån på kapitalmarkederne eller i finansielle institutioner.«

14. Den nævnte forordnings artikel 3 er affattet som følger:

»1. Mekanismen for mellemfristet finansiel støtte kan bringes i anvendelse af Rådet på foranledning af:

- a) Kommissionen, som handler i henhold til traktatens artikel 119 og efter samråd med den medlemsstat, som ønsker at få adgang til en fællesskabsfinansiering
- b) en medlemsstat, som har vanskeligheder eller alvorligt trues af vanskeligheder med hensyn til betalingsbalancens løbende poster eller kapitalposter.

2. Den medlemsstat, der ønsker at få adgang til mellemfristet finansiel støtte, drøfter med Kommissionen en vurdering af sine finansieringsbehov og forelægger et udkast til genopretningsprogram for Kommissionen og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg. Efter en undersøgelse af situationen i den pågældende medlemsstat og af det genopretningsprogram, som medlemsstaten forelægger til støtte for sin anmodning, træffer Rådet, i princippet under samme samling, afgørelse om:

- a) ydelse af et lån eller en passende finansieringsfacilitet, beløbets størrelse samt den gennemsnitlige løbetid

- b) de økonomisk-politiske betingelser, der knyttes til den mellemfristede finansielle støtte med henblik på at genskabe eller sikre en holdbar betalingsbalancesituation
- c) de vilkår, der knyttes til lånet eller finansieringsfaciliteten, som i princippet udbetales eller aktiveres successivt, idet frigørelsen af hver rate er betinget af, at der foretages en kontrol af de resultater, der er opnået i forbindelse med iværksættelsen af programmet i forhold til de fastsatte mål.«

15. Artikel 3a i forordning nr. 332/2002 bestemmer:

»Kommissionen og den pågældende medlemsstat indgår et aftalememorandum, der præciserer de betingelser, der er vedtaget af Rådet i henhold til artikel 3. Kommissionen fremsender aftalememorandummet til Europa-Parlamentet og Rådet.«

16. Det fremgår af artikel 1 i beslutning 2009/458/EF⁵, at Fællesskabet yder gensidig bistand til Rumænien i henhold til artikel 143 TEUF. Det fremgår endvidere af beslutning 2009/459/EF⁶, at Fællesskabet yder Rumænien et mellemfristet lån på højst 5 mia. EUR⁷.

17. Artikel 2, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Bistanden forvaltes af Kommissionen i overensstemmelse med Rumæniens tilsagn og Rådets henstillinger, bl.a. de landespecifikke henstillinger i sammenhæng med gennemførelsen af det nationale reformprogram og konvergensprogrammet.

2. Kommissionen aftaler med de rumænske myndigheder og efter at have hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg de nærmere økonomisk-politiske vilkår, der er knyttet til den finansielle bistand, jf. artikel 3, stk. 5 [i samme beslutning]. Disse vilkår nedfældes i et aftalememorandum i overensstemmelse med de i stk. 1 omhandlede tilsagn og henstillinger. [...].«

18. Efter vedtagelsen af disse beslutninger blev aftalememorandummet undertegnet.

19. Dette aftalememorandums punkt 5, litra d), med overskriften »Strukturelle reformer« indeholder henstillinger vedrørende de foranstaltninger, der har til formål at forbedre den offentlige forvaltnings produktivitet og effektivitet og at øge kvaliteten af den offentlige forvaltning inden for flere områder, herunder for så vidt angår beslutningsprocesser, ansvarsfordelingen mellem institutioner, den interne organisering af de væsentligste ministerier og anvendelsesområdet for og ansvarsforholdene forbundet med gennemførelsen og tilpasningen af personaleniveauet og forvaltningen af menneskelige ressourcer.

b) Direktiv 2000/78

20. Det fremgår af artikel 1 i direktiv 2000/78, at formålet med dette direktiv er, med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne, at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

21. Dette direktivs artikel 2, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af nogen af de i artikel 1 anførte grunde.

5 — Rådets beslutning af 6.5.2009 om gensidig bistand til (EUT 2009, L 150, s. 6).

6 — Rådets beslutning af 6.5.2009 om mellemfristet finansiell bistand fra Fællesskabet til Rumænien (EUT 2009, L 150, s. 8).

7 — Denne beslutnings artikel 1, stk. 1.

2. I henhold til stk. 1

- a) foreligger der direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde behandles ringere, end en anden i en tilsvarende situation bliver, er blevet eller ville blive behandlet
- b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med en bestemt religion eller tro, et bestemt handicap, personer, som tilhører en bestemt aldersgruppe, eller personer med en bestemt seksuel orientering, særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre:
 - i) den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige [...]«

B – Rumænsk ret

22. I henhold til artikel 83 i legea n° 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor (lov nr. 303/2004 om statuten for dommere og anklagere) af 28. juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 826, af 13.9.2005) var det udelukkende tilladt at kumulere funktionen som retsmedsmand og funktionen som universitetslærer. Det fremgår endvidere af denne lov, at dommere og anklagere, som fratræder i forbindelse med pensionering, må kumulere deres alderspension med indtægter fra erhvervsmæssig beskæftigelse uanset størrelsen af disse indtægter.

23. Legea n° 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 761, af 9.11.2009 (lov nr. 329/2009 om omorganisering af visse myndigheder og offentlige institutioner, rationalisering af de offentlige udgifter, handelsstøtte og overholdelse af rammeaftaler med Europa-Kommissionen og Den Internationale Valutafond))⁸ blev vedtaget den 5. november 2009.

24. Det fremgår af denne lovs artikel 2, at de ved denne lov indførte foranstaltninger er af ekstraordinær karakter og sigter mod at afbøde konsekvenserne af finanskrisen og opfylde forpligtelserne i medfør af aftalememorandummet og standby-aftalen indgået mellem Rumænien, Kommissionen og Den Internationale Valutafond (herefter »IMF«).

25. Den nævnte lov fastsatte bl.a. bestemmelse om nedsættelse af lønningerne, og denne foranstaltning blev anvendt i forhold til undervisningen på universiteterne. Det fremgår af samme lovs artikel 3, at de i henhold til aftalememorandummet vedtagne foranstaltninger har til formål at overvinde finanskrisen. De består i at foretage en reduktion af personaleomkostningerne inden for den offentlige forvaltning gennem en nedsættelse af lønningerne og en omorganisering eller nedlæggelse af myndigheder eller offentlige institutioner i forbindelse med, at der sker en ny opdeling af disse myndigheder og institutioner ved overtagelse, fusion, spaltning eller personalenedskæringer.

26. Det er ifølge artikel 17-26 i lov nr. 329/2009 ikke tilladt at kumulere nettopension med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægtsniveauet overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

⁸ — Herefter »lov nr. 329/2009«.

27. Det fremgår nærmere bestemt af denne lovs artikel 17, at de pensionsberettigede, som er optaget i det offentlige pensionssystem eller i pensionsordninger, der ikke er integreret i det offentlige system, og som oppebærer indtægter som ansat eller i givet fald indkomst, der ifølge loven sidestilles med aflønning som ansat, fra udøvelsen af beskæftigelse på grundlag af en individuel arbejdskontrakt, et tjenesteydelsesforhold eller et udnævnelsesdokument i henhold til lov hos en myndighed eller en central eller lokal offentlig institution, uanset hvorledes denne institution finansieres, og i hvilket omfang den befinder sig i et underordningsforhold i forhold til en uafhængig offentlig instans, et nationalt selskab, et aktieselskab eller et kommercielt selskab, hvor hele eller mere end halvdelen af selskabskapitalen tilhører staten eller en administrativ eller regional enhed, må kumulere deres nettopension med de nævnte indtægter, forudsat at indtægtsniveauet ikke overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget, og som er godkendt i henhold til lov om statens socialsikringsbudget.

28. Den nævnte lovs artikel 18 bestemmer, at pensionister, der er omfattet af denne lovs artikel 17, og som udøver beskæftigelse på grundlag af en individuel arbejdskontrakt, et tjenesteydelsesforhold eller et udnævnelsesdokument, inden 15 dage efter datoen for ikrafttrædelse af det kapitel, som den nævnte bestemmelse indgår i, skriftligt skal meddele, om de vælger enten at afbryde pensionsudbetalingerne i den periode, hvor de udøver beskæftigelsen, eller at bringe arbejds- eller tjenesteydelsesforholdet eller udnævnelsesdokumentet til ophør, såfremt den oppebårne nettopension overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn.

29. Endelig fremgår det af artikel 20 i lov nr. 329/2009, at den manglende opfyldelse af denne forpligtelse til at meddele valget inden den fastlagte frist indebærer, at arbejdsforholdet i kraft af den individuelle arbejdskontrakt eller udnævnelsesdokumentet samt tjenesteydelsesforholdene ophører.

30. Der henvises hverken i denne lov eller i aftalememorandummet til retsinstanser, anklagemyndigheden, pensionerede dommere eller anklagere.

31. Det fremgår af artikel 21 i legea n° 554/2004 contenciosului administrativ (lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager)⁹ af 2. december 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1 154, af 7.12.2004), at afsigelse af domme, der bliver endelige og retskraftige, og som er i strid med princippet om EU-rettens forrang som reguleret ved artikel 148, stk. 2, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, i den rumænske forfatning, som bekendtgjort på ny, udgør grundlag for genoptagelse.

II – De faktiske omstændigheder

32. Sagsøgerne er retsembedsmænd, der efter deres ansættelse inden for retsvæsenet har udøvet beskæftigelse som universitetslærere ved det juridiske fakultet, idet de fik adgang til disse stillinger gennem en udvælgelsesprøve. Sagsøgerne udøvede således sideløbende funktionen som retsembedsmand og funktionen som universitetsunderviser.

33. Sagsøgerne blev pensioneret i 2009 fra funktionen som retsembedsmænd og fortsatte med at undervise på universitet. Denne kumulering af alderspension, der var optjent i en offentlig stilling, med løn, der også hidrørte fra en offentlig stilling, var tilladt, uanset hvilket indtægtsniveau, der var forbundet med denne erhvervsmæssige beskæftigelse.

9 — Herefter »lov nr. 554/2004«.

34. Efter ikrafttrædelsen af lov nr. 329/2009 havde sagsøgerne ikke længere mulighed for at kumulere deres pension som retsbedsmænd med den løn, som de oppebar fra universitetet, såfremt pensionen oversteg niveauet for den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der dannede grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget. Den forelæggende ret har anført, at der på datoen for indførelsen af dette forbud ikke i landet var flere end ti dommere og anklagere, der kumulerede bidragspligtig pension som retsbedsmænd med løn som universitetsunderviser.

35. Ved dom af 4. november 2009 fastslog Curtea Constituțională (forfatningsdomstolen i Rumænien), at lov nr. 329/2009 var i overensstemmelse med forfatningen.

36. Casa Județeană de Pensii Sibiu (socialsikringskassen i Sibiu, Rumænien) besluttede den 28. december 2009 at suspendere udbetalingen af den pension, som hver sagsøger var blevet tildelt.

37. Ved stævning af 1. marts 2010 anlagde sagsøgerne sag ved Tribunalul Sibiu (retten i første instans i Sibiu, Rumænien) bl.a. med påstand om annullation af afgørelsen af 28. december 2009. Ved dom af 3. maj 2012 forkastede denne ret det af sagsøgerne anlagte søgsmål.

38. Sagsøgerne iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia) og nedlagde på ny påstand om, at Domstolen skulle forelægges en anmodning om fortolkning. Ved dom af 9. november 2012 forkastede Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (appeldomstolen i Alba Iulia, afdelingen for sager om arbejds konflikter og social sikring, Rumænien) appellen.

39. Sagsøgerne har for den forelæggende ret nedlagt påstand om genoptagelse af denne dom, idet de navnlig er af den opfattelse, at den domstol, der har afsagt denne, i den nævnte dom ikke redegjorde for grundene til, at den afslog at give direkte virkning til og tillægge EUF-traktatens bestemmelser forrang, og at den afslog at anvende den relevante praksis fra Domstolen.

III – De præjudicielle spørgsmål

40. Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia) har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Kan [aftalememorandummet] anses for at være en retsakt, en beslutning, en meddelelse osv., som ifølge Domstolens praksis [dom af 3.2.1976, Manghera m.fl., (59/75, EU:C:1976:14), og af 20.3.1997, Frankrig mod Kommissionen, (C-57/95, EU:C:1997:164)] har juridisk værdi og kan fortolkes af Den Europæiske Unions Domstol?
- 2) I bekræftende fald, skal [aftalememorandummet] da fortolkes således, at [...] Kommissionen – med henblik på at afbøde konsekvenserne af finanskrisen gennem reduktion af personaleomkostningerne – lovligt må pålægge vedtagelsen af en national lov, som fratager en person retten til bidragspligtig pension, der er optjent gennem mere end 30 år, og som er fastlagt lovligt og oppebåret inden lovens indførelse, fordi personen oppebærer løn for en anden aktivitet udøvet i kraft af en anden arbejdskontrakt end den, ifølge hvilken personen er pensioneret?
- 3) Skal [aftalememorandummet] fortolkes således, at [...] Kommissionen – med henblik på at afbøde konsekvenserne af finanskrisen – lovligt må pålægge vedtagelsen af en national lov, hvorefter en person fuldstændigt og tidsbegrænset fratages retten til bidragspligtig pension, der er optjent gennem mere end 30 år, og som er fastlagt lovligt og oppebåret inden lovens indførelse, fordi personen oppebærer løn for en anden aktivitet udøvet i kraft af en anden arbejdskontrakt end den, ifølge hvilken personen er pensioneret?

- 4) Skal memorandummet in integrum, og især punkt 5, litra d), om omorganisering og forbedring af den offentlige forvaltnings effektivitet, fortolkes således, at [...] Kommissionen – med henblik på at afbøde konsekvenserne af finanskrisen – lovligt har pålagt vedtagelsen af en national lov, hvorefter pensionerede offentlige funktionærer ikke må kumulere pension med løn?
- 5) Kan [chartrets] artikel 17, 20, 21 og 47 [...], artikel 6 [TEU], artikel 110 [TEUF], retssikkerhedsprincippet som fastlagt i EU-retten og Den Europæiske Unions Domstols praksis fortolkes således, at de er til hinder for en bestemmelse, såsom artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004, ifølge hvilken alene nationale retsafgørelser på forvaltningsrettens område kan genoptages i tilfælde af tilsidesættelse af princippet om EU-rettens forrang, hvorimod nationale retsafgørelser på andre områder (det civil-, straffe- og handelsretlige område) i tilfælde af tilsidesættelse af samme princip om EU-rettens forrang ikke kan genoptages?
- 6) Er artikel 6 TEU til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter udbetaling af pension til retsembedsmænd fastlagt på grundlag af deres indbetalinger gennem mere end 30 års ansættelse inden for retsvæsenet er betinget af ophøret af deres arbejdskontrakt som universitetslærer i jura?
- 7) Er artikel 6 TEU, [chartrets] artikel 17, stk. 1, [...] og Den Europæiske Unions Domstols praksis til hinder for bestemmelser, som fratager den berettigede retten til pension, selv om denne pension er fastlagt på grundlag af indbetalinger gennem mere end 30 år, mens retsembedsmændene for deres aktivitet som universitetslærer særskilt har indbetalt og fortsat indbetaler til pension?
- 8) Er artikel 6 TEU, bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78 om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og Den Europæiske Unions Domstols praksis til hinder for en dom afsagt af forfatningsdomstolen i en medlemsstat, som – i forbindelse med vurdering af, om en lov er forenelig med forfatningen – fastslår, at alene personer udnævnt i kraft af et mandat har ret til at kumulere pension med løn, hvorimod denne ret ikke tilkendes retsembedsmænd, der således ikke må oppebære pension fastlagt på grundlag af individuelle indbetalinger gennem mere end 30 år, fordi de sidstnævnte har fortsat deres undervisningsaktivitet som universitetslærer i jura?
- 9) Er artikel 6 TEU og Den Europæiske Unions Domstols praksis til hinder for bestemmelser, hvorefter udbetaling af retsembedsmændenes pension fastlagt på grundlag af indbetalinger gennem mere end 30 år er tidsubegrænset betinget af ophøret som universitetslærer?
- 10) Er artikel 6 TEU og Den Europæiske Unions Domstols praksis til hinder for bestemmelser, som påvirker den rimelige balance mellem beskyttelse af personers ejendom og det almene hensyn, idet kun en bestemt kategori af personer tvinges til at miste retten til retsembedsmændenes pension, fordi de er ansat som universitetslærere?«

IV – **Bedømmelse**

41. For at kunne give den forelæggende ret et nyttigt svar, vil jeg foreslå Domstolen at omformulere de forelagte spørgsmål på følgende måde.

42. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål oplyst, om aftalememorandummet kan anses for en retsakt udstedt af Unionens institutioner som omhandlet i artikel 267 TEUF, og om det i bekræftende fald kan undergives Domstolens fortolkning.

43. Den forelæggende ret ønsker med det andet til det fjerde spørgsmål oplyst, om dette aftalememorandum i tilfælde af, at det første spørgsmål besvares bekræftende, kan pålægge vedtagelsen af en national lov som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, såfremt indtægtsniveauet for denne beskæftigelse overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

44. Den forelæggende ret ønsker med det sjette, det syvende, det niende og det tiende spørgsmål i det væsentlige oplyst, om artikel 6 TEU og chartrets artikel 17, 20 og 21 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, såfremt denne indtægt overstiger et vist niveau.

45. Jeg forstår det ottende spørgsmål således, at den forelæggende ret i det væsentlige anmoder Domstolen om at afgøre, om artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det for personer, der er ansat i den offentlige sektor, ikke er tilladt at kumulere nettopension med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, såfremt indtægtsniveauet overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget, når denne lovgivning ikke finder anvendelse på personer, der er ansat i den offentlige sektor, og som i tilfælde af kumulation oppebærer indtægter i forbindelse med udøvelsen af et mandat, der er fastsat i den rumænske forfatning.

46. Endelig ønsker den forelæggende ret med det femte spørgsmål i det væsentlige oplyst, om chartrets artikel 47, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter alene endelige og retskraftige retsafgørelser, der er afsagt inden for rammerne af en forvaltningsretlig sag, kan genoptages i tilfælde af tilsidesættelse af princippet om EU-rettens forrang, hvorimod afgørelser på andre områder, såsom det civil-, straffe- og handelsretlige område, ikke kan genoptages.

A – Om det første spørgsmål vedrørende Domstolens kompetence til at fortolke aftalememorandummet

47. Den forelæggende rets første spørgsmål har i realiteten til formål at fastlægge, om et aftalememorandum som det i hovedsagen omhandlede henhører under de retsakter, der udstedes af Unionens institutioner, som omhandlet i artikel 267, litra b), TEUF, og således gør det muligt for Domstolen at anlægge en fortolkning heraf.

48. Jeg erindrer om, at det fremgår af denne artikel, at Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer. Domstolen har fastslået, at denne bestemmelse tillægger den »en kompetence til *uden undtagelse* at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra [Unionens] institutioner«¹⁰.

10 — Jf. dom af 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 8) og af 11.5.2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, præmis 36). Min fremhævelse.

49. Der kan efter min opfattelse i denne forbindelse ikke herske tvivl om, at aftalememorandummet udgør en retsakt udstedt af institutionerne. Aftalememorandummet er nemlig vedtaget på grundlag af artikel 143 TEUF, der tillægger Unionen kompetence til at sikre forpligtelser over for en medlemsstat. Det fremgår således af denne artikel, at der kan ydes gensidig bistand til en medlemsstat, der har vanskeligheder eller alvorligt trues af vanskeligheder med hensyn til sin betalingsevne, idet Kommissionen vedtager en henstilling om at yde denne gensidige bistand, som Rådet godkender ved afgørelse.

50. Forordning nr. 332/2002 fastsætter således de nærmere betingelser for at anvende den mekanisme for gensidig bistand, der er fastsat i den nævnte artikel. Det fremgår bl.a. af denne forordnings artikel 1, stk. 2, at Kommissionen er bemyndiget til på Det Europæiske Fællesskabs vegne i overensstemmelse med den afgørelse, som Rådet træffer i henhold til artikel 3 og efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, at optage lån på kapitalmarkederne eller i finansielle institutioner.

51. Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 3a, første punktum, at Kommissionen og den pågældende medlemsstat indgår et aftalememorandum, der præciserer de betingelser, der er vedtaget af Rådet i henhold til artikel 3 i samme forordning. Det aftalememorandum, der er indgået mellem Det Europæiske Fællesskab og Rumænien, blev netop indgået i henhold til denne procedure, idet Rådet vedtog to afgørelser, hvorved der henholdsvis blev ydet gensidig bistand til Rumænien i henhold til artikel 143 TEUF¹¹ og et mellemfristet lån på højst 5 mia. EUR til denne medlemsstat¹².

52. Aftalememorandummet er således konkretiseringen af en forpligtelse, der består mellem Unionen og en medlemsstat, vedrørende et økonomisk program, som er forhandlet mellem disse parter, og hvorved denne medlemsstat forpligter sig til at overholde på forhånd fastsatte økonomiske mål for at kunne modtage finansiel bistand fra Unionen under forudsætning af, at den overholder denne forpligtelse.

53. Det er korrekt, således som Kommissionen bemærkede under retsmødet, at aftalememorandummet ikke har bindende retsvirkninger. Den præjudicielle procedure, der er fastsat i artikel 267 TEUF, kræver, i modsætning til betingelserne for at antage et annullationssøgsmål til realitetsbehandling i henhold til artikel 263 TEUF, imidlertid ikke, at den retsakt, der skal fortolkes, har til formål at skabe retsvirkninger. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende retsakt udgør »[en retsakt] udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer«. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at en anmodning om præjudiciel afgørelse også kan vedrøre Unionens ikke-bindende retsakter¹³.

54. Aftalememorandummets særlige karakter er således ikke til hinder for, at Domstolen kan anlægge en fortolkning heraf inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse.

55. Jeg er derfor af den opfattelse, at aftalememorandummet skal anses for en retsakt udstedt af Unionens institutioner som omhandlet i artikel 267 TEUF, og at Domstolen har kompetence til at anlægge en fortolkning heraf.

B – Om det andet til det fjerde spørgsmål vedrørende fortolkningen af aftalememorandummet

56. Den forelæggende ret ønsker med disse spørgsmål oplyst, om aftalememorandummet kan pålægge vedtagelsen af en national lov som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, såfremt indtægtsniveauet for denne beskæftigelse overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

11 — Jf. beslutning 2009/458.

12 — Jf. beslutning 2009/459.

13 — Jf. dom af 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 8) og af 8.4.1992, Wagner (C-94/91, EU:C:1992:181, præmis 16 og 17).

57. Som jeg har nævnt i punkt 52 i dette forslag til afgørelse, gør aftalememorandummet tildelingen af finansiel bistand fra Fællesskabet betinget af, at Rumænien overholder de økonomiske forpligtelser, som denne medlemsstat har påtaget sig. Det fremgår i denne forbindelse af dette memorandum punkt 5, første afsnit, at betaling af hver rate sker på betingelse af, at den rumænske regering gennemfører det økonomiske program. Der er for hver rate fastsat specifikke kriterier for den økonomiske politik, som er præciseret i bilag I til det nævnte memorandum.

58. I aftalememorandummet defineres endvidere de generelle mål for det økonomiske program, som Rumænien har udfærdiget. Selv om det er korrekt, at det fremgår af dette memorandum, at pensionsystemet skal ændres, idet der angives visse konkrete foranstaltninger, såsom udsættelse af pensionsalderen eller indeksring af pensionen i den offentlige sektor i forhold til forbrugerpriserne¹⁴, skal det bemærkes, at der ikke på noget tidspunkt omtales et forbud mod kumulering af pension fra den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner.

59. Som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg¹⁵, tilkommer det de rumænske myndigheder at gennemføre de foranstaltninger, som den finder passende og nødvendige for at opfylde de generelle mål, der er fastsat i aftalememorandummet.

60. Det følger heraf, at dette memorandum skal fortolkes således, at det ikke foreskriver vedtagelsen af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægten overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

C – Om det sjette, det syvende, det niende og det tiende spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 6 TEUF og chartrets artikel 17, 20 og 21

61. Den forelæggende ret ønsker med det sjette, det syvende, det niende og det tiende spørgsmål i det væsentlige oplyst, om artikel 6 TEU og chartrets artikel 17, 20 og 21 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når denne indtægt overstiger et vist niveau.

62. Det skal i denne forbindelse først bemærkes, at de krav, der må stilles til beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, er bindende for medlemsstaterne i alle tilfælde, hvor de skal anvende EU-retten¹⁶.

63. De grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan nemlig anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Det er af denne grund, at Domstolen allerede har udtalt, at den ikke kan bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen derimod inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte¹⁷.

14 – Jf. det nævnte memorandum punkt 5, litra b), fjerde afsnit.

15 – Jf. indlæggets punkt 25.

16 – Jf. dom af 11.10.2007, Möllendorf og Möllendorf-Niehuus (C-117/06, EU:C:2007:596, præmis 78), og kendelse af 7.3.2013, Sindicato dos Bancários do Norte m.fl. (C-128/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:149, præmis 10).

17 – Jf. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19). Jf. ligeledes, for en nyere retspraksis, dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

64. Spørgsmålet er således, om lov nr. 329/2009 i det foreliggende tilfælde udgør en gennemførelse af aftalememorandummet som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, og den deri nævnte retspraksis.

1. Om anvendelsen af chartret

65. Lov nr. 329/2009 blev vedtaget for netop at sikre overholdelsen af de forpligtelser, som Rumænien havde påtaget sig over for Fællesskabet, og som fremgår af aftalememorandummet, hvilket udtrykkeligt fremgår af ordlyden af denne lov, der har overskriften »Lov om omorganisering af visse myndigheder og offentlige institutioner, rationalisering af de offentlige udgifter, handelsstøtte og overholdelse af rammeaftaler med [...] Kommissionen og [IMF]«.

66. Det fremgår endvidere utvetydigt af den nævnte lovs artikel 2, at de ved denne lov indførte foranstaltninger er af ekstraordinær karakter og sigter mod at afbøde konsekvenserne af finanskrisen og opfylde forpligtelserne i medfør af aftalememorandummet mellem Rumænien, Kommissionen og IMF.

67. Som jeg har anført i punkt 49-52 i dette forslag til afgørelse, er dette aftalememorandum en konkretisering af den procedure, der følger af artikel 143 TEUF. Rådet har på dette grundlag vedtaget to beslutninger, heriblandt beslutning 2009/459, der fastsætter, at hver yderligere rate af den finansielle bistand frigives, når der er sket en tilfredsstillende gennemførelse af den rumænske regerings nye økonomiske program, idet de nærmere vilkår for dette program er fastsat i det nævnte aftalememorandum¹⁸.

68. Jeg bemærker, at det blandt disse vilkår af aftalememorandummets artikel 5, litra a), fremgår, at der skal foretages en nedskæring i antallet af offentligt ansatte, og at det af samme punkts litra b), fjerde afsnit, fremgår, at pensionssystemets centrale parametre skal reformeres for på lang sigt at forbedre de offentlige finanser.

69. Det følger af det ovenstående, at lov nr. 329/2009 blev vedtaget for at gennemføre de forpligtelser, som Rumænien havde påtaget sig i aftalememorandummet, der, således som det fremgår af punkt 49-52 i dette forslag til afgørelse, udgør en del af EU-retten. Sagsøgerne i hovedsagen befinder sig således i en situation, der er omfattet af EU-retten.

70. Det er i denne forbindelse ikke af betydning, at aftalememorandummet overlader Rumænien et råderum til at beslutte, hvilke foranstaltninger der bedst kan sikre overholdelsen af de nævnte forpligtelser, således som den foranstaltning, der er genstand for hovedsagen, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægten overstiger et vist niveau. Efter min opfattelse er de mål, der er nævnt i artikel 3, stk. 5, i beslutning 2009/459 og i aftalememorandummet, tilstrækkeligt præcise og klare til at udgøre specifikke EU-retlige bestemmelser på området og ikke simple henstillinger, som Rådet har vedtaget i henhold til artikel 126 TEUF, og som er rettet til de medlemsstater, hvis offentlige underskud anses for uforholdsmæssigt.

71. Følgelig er det min opfattelse, at lov nr. 329/2009 gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, og at chartret derfor finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

18 — Jf. denne beslutnings artikel 3, stk. 5.

2. Om tilsidesættelsen af chartrets artikel 17, 20 og 21

72. Jeg vil indledningsvis bemærke, at min bedømmelse udelukkende vil omhandle chartrets artikel 17. Det bemærkes nemlig, at den forelæggende ret for så vidt angår chartrets artikel 20 og 21 har begrænset sig til blot at nævne disse artikler i de præjudicielle spørgsmål uden imidlertid at forklare, hvorledes den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning tilsidesætter disse artikler.

73. Chartrets artikel 17 bestemmer, at »[e]nhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet«.

74. Med henblik på at fastlægge rækkevidden af den grundlæggende ejendomsret skal der bl.a. tages hensyn til artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, hvor denne ret er fastslået¹⁹. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i denne forbindelse flere gange haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmål vedrørende retten til pension.

75. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har således fastslået, at »[denne artikel] ikke skaber en ret til at erhverve ejendom. [Den] fastsætter ikke på nogen måde begrænsninger for de kontraherende staters frihed til at beslutte, om de vil indføre en social beskyttelsesordning, eller til at vælge typen eller størrelsen af de ydelser, der skal ydes i henhold til en sådan ordning. Når en kontraherende stat har indført en lovgivning, der foreskriver automatisk tildeling af en social ydelse, uanset om tildelingen af denne ydelse afhænger af, om der tidligere er indbetalt bidrag, skal denne lovgivning derimod anses for at udgøre en formueinteresse, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 for så vidt angår de personer, der opfylder disse betingelser«.²⁰

76. Det fremgår i øvrigt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols faste praksis, at retten til pension ikke som sådan er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder²¹, og at artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 ikke kan fortolkes således, at den giver ret til at modtage pension af en bestemt størrelse²².

77. Der er efter min opfattelse ikke nogen grund til at indtage en anden holdning i den foreliggende sag, der er indbragt for Domstolen. Det er ubestridt, at den ret til pension, som sagsøgerne i hovedsagen har krav på, er opstået som følge af indbetalinger fra de forsikrede, som i det foreliggende tilfælde er retsbedsmænd. Disse retsbedsmænd har erhvervet en ejendomsret til den pension, der er optjent som følge af deres beskæftigelse, og denne pension udgør derfor en del af deres formuerettigheder. Denne rettighed er i øvrigt for så vidt angår tre af sagsøgerne overgået til den afdøde forsikringstagers arvinger. Retten til pension er således omfattet af anvendelsesområdet for chartrets artikel 17.

78. Denne bestemmelse nævner to former for mulige indgreb i ejendomsretten, nemlig en faktisk fratagelse af denne rettighed (»[i]ngen må berøves sin ejendom«) eller en begrænsning af dens anvendelse (»[a]vendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov«)²³.

19 — Jf. dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 356).

20 — Jf. Menneskerettighedsdomstolen, 7.7.2011, Stummer mod Østrig [GC], CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, præmis 82.

21 — Jf. Menneskerettighedsdomstolen, 2.2.2006, Buchheit og Meinberg mod Tyskland, CE:ECHR:2006:0202DEC005146699, s. 10.

22 — Jf. Menneskerettighedsdomstolen, 12.10.2004, Kjartan Ásmundsson mod Island, CE:ECHR:2004:1012JUD006066900, præmis 39.

23 — Jf. i denne retning dom af 13.12.1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, præmis 19).

79. I det foreliggende tilfælde kan forbuddet mod at kumulere pension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, efter min opfattelse ikke anses for en bestemmelse, der indebærer, at den pågældende faktisk fratages sin ejendomsret, idet »indehaveren« fortsat frit kan råde over sin ejendom, der i det foreliggende tilfælde udgøres af pensionen. Personer, der befinder sig i den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, skal nemlig foretage et valg mellem at modtage pensionen eller at fortsætte deres arbejdsforhold. De fratages således på ingen måde den nævnte pension.

80. Der hersker til gengæld ikke tvivl om, at det forbud, der er indført ved lov nr. 329/2009, begrænser anvendelsen af formuegodet ved midlertidigt at begrænse adgangen til at drage fordel heraf. En sådan begrænsning er kun tilladt i henhold til chartrets artikel 17, såfremt den er »regulere[t] ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet«. Denne sætning afspejles efter min opfattelse i chartrets artikel 52, stk. 1, der bestemmer, at »[e]nhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger [af udøvelsen af disse rettigheder og friheder], såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder«.

81. Selv om begrænsningen af ejendomsretten i form af forbuddet mod at kumulere nettepension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, ganske vist er reguleret i rumænsk lovgivning, står det tilbage at undersøge, om den respekterer ejendomsrettens væsentligste indhold, om den er nødvendig, og om den faktisk svarer til mål af almen interesse.

82. Hvad angår dette sidstnævnte punkt må det anses for ubestrideligt, at formålet om at afbøde konsekvenserne af finanskrisen og at opfylde forpligtelserne i medfør af aftalememorandummet og standby-aftalen indgået mellem Rumænien, Kommissionen og IMF udgør et mål af almen interesse.

83. Efter min opfattelse rejser lov nr. 329/2009 i øvrigt ikke tvivl om, at ejendomsretten er sikret. Som det fremgår af ordlyden af denne lovs artikel 2, har denne lov nemlig en ekstraordinær karakter. Den sigter ikke på at have en varig gyldighed. Den rejser endvidere ikke tvivl om selve princippet om retten til pension, men begrænser anvendelsen heraf til visse klart definerede og afgrænsede tilfælde, nemlig de tilfælde, hvor pension kumuleres med beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, og hvor pensionen overstiger et vist niveau.

84. Hvad angår nødvendigheden af den omhandlede nationale lovgivning, er medlemsstaterne i den helt særlige sammenhæng, som de står over for i form af finanskrisen, og Unionens institutioner efter min opfattelse helt sikkert bedst i stand til at afgøre, hvilke foranstaltninger der vil have den største virkning i forhold til at styrke de offentlige finanser. Efter min opfattelse har medlemsstaterne således et vidt skøn på området. Jeg bemærker endvidere, at de personer, der berøres af foranstaltningen, udelukkende skal foretage et valg mellem fortsat at modtage pensionsudbetalingen eller at udøve beskæftigelse hos en offentlig institution, når deres pension overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget. Dertil kommer, at sagsøgernes pension kun er suspenderet midlertidigt, indtil dette arbejdsforhold afsluttes.

85. De fratages heller ikke enhver indtægtskilde, idet de netop modtager en indtægt fra den erhvervsmæssige beskæftigelse, der udøves hos den offentlige institution.

86. Endelig pålægges sagsøgerne i hovedsagen ved lov nr. 329/2009 efter min opfattelse ikke en uforholdsmæssig og urimelig byrde, idet de til enhver tid kan vælge at bringe deres arbejdsforhold til ophør og på ny modtage pension.

87. På baggrund af samtlige disse betragtninger er det derfor min opfattelse, at chartrets artikel 17 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægten overstiger et vist niveau.

D – Om det ottende spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78

88. I den sag, der gav anledning til dom af 21. maj 2015, SCMD²⁴, skulle Domstolen i det væsentlige tage stilling til, om artikel 17 i lov nr. 329/2009, der fastsætter et automatisk ophør af arbejdsforholdet eller tjenesteforholdet for ansatte i den offentlige sektor, der modtager en pensionsydelse, som er højere end en gennemsnitlig bruttoløn, når de pågældende ikke har valgt at fortsætte dette arbejdsforhold eller tjenesteforhold inden for en fastsat tidsfrist, udgjorde forskelsbehandling i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, i direktiv 2000/78. Domstolen fastslog, at disse bestemmelser ikke fandt anvendelse på den i denne sag omhandlede nationale lovgivning.

89. Da den nationale lovgivning, der var genstand for den sag, som gav anledning til SCMD-dommen²⁵, også var den lovgivning, der er genstand for tvisten i hovedsagen, er der efter min opfattelse ingen grund til ikke at følge den argumentation og den afgørelse, som Domstolen fulgte og vedtog i denne sag, og dette så meget desto mere som den forelæggende ret i den sag, som her er forelagt, i lighed i øvrigt med sagsøgerne i hovedsagen ikke har forklaret, hvilken forbindelse der måtte bestå mellem den status som pensionist, som de i den foreliggende sag berørte retsmedlemmer har opnået, og en af de grunde til forskelsbehandling, der er nævnt i artikel 1 i direktiv 2000/78.

90. Det bemærkes nemlig, at den forelæggende ret har begrænset sig til at henvise til en dom fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) af 4. november 2009, hvorved denne domstol fastslog, at lov nr. 329/2009 var forenelig med forfatningen, for så vidt som bestemmelserne i denne lovs kapitel IV, som denne lovs artikel 17-26 indgår i, ikke finder anvendelse på personer, hvis mandatperiode er fastlagt udtrykkeligt i forfatningen, og bekræftede således, at den nævnte lov var i overensstemmelse med forfatningen for så vidt angår retsmedlemmer.

91. Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 1, at »princippet om ligebehandling« betyder, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af nogen af de i det nævnte direktivs artikel 1 anførte grunde, som bl.a. omfatter alder²⁶.

92. Som Domstolen bemærkede i den sag, der gav anledning til SCMD-dommen, bringes arbejdsforholdet eller tjenesteforholdet i henhold til de omhandlede nationale bestemmelser udelukkende til ophør for ansatte i den offentlige sektor, der modtager en pensionsydelse, der er højere end en gennemsnitlig national bruttoløn, og som ikke har valgt at fortsætte dette arbejdsforhold eller tjenesteforhold inden for en fastsat tidsfrist²⁷.

93. Forskelsbehandlingen er således ikke begrundet i alder, men i den pågældende persons stilling som offentligt ansat og den omstændighed, at størrelsen af den pension, som denne ansatte modtager, er højere end den gennemsnitlige nationale bruttoløn²⁸.

24 — C-262/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:336.

25 — Dom af 21.5.2015, C-262/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:336.

26 — Jf. dom af 21.5.2015, SCMD (C-262/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:336, præmis 22).

27 — Dom af 21.5.2015, SCMD (C-262/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:336, præmis 24).

28 — Jf. i denne forbindelse dom af 21.5.2015, SCMD (C-262/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:336, præmis 30).

94. Som Domstolen fastslog i præmis 31 i SCMD-dommen, er en situation, som den, der her er forelagt, derfor ikke omfattet af de generelle rammebestemmelser, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2000/78 med henblik på at bekæmpe visse former for forskelsbehandling.

95. Jeg er derfor af den opfattelse, at denne artikel skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det for personer, der er ansat i den offentlige sektor, ikke er tilladt at kumulere nettopension med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægtsniveauet overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

E – Om det femte spørgsmål vedrørende retten til effektiv domstolsprøvelse og overholdelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet

96. Den forelæggende ret ønsker med det femte spørgsmål i det væsentlige oplyst, om chartrets artikel 47, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter alene endelige og retskraftige retsafgørelser, der er afsagt inden for rammerne af en forvaltningsretlig sag, kan genoptages i tilfælde af tilsidesættelse af princippet om EU-retten forrang, hvorimod afgørelser på andre områder, såsom det civil-, straffe- og handelsretlige område, ikke kan genoptages.

97. Jeg erindrer om, at den forelæggende ret i hovedsagen er blevet forelagt en sag om genoptagelse af en civilretlig afgørelse, der er afsagt af Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (appeldomstolen i Alba Iulia, afdelingen for sager om arbejdskonflikter og social sikring), der vedrører anfægtelsen af en afgørelse om pensionering.

98. Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen allerede har undersøgt dette spørgsmål i den sag, der gav anledning til Târșia-dommen af 6. oktober 2015²⁹. I denne sag anmodede Tribunalul Sibiu (retten i første instans i Sibiu) nemlig Domstolen om at oplyse, om EU-retten, herunder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, skulle fortolkes således, at de var til hinder for, at en national domstol havde mulighed for at genoptage en endelig retsafgørelse, der var afsagt i forbindelse med et civilretligt søgsmål, såfremt denne afgørelse måtte vise sig at være uforenelig med en fortolkning af EU-retten, som Domstolen havde foretaget efter den dato, hvor afgørelsen var blevet endelig, selv når en sådan mulighed forelå for så vidt angik de med EU-retten uforenelige endelige retsafgørelser, der blev afsagt i forbindelse med forvaltningsretlige søgsmål.

99. I Târșia-sagen var den relevante nationale lovgivning, som det også er tilfældet i den foreliggende sag, artikel 21 i lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager.

100. Domstolen fastslog imidlertid i denne doms præmis 34, at »[ækvivalensprincippet indebærer] en ligebehandling mellem de søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af national ret, og de tilsvarende søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af EU-retten, og ikke ækvivalens mellem de nationale processuelle regler, der finder anvendelse på sager af forskellig art, såsom på den ene side civilretlige sager og på den anden side forvaltningsretlige sager, ligesom det er tilfældet i hovedsagen. Desuden er [dette princip] irrelevant i en situation, der ligesom i hovedsagen vedrører to typer søgsmål, der hver især støttes på en tilsidesættelse af EU-retten«. Domstolen konkluderede derfor, at det nævnte princip ikke var til hinder for en national lovgivning som artikel 21 i lov nr. 554/2004.

29 — C-69/14, EU:C:2015:662.

101. Hvad angår effektivitetsprincippet fastslog Domstolen endvidere i den nævnte doms præmis 38, at »[den] gentagne gange [har] fremhævet betydningen af princippet om retskraft [...]. Det er således blevet fastslået, at EU-retten ikke kræver, at en retsinstant for at tage hensyn til fortolkningen af en relevant bestemmelse i EU-retten, som er vedtaget af Domstolen efter en af nævnte retsinstant truffet retskraftig afgørelse, i princippet skal genoptage denne afgørelse«.

102. Domstolen konkluderede derfor, at effektivitetsprincippet heller ikke var til hinder for en national lovgivning som artikel 21 i lov nr. 554/2004.

103. Endelig bemærkede Domstolen i præmis 40 i Târşia-dommen³⁰, at »det fremgår af fast retspraksis, at som følge af bl.a. den omstændighed, at en tilsidesættelse af de ved EU-retten tillagte rettigheder ved en [endelig retsafgørelse] normalt ikke længere kan berigtiges, bør borgerne ikke fratages muligheden for at drage staten til ansvar for ved hjælp af dette middel at opnå beskyttelse af deres rettigheder ad rettens vej«.

104. Af de samme grunde som dem, Domstolen anførte i Târşia-dommen, er jeg derfor af den opfattelse, at chartrets artikel 47, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en national ret ikke kan genoptage en endelig retsafgørelse, der er afsagt i forbindelse med et civilretligt søgsmål, når denne afgørelse viser sig at være uforenelig med en fortolkning af EU-retten, som Domstolen har foretaget, selv når en sådan mulighed foreligger for så vidt angår de med EU-retten uforenelige endelige retsafgørelser, der afsiges i forbindelse med forvaltningsretlige søgsmål.

V – Forslag til afgørelse

105. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at svare Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien) på følgende måde:

- »1) Aftalememorandum mellem Det Europæiske Fællesskab og Rumænien, undertegnet i Bukarest og i Bruxelles den 23. juni 2009, skal anses for en retsakt udstedt af Unionens institutioner som omhandlet i artikel 267 TEUF, som Domstolen har kompetence til at fortolke.
- 2) Dette memorandum skal fortolkes således, at det ikke foreskriver vedtagelsen af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægten overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.
- 3) Artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension i den offentlige sektor med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægten overstiger et vist niveau.
- 4) Artikel 2, stk. 2, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det for personer, der er ansat i den offentlige sektor, ikke er tilladt at kumulere nettopension med indtægter fra beskæftigelse, der udøves hos offentlige institutioner, når indtægtsniveauet overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoindkomst, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

30 — Dom af 6.10.2015 (C-69/14, EU:C:2015:662).

- 5) Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke er til hinder for, at en national ret ikke kan genoptage en endelig retsafgørelse, der er afsagt i forbindelse med et civilretligt søgsmål, når denne afgørelse viser sig at være uforenelig med en fortolkning af EU-retten, som Den Europæiske Unions Domstol har foretaget, selv når en sådan mulighed foreligger for så vidt angår de med EU-retten uforenelige endelige retsafgørelser, der afsiges i forbindelse med forvaltningsretlige søgsmål.«