



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

19. juni 2014 *

»Præjudiciel forelæggelse — socialpolitik — direktiv 2000/78/EF — ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv — artikel 2, artikel 3, stk. 1, litra c), og artikel 6, stk. 1 — direkte forskelsbehandling på grund af alder — tjenestemænds grundløn fastsat på grundlag af alder — overgangsordning — vedvarende forskelsbehandling — begrundelser — ret til erstatning — medlemsstatens ansvar — ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet«

I de forenede sager C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland) ved afgørelser af 23. oktober 2012 (sag C-501/12 – C-506/12) og af 13. november 2012 (sag C-540/12 og C-541/12), indgået til Domstolen henholdsvis den 8. og den 28. november 2012, i sagerne

Thomas Specht (sag C-501/12),

Jens Schombera (sag C-502/12),

Alexander Wieland (sag C-503/12),

Uwe Schönefeld (sag C-504/12),

Antje Wilke (sag C-505/12),

Gerd Schini (sag C-506/12)

mod

Land Berlin

og

Rena Schmeel (sag C-540/12),

Ralf Schuster (sag C-541/12)

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot og A. Arabadjiev (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. september 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Alexander Wieland, Uwe Schönefeld, Gerd Schini, Rena Schmeel og Ralf Schuster ved Rechtsanwälte E. Ribet Buse og R. Hildebrand
- Land Berlin ved M. Theis, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede
- Rådet for Den Europæiske Union ved M. Simm og J. Herrmann, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved D. Martin og T. Maxian Rusche, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. november 2013,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, artikel 3, stk. 1, litra c), og artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303, s. 16).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem Thomas Specht, Jens Schombera, Alexander Wieland, Uwe Schönefeld, Antje Wilke og Gerd Schini, tjenestemænd ansat af delstaten Berlin, og denne offentlige myndighed (sagerne C-501/12 – C-506/12), samt Rena Schmeel og Ralf Schuster, statstjenestemænd, og Forbundsrepublikken Tyskland (sagerne C-540/12 og C-541/12) vedrørende reglerne om indplacering af disse tjenestemænd på et løntrin eller overgangsløntrin i den lønklasse, der gælder for dem.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 I henhold til artikel 1 i direktiv 2000/78 er »[f]ormålet med dette direktiv, med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne, [...] at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering«.

4 Direktivets artikel 2 fastsætter:

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

2. I henhold til stk. 1:

- a) foreligger der direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde behandles ringere, end en anden i en tilsvarende situation bliver, er blevet eller ville blive behandlet.

[...]«

5 Direktivets artikel 3, stk. 1, litra c), med overskriften »Anvendelsesområde« præciserer, at direktivet finder anvendelse både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, på alle personer for så vidt angår bl.a. »ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn«.

6 Samme direktivs artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Uanset artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne bestemme, at ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål inden for rammerne af den nationale ret, bl.a. legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og hvis midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Der kan bl.a. være tale om følgende former for ulige behandling:

- a) tilvejebringelse af særlige vilkår for adgang til beskæftigelse og erhvervsuddannelse, beskæftigelse og erhverv, herunder betingelser vedrørende afskedigelse og aflønning, for unge, ældre arbejdstagere og personer med forsørgerpligt med henblik på at fremme deres erhvervsmæssige integration eller at beskytte dem
- b) fastsættelse af minimumsbetingelser vedrørende alder, erhvervserfaring eller anciennitet for adgang til beskæftigelse eller til visse fordele i forbindelse med beskæftigelse

[...]«

7 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/78 med overskriften »Klageadgang« bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at enhver, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser, herunder, hvor de finder det hensigtsmæssigt, til forligsinstanser, med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til dette direktiv, selv efter at det forhold, hvori forskelsbehandlingen angiveligt har fundet sted, er ophørt.«

8 Direktivets artikel 16, der har overskriften »Overholdelse«, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at

- a) alle love og administrative bestemmelser, der strider imod princippet om ligebehandling, ophæves

b) alle bestemmelser, der strider imod princippet om ligebehandling, og som indgår i kontrakter eller kollektive overenskomster, virksomheders interne reglementer og vedtægter for selvstændige erhverv og fag samt for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, erklæres eller kan erklæres ugyldige eller ændres.«

9 Direktivets artikel 17 vedrørende sanktioner har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af dette direktiv, og tager alle nødvendige skridt til at sikre deres iværksættelse. Sanktionerne, der kan indebære, at der ydes ofret skadeserstatning, skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. [...]«

Tysk ret

10 Direktiv 2000/78 blev gennemført i tysk ret ved Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (den almindelige ligebehandlingslov) af 14. august 2006 (BGBl. 2006 I, s. 1897, herefter »AGG«).

Forbundslov om aflønning af tjenestemænd

11 Den affattelse af Bundesbesoldungsgesetz (forbundslov om løn til tjenestemænd), der var gældende den 6. august 2002 (herefter »den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd«), fandt anvendelse på statstjenestemænd indtil den 30. juni 2009 og på tjenestemænd ansat i delstaten Berlin indtil den 31. juli 2011. Loven udgjorde retsgrundlaget for aflønning af disse tjenestemænd.

12 § 27 i den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd med overskriften »Beregning af grundlønnen« bestemte:

»(1) Såfremt intet andet er fastsat i lønningsordningerne, beregnes grundlønnen efter løntrin. Opstigning i løntrinnene afgøres efter ancienniteten inden for løntrin og tjenestemandens indsats. Som minimum betales tjenestemænd og soldater begyndelsesgrundlønnen i den pågældende lønramme, som de indplaceres i.

(2) Grundlønnen stiger hvert andet år indtil femte løntrin, hvert tredje år indtil niende løntrin og hvert fjerde år derefter.

(3) Ved vedvarende fremragende indsats kan grundlønnen for tjenestemænd og soldater i lønordning A fra begyndelsen fastsættes som grundløn på det umiddelbart højere løntrin (indsatstrin). Antallet af indsatstrin, som samme myndighed kan tildele i et kalenderår, må ikke tildeles mere end 15 ud af hundrede af arbejdsgiverens tjenestemænd og soldater i lønramme A, som endnu ikke har nået deres slutgrundløn. Såfremt det fastslås, at tjenestemandens eller soldatens indsats ikke opfylder de gennemsnitlige krav, der er forbundet med stillingen, forbliver han på sit hidtidige løntrin, indtil hans indsats begrundes, at han skal stige til det næste løntrin. [...]«

13 Denne lovs § 28 med overskriften »Anciennitet inden for løntrin« bestemte:

»(1) Ancienniteten inden for løntrin begynder den første kalenderdag i den måned, hvori tjenestemanden eller soldaten er fyldt 21 år.

(2) Udgangspunktet for beregningen af ancienniteten inden for løntrin i henhold til stk. 1 udsættes efter det fyldte 31. år med perioder, hvorunder der ikke var krav på løn som tjenestemand eller soldat, med en fjerdedel af tiden indtil det fyldte 35. år og halvdelen af tiden derefter. [...] Perioder på under en måned nedrundes til nærmeste hele tal. Lønnen i henhold til stk. 1 svarer til lønnen for et fuldtidsarbejde i tjenesten hos en offentligretlig arbejdsgiver (§ 29), i tjenesten hos offentligretlige

religiøse sammenslutninger og deres enheder samt i tjenesten hos en anden arbejdsgiver, der anvender de i den offentlige tjeneste gældende kollektive overenskomster eller kollektive overenskomster, som i det væsentlige har samme indhold, og som det offentlige i det væsentlige deltager i ved betaling af bidrag eller tilskud eller på anden måde.

[...]«

Den nye lov om aflønning af statstjenestemænd

- 14 Anvendelsesområdet for den forbundslov om aflønning af tjenestemænd, som fandt anvendelse den 1. juli 2009 (herefter »den nye lov om aflønning af statstjenestemænd«), blev vedtaget som § 2 i Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG (lov om omregulering og modernisering af forbundstjenestemandsløven) af 5. februar 2009 og er afgrænset til kun at finde anvendelse på tjenestemænd, der aflønnes af forbundsstaten.

- 15 § 27 i den nye lov om aflønning af statstjenestemænd med overskriften »Beregning af grundlønnen« bestemmer:

»(1) Medmindre andet er bestemt i lovgivningen, beregnes grundlønnen på grundlag af løntrin. Opstigning til det umiddelbart højere løntrin fastlægges på grundlag af den tjenestetid, der er tilbagelagt i overensstemmelse med kravene (erfaring).

(2) Ved den første udnævnelse med krav på løn inden for denne lovs anvendelsesområde fastsættes en grundløn på trin 1, med forbehold af hensyntagen til tidligere perioder i henhold til § 28, stk. 1, for så vidt angår tjenestemænd eller hvad angår soldater med forbehold af hensyntagen til andre bestemmelser for beregning af grundlønnen i henhold til § 4, stk. 1. [...].

(3) Grundlønnen stiger med erfaringsperioder hvert andet år på trin 1, hvert tredje år på trin 2-4 og hvert fjerde år på trin 5-7. [...] Perioder, der ikke giver ret til at modtage løn som tjenestemand, udsætter, alt efter deres respektive varighed, tjenstemandens opstigning, med forbehold af bestemmelserne i § 28, stk. 2.

[...]

(7) Ved vedvarende fremragende indsats kan grundlønnen for tjenestemænd i lønordningerne A fra begyndelsen fastsættes som grundløn på det umiddelbart højere løntrin (»indsatstrin«) [...]«

- 16 Lovens § 28 med overskriften »Perioder, der kan tages i betragtning« bestemmer:

»(1) Ved den første trinfastsættelse anerkendes følgende perioder som erhvervserfaring som omhandlet i § 27, stk. 3:

Perioder, hvori der er blevet udøvet et ligeværdigt hovederhverv, som ikke er en betingelse for adgangen til karrieren, i tjenesten hos en offentligretlig arbejdsgiver (§ 29) eller i tjenesten hos offentligretlige religiøse sammenslutninger og deres enheder [...]«

Loven om aflønningen af tjenestemænd ansat af delstaten Berlin

- 17 I henhold til Gesetz zur Besoldungsneuregelung für das Land Berlin – Berliner Besoldungsneuregelungsgesetz (loven om den nye regulering af aflønning for delstaten Berlin) af 29. juni 2011 finder andre bestemmelser anvendelse på de tjenestemænd i delstaten Berlin, som

allerede var fastansatte den 1. august 2011 (herefter »fastansatte tjenestemænd«) end dem, der finder anvendelse på de tjenestemænd, der først tiltrådte tjenesten efter denne dato (herefter »nye tjenestemænd«).

– Delstatslovgivning om aflønning af nye tjenestemænd

- 18 Den nye lov om aflønning af statstjenestemænd er ændret til en ny affattelse, som er tilpasset delstaten Berlin. Denne lov, som har overskriften »Bundesbesoldungsgesetz Berlin« (lov om aflønning af tjenestemænd ansat af delstaten Berlin, herefter »den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin«), finder anvendelse på nye tjenestemænd. De for denne tvist relevante bestemmelser i denne lov er i det væsentlige identiske med de i denne doms præmis 15 og 16 nævnte bestemmelser i den nye lov om aflønning af statstjenestemænd.

– Lov om aflønning af allerede fastansatte tjenestemænd

- 19 Berliner Besoldungsüberleitungsgesetz (loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin) af 29. juni 2011 fastsætter omplaceringen af fastansatte tjenestemænd i den nye ordning og de overgangsforanstaltninger, der gælder for disse tjenestemænd.

- 20 § 2 i loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin med overskriften »indplacering i løntrin eller overgangsløntrin i lønklasser i lønordningerne A« bestemmer:

»(1) Tjenestemænd indplaceres fra den 1. august 2011 ifølge bestemmelserne i de følgende stykker på grundlag af den stilling, de bestred den 31. juli 2011, og den grundløn, de ville have krav på den 1. august 2011 i henhold til lov 2010/2011 af 8. juli 2010 om tilpasning af lønninger og alderspension til tjenestemænd i delstaten Berlin, i løntrinnene eller overgangsløntrinnene i bilag 3 til [loven om den nye regulering af aflønning for delstaten Berlin] [...]

(2) Indplaceringen sker i henhold til stk. 1 på det trin eller overgangstrin, som svarer til grundlønnen oprundet til nærmeste hele tal. [...]«

- 21 § 3 i loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin med overskriften »trinvis stigning for tjenestemænd, der er indplaceret på et løntrin og lønovergangstrin i lønramme A's løntrin« bestemmer:

»(1) Med indplaceringen på et løntrin i bilag 3 til [loven om en overgangsordning vedrørende aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin] indledes den erfaringsperiode, der er afgørende for opstigningen i henhold til § 27, stk. 3, i [den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin]. Opstigningen til det nærmeste højere løntrin reguleres af § 27, stk. 3, i [denne lov].

[...]«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 22 De faktiske omstændigheder i de forskellige hovedsager, der er blevet forenet ved Domstolen, er ens. De kan sammenfattes således.
- 23 Thomas Specht, Jens Schombera, Alexander Wieland, Uwe Schönefeld, Antje Wilke og Gerd Schini blev udnævnt til tjenestemænd af delstaten Berlin i 1992 og 2003. Rena Schmeel og Ralf Schuster blev fastansat af Forbundsrepublikken Tyskland i 1998 og 1992. De blev alle ansat i henhold til den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd og indledningsvis aflønnet på baggrund af denne lov, hvorefter de blev omplaceret til den nye lønordning, som gjaldt for dem hver især.

- 24 Sagsøgerne i hovedsagerne klagede over beregningen af deres løn med den begrundelse, at der i forbindelse hermed var blevet taget hensyn til deres alder, og at de som følge heraf er eller har været udsat for en forskelsbehandling på grund af alder. Da de ikke fik medhold i deres klage, anlagde sagsøgerne i hovedsagerne sag ved Verwaltungsgericht Berlin (den administrative domstol i Berlin).
- 25 Thomas Specht, Jens Schombera, Alexander Wieland, Antje Wilke, Gerd Schini, Rena Schmeel og Ralf Schuster har gjort gældende, at den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd tilsidesatte forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder, der er indarbejdet i AGG og i direktiv 2000/78. I forbindelse hermed krævede de efterbetaling af forskellen mellem den løn, de ville have oppebåret, hvis de var blevet indplaceret på det højeste løntrin i deres lønramme, og den løn de faktisk oppebar.
- 26 Thomas Specht, Alexander Wieland, Uwe Schönefeld og Antje Wilke har gjort gældende, at bestemmelserne vedrørende indplacering i loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin indebar, at det princip, som var gældende indtil da for aflønning af tjenestemænd, og som ikke tog udgangspunkt i erfaringen i tjenesten, men i »ancienniteten«, ulovligt er blevet opretholdt, for så vidt som omplaceringen af de gamle tjenestemænd alene foretages på grundlag af den hidtidige grundløn.
- 27 Den forelæggende ret er derfor i hver af hovedsagerne i tvivl om, hvorvidt de i hovedsagerne omhandlede nationale retsfor skrifter er i overensstemmelse med EU-retten, nærmere bestemt direktiv 2000/78, eftersom de kunne være grund til en forskelsbehandling på grund af alder.
- 28 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Berlin besluttet at udsætte sagerne og i sag C-501/12, C-503/12 og C-505/12 – som stort set er identiske med sag C-502/12, C-504/12, C-506/12, C-540/12 og C-541/12 – at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal den primære og/eller sekundære EU-ret, her navnlig direktiv [2000/78], med hensyn til et omfattende forbud mod uberettiget forskelsbehandling på grund af alder fortolkes således, at det også omfatter nationale bestemmelser om aflønning af tjenestemænd [...]?
 - 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, følger det da af fortolkningen af denne primære og/eller sekundære EU-ret, at en national bestemmelse, hvorefter størrelsen af en tjenstemands grundløn ved etableringen af tjenstemandsforholdet afhænger afgørende af den pågældendes alder og efterfølgende først og fremmest stiger i takt med varigheden af tjenstemandsforholdet, udgør en direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af alder?
 - 3) Såfremt også det andet spørgsmål besvares bekræftende, er fortolkningen af denne primære og/eller sekundære EU-ret da til hinder for, at en sådan national bestemmelse begrundes med det lovgivningsmæssige mål, at erhvervserfaring skal belønnes?
 - 4) Såfremt også det tredje spørgsmål besvares bekræftende, tillader fortolkningen af den primære og/eller sekundære EU-ret da en anden retsfølge, end at de personer, som har været udsat for forskelsbehandling, skal aflønnes med tilbagevirkende kraft efter det højeste løntrin i deres lønramme, så længe der ikke er foretaget en implementering af regler om aflønning, som ikke indebærer en forskelsbehandling?
- Følger retsfølgen af tilsidesættelsen af forbuddet mod forskelsbehandling i denne forbindelse af den primære og/eller sekundære EU-ret, her navnlig af direktiv [2000/78], selv, eller følger kravet alene af det EU-retlige erstatningsansvar for staten ud fra det synspunkt, at der er blevet foretaget en mangelfuld gennemførelse af EU-retlige bestemmelser?
- 5) Er fortolkningen af den primære og/eller sekundære EU-ret til hinder for en national foranstaltning, der lader kravet på (efter-)betaling eller erstatning være afhængigt af, at tjenstemanden har gjort dette krav gældende hurtigt?

- 6) Såfremt det første til det tredje spørgsmål besvares bekræftende, følger det da af fortolkningen af den primære og/eller sekundære EU-ret, at en overgangslov – hvorefter [allerede fastansatte] tjenestemænd alene indplaceres på et løntrin i den nye ordning på grundlag af beløbet for den grundløn, de har erhvervet i henhold til de tidligere regler om aflønning (som indebærer en forskelsbehandling) på datoen for overgangen, og hvorefter den videre opstigning i højere løntrin således uafhængigt af tjenestemandens absolutte erfaringsperiode kun beregnes efter de erfaringsperioder, der er tilbagelagt fra overgangslovens ikrafttræden – udgør en vedvarende opretholdelse af den bestående forskelsbehandling på grund af alder, indtil det pågældende øverste løntrin er nået?
- 7) Såfremt også det sjette spørgsmål besvares bekræftende, er fortolkningen af den primære og/eller sekundære EU-ret da til hinder for, at denne ubegrænset vedvarende ulige behandling kan begrundes med det lovgivningsmæssige mål, at overgangsloven ikke (kun) skal beskytte bestående erhvervede rettigheder på datoen for overgangen, men (også) forventningen om den prognosemæssigt forskaffede livsindkomst i henhold til de tidligere regler om aflønning i den pågældende lønklasse?

Kan den vedvarende forskelsbehandling af [allerede fastansatte] tjenestemænd være begrundet, fordi den alternative regulering (individuel indplacering også af [allerede fastansatte] tjenestemænd efter erfaringsperioder) ville være forbundet med en større administrativ byrde?

- 8) Såfremt det syvende spørgsmål besvares med, at forskelsbehandling ikke kan være begrundet, tillader fortolkningen af den primære og/eller sekundære EU-ret da en anden retsfølge, end at de [allerede fastansatte] tjenestemænd skal aflønnes med tilbagevirkende kraft og fortløbende efter det højeste løntrin i deres lønramme, så længe der ikke også for de [allerede fastansatte] tjenestemænd er foretaget en implementering af regler om aflønning, som ikke indebærer en forskelsbehandling?

Følger retsfølgen af tilsidesættelsen af forbuddet mod forskelsbehandling i denne forbindelse af den primære og/eller sekundære EU-ret, her navnlig af direktiv [2000/78], selv, eller følger kravet alene af det EU-retlige erstatningsansvar for staten ud fra det synspunkt, at der er blevet foretaget en mangelfuld gennemførelse af EU-retlige bestemmelser?»

- 29 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 3. december 2012 blev sagerne C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 30 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at aflønning af tjenestemænd er omfattet af direktivets anvendelsesområde.
- 31 Dette spørgsmål vedrører det materielle og personelle anvendelsesområde for direktiv 2000/78.
- 32 Hvad angår det materielle anvendelsesområde for dette direktiv er den forelæggende ret i tvivl om forholdet mellem på den ene side direktivets artikel 3, stk. 1, litra c), hvorefter direktivet inden for rammerne af Unionens beføjelser både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, finder anvendelse på alle personer for så vidt angår ansættelses- og arbejdsvilkår – et udtryk,

som bl.a. omfatter vilkårene for afskedigelse og løn – og på den anden side artikel 153, stk. 5, TEUF, som fastsætter en undtagelse fra Unionens beføjelser på det socialpolitiske område, idet Unionen ikke har beføjelse til at gribe ind på dette område, bl.a. for så vidt angår lønforhold.

- 33 Domstolen har imidlertid fastslået, at den nævnte undtagelse skal forstås således, at den sigter til foranstaltninger, der – såsom en ensretning af alle eller en del af de bestanddele, der indgår i lønningerne og/eller deres niveau i medlemsstaterne, eller indførelsen af en mindsteløn – indebærer, at EU-retten direkte griber ind i fastsættelsen af lønningerne i Unionen. Denne undtagelse kan imidlertid ikke udstrækkes til ethvert spørgsmål, der har en eller anden form for forbindelse med lønforhold, idet man ellers ville tømme visse af de områder, der er fastsat i artikel 153, stk. 1, TEUF, for en stor del af deres indhold (domme Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 124 og 125, og Bruno m.fl., C-395/08 og C-396/08, EU:C:2010:329, præmis 37).
- 34 Der skal derfor sondres mellem udtrykket »lønforhold« som omhandlet i artikel 153, stk. 5, TEUF og udtrykket »lønvilkår« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/78. Eftersom lønvilkårene som anført af generaladvokaten i punkt 45 i forslaget til afgørelse indgår i beskæftigelsesvilkårene, omhandler de ikke direkte fastsættelsen af lønniveauet.
- 35 I den foreliggende sag fastsættes størrelsen af lønnen i hver lønramme og for hvert løntrin i den tyske offentlige tjeneste af de kompetente nationale instanser, og EU har ingen beføjelse i denne henseende. De nationale bestemmelser om indplacering i lønrammer og løntrin er derimod ikke udelukket fra det materielle anvendelsesområde for direktiv 2000/78.
- 36 Hvad angår det personelle anvendelsesområde for direktivet skal det blot bemærkes, at dets artikel 3, stk. 1, litra c), udtrykkeligt bestemmer, at det navnlig finder anvendelse på alle personer i den offentlige sektor.
- 37 På denne baggrund skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at bestemmelser om aflønning af tjenestemænd er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Det andet og det tredje spørgsmål

- 38 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten – navnlig artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 – skal fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter grundløntrinnet for en tjenestemand inden for hver ansættelsesgruppe i forbindelse med vedkommendes ansættelse fastlægges i forhold til den pågældendes alder.
- 39 Det skal for det første undersøges, om den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd udgør ulige behandling på grund af alder som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/78. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge bestemmelsens ordlyd betyder »princippet om ligebehandling«, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af nogen af de i direktivets artikel 1 anførte grunde. I direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), præciseres det, at i henhold til stk. 1 foreligger der direkte forskelsbehandling, hvis en person af en af de i direktivets artikel 1 anførte grunde behandles ringere, end en anden i en tilsvarende situation bliver behandlet.
- 40 I den foreliggende sag fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at i henhold til §§ 27 og 28 i den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd udgør »ancienniteten inden for løntrin«, der fastlægges på grundlag af alderen, tilknytningspunktet for den første indplacering på et trin i tabellen over grundlønnen for tjenestemænd. Denne anciennitet inden for løntrin beregnes fra den første kalenderdag i den måned, hvori tjenestemanden er fyldt 21 år. Dette udgangspunkt for beregningen af ancienniteten inden for løntrin udsættes efter det fyldte 31. år med perioder, hvorunder der ikke var

krav på løn som tjenestemand, med en fjerdedel af tiden indtil det fyldte 35. år og halvdelen af tiden derefter. Som minimum oppebærer tjenestemænd en løn, der svarer til begyndelsesgrundlønnen i den lønramme, som de indplaceres i. Derefter afgøres opstigning i løntrinnene efter anciennitet og indsats. Grundlønnen stiger således i princippet hvert andet år indtil femte løntrin, hvert tredje år indtil niende løntrin og hvert fjerde år derefter. Ved vedvarende fremragende indsats kan grundlønnen for tjenestemænd fra begyndelsen fastsættes som grundløn på det umiddelbart højere løntrin.

- 41 Som anført af den forelæggende ret bevirker en anvendelse af ordningen om opstigning i løntrin som fastsat i § 27 i den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd, sammenholdt med den metode til beregning af ancienniteten inden for løntrin, som er fastsat i lovens § 28 f.eks., at en person, som fastansættes i forbundsstaten eller i delstaten Berlin, når vedkommende er 21 år gammel, starter på løntrin 1 i lønramme A11, mens en person, som først ansættes i den offentlige tjeneste, efter at den pågældende er fyldt 23 år, indplaceres i løntrin 2 i denne lønramme.
- 42 Som Domstolen har fastslået i præmis 58 i dom Hennigs og Mai (C-297/10 og C-298/10, EU:C:2011:560) vil grundlønnen i et sådant tilfælde for to funktionærer, som er ansat den samme dag og i den samme lønklasse, og som har samme eller tilsvarende erhvervserfaring, således være forskellig alt efter deres alder ved ansættelsen. Dette indebærer, at disse to funktionærer befinder sig i en tilsvarende situation, og at den ene modtager en lavere grundløn end den anden.
- 43 Heraf følger, at den lønordning, som er indført med §§ 27 og 28 i den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd, indfører en ulige behandling, der direkte er baseret på alderskriteriet som omhandlet i artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78.
- 44 Herefter skal der foretages en prøvelse af, om denne ulige behandling kan begrundes i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78.
- 45 Ifølge første afsnit i denne bestemmelse kan medlemsstaterne bestemme, at ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål inden for rammerne af den nationale ret, bl.a. legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og hvis midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige.
- 46 Domstolen har gentagne gange fastslået, at medlemsstaterne kan fastsætte foranstaltninger, der indebærer ulige behandling på grund af alder i overensstemmelse med artikel 6, stk.1, første afsnit, i direktiv 2000/78. De råder over en vid skønsmargin ved valget af, ikke blot hvilket bestemt formål blandt andre man ønsker at forfølge på området for socialpolitik og beskæftigelse, men også ved valget af, hvilke foranstaltninger der kan opfylde det (jf. domme Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604, præmis 68, og Rosenbladt, C-45/09, EU:C:2010:601, præmis 41).
- 47 Ifølge den tyske regering er den ulige behandling, som er fastslået i denne doms præmis 43, begrundet i formålet om, at der skal lægges vægt på tidligere erhvervserfaring samtidig med at sikre en ensartet administrativ praksis.
- 48 Domstolen har i denne forbindelse allerede anerkendt, at formålet med at belønne en arbejdstagers erhvervserfaring, hvorved denne sættes i stand til bedre at udføre sit arbejde, generelt udgør et legitimt lønpolitisk formål (dom Hennigs og Mai, EU:C:2011:560, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Ifølge ordlyden af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, og som nævnt i denne doms præmis 46, skal det desuden efterprøves, om de midler, der anvendes til at opfylde dette formål, er hensigtsmæssige og nødvendige inden for den skønsmargin, som medlemsstaterne råder over.

- 50 Herom har Domstolen bemærket, at anvendelsen af et kriterium om anciennitet generelt er hensigtsmæssig for at opnå det nævnte formål, idet anciennitet hænger sammen med erhvervserfaring. Selv om den i hovedsagerne omhandlede foranstaltning gør det muligt for tjenestemanden at rykke op i løntrinene i sin lønklasse, efterhånden som han bliver ældre og derfor også får større anciennitet i ansættelsen, må det dog konstateres, at den første indplacering i forbindelse med ansættelsen på et givet løntrin i en given lønklasse af en tjenestemand, der ikke har nogen erhvervserfaring, alene er begrundet i dennes alder (dom Hennigs og Mai, EU:C:2011:560, præmis 74 og 75).
- 51 Som Domstolen har fastslået i præmis 77 i dom Hennigs og Mai (EU:C:2011:560), går den omstændighed, at indplaceringen af en tjenestemand på et grundløntrin ved tiltrædelsen fastsættes på grundlag af den pågældendes alder ud over det, der er nødvendigt og hensigtsmæssigt for at opnå det legitime formål, der er gjort gældende af den tyske regering, og som består i at tage hensyn til den erhvervserfaring, tjenestemanden har opnået inden sin ansættelse.
- 52 Under hensyntagen til de ovenstående betragtninger skal det andet og det tredje forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter grundløntrinnet for en tjenestemand inden for hver ansættelsesgruppe i forbindelse med vedkommendes ansættelse fastlægges i forhold til den pågældendes alder.

Det sjette og det syvende spørgsmål

- 53 Med det sjette og det syvende spørgsmål, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der fastsætter omplaceringen af tjenestemænd, som blev fastansat før denne lovs ikrafttrædelse, i en ny lønordning, hvorefter disse tjenestemænd omplaceres på et løntrin alene på grundlag af den grundløn, de oppebar i henhold til den tidligere lønordning – selv om denne lønordning indebærer en forskelsbehandling på grund af tjenstemændens alder – og den videre opstigning til et højere løntrin udelukkende afhænger af de erfaringsperioder, der er tilbagelagt fra denne lovs ikrafttræden. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om denne lov udgør en vedvarende opretholdelse af en bestående forskelsbehandling på grund af alder, og om den i givet fald kan begrundes i et ønske om at bevare de erhvervede rettigheder og berettigede forventninger til den fremtidige lønudvikling.
- 54 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelserne skal det bemærkes, at den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd blev erstattet af den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin og loven om en overgangsordning for aflønningen af tjenestemænd i delstaten Berlin.
- 55 Den lønordning, som blev indført med den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin, henviser ikke længere til hverken alder eller anciennitet inden for løntrin, men bestemmer, at nye tjenestemænd indledningsvis skal indplaceres på et »erfaringstrin«, og fastlægger en videre trinvis lønudvikling i den relevante løntabel afhængig af den tjenestetid, der er tilbagelagt i overensstemmelse med kravene til erfaring.
- 56 Loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin bestemmer, at enhver fastansat tjenestemand omplaceres til et løntrin eller et overgangsløntrin på grundlag af den stilling, der bestrides den 31. juli 2011, og den grundløn, de ville have krav på den 1. august 2011. Tjenestemanden indplaceres på det løntrin eller overgangsløntrin, som svarer til grundlønnen, oprundet til nærmeste hele tal.
- 57 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin indfører en ulige behandling på grund af alder som omhandlet i artikel 2, stk. 1 og 2, i direktiv 2000/78, fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at indplaceringen af fastansatte

tjenestemænd på et overgangsløntrin sikrede dem et referencevederlag svarende til det, vedkommende oppebar i medfør af den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd. Den løn, som blev oppebåret i henhold til denne lov, bestod således hovedsageligt af den grundløn, som ved ansættelsen var blevet beregnet i forhold til tjenestemandens alder. Som Domstolen har præciseret i denne doms præmis 43, indfører metoden for beregning af grundlønnen en direkte forskelsbehandling på grund af alder som omhandlet i bestemmelserne i artikel 2, stk. 1 og 2, litra a), i direktiv 2000/78.

- 58 Da referencevederlaget beregnes på baggrund af den grundløn, som de allerede fastansatte tjenestemænd hidtil havde oppebåret, og som var baseret på ancienniteten inden for løntrin, er der med den nye ordning, som blev indført med loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin, opretholdt en situation med forskelsbehandling, hvor tjenestemænd alene på grund af den alder, de havde ved ansættelsen, modtager mindre i løn end andre tjenestemænd, selv om de befinder sig i en tilsvarende situation (jf. analogt dom Hennigs og Mai, EU:C:2011:560, præmis 84).
- 59 Denne ulige behandling kan fortsætte inden for rammerne af den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin, idet den nye endelige indplacering foretages ud fra det løntrin eller det overgangsløntrin, der tildeles hver tjenestemand (jf. analogt dom Hennigs og Mai, EU:C:2011:560, præmis 85).
- 60 Det fremgår af disse betragtninger, at såvel inden for rammerne af loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin som den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin modtager visse allerede fastansatte tjenestemænd mindre i løn end andre tjenestemænd alene på grund af den alder, de havde ved ansættelsen, selv om de befinder sig i en tilsvarende situation, hvilket udgør en direkte forskelsbehandling på grund af alder som omhandlet i artikel 2 i direktiv 2000/78.
- 61 Herefter skal der foretages en prøvelse af, om denne ulige behandling kan begrundes i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78.
- 62 Det skal således i lyset af de principper, som er fremført i denne doms præmis 45 og 46, undersøges, om denne ulige behandling på grund af alder, som følger af loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin og dermed af den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin udgør en foranstaltning, der forfølger et legitimt formål, og som er hensigtsmæssig og nødvendig for opfyldelsen af dette formål.
- 63 Det fremgår af såvel forelæggelsesafgørelserne som af den tyske regerings bemærkninger, at loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin forfølger målet om beskyttelse af erhvervede rettigheder og de berettigede forventninger til den fremtidige lønudvikling. Den tyske regering har bl.a. gjort gældende, at fagforeningerne under høringen i forbindelse med vedtagelsen af en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin gjorde gældende, at de erhvervede rettigheder i vidt omfang skulle opretholdes, og krævede, at der blev vedtaget yderligere bestemmelser med henblik på at sikre denne opretholdelse. Ifølge den tyske regering ville et sådant lovudkast uden opretholdelse af disse rettigheder have mødt modstand fra fagforeningerne, hvilket i høj grad ville have vanskeliggjort dens gennemførelse.
- 64 Det skal for det første bemærkes, at beskyttelsen af en personkategoris erhvervede rettigheder må anses for et tvingende alment hensyn (domme Kommissionen mod Tyskland, C-456/05, EU:C:2007:755, præmis 63, og Hennigs og Mai, EU:C:2011:560, præmis 90).
- 65 Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin er hensigtsmæssig, skal det bemærkes, at den tyske regering har gjort gældende, at den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd, henset til det typiske karriereforløb på daværende tidspunkt, for hovedparten af de allerede fastansatte tjenestemænd var mere fordelagtig

end den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin. En direkte indplacering af allerede fastansatte tjenestemænd i den ordning, som blev fastsat ved sidstnævnte lov, ville for en stor del af dem således have bevirket en lønnedgang svarende til mindst et løntrin, dvs. mellem 80 EUR og 150 EUR afhængigt af lønklassen.

- 66 Som det for det andet fremgår af § 2, stk. 2, i loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin, blev de allerede fastansatte tjenestemænd omplaceret til et løntrin svarende til deres tidligere grundløn, oprundet til nærmeste hele tal eller til et beløb umiddelbart svarende til denne grundløn.
- 67 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at opretholdelsen af den hidtidige løn og dermed en ordning, som fastsætter en ulige behandling på grund af alder, har gjort det muligt at udgå løntab, hvilket – som det fremgår denne doms præmis 63 – har været afgørende for, at lovgiver har kunnet foretage overgangen fra den ordning, som følger af den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd, til den, der fremgår af den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin.
- 68 En lov som loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin skal således anses for egnet til at nå det forfulgte mål, som består i en opretholdelse af erhvervede rettigheder.
- 69 Det skal endelig undersøges, om en sådan lov ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- 70 Den forelæggende ret har i denne forbindelse bemærket, at det havde været at foretrække, hvis den nye indplaceringsordning kunne anvendes med tilbagevirkende kraft på alle fastansatte tjenestemænd, eller at disse tjenestemænd blev underlagt en overgangsordning, som sikrer allerede fastansatte tjenestemænd med en uretmæssig fordel det samme lønniveau som tidligere, indtil den pågældende har erhvervet den erfaring, der i henhold til den nye lønordning kræves for at opnå en højere løn.
- 71 For at undersøge, om en lov såsom loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, skal denne lov ses i den sammenhæng, hvori den indgår, og den skade, som den kan forårsage for de berørte personer, skal tages i betragtning (dom HK Danmark, C-335/11 og C-337/11, EU:C:2013:222, præmis 89).
- 72 Hvad for det første angår den sammenhæng, hvori loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin er vedtaget, bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at de kompetente nationale lovgivere, selv inden afsigelsen af dom Hennigs og Mai (EU:C:2011:560), ophævede den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd og foretog en reform af ordningen om aflønning af statstjenestemænd og tjenestemænd i delstaten Berlin med henblik på at afskaffe forskelsbehandlingen på grund af alder.
- 73 Det er i denne sammenhæng, at loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin blev vedtaget, hvilken lov, som det fremgår af dens overskrift, fastsætter midlertidig undtagelse i forhold til allerede fastansatte tjenestemænd. Disse tjenestemænd blev straks indplaceret på løntrin eller overgangsløntrin, og efter deres endelige omplacering i henhold til den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin udviklede lønnen sig alene efter de kriterier, som var fastsat i denne lov, nemlig i forhold til erhvervs erfaring og indsats, og alderen var irrelevant i denne forbindelse.
- 74 Den tyske regering har understreget, at denne reform ikke skulle indebære en sænkning af lønniveauet eller indkomstudsigterne i de fastansatte tjenestemændenes samlede karriereløb. Reformen, som blev foretaget som følge af en stor gældsætning i delstaten Berlin og en i almindelighed stor indsats for en finanspolitisk konsolidering på nationalt niveau, skulle ske med faste udgifter. Som følge af det store

antal tjenestemænd, som skulle omplaceres, skulle overgangen til den nye ordning finde sted uden anvendelse af uforholdsmæssige store administrative ressourcer, dvs. for så vidt muligt uden en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

- 75 Den tyske regering har i denne forbindelse gjort gældende, at det ville have været nødvendigt at undersøge 65 000 individuelle tilfælde for at kunne fastlægge det rette »erfaringstrin« i henhold til §§ 27 og 28 i den nye lov om aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin, hvorefter det ville være nødvendigt at undersøge, om denne omplacering var gunstigere end en indplacering i henhold til bestemmelserne i loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin. En sådan undersøgelse ville have taget ca. 360 000 timer.
- 76 Regeringen har tilføjet, at det for en større del af de tjenestemænd, som skulle omplaceres, ikke var muligt efterfølgende og individuelt at tage hensyn til tidligere tjenesteperioder, inden de blev udnævnt, og som disse tjenestemænd med rette ville have kunnet gøre gældende. Det ville i givet fald have været nødvendigt enten helt at udelukke sådanne perioder eller at anerkende dem uden bevis, hvilket afhængigt af hvert tilfælde enten ville have straffet de pågældende tjenestemænd eller givet dem en klar fordel. Dette ville have ført til vilkårlige og uacceptable resultater.
- 77 Det bemærkes, at begrundelser under henvisning til forøgelse af de finansielle byrder og eventuelle administrative vanskeligheder i princippet ikke kan berettige en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af det i artikel 2 i direktiv 2000/78 fastsatte forbud mod forskelsbehandling på grund af alder (jf. analogt dom Erny, C-172/11, EU:C:2012:399, præmis 48).
- 78 Det kan imidlertid ikke kræves, at der skal foretages en individuel behandling af hvert enkelt konkrete tilfælde for efterfølgende og individuelt at fastlægge de tidligere tjenesteperioder, for så vidt som forvaltningen af den pågældende ordning fortsat skal være bæredygtig ud fra et teknisk og økonomisk synspunkt (jf. analogt dom Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, præmis 70).
- 79 En sådan betragtning er så meget desto mere vigtig, henset til det store antal tjenestemænd, længden af den omhandlede periode, forskellene i deres erfaring og de vanskeligheder, der kan opstå ved fastlæggelsen af de tidligere tjenesteperioder, som disse tjenestemænd med rette ville have kunnet gøre gældende. Det kan således med rette antages, at metoden med at undersøge hver enkelt tjenestemands konkrete tilfælde ville have været yderst kompliceret og have indebåret en risiko for fejl.
- 80 Herefter må det fastslås, at den nationale lovgiver ikke har overskredet grænserne for sine beføjelser ved hverken at anse det for at være realistisk eller ønskværdigt at anvende den nye ordning om indplacering med tilbagevirkende kraft på alle fastansatte tjenestemænd eller at underlægge disse tjenestemænd en overgangsordning, som sikrede allerede fastansatte tjenestemænd samme lønniveau som tidligere, indtil den pågældende har erhvervet den erfaring, der i henhold til den nye lønordning kræves for at opnå en højere løn.
- 81 Hvad for det andet angår den skade, som en lov som loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin vil kunne forårsage for de personer, den vedrører, må det konstateres, at denne skade, som det fremgår af denne doms præmis 75 og 76, og henset til den omstændighed, at disse bestemmelser er de eneste, man kan forholde sig til ved en sammenligning mellem de tjenestemænd, som ville drage fordel af ordningen, og dem, der ikke ville drage fordel heraf, er meget svær at opgøre.
- 82 Derudover er det for Domstolen blevet gjort gældende, at lønforskellen skyldes de særlige aldersbegrænsninger for ansættelsen af tjenestemænd i den tyske tjenestemandslovgivning. Det fremgår i denne forbindelse af den tyske regerings indlæg, at en aldersbegrænsning på 35 år fandt anvendelse i hovedsagerne, således at eventuelle lønforskel ikke ville være så store som forskellen mellem det første og det sidste løntrin i en lønklasse.

- 83 Selv om det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin har til følge, at lønforskellen opretholdes på næsten samme niveau, indtil de fastansatte tjenestemænd når det højeste løntrin i deres lønklasse, indeholder disse afgørelser ikke nogen præcise eller konkrete oplysninger i denne henseende. Den tyske regering har selv henvist til to mekanismer, som vil kunne mindske eller endda helt fjerne denne forskelsbehandling, som skyldes indplaceringen af disse to tjenestemænd på forskellige løntrin afhængigt af deres alder. Ifølge den tyske regering bevirker nedbringelsen af antallet af løntrin og omplaceringen af tjenestemænd på et løntrin svarende til grundlønnen, oprundet til nærmeste hele tal, at lønforskellen i løbet af nogle år udviskes og i nogle tilfælde endda helt forsvinder.
- 84 Ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelserne og de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, kan dette ikke udelukkes.
- 85 På denne baggrund fremgår det ikke, at den nationale lovgiver gik ud over, hvad der var nødvendigt for at opnå det forfulgte mål, idet lovgiver vedtog de undtagelsesmæssige overgangsforanstaltninger, der blev indført med loven om en overgangsordning for aflønning af tjenestemænd i delstaten Berlin.
- 86 Det sjette og det syvende spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der fastsætter omplaceringen i den nye lønordning af tjenestemænd, som var fastansatte før denne lovs ikrafttrædelse, og hvorefter disse tjenestemænd indplaceres på et løntrin i den nye ordning alene på grundlag af den grundløn, de oppebar i henhold til den tidligere lønordning – selv om denne lønordning indebærer en forskelsbehandling på grund af tjenestemandens alder – og den videre opstigning i et højere løntrin udelukkende afhænger af de erfaringsperioder, der er tilbagelagt fra denne lovs ikrafttræden.

Det fjerde spørgsmål

- 87 Med det fjerde spørgsmål anmoder den forelæggende ret Domstolen om at angive de retlige følger, der kan drages af den tidligere lov om aflønning af tjenestemænds tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om disse retsfølger kan afledes af direktiv 2000/78 eller af den retspraksis, der følger af dommen i sagen Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428), og dermed om betingelserne for, at Forbundsrepublikken Tyskland kan pålægges et ansvar, dermed er opfyldt. Den forelæggende ret spørger navnlig, om EU-retten og særligt artikel 17 i direktiv 2000/78 under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede kræver, at de forskelsbehandlede tjenestemænd med tilbagevirkende kraft tilkendes et beløb svarende til forskellen mellem den faktisk oppebårne løn og lønnen på det højeste løntrin i deres lønklasse.
- 88 Der skal indledningsvis henvises til pligten til at foretage en overensstemmende fortolkning af national ret, der kræver, at de nationale retter gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager national ret i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af direktiv 2000/78 og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med dette direktiv (jf. i denne retning dom Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, præmis 56).
- 89 Når der ikke kan foretages en fortolkning og en anvendelse af national lovgivning, som er i overensstemmelse med dette direktiv, skal det ligeledes bemærkes, at den nationale ret i kraft af princippet om EU-rettens forrang, som også gælder for princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, skal undlade at anvende modstridende nationale bestemmelser, der falder ind under EU-rettens anvendelsesområde (jf. dom Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

- 90 Den forelæggende ret har imidlertid i forelæggelsesafgørelserne anført, at §§ 27 og 28 i den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd ifølge den forelæggende ret ikke skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten.
- 91 Den forelæggende ret har endvidere konstateret, at den ikke ved en anvendelse af de i tysk ret anerkendte fortolkningsmetoder kan udfylde det tomrum, som er opstået som følge af den manglende anvendelse af nationale bestemmelser, der er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling. Den forelæggende ret har derudover anført, at til forskel fra hvad der var tilfældet i dom Hennigs og Mai (EU:C:2011:560), er der i de i hovedsagerne anvendelige tyske retsfor skrifter ikke hjemmel til, at den forelæggende ret kan tilkende forskelsbehandlede tjenestemænd en ret til betaling af forskellen mellem deres løn og lønnen for tjenestemænd, der som følge af deres alder er blevet indplaceret på et højere løntrin.
- 92 Den kan heller ikke foretage en indplacering af de ældre tjenestemænd på et lavere løntrin med tilbagevirkende kraft af hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning og erhvervede rettigheder.
- 93 Den forelæggende har imidlertid med henvisning til dom Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, præmis 57) og dom Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, præmis 51) spurgt, om overholdelsen af ligebehandlingsprincippet i tilfælde, hvor det konstateres, at der foreligger forskelsbehandling i strid med EU-retten – og så længe der ikke er vedtaget foranstaltninger, som genindfører ligebehandlingen – kun kan sikres ved, at personer tilhørende den forskelsbehandlede kategori indrømmes de samme rettigheder som de personer, der tilhører den privilegerede kategori.
- 94 Når en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede ikke overholder direktiv 2000/78, tilkommer det for det første den nationale ret at drage de retlige konsekvenser heraf.
- 95 Hvad for det andet angår domme Terhoeve (EU:C:1999:22) og Landtová (EU:C:2011:415) har Domstolen nærmere bestemt fastslået, at såfremt national ret i strid med EU-retten behandler grupper af personer forskelligt, og så længe der ikke er vedtaget foranstaltninger, som genindfører ligebehandling, kan ligebehandlingsprincippet kun sikres ved, at personer tilhørende den kategori, som forskelsbehandles, indrømmes de samme rettigheder som de personer, der tilhører den privilegerede kategori. Domstolen har ligeledes præciseret, at den ordning, som finder anvendelse på medlemmerne af den gruppe, som forskelsbehandles, er den eneste, man kan henholde sig til, når EU-retten ikke er korrekt gennemført.
- 96 Det skal bemærkes, at denne løsning kun kan finde anvendelse, når der foreligger regler, man kan henholde sig til. I den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, i henhold til hvilken det ikke er muligt at udpege en kategori af forskelsbehandlede tjenestemænd, foreligger der imidlertid ikke sådanne regler. §§ 27 og 28 i den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd finder nemlig anvendelse på alle tjenestemænd fra deres ansættelse, og som det fremgår af denne doms præmis 42, påvirkes samtlige tjenestemænd potentielt af den heraf følgende forskelsbehandling.
- 97 Det følger heraf, at den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 93 og 95, ikke kan overføres på de sager, som den forelæggende ret skal afgøre.
- 98 For det tredje bemærkes, at ifølge Domstolens retspraksis udgør princippet om, at staten er ansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, en væsentlig del af systemet i traktaterne, som Unionen er baseret på (jf. i denne retning domme Francovich m.fl., EU:C:1991:428, præmis 35, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 31, og Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 29).

- 99 Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at skadelidte borgere har en ret til erstatning, 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 tilstrækkeligt kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og borgernes tab (jf. i denne retning dom *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, EU:C:2010:39, præmis 30).
- 100 Det er i princippet de nationale retsinstanser, der skal anvende betingelserne for, at medlemsstaterne ifalder ansvar for de tab, som borgerne er blevet påført på grund af tilsidesættelser af EU-retten i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor (jf. dom *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, EU:C:2006:774, præmis 210 og den deri nævnte retspraksis).
- 101 Hvad angår den første betingelse er det tilstrækkeligt at fastslå, at artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/78, sammenholdt med dets artikel 1, generelt og utvetydigt forbyder enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af alder, der ikke er objektivt begrundet. Disse betingelser har til formål at tillægge borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende over for medlemsstaterne.
- 102 Hvad angår den anden betingelse har Domstolen haft lejlighed til at præcisere, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af EU-retten, når krænkelsen indebærer, at en medlemsstat åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsmålinger, idet de forhold, der i denne forbindelse kan tages i betragtning, bl.a. er, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, såvel som hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder (dom *Synthon*, C-452/06, EU:C:2008:565, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis). Medlemsstatens skøn er således et væsentligt kriterium, når en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af EU-retten skal fastlægges (dom *Robins m.fl.*, C-278/05, EU:C:2007:56, præmis 72).
- 103 I den foreliggende sag skal den nationale ret med henblik på at vurdere, om en tilsidesættelse af artikel 2 i direktiv 2000/78, der er begået af den pågældende medlemsstat, var tilstrækkelig kvalificeret, tage hensyn til den omstændighed, at direktivets artikel 6, stk. 1, første afsnit, overlader det til medlemsstaterne at fastsætte foranstaltninger, som er direkte aldersbaserede, og at de råder over en vid skønsmargin ved valget af, hvilket bestemt formål blandt andre man ønsker at forfølge på området for socialpolitik og beskæftigelse, men også ved valget af, hvilke foranstaltninger der kan opfylde det.
- 104 Det må konstateres, at arten og omfanget af den forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 2, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 med hensyn til en national lov såsom den tidligere lov om aflønning af tjenestemænd, blev afklaret og præciseret med afsigelsen af dom *Hennigs og Mai* (EU:C:2011:560).
- 105 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at når den fortolkning, som Domstolen foretager af en EU-retlig bestemmelse i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse, i nødvendigt omfang belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende bestemmelse, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden (jf. i denne retning bl.a. dom *RWE Vertrieb*, C-92/11, EU:C:2013:180, præmis 58), tilkommer det den nationale ret at afgøre, om arten og omfanget af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 2000/78 for så vidt angår en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, kan anses for at være afklaret og præciseret med afsigelsen af dom *Hennigs og Mai* (EU:C:2011:560), dvs. den 8. september 2011 (jf. analogt dom *Hogan m.fl.*, C-398/11, EU:C:2013:272, præmis 51 og 52). I givet fald vil det nogle gange skulle fastslås, at der ikke er sket en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse før denne dato.

- 106 Hvad angår den tredje betingelse, der skal være opfyldt, for at staten ifalder ansvar for tilsidesættelse af EU-retten, skal den forelæggende ret efterprøve, om der, som det synes at fremgå af sagsakterne for Domstolen, består en årsagssammenhæng mellem den pågældende tilsidesættelse og det tab, som sagsøgerne i hovedsagerne angiveligt har lidt.
- 107 Det tilkommer dermed den forelæggende ret at undersøge, om samtlige de i Domstolens praksis opstillede betingelser er opfyldt, for at Forbundsrepublikken Tyskland kan ifalde et ansvar ifølge EU-retten.
- 108 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at:
- Under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede kræver EU-retten, navnlig artikel 17 i direktiv 2000/78, ikke, at forskelsbehandlede tjenestemænd med tilbagevirkende kraft tilkendes et beløb svarende til forskellen mellem den faktisk oppebårne løn og lønnen på det højeste løntrin i deres lønklasse.
 - Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om samtlige de i Domstolens praksis opstillede betingelser er opfyldt for at Forbundsrepublikken Tyskland kan ifalde et ansvar ifølge EU-retten.

Det ottende spørgsmål

- 109 I betragtning af det svar, der er givet på det sjette og det syvende spørgsmål, er det ufornuddent at besvare det ottende spørgsmål.

Det femte spørgsmål

- 110 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om EU-retten er til hinder for en national bestemmelse som den i tvisterne i hovedsagerne omhandlede, hvorefter en tjenestemand skal gøre et krav på pengeydelse, der ikke direkte følger af loven, gældende inden for en relativ kort frist, dvs. inden afslutningen på det pågældende regnskabsår.
- 111 Som anført af generaladvokaten i punkt 111 i forslaget til afgørelse fastsætter artikel 9 i direktiv 2000/78 dels, at medlemsstaterne sikrer, at enhver, der føler sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til dette direktiv, dels, at disse forpligtelser for medlemsstaterne ikke berører nationale regler om tidsfrister for anlæggelse af sager vedrørende princippet om ligebehandling. Det følger af denne bestemmelses ordlyd, at spørgsmålet om frister for at indlede et søgsmål med henblik på efterkommelse af forpligtelserne i henhold til direktivet ikke er reguleret ved EU-retten.
- 112 Herved bemærkes, at de processuelle regler med henblik på sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, efter Domstolens retspraksis – når der ikke findes materielle EU-retlige bestemmelser – henhører under hver medlemsstats nationale retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, dog på betingelse af at disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende interne forhold (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der hjemles i Unionens retsorden (jf. bl.a. domme Meilicke m.fl., C-262/09, EU:C:2011:438, præmis 55, og Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, præmis 23).
- 113 Hvad angår ækvivalensprincippet bemærkes, at Domstolen for så vidt angår hovedsagerne ikke råder over oplysninger, der kan rejse tvivl om, at den i den foreliggende sag omhandlede regel er forenelig med dette princip.

- 114 For så vidt angår effektivitetsprincippet har Domstolen anerkendt, at det er foreneligt med EU-retten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes rimelige, præklusive søgsmålsfrister til beskyttelse af både den berørte afgiftspligtige person og den pågældende myndighed. Sådanne frister kan nemlig ikke antages i praksis at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der hjemles i Unionens retsorden (dom Meilicke m.fl., EU:C:2011:438, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 115 Heraf følger, at det femte spørgsmål skal besvares med, at EU-retten ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i tvisterne i hovedsagerne omhandlede, hvorefter en tjenestemand skal gøre et krav på pengeydelse, der ikke direkte følger af loven, gældende inden for en relativ kort frist, dvs. inden afslutningen af det pågældende regnskabsår, for så vidt som denne bestemmelse hverken tilsidesætter ækvivalensprincippet eller effektivitetsprincippet. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt i hovedsagerne.

Sagsomkostninger

- 116 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 3, stk. 1, litra c), i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv skal fortolkes således, at bestemmelser om aflønning af tjenestemænd er omfattet af direktivets anvendelsesområde.**
- 2) **Artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter grundløntrinnet for en tjenestemand inden for hver ansættelsesgruppe i forbindelse med vedkommendes ansættelse afgøres i forhold til den pågældendes alder.**
- 3) **Artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der fastsætter omplaceringen i den nye lønordning af tjenestemænd, som var fastansatte før denne lovs ikrafttrædelse, og hvorefter disse tjenestemænd alene indplaceres på et løntrin i den nye ordning alene på grundlag af den grundløn, de oppebar i henhold til den tidligere lønordning – selv om denne lønordning indebærer en forskelsbehandling på grund af tjenstemandens alder – og den videre opstigning i et højere løntrin udelukkende afhænger af de erfaringsperioder, der er tilbagelagt fra denne lovs ikrafttræden.**
- 4) **Under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede kræver EU-retten, navnlig artikel 17 i direktiv 2000/78, ikke, at forskelsbehandlede tjenestemænd med tilbagevirkende kraft tilkendes et beløb svarende til forskellen mellem den faktisk oppebarne løn og lønnen på det højeste løntrin i deres klasse.**

Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om samtlige de betingelser, som er opstillet i Den Europæiske Unions praksis, er opfyldt, for at Forbundsrepublikken Tyskland kan ifalde et ansvar ifølge EU-retten.

- 5) EU-retten er ikke til hinder for en national bestemmelse som den i tvisterne i hovedsagerne omhandlede, hvorefter en tjenestemand skal gøre krav på pengeydelse, som ikke følger direkte af loven, gældende inden for en temmelig relativ frist, dvs. inden afslutningen af det pågældende regnskabsår, for så vidt som denne bestemmelse hverken tilsidesætter ækvivalensprincippet eller effektivitetsprincippet. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt i hovedsagerne.

Underskrifter