



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. PIKAMÄE

fremsat den 7. juli 2022¹

Sag C-404/21

WP

mod

**Istituto nazionale della previdenza sociale,
Repubblica italiana**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale ordinario di Asti (retten i Asti, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – ECB's ansatte – pensionsrettigheder erhvervet i en national ordning før indtræden i Unionens tjeneste – overførsel til Unionens pensionsordning – national lovgivning eller administrativ praksis, der forhindrer denne overførsel – fravær af en national gennemførelsesforanstaltning eller en særskilt aftale mellem arbejdstagerens medlemsstat eller socialsikringsinstitut og EU-institutionen«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse, der er forelagt af Tribunale ordinario di Asti (retten i Asti, Italien) i henhold til artikel 267 TEUF, vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 45 TEUF og 48 TEUF, artikel 11 i bilag VIII til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) samt artikel 8 i bilag IIIa til ansættelsesvilkårene for Den Europæiske Centralbanks ansatte (»herefter ECB's ansættelsesvilkår«).

2. Denne anmodning er blevet forelagt i forbindelse med en tvist mellem WP og Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (det nationale institut for social sikring, Italien) og Repubblica italiana (Den Italienske Republik) vedrørende overførslen til ECB's pensionsordning af den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, som sagsøgeren har erhvervet i Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (pensionsordning for lønmodtagere) under INPS.

3. Den forelæggende ret har forelagt Domstolen to spørgsmål om en ECB-ansats mulighed for at få overført de pensionsrettigheder, som vedkommende har erhvervet i den italienske pensionsordning, til ECB's pensionsordning i mangel af en aftale mellem ECB og Repubblica italiana om en sådan overførsel. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til at præcisere de

¹ – Originalsprog: fransk.

forpligtelser, som medlemsstaterne har over for ECB i medfør af EU-retten, når det drejer sig om de foranstaltninger, som det er nødvendigt at træffe for at sikre en sådan overførsel af pensionsrettigheder.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. ESCB- og ECB-protokollen

4. Artikel 36 i protokol nr. 4 om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (ECB), knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten² (herefter »ESCB- og ECB-protokollen«), bestemmer følgende:

»36. 1 Styrelsesrådet fastsætter på forslag af direktionen ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte.

[...]«

2. Protokollen vedrørende privilegier og immuniteter

5. Artikel 14 i protokol nr. 7 om Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten³ (herefter »PI-protokollen«), har følgende ordlyd:

»Europa-Parlamentet og Rådet fastlægger ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af de berørte institutioner den ordning for sociale ydelser, som skal gælde for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte.«

6. Det fremgår af PI-protokollens artikel 22, stk. 1, at denne protokol også gælder for ECB, for medlemmerne af dens besluttende organer og for dens personale med forbehold af bestemmelserne i ESCB- og ECB-protokollen.

3. Vedtægten

7. I henhold til artikel 1 finder vedtægten anvendelse på tjenestemænd i Unionen.

8. Vedtægtens artikel 1a, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af denne vedtægt betyder »tjenestemand i Unionen« enhver person, der i henhold til denne vedtægt er udnævnt til en fast stilling i en af Unionens institutioner i kraft af et ansættelsesbrev udstedt af denne institutions ansættelsesmyndighed.«

9. Artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten bestemmer:

»[...]

² – EUT 2016, C 202, s. 230.

³ – EUT 2016, C 202, s. 266.

2. Tjenestemanden, der indtræder i Unionens tjeneste efter

- at have fratruddet en stilling i en administration eller en national eller international organisation eller efter
- at have udøvet lønnet virksomhed eller selvstændig erhvervsvirksomhed,

kan mellem tidspunktet for sin fastansættelse og det tidspunkt, hvor han opnår ret til alderspension som defineret i vedtægtens artikel 77, foranledige, at der til Unionen indbetales en indtil den faktiske overførsel ajourført kapital, der repræsenterer de pensionsrettigheder, som han har erhvervet på grundlag af de ovenfor nævnte aktiviteter.

I sådanne tilfælde fastsætter ansættelsesmyndigheden i den institution, hvor tjenestemanden er ansat efter almindelige gennemførelsesbestemmelser og under hensyntagen til grundløn, alder og valutakurs på datoen for anmodningen om overførsel, antallet af de pensionsgivende tjenesteår, den efter Unionens pensionsordning godskriver ham for den tidligere tjenestes varighed, på grundlag af den overførte kapital, fraregnet det beløb, der udgøres af revurderingen af kapitalen mellem datoen for anmodningen om overførsel og datoen for den faktiske overførsel.

Tjenestemanden kan kun benytte denne mulighed én gang pr. medlemsstat og pr. pensionsfond.«

4. Ansættelsesvilkårene

10. Artikel 1 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«) bestemmer:

»Disse ansættelsesvilkår gælder for alle, der er ansat ved kontrakt i Unionen. Disse ansatte er:

- midlertidigt ansatte
- kontraktansatte

[...]«

11. I henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 39, stk. 2, og artikel 109, stk. 2, finder artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten anvendelse på midlertidigt ansatte og kontraktansatte.

5. ECB's ansættelsesvilkår

12. ECB's styrelsesråd har på grundlag af bl.a. artikel 36, stk. 1, i ESCB- og ECB-protokollen vedtaget ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte, hvori artikel 9, litra c), fastsætter:

»No specific national law governs these Conditions of Employment. The ECB shall apply (i) the general principles of law common to the Member States, (ii) the general principles of Union law, and (iii) the rules contained in Union regulations and directives concerning social policy which are addressed to Member States. Whenever necessary, these legal instruments will be implemented by the ECB. Union recommendations in the area of social policy will be given due consideration. In interpreting the rights and obligations under the present Conditions of Employment, due regard

shall be shown for the authoritative principles of the regulations, rules and case law which apply to the staff of other Union institutions« (ansættelsesvilkårene er ikke underlagt nogen specifik national retsorden. ECB anvender (i) de generelle retsprincipper, der er fælles for medlemsstaterne, (ii) de generelle EU-retlige principper og (iii) bestemmelserne i EU-forordninger og -direktiver vedrørende socialpolitik, der er rettet til medlemsstaterne. Om nødvendigt implementerer ECB disse retlige instrumenter. Der tages behørigt hensyn til EU-anbefalinger vedrørende socialpolitik. Ved fortolkningen af rettigheder og forpligtelser i henhold til nærværende ansættelsesvilkår skal der tages behørigt hensyn til de grundlæggende principper i forordninger, bestemmelser og retspraksis, der finder anvendelse på EU-institutionernes personale).

13. Artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår bestemmer:

»(a) The ECB shall enter into agreements or make appropriate arrangements with such other employee benefit arrangements, organisations and governments as it determines to accept the transfer to the Scheme of amounts of cash in respect of members of staff who have completed their probationary period with the ECB. (ECB indgår aftaler eller egnede ordninger med sådanne andre medarbejderordninger, organisationer eller statslige forvaltninger, som Centralbanken selv vælger, med henblik på at acceptere overførslen til [Centralbankens pensionsordning] af kontantbeløb for medarbejdere, som har udstået deres prøvetid hos ECB.)

[...]«

B. Italiensk ret

14. Artikel 1 i legge n. 29 – Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali (lov nr. 29 om forening af arbejdstageres forsikringsperioder i henseende til social sikring) af 7. februar 1979⁴ bestemmer:

»Lønmodtagere i den offentlige eller private sektor, som er eller har været tilsluttet obligatoriske socialsikringsordninger i stedet for den almindelige, lovpligtige forsikringsordning for lønmodtagere vedrørende invalide-, alders- og efterladtepension, der administreres af INPS, eller som har givet anledning til udelukkelse eller fritagelse fra denne tilslutning, kan til enhver tid anmode om, at alle perioder med indbetaling af obligatoriske, frivillige og fiktive bidrag til de fornævnte obligatoriske socialsikringsordninger sammenlægges ved hjælp af tilknytningen til den almindelige, lovpligtige forsikringsordning med henblik på opnåelse af én enkelt pension og de tilsvarende pensionsrettigheder inden for den almindelige, lovpligtige forsikringsordning. Med henblik herpå overfører den eller de oprindelige pensionskasser summen af de indbetalte bidrag til den almindelige, lovpligtige forsikringsordning [...]«

15. Artikel 18 legge n. 115 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2014 (lov nr. 115 om bestemmelser truffet til gennemførelse af forpligtelser som følge af Italiens medlemskab af Den Europæiske Union – EU-lovgivning 2014) af 29. juli 2015⁵ bestemmer:

»1. Fra den 1. januar 2016 kan unionsborgere [...], som er eller har været tilsluttet den almindelige, lovpligtige forsikringsordning for lønmodtagere vedrørende invalide-, alders- og

⁴ – GURI nr. 40 af 9.2.1979, s. 1317.

⁵ – GURI nr. 178 af 3.8.2015, s. 1.

efterladtepension [...], sammenlægge de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i disse forsikringsordninger, med de perioder, der er tilbagelagt hos internationale organisationer.

2. Den i stk. 1 omhandlede sammenlægning kan, hvis det er nødvendigt, ske på lønmodtagerens anmodning med henblik på dennes opnåelse af ret til alders-, invalide- eller efterladtepension, såfremt den samlede varighed af de forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter italiensk lov, er mindst 52 måneder, og de perioder, der skal lægges sammen, ikke overlapper hinanden.

3. Sammenlægningen af forsikringsperioderne kan foretages af den pågældende lønmodtager ved ansøgning til det italienske socialsikringsinstitut, hos hvilket vedkommende har tilbagelagt et antal forsikringsperioder. Hvis en tidligere ansat hos en international organisation erhverver ret til de ydelser, der er omfattet af italiensk lov, uden at det er nødvendigt at sammenlægge forsikringsperioder, der er tilbagelagt hos den pågældende internationale organisation, beregner det italienske socialsikringsinstitut udelukkende pensionen på grundlag af de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i den italienske pensionsordning. Hvis en tidligere ansat hos en international organisation kun erhverver ret til de ydelser, der er omfattet af italiensk lov, ved at de forsikringsperioder, der er tilbagelagt hos den pågældende internationale organisation, bliver sammenlagt, tager det italienske socialsikringsinstitut de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i den internationale organisations pensionsordning, i betragtning med undtagelse af dem, der er blevet tilbagebetalt, som om de var tilbagelagt efter italiensk lov, og beregner udelukkende ydelsesbeløbet på grundlag af de forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter italiensk lov.

4. De i overensstemmelse med nærværende artikel opgjorte pensionsydelse betragtes som pension i henseende til alle de virkninger, der udspringer af anvendelsen af italiensk lov.

5. Ansættelsesperioder hos en international organisation kan, for så vidt som de ikke giver ret til en pensionsydelse, hvis udbetaling påhviler denne internationale organisations pensionskasse, tilbagekøbes inden for rammerne af den italienske pensionsordning i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer tilbagekøb af ansættelsesperioder tilbagelagt i udlandet. Tilbagekøbsretten udøves, navnlig af de efterladte til en af den internationale organisations ansatte, på de betingelser, der er fastsat af det italienske socialsikringsinstitut, hos hvilket der ansøges om tilbagekøb.

[...]«

16. Ifølge INPS' cirkulære nr. 14 af 23. januar 2001 blev der den 24. november 2000 indgået en aftale mellem INPS og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) om overførsel af de rettigheder, der erhverves af bankens ansatte. Denne aftales artikel 2 bestemmer:

»Anmodningen om overførsel af pensionsrettigheder kan indgives til INPS direkte og til EIB til orientering af den ansatte, der er i tjeneste på det pågældende tidspunkt, for de af INPS godkendte forsikringsperioder, der endnu ikke har givet anledning til fastsættelse af en pension.

EIB anmoder INPS om den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, der er erhvervet i den pågældende pensionskasse [...], beregnet efter reglerne for den pågældende pensionskasse på datoen for fremsættelsen af anmodningen [...]

[...]

INPS meddeler den pågældende og EIB det beløb, der efter fradrag af registreringsomkostninger skal overføres inden 60 dage fra modtagelsen af ansøgerens accept, og overfører i løbet af de følgende tre måneder beløbet med tillæg af lovbestemte [renter] efter den gældende sats i Italien fra datoen for modtagelsen af accepten til [valørdatoen] for kreditering; de overførte beløb må ikke overstige tilbagekøbsværdien som beregnet af EIB i overensstemmelse med dennes egne bestemmelser.«

III. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17. WP har været ansat hos ECB siden den 1. marts 2012. Fra den 1. august 1982 til den 24. februar 2012 var han i Italien ansat hos en privat arbejdsgiver, som på hans vegne indbetalte de obligatoriske bidrag til INPS' pensionsordning for lønmodtagere. Den 12. december 2016 anmodede WP INPS om overførsel til ECB's pensionsordning af den aktuariemæssige modværdi af hans pensionsrettigheder i denne pensionsordning, subsidiært af den ajourførte kapitalværdi af de til pensionsordningen indbetalte pensionsbidrag, beregnet efter reglerne for denne pensionskasse.

18. INPS afslog ansøgerens anmodning med den begrundelse, at INPS ikke kunne foretage den ønskede overførsel i mangel af en særlig lovmæssig foranstaltning eller en bilateral aftale. WP's administrative klage indgivet den 28. november 2017 over afslaget på denne anmodning blev afvist ved afgørelse af 11. april 2018.

19. WP har derefter anlagt sag ved den forelæggende ret med principal påstand om, at det fastslås, at INPS og/eller Repubblica italiana havde pligt til at træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på til ECB's pensionsordning at overføre et beløb svarende til hans pensionsrettigheder, og følgelig at INPS og/eller Repubblica italiana tilpligtes at træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at overføre det nævnte beløb til ECB's pensionsordning. Subsidiært har WP nedlagt påstand om, at det fastslås og erklæres, at INPS og/eller Repubblica italiana har pligt til til ECB's pensionsordning at overføre et beløb, der fastsættes som erstatning, og at INPS og/eller Repubblica italiana følgelig tilpligtes at overføre det nævnte beløb til ECB's pensionsordning i erstatning.

20. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om EU-retten giver en ansat hos ECB ret til overførsel til Centralbankens pensionsordning af pensionsrettigheder, som vedkommende har erhvervet hos en medlemsstats socialsikringsinstitut, og om denne ret også skal anerkendes uafhængigt af vedtagelsen af en national gennemførelsesbestemmelse eller indgåelsen af en særskilt aftale mellem den pågældende medlemsstat eller det pågældende nationale socialsikringsinstitut og ECB om de nærmere vilkår for gennemførelsen af denne ret. Den forelæggende ret har henvist til en række EU-retlige bestemmelser og den tilhørende retspraksis uden dog at nå til en klar konklusion.

21. Idet Tribunale ordinario di Asti (retten i Asti) er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten afhænger af fortolkningen af de relevante EU-retlige bestemmelser, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 45 TEUF og 48 TEUF samt artikel 4 TEU, artikel 11 i bilag VIII til [vedtægten] og artikel 8 bilag IIIa til [ECB's ansættelsesvilkår] fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning eller en national administrativ praksis, hvorefter en arbejdstager i en medlemsstat, som har indbetalt bidrag til den nationale

socialsikringsinstitution, og som på nuværende tidspunkt arbejder i en EU-institution, såsom ECB, ikke til denne institutions pensionsordning kan overføre de bidrag, som vedkommende har indbetalt til hjemlandets nationale socialsikringsordning?

- 2) På baggrund af svaret på det første spørgsmål ønskes oplyst, om det er muligt at overføre pensionsbidrag, selv om der ikke er vedtaget en national gennemførelsesforanstaltning eller indgået en særskilt aftale mellem den medlemsstat, hvori arbejdstageren er statsborger, eller arbejdstagerens pensionsinstitut, på den ene side, og EU-institutionen, på den anden side?«

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

22. Forelæggelsesafgørelsen, der er dateret den 13. januar 2021, indgik til Domstolens Justitskontor den 30. juni 2021.

23. Parterne i hovedsagerne, den italienske, den græske, den spanske, den polske og den portugisiske regering samt Europa-Kommissionen og ECB har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er fastsat i artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

24. Domstolen har i medfør af procesreglementets artikel 76, stk. 2, besluttet ikke at afholde et retsmøde.

V. Retlig bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

25. Som anført i indledningen ønsker den forelæggende ret med sit præjudicielle spørgsmål præciseret, hvilke forpligtelser medlemsstaterne har i medfør af EU-retten, når det drejer sig om de foranstaltninger, som det er nødvendigt at træffe for at sikre en overførsel af de pensionsrettigheder, som en ECB-ansat har erhvervet i en national pensionsordning, til ECB's pensionsordning. I forbindelse med den foreliggende sag finder jeg det helt nødvendigt med en klarlægning i lyset af de italienske myndigheders udprægede passivitet over for ECB's forslag om at indgå en aftale om netop en sådan overførsel.

26. Af hensyn til en struktureret og sammenhængende analyse af de retlige spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, foreslår jeg at omformulere det første præjudicielle spørgsmål således, at det skal fastslås, om artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 45 TEUF og 48 TEUF, artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten og artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår skal fortolkes således, at en medlemsstat, som ECB foreslår at indgå en sådan aftale med, har pligt til at indgå den.

27. I bekræftende fald skal det i forbindelse med undersøgelsen af det andet præjudicielle spørgsmål fastslås, om de førnævnte bestemmelser skal fortolkes således, at de tillader den domstol i en medlemsstat, hvorved den pågældende arbejdstager har anlagt sag, at anordne overførslen til ECB's pensionsordning af de pensionsrettigheder, som vedkommende har erhvervet i denne medlemsstats pensionsordning, selv i mangel af en national bestemmelse eller en aftale indgået mellem den pågældende medlemsstat og ECB om en sådan overførsel.

B. Om det første præjudicielle spørgsmål

28. Den forelæggende ret henviser til en række bestemmelser, som alle findes i Unionens retsorden, men som alligevel adskiller sig fra hinanden med hensyn til retlig status og værdi. Jeg vil herefter undersøge, om disse bestemmelser pålægger medlemsstaterne forpligtelser, som vil kunne understøtte en ECB-ansats krav i en situation som den, hvori WP befinder sig, og i givet fald af hvilken art. Jeg finder det hensigtsmæssigt først at undersøge, om de regler i tjenestemandsoverførselsordningen, der regulerer overførsel af pensionsrettigheder, kan finde anvendelse, og dernæst at vurdere relevansen af traktatbestemmelserne.

1. Reglerne i tjenestemandsoverførselsordningen, der regulerer overførsel af pensionsrettigheder

29. ECB har i kraft af sin rolle i den monetære politik en vis autonomi inden for Unionens institutionelle rammer⁶, som afspejler sig i Centralbankens interne regler for overførsel af pensionsrettigheder. Før jeg undersøger de særlige træk herved, vil jeg imidlertid kort gøre rede for de generelle regler, der gælder for institutionernes tjenestemænd og øvrige ansatte, for at drage de konklusioner, der er relevante for behandlingen af ECB's ansatte. I denne sammenhæng opstår navnlig spørgsmålet om, hvorvidt sidstnævnte kan påberåbe sig bestemte generelle principper for overførslen af pensionsbidrag til EU's tjenestemandsoverførselsordning, selv om artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten i det mindste formelt ikke finder anvendelse på dem⁷.

a) Adgangen til at få overført pensionsbidrag som en anerkendt »rettighed« for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte

30. Unionens tjenestemænds og øvrige ansattes ret til at vælge at få overført pensionsbidrag til Unionen har sit retsgrundlag i artikel 14 i PI-protokollen. Denne bestemmelse giver Europa-Parlamentet og Rådet en generel beføjelse til at fastlægge den ordning for sociale ydelser, som skal gælde for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte. EU-lovgiver har påtaget sig denne opgave og derfor bestemt i artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten, at de tjenestemænd, der fratræder Unionens tjeneste, har ret til at foranledige den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, de har erhvervet i Unionen, overført til en anden pensionskasse, og at de tjenestemænd, der indtræder i Unionens tjeneste, kan foranledige tilbagekøbsværdien af de pensionsrettigheder, de har erhvervet i kraft af tidligere ansættelser, betalt til Unionens pensionsordning. Den samlede læsning af artikel 14 i PI-protokollen sammenholdt med artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten efterlader ingen tvivl om, at Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte har fuld ret til overførsel af deres pensionsbidrag.

31. Rækkevidden af disse bestemmelser er særlig relevant for identificeringen af en »tilsvarende« ret for ECB's ansatte. Det er vigtigt i denne henseende at påpege, at PI-protokollen, herunder dens artikel 14, i medfør af dens artikel 22, stk. 1, finder anvendelse på ECB's ansatte, idet det her bestemmes, at PI-protokollen »også [gælder] for [ECB], for medlemmerne af dens besluttende

⁶ – K. Lenaerts og P. Van Nuffel, *European Union Law*, 3rd edition, London 2011, punkt 13-097, s. 540, henviser til artikel 130 TEUF, hvoraf det fremgår, at ECB i lighed med de nationale centralbanker udøver sine beføjelser og varetager sine opgaver fuldstændig uafhængigt. Ifølge forfatterne betyder denne uafhængighed ikke, at ECB er helt afkoblet fra Unionen, men er snarere et middel til at beskytte ECB mod enhver politisk indflydelse på dens varetagelse af sine opgaver.

⁷ – ECB har ganske vist funktional autonomi, i forbindelse med hvilken der er skabt en ordning, som adskiller sig fra den, der er bestemt i vedtægten, men når den vedtager et regelsæt for sine ansatte, som i det væsentlige er en gentagelse af det, der er fastlagt for tjenestemændene, og selv om vedtægtens bestemmelser ikke finder direkte anvendelse på Centralbankens ansatte, bør den lære, der kan uddrages af retspraksis vedrørende vedtægtens bestemmelser, ikke desto mindre fortsat være relevante for ECB's ansatte, for så vidt som den omhandler en retsforskrift eller et princip, der gælder for samtlige Unionens institutioner og organer (jf. i denne retning dom af 30.6.2021, BZ mod ECB, T-554/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:387, præmis 70).

organer og for dens personale med forbehold af bestemmelserne i [ESCB- og ECB-protokollen]« (min fremhævelse). PI-protokollens artikel 22, stk. 1, afspejler tydeligt, at traktaternes forfattere har ønsket at sørge for, at ECB's medarbejdere i deres egenskab af ansatte i en EU-institution behandles på *lige* vilkår med enhver anden af Unionens tjenestemænd eller ansatte, medmindre andet er bestemt i ESCB's og ECB's vedtægter og de retsakter, der er vedtaget på grundlag af heraf.

32. Idet hverken disse vedtægters artikel 36, som er retsgrundlag for ECB's ansættelsesvilkår, eller nogen anden af den nævnte vedtægts bestemmelser giver ECB beføjelse til at vedtage bindende regler for tredjemand på socialsikringsområdet, omfatter PI-protokollens anvendelse på ECB's ansatte også spørgsmål vedrørende den ordning for sociale ydelser, der er bestemt i protokollens artikel 14, og dækker dermed også adgangen til at få overført pensionsbidrag fra medlemsstaterne til en EU-institution og vice versa. Beføjelsen til at forpligte medlemsstaterne på dette område henhører ifølge PI-protokollens artikel 14 under EU-lovgiver, nemlig Europa-Parlamentet og Rådet, som har udøvet denne beføjelse ved i vedtægten at indføre retten til overførsel af pensionsbidrag. Denne ret skal følgelig »tilsvarende« anerkendes ECB's ansatte.

33. I denne henseende gør jeg opmærksom på, at ligebehandling er et af EU-rettens grundlæggende principper, som er fastsat i artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Ifølge fast retspraksis⁸ følger det af ligebehandlingsprincippet, der er et generelt princip i EU-retten, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet. Dette princip finder i medfør af artikel 13 TEU anvendelse på ECB i dennes egenskab af EU-institution på samme måde, som det finder anvendelse på de institutioner og organer, der er omfattet af vedtægten for Unionens tjenestemænd. Som Domstolen for nylig påpegede, finder det almindelige ligebehandlingsprincip, som er forankret i chartrets artikel 20, i henhold til artikel 51, stk. 1, heri nemlig anvendelse på alle EU-institutioner og -organer, herunder også ECB⁹. Ligeledes finder chartrets bestemmelser anvendelse på EU's medlemsstater, herunder Den Italienske Republik, når disse gennemfører EU-retten.

34. For så vidt angår de sociale ydelser og de rettigheder, der knytter sig til dem, forekommer det mig, at en ECB-ansat, som ønsker sine pensionsbidrag overført fra INPS til ECB's pensionsordning, befinder sig i samme situation som enhver anden tjenestemand eller ansat i Unionen, som ønsker at udøve samme ret. I begge tilfælde er der tale om personer, der indtræder i en EU-institutions tjeneste, som ønsker at overføre de bidrag, som de har indbetalt i de samme medlemsstater og til den samme nationale socialsikringsordning, og som udøver deres grundlæggende ret til fri bevægelighed. Forskelsbehandling kan derfor principielt ikke begrundes, dog med forbehold af *de praktiske regler og betingelser, der er fastlagt i de gældende bestemmelser* for gennemførelsen af en sådan overførsel af pensionsbidrag til ECB. Denne institutions ansatte skal ligeledes sikres ligebehandling, idet de bør have en ret til overførsel, som de frit kan udøve, uanset i hvilken eller hvilke medlemsstater de har erhvervet pensionsrettigheder før deres ansættelse i ECB.

35. Som flere af de interesserede parter har givet udtryk for i deres indlæg, er det i kraft af artikel 298 TEUF, som garanterer, at »[u]nder udførelsen af deres opgaver støtter Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer sig på en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning«, så meget desto vigtigere at forsvare en sådan ret for Unionens tjenestemænd og

⁸ – Jf. dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 191).

⁹ – Jf. dom af 6.10.2021, Veit mod ECB (C-272/20 P, EU:C:2021:814, præmis 55).

øvrige ansatte. Domstolen har i sin retspraksis udtrykkeligt anerkendt denne nødvendighed, idet den har fastslået, at begrundelsen for at gøre pensionsrettighederne overførbare ligger i nødvendigheden af at »lette nationalt, offentligt eller privat ansattes overgang til [EU-administrationen] og således sikre [Unionen] de bedste muligheder for at ansætte kvalificeret personale, der allerede har en passende faglig erfaring«¹⁰.

36. Ligeledes har Domstolen præciseret, at det med henblik på »at have et større valg blandt et personale med passende faglig erfaring« er nødvendigt med »en øget fleksibilitet med hensyn til overførsel af pensionsrettigheder [til Unionens pensionsordninger og vice versa], hvorved den usikkerhed, som visse ansatte stod over for med hensyn til muligheden for, at deres ansættelsesforhold ophører, og at det ikke er muligt at opnå tilsvarende pensionsrettigheder, [ligeledes] bringes til ophør«¹¹. Muligheden for at overføre pensionsbidrag spiller således en afgørende rolle for at sikre, at en ansøgers valg med hensyn til muligheden for og måden at arbejde på i en EU-institutions tjeneste ikke påvirkes af pensionsrelaterede forhindringer.

37. Det er klart, at alle disse hensyn, som opfylder kravene til en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning som omhandlet i artikel 298 TEUF, også gælder for ECB's ansatte, som er ansat i en EU-institution på samme måde som de tjenestemænd og øvrige ansatte i EU-institutionerne, der hører under vedtægten. Der er følgelig efter min opfattelse ingen objektiv begrundelse for at nægte ECB's ansatte den principielle anerkendelse af en »tilsvarende« ret, naturligvis med forbehold af *de praktiske regler og betingelser i de tilhørende bestemmelser*, hvilket jeg vil komme nærmere ind på i dette forslag til afgørelse. I denne henseende skal det påpeges, at retten til overførsel af pensionsbidrag i lighed med de sociale rettigheder, hvis gennemførelse ofte kræver konkretisering ved lov¹², kræver specifik lovgivning med henblik på gennemførelsen heraf. Som jeg vil forklare i det følgende, adskiller ECB's regler om overførsel af pensionsrettigheder sig fra visse vigtige aspekter af resten af Unionens tjenestemandsoverførselsbestemmelserne her til. mere konkret for så vidt angår gennemførelsesbestemmelserne hertil.

b) Forskellene på de generelle regler i tjenestemandsoverførselsbestemmelserne og ECB's regler med hensyn til overførsel af pensionsrettigheder

38. Det skal indledningsvis anføres, at den i artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten nævnte »adgang« har til formål at give tjenestemændene en ret, som de selv kan vælge at udøve. Udøvelsen af denne ret muliggøres af det forhold, at vedtægten som en forordning vedtaget i medfør af artikel 288 TEUF er almengyldig, bindende i alle enkeltheder og gældende umiddelbart i hver medlemsstat¹³. Det følger heraf, at selv om artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten ikke medfører harmonisering af den nationale pensionslovgivning, skaber vedtægten ud over sin interne betydning for EU-administrationen ikke desto mindre også forpligtelser for medlemsstaterne i det omfang, disses medvirken er nødvendig for at gennemføre den.

¹⁰ – Jf. dom af 16.12.2004, *My* (C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 44), og af 4.2.2021, *Ministre de la Transition écologique et solidaire og Ministre de l'Action et des Comptes publics* (C-903/19, EU:C:2021:95, præmis 23).

¹¹ – Jf. dom af 4.2.2021, *Ministre de la Transition écologique et solidaire og Ministre de l'Action et des Comptes publics* (C-903/19, EU:C:2021:95, præmis 24).

¹² – Som generaladvokat Trstenjak har anført i sit forslag til afgørelse *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2011:559, punkt 78), kan bestemmelser, der fastsætter grundlæggende rettigheder, principielt have en ret abstrakt formulering, navnlig for at kunne tage hensyn til politiske og samfundsmæssige forandringer. Dette gælder så meget desto mere for sociale rettigheder, som ofte kræver konkretisering, ikke mindst på grund af de dermed forbundne omkostninger, som i sidste instans kan gøre en gennemførelse af disse rettigheder afhængig af statens faktiske økonomiske muligheder. Jf. vedrørende gennemførelsen af sociale rettigheder gennem lovgivning, W. Frenz, *Handbuch Europarecht*, bind 4 (*Europäische Grundrechte*), Wien 2009, s. 135, punkt 444, og T. Tridimas, »On Constitutional Rights and Political Choices«, *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 2019, nr. 2, s. 568.

¹³ – Jf. dom af 20.10.1981, *Kommissionen mod Belgien* (137/80, EU:C:1981:237, præmis 7), og af 4.2.2021, *Ministre de la Transition écologique et solidaire og Ministre de l'Action et des Comptes publics* (C-903/19, EU:C:2021:95, præmis 36 og 37).

Domstolen har i sin retspraksis vedrørende denne bestemmelse præciseret, at det heraf følger, at i tilfælde, hvor en af vedtægtens bestemmelser kræver gennemførelsesforanstaltninger på nationalt plan, er medlemsstaterne forpligtede til at træffe alle hertil egnede almindelige eller særlige foranstaltninger i henhold til EØF-traktatens artikel 5, som svarer til artikel 4, stk. 3, TEU¹⁴. Ifølge Domstolen påhviler det i overensstemmelse med det formål, der er indeholdt i artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten, medlemsstaterne at gennemføre konkrete foranstaltninger, som gør det muligt for EU-tjenestemændene at udnytte deres adgang til at overføre de pensionsrettigheder, de har erhvervet i deres hjemstat, til Unionens pensionsordning¹⁵.

39. Selv om artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår tydeligvis skal sikre overførslen af pensionsrettigheder for ECB's ansatte, indrømmer denne bestemmelse ikke denne ret på samme måde som artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten, idet *udøvelsen af den sker på visse nærmere bestemmelser og betingelser for gennemførelsen*, som der skal gøres rede for. Det er i denne forbindelse vigtigt at fremhæve, at ECB's ansættelsesvilkår kun har rent intern betydning, for så vidt som de kun regulerer forholdet mellem denne institution og dens personale. Med andre ord har ansættelsesvilkårene i sig selv ingen retsvirkninger for medlemsstaterne i form af forpligtelser, der pålægges dem. ECB har til forskel fra Parlamentet og Rådet endvidere ikke beføjelse til at vedtage forordninger på dette område. ECB's lovgivningskompetence er begrænset til meget specifikke tilfælde, der knytter sig til udøvelsen af dens vedtægtsmæssige opgaver, der er udtømmende opregnet i artikel 132, stk. 1, første led, TEUF. Følgelig kræver en »tilsvarende« gennemførelse af den nævnte ret for Centralbankens ansatte, at der anvendes en anden retlig mekanisme.

40. For at afhjælpe ansættelsesvilkårenes manglende bindende virkning er det i førnævnte bestemmelse fastsat, at ECB skal indgå aftaler eller egnede ordninger med sådanne andre medarbejderordninger, organisationer eller statslige forvaltninger, som Centralbanken selv vælger, med henblik på at acceptere overførslen til [Centralbankens pensionsordning] af kontantbeløb for medarbejdere. Indgåelsen af aftaler med den enkelte medlemsstat, dvs. den bilaterale metode, er derfor den, som EU-lovgiver har valgt i dette tilfælde. Dette er indlysende, eftersom det udtrykkeligt kræves, at overførslen »accepteres«. Den omstændighed, at ECB er en juridisk person i medfør af artikel 282, stk. 3, første punktum, TEUF, sætter den i stand til at indgå sådanne aftaler i eget navn og på egne vegne med medlemsstaterne.

41. Set i det lys er det logisk at udlede, at i mangel af en sådan aftale om betingelserne for overførslen af pensionsrettighederne er en ECB-ansat ikke i stand til at udøve en ret »tilsvarende« den, der er fastsat i artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten. For så vidt som artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår for det første alene henviser til ECB's kompetence til at indgå disse aftaler uden i øvrigt at nævne noget om medlemsstaternes rolle og for det andet ikke har nogen retsvirkning over for tredjemand, må det på dette trin af analysen som en foreløbig konklusion lægges til grund, at denne bestemmelse i sig selv ikke udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag til at pålægge en medlemsstat pligt til at indgå en aftale med ECB. Denne medlemsstats deltagelse er imidlertid uomgængelig, idet en bilateral aftale pr. definition kræver to samstemmende viljeserklæringer.

42. Af samme grund må anvendelsen af artikel 9, litra c), i ECB's ansættelsesvilkår afvises som retsgrundlag. Selv om ECB ifølge denne bestemmelse ved *fortolkningen af rettigheder og forpligtelser* i henhold til ansættelsesvilkårene skal tage behørigt hensyn til de grundlæggende principper i forordninger, bestemmelser og retspraksis, der finder anvendelse på

¹⁴ – Jf. dom af 20.10.1981, Kommissionen mod Belgien (C137/80, EU:C:1981:237, præmis 9).

¹⁵ – Jf. dom af 17.12.1987, Kommissionen mod Luxembourg (315/85, EU:C:1987:569, præmis 19).

EU-institutionernes personale (min fremhævelse), kan den nævnte bestemmelse som en simpel fortolkningsregel vedrørende disse (interne) ansættelsesvilkår alligevel ikke få bindende retsvirkninger for medlemsstaterne. Det kan med endnu større grund antages, at den heller ikke i sig selv kan afhjælpe manglen på en bilateral aftale mellem ECB og en medlemsstat. Jeg finder derfor denne bestemmelse irrelevant i den foreliggende sammenhæng.

43. For fuldstændighedens skyld skal det præciseres, at en enhver analog anvendelse heraf efter min opfattelse er udelukket, fordi der ikke er noget hul, som en sådan analogi netop burde lukke, da den i den foreliggende sag relevante bestemmelse, nemlig artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår, i lighed med artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten ligeledes fastsætter ret til overførsel af pensionsrettigheder. Forskellen på de to bestemmelser består, som jeg netop har forklaret, først og fremmest i, at førstnævnte angiver nødvendigheden af en aftale med den berørte medlemsstat som betingelse for gennemførelsen af den omhandlede overførsel, i modsætning til vedtægtens bestemmelse.

44. Jeg finder det således ulovligt, både direkte og analogt som foreslået af visse af de interesserede parter, at anvende artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten til at omgå det udtrykkelige krav om en aftale mellem ECB og den berørte medlemsstat om betingelserne for overførslen af pensionsrettigheder, fordi en sådan tilgang vil være en tilsidesættelse af EU-lovgivers udtrykkelige tilkendegivelse af sin hensigt¹⁶. Selv om der er en legitim interesse i at sikre overførslen af pensionsrettigheder for samtlige EU-ansatte, står det i mine øjne klart, at der ikke desto mindre hersker en række forskelle hvad angår udøvelsen af denne ret, som er iboende i Unionens institutionelle opbygning på det nuværende udviklingstrin.

45. Princippet om EU's tjenstemandsordnings enhed, der er fastslået i Amsterdamtraktatens artikel 9, stk. 3, hvorefter samtlige tjenstemænd ved samtlige institutioner er omfattet af en samlet vedtægt og dermed af de samme bestemmelser¹⁷, er ikke principielt til hinder for vedtagelsen og dermed anvendelsen af forskellige ordninger for personalet, når den omhandlede institution har lovgivningsmæssig autonomi¹⁸, sådan som det er tilfældet med ECB i medfør af artikel 36 i ESCB- og ECB-protokollen.

46. Selv om de betragtninger, som jeg i dette forslag til afgørelse har knyttet til ligebehandlingsprincippet efter chartrets artikel 20 og til den samfundsmæssige interesse i at have »en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning« som omhandlet i artikel 298 TEUF, kan vise sig at være relevante i forbindelse med opstillingen af konkrete regler for overførsel af pensionsrettigheder under forhandlingerne om indgåelse af en aftale mellem ECB og en medlemsstat, navnlig for at undgå forskelsbehandling af ECB's ansatte og af hensyn til denne institutions mulighed for at finde og ansætte kvalificeret personale fra alle medlemsstater, må det ikke desto mindre erkendes, at de førnævnte bestemmelser ikke i sig selv kan tjene som retsgrundlag for at pålægge en medlemsstat at indgå en sådan aftale.

¹⁶ – Som jeg har forklaret i mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Hansol Paper (C-260/20 P, EU:C:2022:13, punkt 127), er analog anvendelse inden for den juridiske fortolkningsmetode desuden normalt underlagt visse betingelser, nærmere betegnet et behov for at udfylde et retligt tomrum ved at anvende en retsregel på en situation, der er anderledes, men med hvilken det ikke omfattede tilfælde har en vis lighed med hensyn til »formålet« eller »kerneidentiteten«. Dette gælder naturligvis kun, såfremt lovgiver ikke formelt har modsat sig dette.

¹⁷ – Jf. dom af 14.12.2017, RL mod Den Europæiske Unions Domstol (T-21/17, EU:T:2017:907, præmis 51).

¹⁸ – Jf. dom af 16.9.1997, Gimenez mod Regionsudvalget (T-220/95, EU:T:1997:130, præmis 73), og kendelse af 11.10.2012, Cervelli mod Kommissionen (T-622/11 P, EU:T:2012:538, præmis 25).

c) Foreløbig konklusion

47. Det fremgår af denne analyse af de regler i tjenestemandsoverførselsordningen, der regulerer overførsel af pensionsrettigheder, at artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten ikke kan finde anvendelse – hverken direkte eller analogt – på ECB's ansatte. Der kan følgelig ikke af denne bestemmelse udledes nogen pligt for en medlemsstat til at indgå en aftale med denne institution. Artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår udgør heller ikke et tilstrækkeligt retsgrundlag til at pålægge en medlemsstat en sådan pligt.

2. Bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed

48. Det skal herefter undersøges, om artikel 45 TEUF og 48 TEUF om arbejdskraftens frie bevægelighed kan udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at pålægge en medlemsstat pligt til at sikre udøvelsen af retten til overførsel af pensionsrettigheder som foreslået af den forelæggende ret. I denne forbindelse er det nødvendigt at henvise til Gardella-dommen¹⁹, hvori Domstolen tog stilling til, om det var foreneligt med førnævnte bestemmelser, at en tjenestemand ved en international organisation ikke kunne få overført de pensionsrettigheder til denne organisation, som vedkommende havde erhvervet i forbindelse med sit tidligere arbejde i sin hjemstat.

49. I den nævnte dom mindede Domstolen om sin praksis, hvorefter en unionsborger, som arbejder i en anden medlemsstat end hjemstaten, og som har accepteret en stilling i en international organisation, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF²⁰. Den pågældende unionsborger kan følgelig ikke fratages de sociale rettigheder og fordele, som tilkommer vedkommende efter denne bestemmelse²¹. Dette omfatter navnlig forbuddet mod enhver hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, dvs. enhver foranstaltning, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve denne i EUF-traktaten sikrede grundlæggende frihed²².

50. Da WP som ECB-ansat ikke er omfattet af vedtægten, idet ECB på grundlag af artikel 36 i ESCB- og ECB-protokollen har autonome regler for sit personale, er det min vurdering, at han skal betragtes som »arbejdstager« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 45 TEUF. Det skal dog også fastslås, om fraværet af en aftale mellem ECB og en medlemsstat under omstændigheder som i den foreliggende sag kan betragtes som en »hindring« ifølge den definition, der er gengivet i det foregående punkt i dette forslag til afgørelse. Det er åbenbart, at Domstolen skal besvare dette spørgsmål benægtende, for i førnævnte dom fastslog den, at artikel 45 TEUF ikke forpligter medlemsstaterne til at tillade overførsel af pensionsrettigheder, der er erhvervet i oprindelsesmedlemsstaten, til en anden arbejdsgivers pensionsordning, uanset om der er tale om en anden medlemsstat eller en international organisation²³.

51. Domstolen præciserede, at denne bestemmelse ikke pålægger nogen forpligtelse til at indgå en international aftale herom²⁴, hvilket jeg finder vigtigt at nævne i forbindelse med undersøgelsen af dette første præjudicielle spørgsmål, henset til det krav, der er fastlagt i artikel 8 i bilag IIIa til

¹⁹ – Dom af 4.7.2013 (C-233/12, EU:C:2013:449).

²⁰ – Dom af 4.7.2013 (C-233/12, EU:C:2013:449, præmis 25).

²¹ – Jf. dom af 6.10.2016, Adrien m.fl. (C-466/15, EU:C:2016:749, præmis 25).

²² – Jf. dom af 6.10.2016, Adrien m.fl. (C-466/15, EU:C:2016:749, præmis 26).

²³ – Dom af 4.7.2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, præmis 35 og 36).

²⁴ – Dom af 4.7.2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, præmis 35).

ECB's ansættelsesvilkår, om, at der skal indgås en bilateral aftale for at muliggøre en sådan overførsel af pensionsrettigheder til ECB's pensionsordning. Denne konklusion følger af en fortolkning af de forpligtelser, der udspringer af artikel 45 TEUF og af artikel 48 TEUF og de forordninger, der er vedtaget i medfør af heraf, som ikke fastsætter en ret til gennemførelse af denne overførsel.

52. For så vidt som denne konklusion følger af en fortolkning af bestemmelser, der er relevante for primærretten, og ikke af det forhold, at den berørte organisation i netop dette tilfælde – nemlig Den Europæiske Patentmyndighed (EPO) – var en enhed uden for EU-institutionerne, er det ikke muligt at tiltræde WP's argument om, at det, fordi ECB i den foreliggende sag tværtimod er en EU-institution, kan sluttes af en simpel modsætningsvis fortolkning af dommen af 4. juli 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449), at INPS' afslag på at indrømme ham den omhandlede overførsel er i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed. Fraværet af en forpligtelse til at tillade overførsel af pensionsrettigheder i medfør af bestemmelserne i traktaten om arbejdskraftens frie bevægelighed gælder derfor også for de EU-institutioner, hvorpå artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten ikke finder anvendelse, jf. senere retspraksis vedrørende tjenestemandsoverførsel²⁵.

53. Af de ovenfor anførte grunde må det som en foreløbig konklusion lægges til grund, at bestemmelserne i artikel 45 TEUF og 48 TEUF om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke pålægger en medlemsstat pligt til at sikre overførsel af pensionsrettigheder til ECB's pensionsordning ved hjælp af en bilateral aftale herom.

3. Forpligtelsen til loyalt samarbejde

54. De i de foregående punkter anførte betragtninger viser, at der er flere bestemmelser, der kan påberåbes med henblik på at kræve anerkendelse af en »tilsvarende« ret for en ECB-ansat til at anmode om overførsel af de pensionsrettigheder, som vedkommende har erhvervet hos en medlemsstats socialsikringsinstitut, til denne EU-institutions pensionsordning. Det er imidlertid ubestrideligt, at indgåelsen af en aftale med denne medlemsstat er en absolut nødvendighed for at sikre gennemførelsen af denne ret. Den aftale, der skal indgås, udgør med andre ord en »uomgængelig betingelse« for at nå dette mål.

55. Selv om artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår synes at give ECB's organer til opgave af indgå aftaler med medlemsstater²⁶, er disse medlemsstaters rolle med hensyn til fuldførelsen af denne opgave ikke desto mindre afgørende. For så vidt som en »aftale« som omhandlet i denne bestemmelse retligt set kræver to samstemmende viljeserklæringer, hvorved parterne forpligter sig gensidigt, er det nemlig logisk at antage, at den omhandlede medlemsstats *aktive deltagelse* i forhandlingerne om og indgåelsen af denne aftale er afgørende. Efter denne konstatering opstår spørgsmålet om, *præcist hvilke forpligtelser* EU-retten pålægger medlemsstaten under de omstændigheder, der er omhandlet i førnævnte bestemmelse.

56. Ifølge fast retspraksis har medlemsstaterne i medfør af princippet om loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU pligt til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sætte EU-institutionerne i stand til at varetage deres opgaver. Som Domstolen har fastslået i sin

²⁵ – Jf. dom af 16.1.2014, Guinet mod EIB (F-107/12, EU:F:2014:1, præmis 77), hvori Personaleretten fastslog, at det ikke af artikel 45 TEUF fremgår, at en medlemsstat er forpligtet til at fastsætte mulighed for, at en ansat ved EIB kan overføre den kapital, der repræsenterer de pensionsrettigheder, der er erhvervet tidligere, til EIB's pensionsordning, eller er forpligtet til at indgå en international aftale herom.

²⁶ – ECB *shall enter into agreements* i den engelske original, og på fransk *conclut* og dansk *indgår* ECB aftaler (min fremhævelse).

praksis, er navnlig dette princip til hinder for, at medlemsstaterne opfører sig på en sådan måde med hensyn til overførsel af pensionsrettigheder, at det gør det vanskeligere for EU-institutionerne at rekruttere personale²⁷.

57. Hvad specifikt angår EU-institutionernes potentielle tjenestemænd, som allerede har en vis erhvervs erfaring, har Domstolen for nylig påpeget, at medlemsstaterne i kraft af princippet om loyalt samarbejde ikke må gøre det »vanskeligere for Unionen at ansætte nationale tjenestemænd med en vis anciennitet«²⁸. Det er min opfattelse, at de principper, der følger af denne dom, som er afsagt i en sag om en tidligere medarbejder i en national forvaltning, også bør finde anvendelse på arbejdstagere, som i lighed med WP har erhvervs erfaring fra den private sektor, eftersom kravet om ikke at forholde EU-institutionerne muligheden for at ansætte erfarent personale har generel karakter og finder anvendelse uanset den pågældende arbejdstagers særlige erfaring.

58. Endvidere skal det fremhæves, at medlemsstatens samarbejde i den foreliggende sammenhæng bliver afgørende for at undgå en situation, der vanskeligt lader sig forene med ligebehandling, og som jeg allerede har henledt opmærksomheden på i dette forslag til afgørelse²⁹, nemlig risikoen for, at ECB-ansatte, der er statsborgere i én medlemsstat, behandles mindre gunstigt end dem, der kommer fra andre, mere hurtigtarbejdende medlemsstater, som allerede har indgået en sådan aftale og følgelig tillader deres statsborgere, der er ansat ved ECB, effektiv udnyttelse af den mulighed, der er fastsat i artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår.

59. Det er klart, at en sådan situation ikke alene sår tvivl om målet i artikel 298 TEUF om at have »en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning« og om princippet om EU-tjenestemandsoverførselsens enhed som tidligere nævnt i dette forslag til afgørelse³⁰, men tillige strider mod Unionens og medlemsstatens fælles interesse i at lette den fremtidige ansættelse af medarbejdere fra denne medlemsstat og således fremme en rekruttering på et så bredt geografisk grundlag som muligt, hvilket i øvrigt ifølge vedtægtens artikel 27 er et krav. Jeg vil gerne fremhæve, at disse betragtninger vedrørende EU's ansættelsespolitik gælder uden undtagelse for alle Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, herunder ECB. Da indgåelsen af en sådan aftale med ECB er i medlemsstatens egen interesse, er det rimeligt at forvente, at medlemsstaten udviser uforbeholden samarbejdsvilje.

60. Selv om princippet om loyalt samarbejde ikke kan fortolkes således, at det forpligter medlemsstaten til at acceptere ethvert aftaleudkast, som ECB udarbejder, og som eventuelt kunne gøre det vanskeligt at gennemføre aftalen på nationalt plan, skal medlemsstaten ikke desto mindre *samarbejde aktivt og i god tro* i forbindelse med forhandlingerne for at fjerne eksisterende hindringer. Som Domstolen har påpeget, er medlemsstatens samarbejde især nødvendigt, når det drejer sig om at løse praktiske spørgsmål såsom at fastlægge en beregningsmetode med henblik på at muliggøre overførslen af pensionsrettigheder til EU-institutionernes pensionsordning³¹.

²⁷ – Jf. dom af 16.12.2004, *My* (C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 48), og kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18.9.2009, *Ricci og Pisaneschi* (C-286/09 og C-287/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:566, præmis 33).

²⁸ – Jf. dom af 4.2.2021, *Ministre de la Transition écologique et solidaire og Ministre de l'Action et des Comptes publics* (C-903/19, EU:C:2021:95, præmis 34).

²⁹ – Jf. punkt 34 ff. i dette forslag til afgørelse.

³⁰ – Jf. punkt 36 og 46 i dette forslag til afgørelse.

³¹ – Jf. dom af 5.12.2013, *Časta* (C-166/12, EU:C:2013:792, præmis 37).

61. Selv om medlemsstaterne bevarer deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger, bl.a. til at fastlægge betingelserne for tildeling af sociale sikringsydelse, skal de ikke desto mindre overholde EU-retten ved udøvelsen af denne kompetence³². Et blankt nej til at forhandle eller seriøst at undersøge et konkret forslag fra ECB forekommer mig ikke at være den form for samarbejdsvilje, som ånden i et loyalt samarbejde kræver, jf. artikel 4, stk. 3, TEU. En sådan indstilling ville nemlig hindre fuldførelsen af de opgaver, der er overdraget ECB's organer.

62. I denne henseende skal det påpeges, at det af de til Domstolen indgivne indlæg fremgår, at ECB's formelle anmodning om at nå frem til en aftale blev fremsat den 22. december 2005. ECB havde til dette formål udarbejdet og fremsendt et udkast til en bilateral aftale med INPS, som hovedsagelig var baseret på en gældende aftale mellem INPS og EIB. Det er således nu 16 år siden, at ECB anmodede Repubblica italiana om indgåelsen af en aftale i henhold til artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår, og den har stadig ikke fået svar, fordi overførslen af pensionsrettigheder ifølge de italienske myndigheder ikke kan finde sted i den foreliggende sag uden et »lovgivningsinitiativ«.

63. Ud over den omstændighed, at de italienske myndigheder ikke har været i stand til at finde en løsning på dette spørgsmål, lader et sådant svar sig dog vanskeligt forklare, fordi der for det første med hensyn til EIB's ansatte synes at have været så få vanskeligheder med indgåelsen af en aftale med INPS, at den blev indgået og indført blot ved hjælp af et administrativt cirkulære³³. Det skal for det andet nævnes, at næsten alle medlemsstater i den monetære union ifølge de til Domstolen indgivne oplysninger for længst har indgået aftaler med ECB om at tillade overførsel af pensionsrettigheder. Det skal for det tredje fremhæves, at hverken den italienske regering eller INPS i deres skriftlige indlæg har givet en begrundelse for denne forsinkelse i indgåelsen af en aftale med ECB. De har heller ikke foreslået en konkret løsning på, hvorledes man kommer ud af dette dødvande. Alle disse elementer tyder på manglende samarbejdsvilje fra Repubblica italianas side.

64. Som flere af de interesserede parter har anført i deres indlæg, kan den situation, som ECB i øjeblikket befinder sig i i henseende til Repubblica italiana, og som er kendetegnet ved en lang periode med retsuisikkerhed med hensyn til muligheden for at sikre overførslen af pensionsrettighederne, virke afskrækkende på kandidater med en vis erhvervs erfaring, som kunne være interesserede i en stilling hos ECB. Denne afskrækkende virkning bliver desto mere alvorlig, fordi Unionens øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer, som vedtægten og ansættelsesvilkårene finder anvendelse på, og som ECB i en vis forstand er konkurrent til med hensyn til rekruttering af erfarne medarbejdere, godt kan garantere denne overførsel. Denne situation lader sig også vanskeligt forene med ligebehandlingsprincippet, for så vidt som de italienske medarbejdere behandles mindre gunstigt end de øvrige ECB-ansatte, der er statsborgere i andre medlemsstater, eller de italienere, der er ansat i andre EU-institutioner. Jeg må på dette trin af analysen konstatere, at den risiko, som ECB og dens medarbejdere kan være udsat for, jf. min henvisning hertil i dette forslag til afgørelse, synes at have materialiseret sig i dette konkrete tilfælde.

65. Det fremgår af det ovenstående, at princippet om loyalt samarbejde, der er fastlagt i artikel 4, stk. 3, TEU, udgør et egnet retsgrundlag, for så vidt som det gør det muligt at kræve, at den berørte medlemsstat træffer alle de nødvendige foranstaltninger til at støtte ECB i fuldførelsen af sine

³² – Jf. dom af 7.3.2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, præmis 16), og af 13.2.2019, Rohart (C-179/18, EU:C:2019:111, præmis 14).

³³ – Jf. punkt 16 i dette forslag til afgørelse.

opgaver. Dette gælder i endnu højere grad for de foranstaltninger, som kræver aktiv deltagelse fra denne medlemsstats side, såsom indgåelsen af bilaterale aftaler med henblik på at sikre overførslen af pensionsrettigheder.

66. Henset til de ovenanførte betragtninger er det min opfattelse, at princippet om loyalt samarbejde skal fortolkes således, at en medlemsstat på ECB's anmodning har pligt til at deltage aktivt og i god tro i forhandlingerne om indgåelse med ECB af en aftale om overførsel til dennes pensionsordning af de pensionsrettigheder, som dens medarbejdere har erhvervet i denne medlemsstats ordning.

4. Besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål

67. I lyset af det ovenstående foreslår jeg at besvare det første spørgsmål med, at artikel 4, stk. 3, TEU skal fortolkes således, at en medlemsstat, med hvem ECB foreslår at indgå en aftale i medfør af artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår om overførsel til sin pensionsordning af de pensionsrettigheder, der er erhvervet af Centralbankens ansatte i denne medlemsstats ordning, har pligt til at deltage aktivt og i god tro i forhandlingerne med Centralbanken om indgåelsen af en sådan aftale.

C. Om det andet præjudicielle spørgsmål

1. Generelle betragtninger

68. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 45 TEUF og 48 TEUF, artikel 11 i bilag VIII til vedtægten og artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår skal fortolkes således, at disse bestemmelser tillader den domstol i en medlemsstat, hvorved den pågældende arbejdstager har anlagt sag, at anordne overførslen til ECB's pensionsordning af de pensionsrettigheder, som vedkommende har erhvervet i denne medlemsstats pensionsordning, selv i mangel af en national bestemmelse eller en aftale indgået mellem den pågældende medlemsstat og ECB om en sådan overførsel.

69. Som anført i punkt 54 i dette forslag til afgørelse udgør undertegnelsen af en sådan aftale mellem ECB og den berørte medlemsstat en »uomgængelig betingelse« for udøvelsen af retten til overførsel af pensionsrettigheder. Allerede den klare ordlyd af artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår efterlader ingen tvivl herom. Der er faktisk ingen af de forskellige bestemmelser, som jeg har undersøgt i forbindelse med denne analyse, der i sig selv gør det muligt at afhjælpe fraværet af en sådan aftale. Anvendelsen af princippet om loyalt samarbejde gør det imidlertid muligt at kræve, at medlemsstaten forpligter sig til at bidrage til vellykkede forhandlinger om indgåelse af denne aftale.

70. Når dette er sagt, skal der ikke desto mindre tages hensyn til den omstændighed, at det andet præjudicielle spørgsmål vedrører en særlig situation, nemlig den, hvori indgåelsen af en sådan aftale fortsat udestår på grund af den pågældende medlemsstats undladelse af at acceptere ECB's forslag herom. Det er derfor min opfattelse, at den forelæggende ret som svar på dette spørgsmål bør oplyses om de foranstaltninger, som den kan træffe over for en sådan undladelse, der strider mod EU-retten.

2. Medlemsstatens pligt til at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten

71. Jeg vil i denne henseende indledningsvis påpege, at det ifølge fast retspraksis påhviler medlemsstaternes retsinstanser i medfør af det princip om loyalt samarbejde, der er indeholdt i artikel 4, stk. 3, TEU, at sikre domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten. Ifølge artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal medlemsstaterne i øvrigt tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten³⁴.

72. Jeg gør ligeledes opmærksom på, at det ifølge fast retspraksis, når der ikke foreligger EU-retlige regler, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for søgsmål, der skal sikre beskyttelse af de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten. Disse regler må ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer i henhold til national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet). Hvad angår sidstnævnte princip skal det nemlig påpeges, at retten til effektive retsmidler for en upartisk domstol er fastslået i chartrets artikel 47, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse³⁵.

3. Muligheden for at anmode den kompetente ret om at pålægge de administrative myndigheder at forhandle i god tro og at indgå en aftale

73. Det er efter min opfattelse muligt af de i de foregående punkter anførte betragtninger at udlede, at når en domstol i en medlemsstat vurderer, at denne medlemsstats kompetente myndigheder i strid med EU-retten har undladt at indgå en aftale med ECB, som denne har foreslået med henblik på overførslen til sin pensionsordning af de pensionsrettigheder, som dens ansatte har erhvervet i den nævnte medlemsstats ordning, eller i det mindste at *deltage aktivt og i god tro i forhandlingerne* med Centralbanken om indgåelsen af en sådan aftale, skal den *fastslå den ulovlige karakter af denne undladelse* og i givet fald træffe de foranstaltninger, der er fastlagt i de gældende nationale procedureregler, med henblik på at *tvinge disse myndigheder til at indlede forhandlinger med ECB for at nå frem til en aftale og derefter foretage den ønskede overførsel*.

74. En fortolkning af EU-retten, der tilsiger, at en domstol i en medlemsstat skal pålægge de administrative myndigheder konkrete forpligtelser over for ECB, vil sikre, at denne medlemsstat handler i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde. Medlemsstaternes traditionelle system med magtens tredeling og ligevægt udgør efter min mening en garanti for den effektive gennemførelse af de forpligtelser, der påhviler staten i medfør af EU-retten. Da de gældende procedureregler kan variere fra retsorden til retsorden, påhviler det den kompetente domstol at træffe de mest effektive foranstaltninger, som den har til rådighed i medfør af national ret, herunder muligheden for at udstede et påbud om under strafansvar at indgå aftalen og foretage den ønskede overførsel inden en bestemt frist³⁶.

³⁴ – Jf. dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 52), og af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 50).

³⁵ – Jf. dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 54).

³⁶ – Jf. dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 58), og af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 56), hvori Domstolen pålagde de nationale domstole pligten til over for de kompetente administrative myndigheder at træffe enhver nødvendig foranstaltning – såsom et påbud – for at sikre overholdelsen af EU's miljølovgivning. Det påbud, som de nationale domstole skulle udstede, havde til formål at tvinge de administrative myndigheder til at træffe konkrete foranstaltninger i overensstemmelse med EU-retten, nemlig at opstille en luftkvalitetsplan og placere de prøvetagningssteder, der gør det muligt at måle luftkvaliteten.

75. Beføjelsen til at udstede påbud er den mulighed, der indrømmes en domstol til at pålægge en part at udføre eller at undlade at udføre en bestemt handling, eventuelt ved at pålægge den en tvangsbøde³⁷. Den domstol, for hvilken tvisten er indbragt, kan således pålægge en person eller administrationen at træffe en foranstaltning med et bestemt indhold, når dommen nødvendigvis indebærer, at en af parterne i tvisten træffer denne foranstaltning. Princippet om, at den nationale domstol kan udstede et påbud, er ikke i øjeblikket omfattet af nogen EU-retlige bestemmelser. Dette princip anvendes desuden ikke på en ensartet måde i medlemsstaterne, navnlig i forbindelse med påbudt udstedt til administrationen.

76. Det står imidlertid fast, at domstolene har denne beføjelse til at udstede påbud over for administrationen i flere medlemsstater³⁸. Alt efter den omhandlede nationale retsorden har domstolen enten en generel beføjelse til at udstede påbud over for administrationen eller en mere begrænset beføjelse, der udelukker regeringen og dens nærmeste medarbejdere. For så vidt angår hovedsagen forekommer det hensigtsmæssigt at overdrage det til den nationale ret at fastslå nødvendigheden af og i givet fald betingelserne for udøvelsen af beføjelsen til at udstede påbud inden for rammerne af landets interne retsorden og i overensstemmelse med effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet. I forbindelse med denne vurdering skal den nationale ret omhyggeligt sikre den fuldstændige fuldbyrdelse af sine retsafgørelser.

4. Muligheden for at drage den berørte medlemsstat til ansvar for tilsidesættelse af EU-retten ved at undlade at forhandle i god tro

77. Den mulighed, som nogle af de interesserede parter har nævnt, for at drage den berørte medlemsstat til ansvar for tilsidesættelse af EU-retten, hvis denne medlemsstat i strid med EU-retten undlader at indgå en aftale og at tillade den ønskede overførsel, kan heller ikke udelukkes, forudsat at betingelserne herfor er opfyldt. I denne henseende skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at skadelidte borgere har en ret til erstatning for tab, som er forvoldt på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes en medlemsstat, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og borgernes tab³⁹. Det er i princippet de nationale retsinstanser, der skal anvende disse kriterier for, at medlemsstaterne ifalder ansvar for tab, som borgerne er blevet påført på grund af tilsidesættelser af EU-retten i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor⁴⁰.

78. Jeg betvivler imidlertid effektiviteten af denne tilgang i forbindelse med den foreliggende sag – af nedenstående grunde. Selv om muligheden for til ECB's pensionsordning at overføre pensionsrettigheder, der er erhvervet i en medlemsstats pensionsordning, for det første udgør en ret, der er »tilsvarende« den ret, som tillægges Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte i henhold til vedtægten og ansættelsesvilkårene, kræver gennemførelsen af denne ret dog en aftale, hvori det bl.a. skal fastsættes, hvad modværdien er af de pensionsrettigheder, der skal overføres til ECB's pensionsordning⁴¹. I tilfælde af at det viser sig umuligt at fastslå dette beløb med den fornødne sikkerhed, begrænser ethvert erstatningskrav sig nødvendigvis til, at der generelt gøres

³⁷ – Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, punkt 132 og 133).

³⁸ – Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, punkt 134).

³⁹ – Jf. dom af 16.7.2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, præmis 34), og af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 113).

⁴⁰ – Dom af 16.7.2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, præmis 35).

⁴¹ – Jf. punkt 61 i dette forslag til afgørelse.

ansvar gældende over for den pågældende medlemsstat for at tilsidesætte EU-retten. Dette medfører imidlertid, at en afgørende betingelse for at anerkende en ret til erstatning, nemlig at der er tale om en skade, ikke er opfyldt i dette tilfælde. For så vidt som det for det andet ikke kan udelukkes, at tabet først konkret lides af den pågældende på tidspunktet for vedkommendes beslutning om at gå på pension, er der risiko for, at et søgsmål, som vedkommende anlægger før dette tidspunkt, for at få anerkendt en sådan ret til erstatning, afvises af den kompetente ret på grund af manglende opfyldelse af de ifølge retspraksis opstillede betingelser herfor.

79. Uden på forhånd at udelukke, at det kan lykkes en domstol, for hvilken der er anlagt et erstatningssøgsmål mod den lovovertredende medlemsstat, at overvinde de fornævnte forhindringer, f.eks. ved at værdiansætte den lidte skade til et givet beløb på grundlag af bestemte kriterier, der anerkendes af begge parter i tvisten, er det min opfattelse, at den første tilgang, der foreslås i dette forslag til afgørelse, tjener de berørte ECB-ansattes interesser bedst. Denne tilgang giver nemlig en langsigtet løsning for hele personalet med garanti for den fornødne retssikkerhed. Ydermere gør forhandlingerne om en aftale det muligt tillige at lovfæste en overførsel af pensionsrettighederne den modsatte vej, dvs. fra ECB's pensionsordning til den nationale pensionsordning, hvilket kan være interessant for alle de ECB-ansatte, som måtte ønske at vende tilbage til deres hjemstat. Der er endelig den fordel, at den berørte medlemsstats administrative myndigheder – i det mindste på sigt – kan opfylde de forpligtelser, der følger af princippet om loyalt samarbejde.

80. Det påhviler dog den kompetente ret at undersøge, hvilken tilgang der synes gangbar i lyset af dens nationale retsorden og med henblik på at nå det mål, der forfølges, nemlig at sikre overførsel til ECB's pensionsordning af pensionsrettigheder, der er erhvervet i den pågældende medlemsstats pensionsordning.

5. Besvarelse af det andet præjudicielle spørgsmål

81. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg at besvare det andet præjudicielle spørgsmål med, at artikel 4, stk. 3, TEU skal fortolkes således, at når der ved domstolen i en medlemsstat anlægges sag af den person, der ønsker overførsel til ECB's pensionsordning af sine pensionsrettigheder, der er erhvervet i denne medlemsstats pensionsordning, skal denne domstol træffe alle nødvendige foranstaltninger, der er fastlagt i de gældende nationale procedureregler, med henblik på at tvinge de administrative myndigheder til at deltage aktivt og i god tro i forhandlingerne om indgåelsen af en aftale i henhold til artikel 8 i bilag IIIa til ECB's ansættelsesvilkår og at foretage den ønskede overførsel. Denne domstol skal ligeledes vurdere muligheden for at drage den berørte medlemsstat til ansvar for tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde ved at undlade at opfylde disse forpligtelser.

VI. Forslag til afgørelse

82. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Tribunale ordinario di Asti (retten i Asti, Italien) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

- »1) Artikel 4, stk. 3, TEU skal fortolkes således, at en medlemsstat, med hvem Den Europæiske Centralbank (ECB) foreslår at indgå en aftale i medfør af artikel 8 i bilag IIIa til ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte om overførsel til sin pensionsordning af de pensionsrettigheder, der er erhvervet af Centralbankens ansatte i denne medlemsstats pensionsordning, har pligt til at deltage aktivt og i god tro i forhandlingerne med Centralbanken om indgåelsen af en sådan aftale.
- 2) Artikel 4, stk. 3, TEU skal fortolkes således, at når der ved domstolen i en medlemsstat anlægges sag af den person, der ønsker overførsel til ECB's pensionsordning af sine pensionsrettigheder, der er erhvervet i denne medlemsstats pensionsordning, skal denne domstol træffe alle nødvendige foranstaltninger, der er fastlagt i de gældende nationale procedureregler, med henblik på at tvinge de administrative myndigheder til at deltage aktivt og i god tro i forhandlingerne om indgåelsen af en aftale med ECB og at foretage den ønskede overførsel. Den nævnte ret skal ligeledes vurdere muligheden for at drage den berørte medlemsstat til ansvar for tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde ved at undlade at opfylde disse forpligtelser.«