



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 23 mai 2019¹

Cauza C-703/17

**Adelheid Krah
împotriva
Universität Wien**

[cerere de decizie preliminară formulată de Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria)]

„Cerere de decizie preliminară – Libera circulație a lucrătorilor – Conferențieri cu studii postdoctorale – Limită de patru ani în ceea ce privește recunoașterea experienței profesionale anterioare relevante cu ocazia angajării – Sistem de remunerare bazat pe vechime – Vechime realizată numai în cadrul aceluiași angajator – Conceptul de obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor – Justificare – Proporționalitate”

I. Introducere

1. Dr. Adelheid Krah (denumită în continuare „apelanta”) este conferențiar cu studii postdoctorale la Universitatea din Viena. În conformitate cu normele interne ale Universității din Viena, în scopul încadrării sale în categoria corespunzătoare a personalului didactic cu ocazia recrutării, au fost luați în considerare numai patru ani din experiența sa profesională anterioară.
2. Universitatea din Viena (denumită în continuare „intimata”) prevede două modalități de a lua în considerare experiența conferențiarilor cu studii postdoctorale pentru stabilirea remunerării. În primul rând, *la momentul recrutării*, se poate lua în considerare o perioadă maximă de patru ani de activitate în domeniul relevant la Universitatea din Viena sau la orice alt angajator cu sediul în Austria sau în alt stat membru al Uniunii. În al doilea rând, *după instalarea în funcție*, vechimea dobândită la Universitatea din Viena se acumulează. Aceasta permite personalului didactic să avanseze treptat, la intervale regulate de opt ani, de la o treaptă de salarizare la alta în cadrul aceluiași grad.
3. Potrivit apelantei, plafonul privind recunoașterea experienței profesionale anterioare, la angajare, reprezintă o discriminare față de lucrătorii care provin din alte state membre. Evoluția remunerării bazată pe vechime este concepută astfel încât să favorizeze personalul didactic care a lucrat întotdeauna pentru aceeași universitate din Austria, și anume, în cea mai mare parte, resortisanți austrieci.
4. În prezenta cauză, Curtea este invitată să analizeze, încă o dată, limitele jurisprudenței privind libera circulație a lucrătorilor și să descrie explicit logica pe care se întemeiază. Poate o normă națională care este neutră în ceea ce privește construcția sa, în măsura în care nu *discriminează în mod direct* pe motiv de cetățenie sau naționalitate, și care este de asemenea aparent neutră în ceea ce privește efectele

¹ Limba originală: engleza.

sale, întrucât nu s-a stabilit nicio *discriminare indirectă*, să constituie totuși un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor? Abordarea bazată pe restricționare și pe scăderea nivelului de atractivitate stabilește o a treia categorie de sine stătătoare în jurisprudența privind libera circulație a lucrătorilor, care devine aplicabilă indiferent de existența vreunei discriminări? Orice normă de drept național care ar putea face ca libera circulație să fie mai puțin atractivă pentru un lucrător va încălca articolul 45 TFUE?

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

5. Articolul 45 TFUE are următorul cuprins:

„(1) Libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Uniunii.

(2) Libera circulație implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă.

(3) Sub rezerva restricțiilor justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, libera circulație a lucrătorilor implică dreptul:

[...]

(c) de ședere într-un stat membru pentru a desfășura o activitate salarizată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a lucrătorilor statului respectiv;

[...]”

6. Articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii² are următorul cuprins:

„Lucrătorul resortisant al unui stat membru nu poate fi tratat diferit, pe teritoriul celorlalte state membre, față de lucrătorii naționali, pe criterii de cetățenie, în ceea ce privește condițiile de încadrare în muncă și de muncă și, în special, în ceea ce privește remunerarea, concedierea și, în cazul în care rămâne fără un loc de muncă, reintegrarea profesională și reangajarea”.

B. Dreptul austriac

7. Articolul 47 alineatul (1) din *Rahmenkollektivvertrag für Arbeitnehmerinnen Universitäten* (Convenția colectivă cadru privind personalul universitar) din 15 februarie 2011 (denumită în continuare „Convenția colectivă”), intitulat „Încadrarea personalului științific/artistic” prevede următoarele:

„Toți angajații în sensul articolului 5 alineatul (2) punctul 1 sunt încadrați în grupele de muncă A-C în funcție de natura atribuțiilor convenite în contractul de muncă”.

² JO 2011, L 141, p. 1.

8. Articolul 48 stabilește schema grupelor de muncă pentru personalul universitar din domeniul științific și artistic. Acesta are următorul cuprins:

„Grupa de muncă A1: profesorii universitari numiți în cadrul unei proceduri de numire [...]

Grupa de muncă A2: personalul din domeniul științific/artistic cu care s-a încheiat un contract de formare.

Grupa de muncă B: asistenți universitari, cercetători seniori, artiști seniori, conferențieri, personal angajat pe bază de proiect (articolul 28) după absolvirea unui curs de master sau a altui program de studii superioare relevant pentru angajare, lectori. Grupa de muncă cuprinde gradele de salarizare B1 și B2. Asistenții universitari, cercetătorii seniori, artiștii seniori, conferențierii și personalul angajat pe bază de proiect [...] vor fi incluși în gradul de salarizare B1; Lectorii vor fi incluși în gradul de salarizare B2.

Grupa de muncă C: personal didactic și personal angajat pe bază de proiect care nu este inclus în gradul B1”.

9. Articolul 49 din Convenția colectivă stabilește grila de salarizare pentru personalul universitar din domeniul științific și artistic. Acesta prevede următoarele:

„(1) Remunerația brută lunară în cadrul gradului de salarizare A1 este de 4 891,10 de euro. Această valoare va fi majorată în cazul în care angajatul va primi cel puțin o evaluare pozitivă a activității sale [...] în perioada relevantă,

la 5 372,80 euro după o perioadă de activitate de 6 ani,

la 5 854,50 euro după o perioadă de activitate de 12 ani,

la 6 336,20 euro după o perioadă de activitate de 18 ani

și

la 6 817,90 euro după o perioadă de activitate de 24 ani.

(2) Remunerația brută lunară în cadrul gradului de salarizare A2 este de 3 686,70 euro, iar în cazul angajaților cu un doctorat sau cu un Ph.D. relevant este de 4 288,80 euro. Această valoare este majorată:

(a) după îndeplinirea obiectivelor stabilite în contractul de formare [...] la 4 650,20 euro,

(b) și, în cazul în care angajatul va primi cel puțin o evaluare pozitivă a activității sale [...] în perioada relevantă,

la 5 131,90 euro după o perioadă de activitate de 6 ani ca profesor asociat,

la 5 613,70 euro după o perioadă de activitate de 12 ani,

la 6 095,40 euro după o perioadă de activitate de 18 ani,

și

la 6 577,00 euro după o perioadă de activitate de 24 ani,

(3) Remunerația brută lunară în cadrul gradului de salarizare B1 este de 2 696,50 de euro.

Această valoare este majorată:

- (a) la 3 203,30 euro după o perioadă de activitate de 3 ani. Termenul de 3 ani se reduce cu perioadele pentru care se poate face dovada experienței profesionale anterioare;
- (b) la 3 590,70 euro după o perioadă de 8 ani de activitate în categoria de la litera (a) sau în cazul deținerii unui doctorat (Ph.D.) care a constituit o condiție pentru încheierea raportului de muncă (poziție post doctorat);
- (c) la 3 978,30 euro după o perioadă de 8 ani de activitate în categoria de la litera (b);
- (d) la 4 186,90 euro după o perioadă de 8 ani de activitate în categoria de la litera (c)”.

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

10. Apelanta este resortisant german și are calitatea de doctor (Ph.D) în istorie. Începând cu semestrul de iarnă 2000/2001, aceasta a fost angajată de intimată, Universitatea din Viena, ca lector în cadrul Institutului de istorie. Anterior, apelanta a ocupat timp de 5 ani un post de predare relevant din punct de vedere profesional la Universitatea din München.

11. După prezentarea „*Habilitationsschrift*” (teza de abilitare), prin decizia din 12 martie 2002 a decanatului Facultății de științe umaniste și culturale din cadrul intimatei, apelantei i s-a oferit un post de predare ca lector de istorie medievală. Ulterior, apelanta a predat cel puțin 7 ore pe săptămână în fiecare semestru, pe baza unor contracte de predare pe durată determinată.

12. Începând cu 1 octombrie 2010, apelanta a fost angajată inițial pe durată determinată, iar ulterior pe durată nedeterminată, în calitate de conferențiar cu studii postdoctorale cu 20 de ore pe săptămână.

13. Pe baza unei decizii a rectoratului din 8 noiembrie 2011, persoanelor încadrate pe posturi de conferențieri cu studii postdoctorale și cercetători cu studii postdoctorale urmau să li se recunoască 4 ani din perioadele de activitate anterioare în cazul în care raportul de muncă a început la 1 octombrie 2011 sau după această dată. Ca urmare a acestei decizii, apelanta a fost inclusă în grupa de muncă B gradul de salarizare B1 litera (b).

14. Totuși, apelanta susține că ea a acumulat 5 ani de experiență profesională relevantă anterioară la Universitatea din München și 8,5 ani la Universitatea din Viena, respectiv un total de 13,5 ani de experiență profesională relevantă anterioară. Prin urmare, apelanta susține că în cazul său ar fi trebuit să fie recunoscuți 13,5 ani și că ar fi trebuit să fie inclusă într-o categorie de salarizare mai mare.

15. Apelanta a formulat o acțiune prin care a solicitat plata sumei de 3 385,20 euro, care reprezintă presupusa diferență de remunerație plus dobândă, costuri și cheltuieli de judecată, pe care a înaintat-o Arbeits-und Sozialgericht Wien (Tribunalul pentru Litigii de Muncă și Securitate Socială din Viena), care a respins-o. Ulterior, apelanta a formulat apel împotriva hotărârii în fața instanței de trimitere.

16. În acest context factual și juridic, Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii, în special articolul 45 TFUE, articolul 7 alineatul (1) din [Regulamentul nr. 492/2011], precum și articolele 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări potrivit căreia, din

perioadele de activitate realizate de un membru al personalului didactic de la Universitatea din Viena în domeniul de specialitate, nu se ia în calcul decât o perioadă totală de trei sau patru ani, indiferent dacă perioadele de activitate salariată au fost realizate la Universitatea din Viena sau la alte universități sau instituții similare din țară sau străinătate?

- 2) Un sistem de salarizare care nu prevede luarea în considerare integrală a perioadelor de activitate în domeniul de specialitate, dar care, în același timp, corelează durata încadrării în muncă la același angajator cu un salariu superior este contrar liberei circulații a lucrătorilor în sensul articolului 45 alineatul (2) TFUE și al articolului 7 alineatul (1) din [Regulamentul nr. 492/2011]?”

17. Au formulat observații scrise apelanta, intimata și Comisia Europeană. Toate trei, împreună cu guvernul austriac, au participat la ședința care a avut loc la 23 ianuarie 2019.

IV. Examinare

18. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom începe cu câteva clarificări introductive privind sistemul austriac de remunerare a personalului didactic, în special normele naționale și cele ale Universității din Viena privind recunoașterea experienței profesionale anterioare a conferențiarilor (A). În continuare, sugerăm că limitarea la patru ani a recunoașterii, la recrutare, a experienței anterioare în domeniul relevant, este compatibilă cu libera circulație a lucrătorilor, deoarece nu reprezintă nici discriminare și, în opinia noastră, nu constituie nici un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor (B). În cele din urmă, vom analiza dispoziția conform căreia, după intrarea în funcție, remunerația crește o dată cu vechimea acumulată în cadrul Universității din Viena (C).

A. Clarificări introductive

19. Prezenta cauză se referă la normele privind remunerarea conferențiarilor încadrați în gradul de salarizare B1, astfel cum sunt prevăzute atât la nivel național [la articolul 49 alineatul (3) din Convenția colectivă], cât și la nivelul Universității din Viena (în regulamentul intern al acesteia).

20. Convenția colectivă cuprinde norme privind evoluția remunerării conferențiarilor. Normele respective iau în considerare vechimea. După intrarea în funcție, remunerația crește în mod normal, la intervale regulate, în funcție de timpul petrecut în cadrul aceleiași universități. În practică, după trecerea unui anumit număr de ani (la început, trei ani în funcție și, ulterior, la fiecare opt ani), conferențiarul trece de la o treaptă de salarizare la alta în cadrul gradului de salarizare B1.

21. Totuși, acest sistem de remunerare nu se bazează numai pe vechime/trecerea timpului. Normele naționale prevăd două excepții care permit unui conferențiar, la angajare, să fie încadrat într-o treaptă de salarizare mai mare decât cea care ar rezulta din aplicarea mecanică a normelor privind vechimea. În primul rând, pentru persoanele care obțin un contract de conferențiar *fără* a deține un doctorat, (prima) perioadă de trei ani este redusă cu perioadele pentru care se prezintă dovezi privind experiența anterioară în domeniul relevant. În al doilea rând, deținătorii unui doctorat care sunt angajați pe postul de conferențiar cu studii postdoctorale nu trebuie să îndeplinească condiția privind primele perioade de trei și respectiv de opt ani în funcție și sunt, prin urmare, încadrați direct în treapta de salarizare B1 litera (b).

22. După cum au explicat intimata și guvernul austriac, Convenția colectivă este rezultatul unei negocieri între partenerii sociali. Aceasta stabilește normele minime care trebuie aplicate de universitățile din Austria. Ea nu împiedică aceste universități să adopte norme interne mai favorabile.

23. La Universitatea din Viena, regulamentul intern prevede o perioadă de până la patru ani de experiență profesională anterioară care trebuie luată în considerare în scopul de a decide, la recrutare, gradul de salarizare inițial al conferențiarilor cu studii postdoctorale. În opinia intimă, această din urmă regulă constituie un tratament mai favorabil oferit de Universitatea din Viena în comparație cu celelalte universități din Austria care aplică doar normele prevăzute în Convenția colectivă.

24. În acest context național și local, sunt necesare patru clarificări suplimentare.

25. În primul rând, chiar dacă aspectul central al prezentei cauze este gradul de salarizare B1 [deci categoria profesională a conferențiarilor], gradul respectiv nu poate fi considerat în mod izolat. Aceasta face parte din normele naționale mai ample privind remunerarea personalului didactic al universităților. În conformitate cu articolele 47, 48 și 49 din Convenția colectivă, personal didactic este împărțit într-o serie de subcategorii profesionale corespunzătoare unor *grade de salarizare specifice*, respectiv profesorii universitari (gradul de salarizare A1), colaboratorii universitari titulari (gradul de salarizare A2), asistenții, inclusiv conferențiarilor (gradul de salarizare B1), lectorii (gradul de salarizare B2) și studenții colaboratori (gradul de salarizare C). Fiecare grad de salarizare este subdivizat în *trepte de salarizare*, cărora le corespunde un anumit salariu.

26. Prin natura sa și astfel cum s-a subliniat de intimată în cadrul ședinței, întregul sistem de remunerare prevăzut de Convenția colectivă a fost conceput în vederea evoluției carierei academice a persoanelor în două moduri diferite, în cadrul fiecărui grad și de la un grad la altul. Evoluția în carieră în cadrul fiecărui grad este un tip de promovare pe orizontală. Deși persoana rămâne în aceeași categorie academică, remunerația crește treptat, de exemplu, pe baza vechimii acumulate odată cu trecerea timpului³. Evoluția în carieră *de la un grad la altul* poate fi caracterizată drept promovare pe verticală în care o persoană nu rămâne în cadrul aceleiași categorii academice, ci va trece într-una superioară. Această schimbare va depinde, de obicei, de calificarea ulterioară, de exemplu, prin realizări academice, efectuarea de cercetări sau promovarea unui examen.

27. Astfel, după cum a sugerat intimata, rațiunea care stă la baza acestui sistem este aceea că personalul didactic ar trebui să fie stimulat să avanseze în carieră. Pentru acest motiv, anumite tipuri de promovare în carieră depind în mod necesar de obținerea unui grad superior, care într-un fel include ambele componente: calificarea superioară impusă de gradul respectiv dar și, în mod indirect, trecerea unei anumite perioade de timp necesare pentru obținerea calificării respective. Cu toate acestea, persoanele care nu avansează pe verticală în cariera academică pot fi promovate totuși pe baza vechimii/trecerii timpului, respectiv prin trecerea la următoarea treaptă în cadrul aceluiași grad.

28. În al doilea rând, suntem de acord cu guvernul austriac că, în scopul evaluării eventualei existențe a unei restricții nelegale privind libera circulație a lucrătorilor, este esențial să se facă distincție între două reguli diferite în cadrul sistemului austriac de remunerare a conferențiarilor.

29. Prima regulă este că, în scopul stabilirii treptei inițiale de remunerare în gradul de salarizare B1, sunt luați în considerare de Universitatea din Viena, *la angajarea* de conferențiarilor cu studii postdoctorale până la patru ani de experiență profesională relevantă anterioară („regula privind experiența anterioară”). Cea de-a doua regulă este că, *după intrarea în funcție*, în cursul contractului încheiat cu Universitatea din Viena, vechimea acumulată pe postul respectiv determină trecerea ulterioară de la o treaptă de salarizare la alta („regula vechimii”). Se presupune că, în cazul conferențiarilor, astfel de treceri sunt automate și, spre deosebire de regula privind experiența anterioară, nu implică o evaluare pe fond a meritelor conferențiarilor.

³ Se pare că din Convenția colectivă rezultă că acest tip de evoluție în carieră se aplică nu numai conferențiarilor, ci și altor categorii ale personalului didactic, cum ar fi profesorii universitari, deși, în ultimul caz, trecerea de la o treaptă de salarizare la alta depinde nu numai de trecerea timpului, ci și de o evaluare (pozitivă) a activității [a se vedea articolul 49 alineatul (1) din Convenția colectivă].

30. Cu siguranță, aceste două reguli prezintă similitudini. Ambele se referă la luarea în considerare a experienței profesionale anterioare și au impact asupra remunerării. Totuși, acesta este punctul în care asemănările încetează. Pentru a fi clar cine este comparat cu cine, la ce moment și în ce scop, ambele reguli trebuie apreciate separat.

31. Observațiile prezentate de apelantă și de Comisie, în special cu privire la a doua întrebare adresată de instanța de trimitere, demonstrează cu claritate pericolele confuziei acestor două reguli. Ea face imposibilă efectuarea oricărei analize cu privire la discriminare, deoarece problema, referitoare la cine anume se presupune că este discriminat în raport cu cine și când, devine eluzivă, ca să nu mai vorbim de invocarea vreunui motiv. La momentul recrutării, regula privind experiența anterioară se aplică pentru un anumit motiv și unui anumit grup de persoane. Dimpotrivă, regula privind vechimea se aplică la un moment diferit, unui grup diferit de persoane. Regula privind vechimea, prin definiție, nu se va aplica niciodată personalului nou angajat, iar raționamentul pe care se bazează este de asemenea diferit.

32. Încadrarea acestor reguli diferite în aceeași categorie impune în mod implicit aplicarea lor simultană: ar însemna că regula privind vechimea ar trebui să se aplice efectiv deja la momentul recrutării. Acest lucru este cu siguranță posibil ca opțiune de politică internă dar, în acest caz, nu ar mai exista două reguli diferite, ci doar una (una foarte diferită de cea aleasă la nivel național).

33. Prin urmare, este imperativ ca aceste două reguli să fie considerate separat în scopul prezentei evaluări. În consecință, vom începe cu aplicarea regulii privind experiența anterioară la momentul angajării în legătură cu prima întrebare, pentru a trece apoi la regula vechimii în legătură cu a doua întrebare.

34. În al treilea rând, pentru a răspunde la întrebările instanței de trimitere, este necesar să se analizeze situația apelantei astfel cum a fost descrisă în prezenta cauză. O dublă clarificare este necesară în această privință.

35. Pe de o parte, spre deosebire de Convenția colectivă, care nu prevede *nicio* recunoaștere a experienței profesionale anterioare pentru conferențiarilor cu studii postdoctorale⁴, regula (mai favorabilă) din regulamentul intern al Universității din Viena este cea aplicată în cazul apelantei. Astfel, este necesar ca această din urmă regulă (mai degrabă decât cea prevăzută în Convenția colectivă), să fie examinată în contextul sistemului general de remunerare prevăzut de Convenția colectivă.

36. Pe de altă parte, pe baza situației de fapt din speță, apelanta, în calitate de cetățean german, ar fi fost împiedicată să *intre* pe piața muncii din Austria din cauza aplicării simultane a regulii experienței anterioare a Universității din Viena și a regulii privind vechimea prevăzute de Convenția colectivă. În esență, argumentul este următorul: faptul că vechimea acumulată de conferențiarilor cu studii postdoctorale în funcție la Universitatea din Viena este pe deplin luată în considerare în scopul remunerării, în timp ce experiența anterioară a celor care au lucrat în trecut în altă parte este recunoscută până la un maximum de patru ani la recrutare, ar descuraja lucrătorii străini să *intre* pe piața muncii din Austria.

37. Într-o discuție generală cu privire la natura și domeniul de aplicare al unui potențial obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor, obstacolele la ieșirea (din statul membru de origine) și obstacolele la intrarea (în statul membru gazdă) reprezintă două fețe ale aceleiași monede a liberei circulații⁵. În contextul factual al prezentei cauze, aceasta înseamnă potențiale obstacole pentru apelantă la ieșirea de pe piața muncii din Germania și la intrarea pe cea din Austria.

4 În ședință s-a confirmat de intimită că, în temeiul articolului 49 alineatul (3) litera (a) din Convenția colectivă, recunoașterea experienței anterioare în domeniul relevant se aplică, deși cu o limită de *trei* ani, conferențiarilor *fără* doctorat.

5 După cum se va discuta în continuare la punctele 78-85 din prezentele concluzii.

38. Totuși, trebuie subliniat în mod clar că, spre deosebire de argumentele invocate de apelantă, scenariile ipotetice în care apelanta ar putea fi împiedicată, prin aplicarea normelor naționale în cauză, să iasă din nou de pe piața din statul membru gazdă (Austria) sau, chiar mai mult, după ce a petrecut o anumită perioadă în altă parte, să reintre pe piața muncii în domeniul academic din Austria, pur și simplu nu se încadrează în domeniul de aplicare al prezentei cauze.

39. În al patrulea și ultimul rând, în ceea ce privește cadrul de referință al dreptului Uniunii relevant pentru prezenta examinare, instanța de trimitere a formulat a doua întrebare având în vedere articolul 45 TFUE și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 492/2011. Pe lângă aceste două dispoziții, prima întrebare se referă și la articolele 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

40. Potrivit jurisprudenței Curții, articolul 45 TFUE și ansamblul dispozițiilor tratatului referitoare la libera circulație a persoanelor urmăresc facilitarea exercitării de activități profesionale de orice natură de către resortisanții Uniunii pe teritoriul Uniunii și se opun măsurilor care i-ar putea defavoriza atunci când aceștia din urmă doresc să exercite o activitate pe teritoriul unui alt stat membru decât statul lor membru de origine. În consecință, articolul 45 TFUE se opune oricărei măsuri naționale care este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății fundamentale garantate de acest articol⁶.

41. Conform unei jurisprudențe de asemenea consacrate, articolul 45 alineatul (2) TFUE interzice orice discriminare pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă. Articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 492/2011 nu constituie decât expresia particulară a principiului nediscriminării consacrat la articolul 45 alineatul (2) TFUE în domeniul specific al condițiilor de încadrare în muncă, precum și al condițiilor de muncă și trebuie, în consecință, să fie interpretat în același mod precum acest din urmă articol⁷.

42. Regula privind experiența anterioară și de asemenea regula privind vechimea, în măsura în care aceasta este relevantă în speță, intră în mod clar în domeniul de aplicare al acestor dispoziții, în măsura în care ele au un impact asupra remunerării conferențiarilor în Austria, care constituie o condiție de angajare. Faptul că regulile privind vechimea au fost stabilite printr-o Convenție colectivă nu modifică cu nimic această concluzie, de vreme ce interdicția privind discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate se aplică nu doar acțiunii autorităților publice, ci și normelor de altă natură care vizează reglementarea în mod colectiv a muncii salariate și a prestării de servicii⁸.

43. Pe cât de importante sunt în general, nu înțelegem în circumstanțele din prezenta cauză, ce considerații suplimentare ar aduce în ecuație articolele 20 și 21 din cartă care nu sunt deja acoperite, mai precis și mai detaliat, de articolul 45 TFUE și de articolul 7 din Regulamentul nr. 492/2011.

44. Prin urmare, nu pare a fi necesar să se examineze prezenta speță în mod specific în lumina articolelor 20 și 21 din cartă⁹.

6 A se vedea de exemplu Hotărârea din 18 iulie 2017, *Erzberger* (C-566/15, EU:C:2017:562, punctul 33 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 13 martie 2019, *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach* (C-437/17, EU:C:2019:193, punctul 36).

7 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 26 octombrie 2006, *Comisia/Italia* (C-371/04, EU:C:2006:668, punctul 17), Hotărârea din 5 decembrie 2013, *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs* (C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 23), și Hotărârea din 13 martie 2019, *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach* (C-437/17, EU:C:2019:193, punctul 16).

8 A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 iunie 2000, *Angonese* (C-281/98, EU:C:2000:296, punctul 31), precum și Hotărârea din 10 martie 2011, *Casteels* (C-379/09, EU:C:2011:131, punctul 19).

9 A se vedea în sens similar Hotărârea din 4 iulie 2013, *Gardella* (C-233/12, EU:C:2013:449, punctele 39 și 41), și Hotărârea din 7 aprilie 2016, *ONEM și M.* (C-284/15, EU:C:2016:220, punctele 33 și 34).

B. Cu privire la prima întrebare preliminară

45. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 45 TFUE și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 492/2011 se opun unei reglementări naționale potrivit căreia, din perioadele anterioare de activitate profesională relevantă realizate de un conferențiar angajat de Universitatea din Viena, pot fi recunoscuți numai trei sau patru ani, indiferent dacă perioadele respective de activitate au fost realizate la Universitatea din Viena sau la alte universități naționale sau internaționale ori la instituții similare.

46. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere se concentrează asupra *regulii privind experiența anterioară*, care stabilește un plafon pentru recunoașterea activității anterioare în domeniul de activitate atunci când se decide cu privire la treapta de salarizare în care va fi încadrat un conferențiar la începutul raportului de muncă cu o universitate din Austria. Prima întrebare este formulată astfel încât să cuprindă atât prevederile Convenției colective privind poziția de conferențiar *fără* doctorat, cât și pe cele ale regulamentului intern al Universității din Viena privind conferențiarul cu studii postdoctorale. Totuși, nu este necesar, în circumstanțele din prezenta cauză, să se abordeze în mod specific cea din urmă dispoziție, întrucât nu se aplică situației apelantei.

47. Prin urmare, vom examina numai compatibilitatea cu libera circulație a lucrătorilor a regulii (mai favorabile) aplicabile în universitate care prevede recunoașterea unei perioade maxime de *patru ani* de experiență anterioară în domeniul relevant atunci când angajează și încadrează în grad profesional un conferențiar cu studii postdoctorale.

48. Instanța de trimitere arată că, prin limitarea recunoașterii experienței la patru ani, regula privind experiența anterioară ar putea fi în contradicție cu libera circulație a lucrătorilor. Un lucrător migrant ar putea să renunțe la schimbarea locurilor de muncă și la angajarea în Austria, deoarece perioadele anterioare relevante de activitate nu vor fi recunoscute în întregime pentru încadrarea sa în gradul profesional și, prin urmare, pentru remunerare.

49. Potrivit apelantei, plafonarea la patru ani a recunoașterii experienței profesionale anterioare îi pune pe lucrătorii dintr-un alt stat membru în dezavantaj și de asemenea îi descurajează pe angajații universităților din Austria să își exercite libera circulație în afara Austriei. În cazuri extreme, până la 24 de ani de vechime acumulată în afara Universității din Viena ar putea fi pierduți.

50. Potrivit intimitei, legislația Uniunii nu impune recunoașterea obligatorie a vreunei perioade de activitate anterioare. O limită de patru ani la luarea în considerare a experienței anterioare nu este discriminatorie pe motiv de cetățenie sau naționalitate, întrucât afectează în mod egal lucrătorii migranți și lucrătorii naționali. Deoarece peste 50 % din toți conferențiarul și aproximativ o treime din conferențiarul cu studii postdoctorale angajați de Universitatea din Viena sunt cetățeni străini, regula privind experiența anterioară nu afectează accesul lucrătorilor migranți pe piața muncii din Austria. Recunoașterea experienței anterioare, deși limitată, poate fi chiar interpretată drept un stimulent pentru ca orice persoană, indiferent dacă este sau nu cetățean austriac, să își depună candidatura la Universitatea din Viena.

51. În orice caz, din moment ce conferențiarul exercită în principal activități didactice, limitarea la patru ani nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul urmărit, și anume, asigurarea faptului că conferențiarul își pot îndeplini sarcinile la cel mai înalt standard posibil. Această durată este, de obicei, adecvată în mediul academic pentru a dobândi cunoștințele necesare în acest scop.

52. În opinia noastră, o normă care stabilește o limită de patru ani de experiență profesională relevantă anterioară dobândită oriunde, *inclusiv la Universitatea din Viena*, în scopul încadrării inițiale a unui conferențiar proaspăt angajat, nu este discriminatorie pe motiv de cetățenie sau naționalitate (1). Ea nu constituie nici o restricționare a liberei circulații a lucrătorilor (2). Regula privind experiența anterioară aplicabilă la Universitatea din Viena este, în orice caz, justificată în mod clar și adecvată pentru atingerea scopului urmărit de aceasta (3).

1. Discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate

53. *Discriminarea directă* implică faptul că norma națională în cauză prevede diferențe de tratament pe motiv de cetățenie sau naționalitate, astfel încât resortisanții altor state membre ale Uniunii sunt tratați mai puțin favorabil decât cetățenii proprii aflați într-o situație comparabilă¹⁰. Este clar în cazul de față că regula privind experiența anterioară nu este discriminatorie în mod direct. Cetățenia sau naționalitatea nu reprezintă un motiv explicit pentru diferențiere.

54. Totuși, potrivit de asemenea unei jurisprudențe constante, regula egalității de tratament prevăzută atât la articolul 45 TFUE, cât și la articolul 7 din Regulamentul nr. 492/2011 interzice nu numai discriminările evidente, întemeiate pe cetățenie sau naționalitate, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc, în fapt, la același rezultat¹¹. O dispoziție de drept național sau o clauză contractuală trebuie considerată ca fiind *indirect discriminatorie* dacă, prin însăși natura sa, îi poate afecta mai mult pe lucrătorii migranți decât pe cei naționali și, în consecință, dacă prezintă riscul de a-i defavoriza în special pe primii. Pentru ca o măsură să poată fi calificată drept indirect discriminatorie, nu este necesar ca aceasta să aibă ca efect favorizarea tuturor resortisanților naționali sau defavorizarea numai a resortisanților altor state membre, cu excluderea propriilor cetățeni¹². Acest lucru reiese în special din articolul 45 alineatul (2) TFUE¹³.

55. În prezenta cauză, este cert că limitarea recunoașterii experienței se aplică fără distincție oricărei experiențe relevante acumulate la orice angajator, indiferent dacă este stabilit în alt stat membru sau în Austria. În cadrul ședinței s-a confirmat în mod explicit că ea se aplică și experienței dobândite la Universitatea din Viena, într-o altă calitate decât cea de conferențiar. Astfel, se pare că toți candidații potențiali sunt tratați exact în același mod, indiferent dacă provin dintr-un alt stat membru, dintr-o altă universitate austriacă sau chiar din alte departamente sau posturi din cadrul Universității din Viena.

56. Recunoaștem că avem dificultăți în a înțelege cum o astfel de regulă complet neutră ar putea fi considerată (chiar și) indirect discriminatorie (pe motiv de cetățenie sau naționalitate). Grupurile de referință relevante sunt cele cu experiență profesională anterioară (i) mai mică de patru ani și (ii) mai mare de patru ani. Într-adevăr, persoanele din a doua categorie ar putea susține că aplicarea regulii privind experiența anterioară le pune în dezavantaj: o parte din experiența lor anterioară nu va fi recunoscută pentru a stabili nivelul de remunerare la recrutare.

10 A se vedea de exemplu Hotărârea din 16 septembrie 2004, Comisia/Austria (C-465/01, EU:C:2004:530, punctele 31-33).

11 A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 iunie 2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punctul 39), și Hotărârea din 5 decembrie 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 25).

12 A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 iunie 2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punctul 41), precum și Hotărârea din 20 iunie 2013, Giersch și alții (C-20/12, EU:C:2013:411, punctul 45).

13 A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punctele 16-34).

57. Totuși, există o diferență notabilă între această afirmație și orice diferențiere sau efect bazate pe cetățenie sau naționalitate. Nu s-a dovedit și nici măcar nu se poate susține în mod rezonabil că resortisanții altor state membre sunt prin definiție mai susceptibili să aibă o experiență profesională relevantă de peste patru ani atunci când candidează pentru un post academic la Universitatea din Viena.

58. Altfel spus, din lipsa unei cauze discriminatorii (niciun motiv ascuns de diferențiere) rezultă și o absență aparentă a unei astfel de consecințe (niciun efect care să facă diferența în mod evident).

59. În jurisprudența Curții, o astfel de consecință a fost în mod tradițional evaluată în raport cu standardul unei *ipoteze probabile*: este probabil ca lucrătorii din alte state membre să fie mai afectați? Grupul protejat riscă să fie lovit mai puternic? Standardul necesar este reprezentat de probabilitatea rațională, iar nu de prezentarea unor date sau statistici exacte în acest sens¹⁴.

60. În speță, nu există nici o ipoteză credibilă, nici date care să indice o discriminare indirectă. Nu a fost prezentată nicio explicație plauzibilă cu privire la modul în care, ipotetic, ar fi mai probabil ca lucrătorii din alte state membre să fi acumulat mai mult de patru ani de experiență profesională atunci când sunt angajați pe posturi de conferențiar în raport cu lucrătorii austrieci. Din nou, regula este complet neutră pentru toate categoriile potențiale de angajați.

61. În ceea ce privește datele, singurele statistici disponibile sunt cele prezentate de intimată¹⁵, și anume că peste 50 % dintre conferențiar și peste o treime dintre conferențiar cu studii postdoctorale la Universitatea din Viena nu au cetățenia austriacă. Astfel, statisticile respective nu indică faptul că o proporție semnificativ de mare de persoane care nu sunt resortisanți, în raport cu resortisanții, este afectată de această regulă, ci mai degrabă contrariul. Dacă ar fi corecte, ar rezulta din astfel de date că un număr mare de lucrători străini au intrat pe piața austriacă „în pofida” limitării recunoașterii experienței anterioare stabilite de Universitatea din Viena.

62. Regula privind experiența anterioară aplicabilă la momentul angajării pare astfel, în ceea ce privește intrarea pe piața austriacă a forței de muncă în domeniul academic, să nu fie nici direct și nici indirect discriminatorie pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Acestea fiind spuse, regula respectivă mai poate fi calificată drept restricție sau obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor, în pofida faptului că este în întregime neutră în raport cu cetățenia sau cu naționalitatea?

2. Un obstacol în calea liberei circulații?

a) Restricție privind libera circulație și discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate

63. Din jurisprudență reiese că, dincolo de categoriile de discriminare directă și indirectă, articolul 45 TFUE cuprinde o a treia categorie, și anume restricțiile nediscriminatorii¹⁶. Potrivit Curții, prevederea respectivă interzice nu numai orice discriminare, directă sau indirectă, bazată pe cetățenie sau naționalitate, ci și reglementările naționale care, deși aplicabile indiferent de cetățenia sau naționalitatea lucrătorilor în cauză, *sunt susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă*

14 A se vedea în această privință, recent, Hotărârea din 13 martie 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punctele 28 și 30).

15 Subliniind că, deși aceste date nu au fost contrazise de niciuna dintre celelalte părți la prezenta procedură, Curtea nu a solicitat prezentarea acestora și nici nu le-a verificat exactitatea. Am adăuga că, în opinia noastră, testul decisiv rămâne cel al unei ipoteze probabile și raționale a unui impact mai mare, pe care orice statistică prezentată de părți ar putea să o nuanțeze, să o confirme, să o accentueze sau să o respingă în mod clar. Datele statistice în sine nu sunt totuși necesare în mod obligatoriu pentru a stabili existența unei astfel de probabilități.

16 A se vedea în special Concluziile domnului avocat general Fennelly prezentate în cauza Graf (C-190/98, EU:C:1999:423).

exercitarea libertății de circulație de către lucrătorii respectivi, inclusiv de către lucrătorii din statul membru care a instituit măsura¹⁷. Dispozițiile care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție, împiedică sau descurajează resortisanți ai unui stat membru să își părăsească țara de origine pentru a-și exercita dreptul la liberă circulație, constituie un obstacol în calea acestei libertăți¹⁸.

64. Curtea a precizat că, în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor, logica ce stă la baza obstacolului/restricției/descurajării/scăderii atractivității își are temeiurile în articolul 45 alineatul (1) TFUE. Astfel, contrar articolului 45 alineatul (2) TFUE, care utilizează noțiunea de discriminare, articolul 45 alineatul (1) prevede în termeni mai largi că „libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Uniunii”.

65. Trebuie astfel să se stabilească, dincolo de discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate, dacă dispozițiile naționale în discuție în litigiul principal constituie un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor, interzis la articolul 45 alineatul (1) TFUE¹⁹.

66. Totuși, întrebarea care apare imediat se referă la relația dintre categoria de obstacole în calea liberei circulații și cea a discriminării pe bază de cetățenie sau naționalitate. Sunt aceste două categorii într-adevăr complet independente și, prin urmare, pot și trebuie să fie examinate separat? Este abordarea ce privește obstacolele separată de orice logică privind discriminarea și examinarea ei? Sau este abordarea privind obstacolele mai mult o categorie suplimentară, care întărește și extinde interdicția discriminării indirecte, dar nu are într-adevăr o existență independentă față de ea?

67. Aceasta nu este doar o dezbateră academică, astfel cum demonstrează prezenta cauză. Dacă, așa cum s-a sugerat în subsecțiunea anterioară a prezentelor concluzii, regula privind experiența anterioară nu este nici măcar indirect discriminatorie, mai poate reprezenta un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor? Poate exista un obstacol dacă nu există nici cel mai mic indiciu al unei diferențe de tratament (pe motiv de cetățenie sau naționalitate)?

68. Analiza jurisprudenței Curții arată că, în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor, Curtea tinde să justifice folosirea noțiunii de obstacol, în special atunci când normele naționale constituie *obstacole la ieșire*, dar și, într-o mai mică măsură, când sunt în discuție norme naționale care ar putea constitui *obstacole la intrare*.

69. Cazurile tipice din prima categorie sunt măsurile din statul de origine care descurajează *resortisanții acestui stat* să își exercite libera circulație prin părăsirea statului lor de origine, făcând imposibil sau excesiv de dificil accesul pe piața muncii dintr-un alt stat membru. Hotărârea Bosman este edificatoare în această privință. Cauza viza norme naționale privind transferul unor jucători de fotbal (aplicabile transferurilor de jucători între cluburi aparținând diferitor asociații naționale din același stat membru), care impuneau noului club să plătească o taxă vechiului club, chiar după expirarea contractului jucătorului cu vechiul club. Cu toate că aceste norme nu erau în niciun fel discriminatorii pe motiv de cetățenie sau naționalitate, Curtea a statuat că ar putea restrânge libera circulație a jucătorilor care doresc să își desfășoare activitatea într-un alt stat membru prin împiedicarea sau descurajarea acestora de a părăsi cluburile cărora le aparțineau²⁰.

17 A se vedea de exemplu Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punctul 32), precum și Hotărârea din 27 ianuarie 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, punctul 18).

18 A se vedea de exemplu Hotărârea din 7 martie 1991, Masgio (C-10/90, EU:C:1991:107, punctul 23), Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punctul 96), Hotărârea din 26 ianuarie 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punctul 39), și Hotărârea din 9 septembrie 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, punctul 95).

19 A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punctul 16 și următoarele., interpretat în lumina punctului 35 și următoarele).

20 Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punctele 97-100). A se vedea, pentru un raționament similar, Hotărârea din 17 martie 2005, Kranemann (C-109/04, EU:C:2005:187, punctele 28-30), precum și Hotărârea din 16 martie 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punctul 35).

70. Un alt obstacol la ieșire (aparent) nediscriminatoriu ar putea fi o măsură a statului de origine care face mai dificil pentru un cetățean al aceluși stat, care a exercitat libera circulație, să se *întoarcă* acolo. De exemplu, cauza Köbler privea un spor special acordat pentru vechime în muncă de statul austriac ca angajator al profesorilor universitari care au desfășurat această profesie timp de cel puțin 15 ani la o universitate austriacă, spre deosebire de o universitate dintr-un alt stat membru. În această privință, Curtea a statuat că acest refuz absolut de recunoaștere a perioadelor de muncă în calitate de profesor universitar într-un alt stat membru decât Republica Austria împiedică libera circulație a lucrătorilor stabiliți în Austria, în măsura în care îi descurajează pe aceștia din urmă să părăsească țara pentru a-și exercita libertatea de circulație²¹.

71. În cadrul celei de-a doua categorii, Curtea a abordat de asemenea, în mod similar, obstacolele în calea liberei circulații în forma specifică a *măsurilor intranaționale*, fie pe cele luate de entități regionale sau de alte entități locale dintr-un stat membru, fie pe cele care prevăd norme speciale aplicabile entităților locale. De exemplu, în așa-numita Hotărâre „SALK”²², citată de mai multe ori de părți, Curtea a examinat normele austriece potrivit cărora, pentru stabilirea datei de referință în scopul promovării, spitalele publice din landul Salzburg luau în considerare întreaga perioadă de activitate neîntreruptă pentru landul respectiv în calitate de angajator, dar numai o parte din vechimea dobândită la alți angajatori, fie în Austria, fie într-un alt stat membru. Curtea a examinat aceste reguli *atât* prin prisma obstacolelor (discriminatorii) la intrare cât și a obstacolelor (nediscriminatorii) la ieșire²³. Curtea a reținut, respectiv, că acele reguli erau susceptibile „să afecteze mai mult lucrătorii migranți decât lucrătorii naționali, defavorizându-i în special pe primii” și „împiedică sau descurajează un lucrător resortisant al unui stat membru să își părăsească statul de origine pentru a-și exercita dreptul la liberă circulație [...] chiar dacă acestea se aplică indiferent de cetățenia lucrătorilor în cauză”²⁴.

72. Desigur, măsurile intranaționale nu se împacă ușor cu raționamentul tradițional referitor la libera circulație. Este mai dificil să se ajungă la concluzia că acestea sunt indirect discriminatorii pe motiv de cetățenie sau naționalitate²⁵. Domeniul lor de aplicare, geografic mai limitat, le face de asemenea dezavantajoase pentru resortisanții statului membru de origine care provin din alte regiuni. Cu toate acestea, în ceea ce privește măsurile intranaționale, chiar dacă legătura lor cu discriminarea indirectă pe motiv de cetățenie sau naționalitate este destul de redusă, este totuși, în conformitate cu logica tradițională a efectului probabil²⁶, posibil să se presupună existența unei astfel de discriminări: măsurile intranaționale sunt mai susceptibile să afecteze resortisanții străini pentru simplul motiv că este mai probabil ca majoritatea locuitorilor unei zone să fie resortisanți ai statului membru în cauză.

73. Astfel, în cazul unor măsuri intranaționale, discriminarea indirectă poate fi mai puțin evidentă, dar este încă probabil să existe într-un plan secundar. Folosirea limbajului privind restricția în astfel de cazuri nu înseamnă, prin urmare, că nu ar exista nicio discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Există încă un fel de diferențiere legată indirect de cetățenie sau naționalitate care face dificil sau imposibil accesul pe piața muncii²⁷. În acest sens, Curtea a statuat deja că un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor, chiar dacă este *de mică întindere sau de importanță minoră*, este

21 Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 74). Pentru un alt exemplu, a se vedea Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punctul 32).

22 Hotărârea din 5 decembrie 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799).

23 În cazul în care o normă națională poate fi caracterizată atât ca un obstacol la ieșire cât și ca un obstacol la intrare, Curtea tinde să considere că o astfel de regulă este atât discriminatorie pe motiv de cetățenie sau naționalitate cât și un obstacol în calea liberei circulații. A se vedea de exemplu în afară de SALK, Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctele 73-74).

24 Hotărârea din 5 decembrie 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, punctele 28-32). A se vedea de asemenea Hotărârea din 6 iunie 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, punctele 40-41).

25 A se vedea în acest sens Concluziile domnului avocat general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2018:627, punctul 44).

26 A se vedea punctul 59 de mai sus.

27 A se vedea Hotărârea din 6 iunie 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, punctul 39), și Hotărârea din 5 decembrie 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 35).

interzis²⁸. Cu alte cuvinte, dispozițiile intranaționale care descurajează în primul rând mobilitatea *internă* în interiorul unui stat membru pot, totuși, să intre în domeniul de aplicare al prevederilor privind libera circulație în cazul în care, de asemenea, fac mobilitatea *externă* (între statele membre) mai puțin atrăgătoare²⁹.

74. Pentru a rezuma, deși poate nu întotdeauna în mod explicit examinate, există încă o oarecare analiză a comparabilității și a diferențierii în cauzele în care se examinează numai restricția privind libera circulație a lucrătorilor³⁰. Astfel, jurisprudența Curții nu susține ideea că logica obstacolelor în calea liberei circulații trebuie separată în întregime de considerentele privind discriminarea. Mai există încă, în toate cazurile analizate în această secțiune, o anumită diferență de tratament. Dar ce anume ar trebui analizat atunci în cadrul noțiunii „obstacole”?

b) Discriminare între „migranți” și „non-migranți”

75. În opinia noastră, logica articolului 45 alineatul (1) TFUE și jurisprudența privind obstacolele în calea liberei circulații a lucrătorilor este încă bazată pe diferențiere și, astfel, pe noțiunea de discriminare. Dar temeiul pentru această discriminare nu este (doar) naționalitatea și nu (doar) momentul, fie de ieșire de pe o piață a muncii, fie de intrare pe piața unui alt stat membru, privite în mod izolat. Accentul se pune pe discriminarea dintre „migranți” și „non-migranți” pe piața internă.

76. Prin urmare, motivul interzis de diferențiere vizează „migranții” și „non-migranții”. Astfel, chiar în absența discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate, în scopul definirii „restricțiilor nediscriminatorii”, logica discriminării este încă prezentă, dar reformulată la un nivel diferit. Domnul avocat general Fennelly a surprins bine acest concept referindu-se la discriminarea la acest nivel ca la o „discriminare pe motive de migrație”, în care diferențele de tratament rezultă chiar din exercitarea liberei circulații³¹.

77. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, ansamblul dispozițiilor tratatului referitoare la libera circulație a persoanelor urmărește facilitarea exercitării de activități profesionale de orice natură de către resortisanții Uniunii pe teritoriul Uniunii³². În cadrul acestei logici, se pare că constatarea unei restricții privind libera circulație a lucrătorilor încă impune ca un grup de persoane să fie dezavantajat în comparație cu un alt grup. Dar motivul pentru această diferențiere nu trebuie neapărat să fie cetățenia sau naționalitatea. Acest lucru pare a fi elementul comun care trece prin taxonomia dezvoltată în jurisprudență, discutată în secțiunea anterioară a prezentelor concluzii.

78. Apoi, există în mod natural două laturi ale liberei circulații: *ieșirea* din statul membru de origine și *intrarea* pe piața muncii din statul membru gazdă. Dacă, pe oricare dintre aceste laturi, un lucrător este dezavantajat în comparație cu grupurile relevante de non-migranți din statul respectiv, atunci apare un obstacol.

28 A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 decembrie 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 34), precum și Hotărârea din 3 decembrie 2014, De Clercq și alții (C-315/13, EU:C:2014:2408, punctul 61).

29 A se vedea prin analogie în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, Hotărârea din 9 septembrie 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, EU:C:2004:506, punctele 22-23).

30 A se vedea în acest sens cel mai recent, de exemplu Hotărârea din 13 martie 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193), în care Curtea a arătat că analiza expusă la punctele 35-41 este unul dintre obstacolele în calea liberei circulații, și nu unul de discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate (efectuate anterior la punctele 16-34), dar apoi, în mod necesar, efectuează, la punctul 38, o comparație între situația lucrătorilor care își desfășoară activitatea într-un alt stat membru decât statul lor membru de origine (și anume străini) cu condițiile care se aplică lucrătorilor din statul membru respectiv (adică naționali), extinzând această interdicție de discriminare pe baza cetățeniei sau a naționalității atât asupra regulilor privind intrarea cât și a celor privind ieșirea prevăzute la punctul 39.

31 Concluziile domnului avocat general Fennelly prezentate în cauza Graf (C-190/98, EU:C:1999:423, punctul 21).

32 A se vedea de exemplu Hotărârea din 18 iulie 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, punctul 33 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 13 martie 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punctul 36).

79. Astfel, un lucrător nu poate fi împiedicat sau descurajat să se mute într-un alt stat membru prin norme naționale care ar putea fi caracterizate ca „norme de reținere a lucrătorilor” (la ieșire), sau ca „norme de respingere a lucrătorilor” (la intrare). Cu toate acestea, în evaluarea existenței ambelor tipuri de norme, este totuși necesar să se *stabilească o diferență de tratament* între grupurile relevante de persoane în discuție: cele care se deplasează în străinătate în opoziție cu cele care rămân (referitor la regulile privind ieșirea) și cele care s-au mutat în opoziție cu cele care se aflau deja acolo (referitor la regulile privind intrarea).

80. Înțelesă în acest sens, noțiunea de obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor este departe de a include vreo normă națională care ar putea face exercitarea liberei circulații mai puțin atractivă (subiectiv) pentru un anumit lucrător. Dacă ar fi separată de orice diferență reală de tratament între grupurile obiective de lucrători, libera circulație ar putea deveni într-adevăr un instrument de contestare a oricărei reglementări naționale sau intranaționale în orice domeniu (sau chiar a unui contract individual nefavorabil), care apare în contextul unei cauze individuale pentru a opera în detrimentul unui lucrător dat. În consecință, dacă o persoană se deplasează pentru a ocupa un post nou într-un alt stat membru, angajatorul din statul gazdă respectiv ar fi întotdeauna obligat, în temeiul dreptului Uniunii, să prevadă cel puțin exact același tratament ca cel de care se bucura lucrătorul migrant în statul membru anterior, probabil fără a ține seama de ceea ce prevede legislația națională a statului membru gazdă cu privire la acest subiect.

81. Aceasta nu poate fi o abordare rezonabilă a noțiunii de obstacol³³. Făcând o paralelă cu libera circulație a mărfurilor, în acest caz, jurisprudența privind libera circulație a lucrătorilor s-ar afla în epoca *Dassonville*³⁴ și ar avea nevoie urgent de propriul moment *Keckian*³⁵.

82. În acest context, este necesar să se menționeze că Curtea a limitat deja în două moduri domeniul de aplicare potențial prea larg al articolului 45 alineatul (1) TFUE cu privire la abordarea privind obstacolele.

83. În primul rând, abordând parțial această din urmă preocupare, Curtea a precizat că măsurile naționale care reglementează pur și simplu o activitate economică fără a stabili condiții privind accesul la un loc de muncă nu pot fi de obicei considerate restricții în temeiul articolului 45 TFUE³⁶. În special, articolul 45 TFUE nu acordă lucrătorilor dreptul de a se prevala, în statul membru gazdă, de condițiile de muncă de care beneficiau în statul membru de origine conform legislației naționale din acest din urmă stat³⁷. Cu alte cuvinte, libertatea de circulație nu înseamnă neapărat neutralitate socială, având în vedere diferențele dintre legislațiile naționale în anumite domenii. Astfel, norme care constituie consecința necesară a unor opțiuni legislative obiective și nediscriminatorii în domenii care nu sunt armonizate în cadrul Uniunii Europene nu pot fi caracterizate ca restricții („neutralitatea socială nu este garantată”)³⁸.

33 Nu putem decât să ne referim din nou la convingătoarea analiză a domnului avocat general Fennelly prezentată în cauza *Graf* (C-190/98, EU:C:1999:423, punctul 31).

34 Hotărârea din 11 iulie 1974, *Dassonville* (8/74, EU:C:1974:82, punctul 5).

35 Hotărârea din 24 noiembrie 1993, *Keck și Mithouard* (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905).

36 A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 ianuarie 2000, *Graf* (C-190/98, EU:C:2000:49), interpretată în lumina Concluziilor domnului avocat general Fennelly prezentate în cauza respectivă (EU:C:1999:423, punctul 32), potrivit cărora „normele neutre de drept național ar putea fi considerate că reprezintă obstacole efective la accesul pe piață doar dacă s-ar stabili că au avut efecte reale asupra actorilor de pe piață similare cu excluderea de pe piață”.

37 A se vedea Hotărârea din 18 iulie 2017, *Erzberger* (C-566/15, EU:C:2017:562, punctul 35).

38 A se vedea de exemplu Hotărârea din 29 aprilie 2004, *Weigel* (C-387/01, EU:C:2004:256, punctul 55), precum și Hotărârea din 18 iulie 2017, *Erzberger* (C-566/15, EU:C:2017:562), punctul 36.

84. În al doilea rând, potrivit Curții, caracterizarea ca „obstacol” în sensul articolului 45 TFUE nu poate depinde de realizarea unor evenimente „prea incerte și indirecte”. Cu alte cuvinte, perspectiva unei legislații naționale care poate fi considerată susceptibilă să împiedice libera circulație nu poate fi prea îndepărtată sau, *a fortiori*, ipotetică („cerința proximității”) ³⁹.

85. Astfel, pentru a exista un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor, trebuie stabilit că norma în cauză (i) discriminează între (grupurile de) migranți și de non-migranți fie la ieșire, fie la intrare și (ii) astfel afectează în mod semnificativ accesul la un loc de muncă într-un alt stat membru, ceea ce înseamnă că norma și aplicarea acesteia nu sunt prea îndepărtate pentru a fi luate în considerare atunci când se ia decizia de exercitare sau nu a dreptului la libera circulație.

c) *Prezenta cauză*

86. Examinată în raport cu acest cadru de analiză, argumentația apelantei nu demonstrează existența vreunui obstacol în calea liberei circulații ca urmare a diferențierii între migranți și non-migranți, nici la ieșire și nici la intrare.

87. Apelanta susține că regula privind experiența anterioară ar crea un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor (resortisanți sau neresortisanți) care au lucrat în calitate de conferențiar (sau care au desfășurat o activitate echivalentă relevantă) timp de mulți ani în afara Austriei. Recunoașterea limitată a experienței anterioare de către Universitatea din Viena ar constitui *un obstacol la intrare* pentru resortisanții altor state membre. Ar constitui de asemenea un *obstacol la ieșire și un obstacol la (re)intrare* pentru resortisanții austrieci.

88. Abordând mai întâi cel din urmă scenariu [un obstacol la ieșire și la re(intrare) pentru resortisanții austrieci], este suficient să reiterăm că acest scenariul nu doar că nu constituie obiectul prezentului litigiu ⁴⁰, dar este și mult prea incert și indirect, și astfel prea îndepărtat, în sensul noțiunii de obstacol în calea liberei circulații explicate anterior. Existența unui „obstacol” în sensul articolului 45 alineatul (1) din TFUE ar depinde într-adevăr de realizarea unui eveniment ipotetic, și anume acela că un lucrător austriac decide să *nu* părăsească Austria pentru a urma o carieră academică într-un alt stat membru, deoarece anticipează că, în cazul în care se va întoarce ulterior în Austria, experiența sa acumulată nu ar fi luată pe deplin în considerare.

89. În schimb, în primul scenariu (*obstacol la intrare*), se poate presupune în mod rezonabil că recunoașterea limitată a experienței anterioare nu este prea indirectă și incertă pentru a fi luată în considerare de un resortisant al unui alt stat membru, precum apelanta, care a lucrat mai mulți ani în calitate de conferențiar (sau echivalent) într-un alt stat membru și care ar dori să se mute în Austria. Într-adevăr, se poate presupune în mod rezonabil că criteriile și considerațiile referitoare la calculul remunerației inițiale precum și, prin definiție al celei ulterioare, reprezintă factori importanți pentru o astfel de decizie.

90. Totuși, în opinia noastră, chiar și în acest caz o astfel de regulă națională nu constituie un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor, pentru un motiv destul de simplu: aceasta nu discriminează între migranți și non-migranți, nici la ieșire și nici la intrare.

³⁹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 7 martie 1990, Krantz (C-69/88, EU:C:1990:97, punctul 11), și Hotărârea din 27 ianuarie 2000, Graf (C-49, punctele 24 și 25). Ar trebui reținut că în recenta Hotărâre din 13 martie 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punctele 37 și 40), Curtea a făcut referire la ambele limite.

⁴⁰ A se vedea punctul 38 de mai sus.

91. În ceea ce privește argumentația referitoare la migranții care ar putea fi eventual descurajați încă de la început să își părăsească statul membru de origine pentru a lucra la Universitatea din Viena, reprezentând astfel un *obstacol la ieșirea* din Germania, din nou, nu doar că nu acesta este subiectul prezentei cauze deoarece, în mod formal nu este examinată nici o normă germană, dar ea impune și un act de credință care nu a fost stabilit în speță, și anume că, în cazul în care apelanta s-ar angaja la o altă universitate din Germania sau dintr-un alt stat membru decât Austria, perioada de activitate în domeniul de specialitate ar fi fost recunoscută integral. Totuși, acest fapt nu a fost stabilit.

92. În continuare, în ceea ce privește argumentația privind obstacolul potențial la intrarea pe piața austriacă a muncii, este suficient să reamintim că în aparență nu există discriminare nici între resortisanții (austrieci) și cei străini, și nici chiar între migranți și non-migranți. Fiecare persoană angajată și recunoașterea experienței sale relevante anterioare sunt supuse exact acelorași condiții. Astfel, nu numai că nu s-a stabilit că o asemenea regulă ar avea în vreun fel un impact mai mare asupra resortisanților străini⁴¹, dar nu este clar nici de ce i-ar afecta mai mult pe cei care migrează din alte state membre. În mod similar cu ceea ce s-a afirmat deja mai sus, sugestia că este mai probabil ca migranții să aibă mai mult de patru ani de experiență anterioară nu este o ipoteză credibilă și nici nu există date care să confirme acest lucru; este pur și simplu un argument extrapolat din situația particulară a apelantei. Dar indicarea unui caz individual este foarte diferită de diferențierea structurală care ar pune grupul migraților într-un dezavantaj special.

93. În opinia noastră, analiza Curții ar trebui să se oprească aici, concluzionând că nu există obstacole în calea liberei circulații a lucrătorilor. Totuși, considerăm că este util să adăugăm câteva observații finale, ca răspuns la argumentația apelantei și a Comisiei, care afirmă în esență că nerecunoașterea întregii experiențe profesionale relevante anterioare poate avea ca efect descurajarea mobilității profesionale a personalului academic în Uniunea Europeană, pentru a ilustra, în acest context sectorial particular, unele dintre consecințele și pericolele unei abordări prea largi a conceptului de obstacol⁴².

94. În realitate, nu există o piață a muncii integrată pentru personalul academic din Uniunea Europeană. Normele aplicabile personalului academic, inclusiv condițiile de încadrare în muncă a acestuia (indiferent dacă este vorba despre angajare, promovare sau remunerare) diferă pur și simplu de la un stat membru la altul, sau chiar de la o universitate la alta în cadrul aceluiași stat membru.

95. În consecință, mobilitatea pe o astfel de piață fragmentată poate fi susținută prin protejarea și consolidarea concurenței, insistând în același timp pe deschiderea piețelor naționale și pe eliminarea obstacolelor la intrare indirecte sub forma unor particularități naționale sau chiar naționaliste, care în prezent ar putea avea foarte puțin de a face cu calificările obiective necesare ocupării locului de muncă. Uneori, tradiții care au fost justificate inițial s-ar putea transforma, treptat, în relicve inutile și apoi în obstacole (in)directe la intrare.

96. În schimb, trebuie să fim de acord cu opinia guvernului austriac potrivit căreia a insista în cauze precum prezenta speță că libera circulație a lucrătorilor garantează în mod efectiv că orice schimbare a angajatorilor va fi neutră⁴³ ar putea avea mai degrabă consecințe opuse celor dorite în aparență de Comisie: în orice caz, probabil ar împiedica libera circulație a personalului academic.

97. În primul rând, în ceea ce privește regula specifică, o astfel de interpretare extensivă ar putea, într-adevăr, să determine partenerii sociali și/sau universitățile austriece să nu țină seama *deloc* de experiența profesională anterioară, ceea ce nu ar fi în beneficiul niciunui lucrător.

41 A se vedea punctele 56-62 de mai sus.

42 Discutat mai sus în termeni generali la punctele 75-85.

43 În sensul „neutralității sociale” discutate mai sus la punctul 83.

98. În al doilea rând, mai general, în cazul în care angajatorul din statul membru gazdă ar putea angaja un conferențiar provenind dintr-un alt stat membru numai cu condiția de a oferi exact același tratament și recunoaștere a experienței dobândite în statul membru de origine, cheltuielile implicate le-ar face până la urmă pe respectivele persoane „de neangajat” (pentru tipul de post pentru care candidează). Acest lucru ar avea ca efect, probabil, nu numai un obstacol efectiv în calea mobilității transfrontaliere, ci și, într-o anumită etapă, un obstacol social (legat de vârstă), deoarece conferențiarilor cu o vechime mai mare ar putea să constate că posibilitatea lor de a circula este limitată drastic (având în vedere „prețul” efectiv al acestora pe piață).

99. În al treilea rând, din punct de vedere structural, o altă consecință problematică a unei interpretări atât de largi a noțiunii de obstacol ar fi pedepsirea universităților din acele țări care se străduiesc să fie deschise în ceea ce privește angajarea personalului academic din alte state membre. Probabil nu este un secret faptul că, în ceea ce privește deschiderea piețelor de locuri de muncă în sectorul academic, există într-adevăr o Europă cu mai multe viteze: nu există în sectorul academic în Europa doar piețe deschise de locuri de muncă, ci și piețe care sunt aparent deschise și piețe care nici măcar nu pretind că sunt deschise (sau dacă pretind, nu prea se pricep să facă acest lucru). Dacă universitățile sau sistemele deschise profesional au fost obligate, prin lege, să își modifice politica de angajare (de altfel rezonabilă și neutră) pentru a satisface nevoile specifice și diverse ale potențialilor angajați din alte state membre, reacția destul de naturală, deși probabil nerecunoscută, ar fi probabil să nu mai angajeze din alte state membre.

100. În concluzie, ceea ce se află probabil la baza acestei diferențieri este o viziune oarecum opusă. Pe de o parte, există în esență viziunea Comisiei care dorește ca piața academică europeană a locurilor de muncă să fie considerată un singur mare „serviciu public european”, în care funcționarii ar trebui să aibă dreptul de a circula liber. Logica pe care se bazează această mobilitate ar fi aceea a transferului sau a detașării în cadrul unui singur sistem de serviciu public. Pe de altă parte, există viziunea pieței academice europene a locurilor de muncă ca o piață competitivă, în care actorii informați își fac propriile alegeri cu privire la locul în care doresc să meargă și la motivul pentru care doresc aceasta, în timp ce se deplasează între variate și, în mod necesar, între diferite piețe naționale.

101. Fără a dezbate măcar vreuna din problemele ulterioare asociate unor astfel de viziuni contradictorii, cum ar fi gradul frapant de paternalism și interferența cu orice libertate contractuală (reziduală) în negocierea unui contract sau aspectul privind modul în care vreunul dintre aceste elemente ar putea fi transpus ulterior la universități private sau la alți angajatori privați, problemele, asociate dorinței de a transpune prima opțiune de politică în realitatea diversă a piețelor deschise, semi-deschise și închise, dar în orice caz fragmentate, printr-o noțiune foarte largă a conceptului de obstacol în calea liberei circulații, devin imediat evidente. Mai direct spus, pentru a avea succes, orice încercare de inginerie socială care își propune să schimbe realitatea trebuie să pornească de la a recunoaște realitatea respectivă.

102. Pentru toate aceste motive, considerăm că răspunsul la prima întrebare trebuie să fie următorul: articolul 45 TFUE și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 492/2011 nu se opun unei reglementări potrivit căreia din perioadele de activitate realizate în domeniul de specialitate de un conferențiar care urmează să fie angajat la Universitatea din Viena nu se recunoaște decât o perioadă totală de patru ani, indiferent dacă aceste perioade au fost realizate la Universitatea din Viena sau la alte instituții de învățământ superior din Austria sau dintr-un alt stat membru.

3. Eventuală justificare și proporționalitate

103. Având în vedere răspunsul propus la prima întrebare adresată de instanța de trimitere, nu ar trebui să se ridice problema unei eventuale justificări și a unei proporționalități. Totuși, nu există nici o îndoială că întinderea exactă a noțiunii de obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor nu este un model de claritate analitică. Astfel, pentru a asista pe deplin Curtea, pot fi oferite și câteva argumente

finale privind eventuala justificare și proporționalitatea⁴⁴.

104. Potrivit unei jurisprudențe consacrate, măsuri naționale susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertăților fundamentale garantate de tratat pot fi admise numai cu condiția ca ele să urmărească un obiectiv de interes general, să fie de natură să asigure realizarea acestuia și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit⁴⁵.

105. Potrivit apelantei și Comisiei, limitarea la patru ani a recunoașterii experienței anterioare este disproporționată întrucât, în unele cazuri extreme, aceasta ar conduce la pierderea multor ani de experiență anterioară în calitate de conferențiar sau echivalentă în afara Universității din Viena. În special, Comisia consideră că o evaluare a experienței relevante anterioare ar trebui efectuată de la caz la caz.

106. Potrivit intimetei și guvernului austriac, dreptul Uniunii nu impune vreo recunoaștere a experienței anterioare. Intimata a decis să limiteze la patru ani recunoașterea experienței respective, având în vedere valoarea adăugată pe care aceasta din urmă o reprezintă pentru conferențieri în îndeplinirea atribuțiilor lor. Limita de patru ani este în primul rând justificată de faptul că această durată este utilă și adecvată pentru a asigura calitatea predării. În mod obișnuit, perioade mai lungi de experiență anterioară nu îmbunătățesc calitatea predării. În cazul în care conferențierii doresc să promoveze în cariera lor la universitate, ei trebuie să candideze pentru o altă funcție care corespunde unui grad de salarizare mai mare.

107. Atunci când evaluăm justificarea și proporționalitatea regulii privind experiența anterioară aplicabile la momentul recrutării, trebuie să fim de acord cu intimata și cu guvernul austriac.

108. Potrivit Curții, recompensarea experienței dobândite în domeniul în cauză, care permite lucrătorului să își îndeplinească mai bine prestațiile, constituie un scop legitim de politică salarială⁴⁶. Prin urmare, este legitim ca intimata să evalueze, la angajarea conferențierilor cu studii postdoctorale, experiența anterioară a acestora în scopul remunerării conform unei grile de salarizare specifice. Acest obiectiv specific pare de asemenea să fie în concordanță cu cel privind asigurarea calității în învățământul superior, pe care Curtea l-a considerat deja legitim⁴⁷.

109. Este, totuși, proporțională limitarea la patru ani a experienței anterioare? În opinia noastră, este proporțională.

110. Argumentul invocat de intimată este că opțiunea de patru ani este proporțională ținând seama de obiectivul specific al furnizării unei educații de înaltă calitate, deoarece abilitățile necesare ale unui (bun) conferențiar sunt probabil dobândite în principal în primii ani de predare. Desigur, ar putea exista întotdeauna o discuție referitoare la posibilitatea ca o persoană să fi dobândit deja astfel de abilități după 1 an, iar alta nici măcar după 10 ani și, prin urmare, ar trebui să existe o formă de evaluare individuală. Dar, presupunând că o regulă generală în această privință trebuie admisă, ceea ce ar trebui cu siguranță să existe, nu vedem nimic disproporționat în stabilirea unei astfel de perioade la patru ani.

44 Adăugăm că o astfel de modalitate de acțiune subliniază caracterul neclar al categoriilor de obstacole, scop legitim, proporționalitate, majoritatea argumentelor care apar într-un titlu fiind repetate și reiterate ulterior la alt capitol și, astfel, subliniem din nou necesitatea clarității noțiunii de obstacol. Pentru chestiuni similare în contextul libertății de stabilire, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Hornbach-Baumarkt (C-382/16, EU:C:2017:974, în special punctele 28-44 și 128-134).

45 A se vedea de exemplu Hotărârea din 12 septembrie 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, punctul 50), precum și Hotărârea din 13 iulie 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punctul 29).

46 A se vedea de exemplu Hotărârea din 18 iunie 2009, Hütter (C-88/08, EU:C:2009:381, punctul 47 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 14 martie 2018, Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, punctul 39).

47 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, punctul 46).

111. Comisia a contestat această abordare, sugerând că nu ar trebui să existe o limită *fixă* pentru recunoașterea experienței profesionale anterioare și că ar trebui să se decidă mai degrabă de la caz la caz pentru a determina ce este adecvat și proporțional în fiecare caz în parte.

112. Nu împărtășim punctul de vedere al Comisiei cu privire la acest aspect. În primul rând, interpretarea criteriului proporționalității în sensul că interzice în mod efectiv orice norme generale și că necesită, în schimb, evaluări de la caz la caz în toate situațiile este la fel de exagerată pe cât este de greșită din punct de vedere structural. Legile naționale, precum și dreptul Uniunii, operează frecvent prin transformarea experiențelor și a ipotezelor globale în norme juridice generale. Aprecierea proporționalității unor astfel de norme este în mod necesar abstractă, în sensul de a se asigura că norma nu conduce, în majoritatea cazurilor, la rezultate incorecte, iar nu în sensul de a fi perfect adaptată la fiecare caz în parte⁴⁸. În al doilea rând, normele clare au avantajul că sunt previzibile și că evită, pe cât posibil, arbitrarul. Din nou, ambele principii favorizează în fapt libera circulație, în sensul că un potențial migrant poate să vadă în mod clar și *ex ante* criteriile și condițiile care îi vor fi aplicabile și astfel să fie în măsură să facă o alegere în cunoștință de cauză cu privire la însăși oportunitatea de a se deplasa.

113. În sfârșit, trebuie subliniat în continuare faptul că recunoașterea experienței anterioare este o opțiune de politică discreționară a Universității din Viena, care este deja destul de favorabilă în comparație cu prevederile Convenției colective⁴⁹. Astfel cum a sugerat guvernul austriac în cadrul ședinței, dacă am considera că articolul 45 TFUE se opune limitării recunoașterii experienței anterioare la patru ani, aceasta ar putea determina probabil angajatorii să nu ia în considerare *nicio* experiență anterioară, din moment ce alegerea lor este limitată la luarea în considerare a întregii experiențe anterioare sau a niciuneia. Potrivit Curții, statele membre dispun de o marjă de apreciere extinsă nu numai în ceea ce privește alegerea urmării unui obiectiv determinat în materie de politică socială și de ocupare a forței de muncă, ci și în ceea ce privește definirea măsurilor susceptibile să îl realizeze⁵⁰.

C. Cu privire la a doua întrebare

114. Prin cea de a doua întrebare, instanța de trimitere urmărește în esență să se stabilească dacă un sistem de remunerare care se bazează pe vechimea dobândită la același angajator, fără a lua în considerare integral perioadele anterioare de activitate profesională relevantă efectuate la alt angajator este compatibil cu libera circulație a lucrătorilor.

115. Pe de o parte, această întrebare este legată de prima întrebare, întrucât se referă și la regula experienței anterioare. Pe de altă parte, ea adaugă și un nivel suplimentar, și anume regula privind vechimea prevăzută de Convenția colectivă, potrivit căreia, *după intrarea în funcție* într-o universitate din Austria, remunerația (conferențiarilor) crește o dată cu timpul petrecut în cadrul universității respective.

116. Apelanta și Comisia susțin că aplicarea *combinată* a celor două reguli de Universitatea din Viena constituie o discriminare indirectă pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Cea mai mare parte a creșterii salariale depinde de exercitarea neîntreruptă a unei funcții în cadrul aceleiași universități austriece. Întrucât numai persoanele care au lucrat pentru Universitatea din Viena de la începutul carierei și au decis să nu se mute pot beneficia de luarea în considerare integrală a perioadelor de activitate anterioare, acei angajați (care sunt cel mai probabil cetățeni austrieci) fiind avantajați. În

48 A se vedea de exemplu o discuție similară cu privire la proporționalitatea limitei de vârstă (general aplicabile) de 65 de ani pentru anumite categorii de piloți, unde o astfel de normă ar putea fi contestată, de asemenea, prin afirmația conform căreia unii piloți ar putea fi foarte capabili chiar la vârsta de 66 de ani, în Hotărârea din 5 iulie 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, punctele 57-68).

49 A se vedea punctul 35 din prezentele concluzii.

50 A se vedea de exemplu Hotărârea din 12 octombrie 2010, Rosenblatt (C-45/09, EU:C:2010:601, punctul 41), și Hotărârea din 14 martie 2018, Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, punctul 45).

cazuri extreme, până la 24 de ani de vechime ar putea fi pierduți în cazul unei întoarceri la universitatea respectivă, după o plecare de la aceasta, astfel încât este probabil ca angajații să fie împiedicați să plece. Dacă aceștia decid să părăsească universitatea menționată și să revină ulterior, vor fi luați în considerare numai maximul patru ani din perioadele de activitate desfășurate în alt stat membru. Or, se așteaptă și se presupune că în cursul unei cariere academice normale vor apărea schimburi sau transferuri de personal.

117. În opinia intimă și, într-o oarecare măsură, a guvernului austriac, sistemul de progresie salarială reglementat în Convenția colectivă nu prevede recunoașterea perioadelor de activitate anterioare, ci o progresie bazată pe trecerea timpului. Apelanta nu distinge între recunoașterea perioadelor de activitate anterioare și avansarea pe grila de salarizare în funcție de vechime. Argumentația apelantei se opune întregului sistem austriac al convențiilor colective precum și dreptului funcției publice, întrucât orice formă de avansare prin vechime ar fi nelegală.

118. Astfel cum s-a discutat deja în observațiile introductive ale prezentelor concluzii⁵¹, modul în care cele două reguli și cele două aspecte diferite au fost asociate de instanța de trimitere au generat destul de multă confuzie în observațiile părților interesate și în cadrul ședinței. Două reguli diferite, aplicabile diferitor grupuri de persoane la momente diferite, care urmăresc obiective diferite, au fost reunite cu trimiteri la scenariu ipotetic care nu fac obiectul prezentului litigiu.

119. Într-adevăr, prin combinarea acestor două reguli, argumentația depășește considerabil orice logică privind noțiunea de discriminare sau de obstacol. Mai degrabă reprezintă o cerere de rescriere completă a normelor naționale: pentru resortisanții care vin din alte state membre, regula privind vechimea, care se aplică în mod normal după trecerea unei perioade adecvate tuturor persoanelor din cadrul instituției, ar trebui aplicată imediat la angajare, înlocuind astfel în mod efectiv regula privind experiența anterioară aplicabilă în mod normal la acel moment.

120. În prezentele concluzii, am preferat să abordăm mai întâi regula privind experiența anterioară aplicabilă la angajare și numai ulterior, în contextul celei de a doua întrebări, să examinăm regula privind vechimea aplicabilă numai și exclusiv în funcție de trecerea timpului în cadrul Universității din Viena. În caz contrar, examinarea comparabilității și a discriminării ar fi imposibilă, astfel cum ar fi orice discuție privind justificarea potențială, întrucât aceste două reguli urmăresc scopuri diferite.

121. Într-adevăr, astfel cum au sugerat intimata și guvernul austriac, spre deosebire de regula privind experiența anterioară, regula privind vechimea nu vizează luarea în considerare a experienței anterioare relevante în scopul ultim de a asigura calitatea educației. Obiectivul său este dublu: să permită o anumită promovare în carieră (mobilitate orizontală) pentru acei membri ai personalului academic care nu doresc sau nu sunt capabili să devină colaboratori titulari sau profesori universitari, asigurând în același timp loialitatea față de un singur angajator.

122. În general, Curtea a statuat deja că obiectivul de politică în domeniul ocupării forței de muncă de a recompensa loialitatea față de un singur angajator constituie o cerință imperativă de interes general⁵². Astfel cum a subliniat Comisia însăși, recompensarea loialității poate justifica o restricție privind libera circulație: sentimentul de apartenență la o întreprindere poate fi într-adevăr necesar pentru o activitate economică durabilă și pentru a favoriza astfel libertatea antreprenorială și motivația lucrătorilor.

⁵¹ A se vedea punctele 28-33 de mai sus.

⁵² Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctele 83 și 85), sau Ordonanța din 10 martie 2005, Marhold (C-178/04, nepublicată, EU:C:2005:164, punctul 34).

123. În plus, majoritatea sistemelor de remunerare au tendința de a lua vechimea în considerare într-un fel sau altul. Așa cum a afirmat instanța de trimitere, statele membre și partenerii sociali la nivel național dispun de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește stabilirea unor obiective de politică socială și de ocupare a forței de muncă, precum și măsurile adecvate pentru a le realiza⁵³.

124. Ținând seama de aceste afirmații generale, precum relevanța vechimii în cadrul unei instituții pentru calculul remunerației, sugerăm Curții să declare inadmisibilă a doua întrebare.

125. În primul rând, potrivit Curții, o perspectivă pur ipotetică privind exercitarea liberei circulații nu stabilește o legătură suficientă cu dreptul Uniunii pentru a justifica aplicarea prevederilor dreptului Uniunii⁵⁴.

126. În împrejurările din speță, a doua întrebare este ipotetică în măsura în care pune în discuție, *în mod abstract*, problema conferențiarilor care decid să se mute de la o universitate austriacă la alta și să se întoarcă ulterior în Austria. Astfel cum a susținut în mod întemeiat intimata, faptul că regula privind vechimea ar putea constitui *un obstacol la ieșire* pentru resortisanții austrieci sau, mai general, pentru lucrătorii angajați într-o universitate austriacă, nu are nicio legătură cu prezenta cauză. Apelanta este un resortisant german care a exercitat libera circulație venind în Austria pentru a lucra la Universitatea din Viena. Eventuala ei plecare viitoare din universitatea respectivă pentru a lucra într-o altă universitate din străinătate (și revenirea ei și mai ipotetică) rămân în prezent la nivelul presupunerilor.

127. În al doilea rând, cea de a doua întrebare adresată de instanța de trimitere are în vedere, în sens strict, existența „libertății de circulație a *experienței profesionale anterioare*”, iar nu a „libertății de circulație a *vechimii*”. Totuși, chestiunea recunoașterii experienței profesionale anterioare relevante a fost deja abordată mai sus la prima întrebare în mod destul de detaliat, subliniind în mod repetat de ce aceste două reguli pur și simplu nu pot face parte din aceeași categorie⁵⁵.

V. Concluzie

128. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria) după cum urmează:

- „Articolul 45 TFUE și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii nu se opune unei reglementări potrivit căreia din perioadele anterioare de activitate profesională relevante realizate de un conferențiar, atunci când este angajat la Universitatea din Viena, se pot recunoaște numai maximum patru ani, indiferent dacă aceste perioade de activitate au fost realizate la Universitatea din Viena sau la altă instituție de învățământ superior din Austria sau dintr-un alt stat membru.”

53 Hotărârea din 8 septembrie 2011, Hennigs și Mai (C-297/10 și C-298/10, EU:C:2011:560, punctul 65), precum și Hotărârea din 5 iulie 2012, Hörnfeldt (C-141/11, EU:C:2012:421, punctul 32).

54 A se vedea de exemplu Hotărârea din 29 mai 1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, punctul 16).

55 A se vedea mai sus, punctele 28-33 și 118-120.