Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 7 juli 2022 [1]

Zaak C-404/21

WP
tegen
Istituto nazionale della previdenza sociale,
Repubblica italiana

[verzoek van de Tribunale ordinario di Asti (rechter in eerste aanleg Asti, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Personeel van de ECB – Vóór indiensttreding bij de Unie onder het nationale pensioenstelsel opgebouwde pensioenrechten – Overdracht aan het pensioenstelsel van de Unie – Nationale regeling of nationale bestuurlijke praktijk die deze overdracht niet toestaat – Ontbreken van een nationale uitvoeringswet of van een specifiek akkoord tussen de lidstaat waaruit de werknemer afkomstig is of zijn socialezekerheidsorgaan, enerzijds, en de instelling van de Unie, anderzijds”

I. Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Tribunale ordinario di Asti (rechter in eerste aanleg Asti, Italië) krachtens artikel 267 VWEU, betreft de uitlegging van artikel 4, lid 3, VEU, de artikelen 45 en 48 VWEU, artikel 11 van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie en de andere personeelsleden van de Unie (hierna: „Statuut”) en artikel 8 van bijlage IIIa bij de Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank (hierna: „arbeidsvoorwaarden van de ECB”).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen WP, enerzijds, en het Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (nationaal socialezekerheidsorgaan, Italië) en de Italiaanse Republiek, anderzijds, over de overdracht aan het pensioenstelsel van de ECB van het bedrag van de actuariële tegenwaarde van de pensioenrechten die ten gunste van verzoeker zijn opgebouwd in het kader van het Fondo pensioni Lavoratori Dipendenti (pensioenfonds voor werknemers in loondienst) van het INPS.

3. De verwijzende rechter stelt het Hof twee vragen over de mogelijkheid voor een personeelslid van de ECB om zijn in het Italiaanse pensioenstelsel opgebouwde pensioenrechten te doen overdragen aan het pensioenstelsel van de ECB, terwijl een daartoe strekkend akkoord tussen de ECB en de Italiaanse Republiek ontbreekt. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid te

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

verduidelijken welke verplichtingen de lidstaten krachtens het Unierecht jegens de ECB hebben wanneer het gaat om de vaststelling van de maatregelen die nodig zijn om een dergelijke overdracht van pensioenrechten mogelijk te maken.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Protocol betreffende het ESCB en de ECB

4. Artikel 36 van Protocol nr. 4 betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, gehecht aan het VEU en het VWEU[2] (hierna: „Protocol betreffende het ESCB en de ECB"), bepaalt:

„36. 1. De Raad van bestuur [van de ECB] stelt op voorstel van de directie de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de ECB vast.

[…]"

2. PVI

5. Artikel 14 van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, gehecht aan het VEU en het VWEU[3] (hierna: „PVI"), bepaalt:

„Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen en na raadpleging van de betrokken instellingen de regeling vast inzake de sociale voorzieningen, welke op de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie van toepassing zijn."

6. Op grond van artikel 22, eerste alinea, van het PVI is dit protocol eveneens van toepassing op de ECB, de leden van haar organen en haar personeel, onverminderd de bepalingen van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB.

3. Statuut

7. Artikel 1 van het Statuut bepaalt dat het Statuut van toepassing is op de ambtenaren van de Unie.

8. Artikel 1 bis, lid 1, van het Statuut luidt:

„Ambtenaar van de Unie in de zin van dit Statuut is hij die, op de bij dit Statuut bepaalde wijze, in een vast ambt bij een der instellingen van de Unie is aangesteld bij schriftelijk besluit van het daartoe bevoegde gezag van deze instelling."

[2] PB 2016, C 202, blz. 230.

[3] PB 2016, C 202, blz. 266.

9. Artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut bepaalt:

„[…]

2. De ambtenaar die in dienst van de Unie treedt na:

– de dienst bij een overheidsorgaan, of bij een nationale of internationale organisatie te hebben beëindigd, of,

– in loondienst of als zelfstandige te hebben gewerkt,

kan, na zijn aanstelling in vaste dienst, doch vóór het tijdstip waarop hij het recht op een ouderdomspensioen in de zin van artikel 77 van het Statuut verkrijgt, het kapitaal dat overeenkomt met de pensioenrechten die hij uit hoofde van bovengenoemde activiteiten heeft verworven, geactualiseerd tot op de dag waarop de overdracht plaatsvindt, aan de Unie doen betalen.

In dat geval bepaalt het tot aanstelling bevoegde gezag van elke instelling waarbij de ambtenaar werkzaam is, met inachtneming van het basissalaris, de leefregel en de wisselkoers op het ogenblik dat om overdracht is verzocht, door middel van algemene uitvoeringsbepalingen het aantal pensioenjaren dat zij volgens de uniale pensioenregeling aanrekent uit hoofde van de vroegere diensttijd op basis van het overgeschreven kapitaal, verminderd met het bedrag dat overeenkomt met de herwaardering van het kapitaal tussen de datum van het verzoek om overdracht en de datum waarop de overdracht plaatsvindt.

Van deze mogelijkheid kan de ambtenaar per lidstaat en per pensioenfonds slechts eenmaal gebruikmaken.”

4. RAP

10. Artikel 1 van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie (hierna: „RAP”) luidt:

„Deze regeling is van toepassing op ieder personeelslid dat op grond van een overeenkomst door de Unie is aangesteld. Dit personeelslid heeft de hoedanigheid van:

– tijdelijk functionaris;

– arbeidscontractant;

[…]”

11. Op grond van artikel 39, lid 2, respectievelijk artikel 109, lid 2, RAP is artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut van toepassing op tijdelijk functionarissen en arbeidscontractanten.

5. Arbeidsvoorwaarden van de ECB

12. Op basis van onder meer artikel 36, lid 1, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB heeft de raad van bestuur van de ECB de arbeidsvoorwaarden van de ECB vastgesteld, waarvan artikel 9, onder c), als volgt luidt:

„Deze arbeidsvoorwaarden worden door geen enkel specifiek nationaal recht beheerst. De ECB past toe: i) de algemene rechtsbeginselen die de lidstaten gemeen hebben, ii) de algemene beginselen van Unierecht, iii) de regels in de aan de lidstaten gerichte verordeningen en richtlijnen van de Unie betreffende sociaal beleid. Telkens wanneer dit noodzakelijk is, worden die rechtsnormen door de ECB toegepast. De aanbevelingen van de Unie op het gebied van het sociaal beleid worden naar behoren in aanmerking genomen. Bij de uitlegging van de in de onderhavige arbeidsvoorwaarden opgenomen rechten en verplichtingen, wordt naar behoren rekening gehouden met de in de verordeningen, voorschriften en rechtspraak neergelegde beginselen die van toepassing zijn op het personeel van de andere instellingen van de Unie."

13. Artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB bepaalt:

„(a) De ECB sluit overeenkomsten en treft passende maatregelen met andere door haar aangewezen pensioenstelsels, organisaties en regeringen voor de aanvaarding van de overdracht van geldbedragen aan het [pensioenstelsel van de ECB] voor de leden die hun proeftijd bij de ECB hebben voltooid.

[…]"

B. Italiaans recht

14. Artikel 1 van legge n. 29 – Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali (wet nr. 29 betreffende de erkenning van tijdvakken van verzekering waaraan werknemers in loondienst recht op pensioen ontlenen) van 7 februari 1979[4] bepaalt:

„Werknemers in loondienst in de publieke sector of de particuliere sector die ingeschreven zijn of zijn geweest bij verplichte verzekeringsstelsels die gelijkwaardig zijn aan het door het INPS beheerde algemene voor werknemers in loondienst verplichte invaliditeits-, ouderdoms- en nabestaandenverzekeringsstelsel of die in uitsluiting of vrijstelling van deze inschrijving voorzagen, kunnen met het oog op de toekenning en vaststelling van het bedrag van een geïntegreerd pensioen te allen tijde verzoeken om samenvoeging van alle tijdvakken van verplichte, vrijwillige en fictieve premiebetaling bij die verzekeringsstelsels door middel van inschrijving bij het algemene verplichte verzekeringsstelsel en de opbouw van een enkele verzekeringspositie bij dit stelsel. Daartoe draagt de beheerder van het pensioenfonds waarbij de werknemer voordien was aangesloten, het bedrag van de daaraan betaalde bedragen over aan de algemene verplichte verzekering […]."

[4] GURI nr. 40 van 9 februari 1979, blz. 1317.

15. Artikel 18 van legge n. 115 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall' appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2014 (wet nr. 115 houdende bepalingen ter nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Unie – Europese wet 2014) van 29 juli 2015 [5] bepaalt:

„1. Met ingang van 1 januari 2016 kunnen burgers van de Europese Unie […] die ingeschreven zijn of zijn geweest bij de algemene voor werknemers in loondienst verplichte invaliditeits-, ouderdoms- en nabestaandenverzekeringsstelsels […] de tijdvakken van verzekering die in het kader van deze stelsels zijn vervuld, samentellen met de bij internationale organisaties vervulde tijdvakken van verzekering.

2. De in lid 1 bedoelde samentelling kan, indien dat noodzakelijk is om recht op een invaliditeits-, ouderdoms of nabestaandenpensioen te verkrijgen, worden aangevraagd, mits de totale duur van de krachtens de Italiaanse wetgeving vervulde tijdvakken van verzekering ten minste 52 weken bedraagt en de samen te voegen tijdvakken elkaar niet overlappen.

3. De samentelling van de verzekeringstijdvakken kan geschieden op verzoek van de belanghebbende, die het verzoek moet indienen bij het Italiaanse socialezekerheidsorgaan waarbij hij de tijdvakken van verzekering heeft vervuld. Wanneer een voormalig werknemer van een internationale organisatie recht verkrijgt op de uitkeringen waarin de Italiaanse wettelijke regeling voorziet, zonder dat de bij de internationale organisatie vervulde tijdvakken van verzekering behoeven te worden samengeteld, berekent het Italiaanse socialezekerheidsorgaan het pensioen uitsluitend op basis van de in het kader van het Italiaanse pensioenstelsel vervulde verzekeringstijdvakken. Indien een voormalig werknemer van een internationale organisatie het recht op uitkering waarin de Italiaanse wettelijke regeling voorziet, slechts verkrijgt door samentelling van bij de internationale organisatie vervulde verzekeringstijdvakken, neemt het Italiaanse socialezekerheidsorgaan de in het kader van het pensioenstelsel van de internationale organisatie vervulde tijdvakken van verzekering in aanmerking – met uitzondering van die waarvoor reeds uitkering heeft plaatsgevonden – alsof zij krachtens de Italiaanse wettelijke regeling waren vervuld, en berekent het het bedrag van de uitkering uitsluitend op basis van de krachtens de Italiaanse wettelijke regeling vervulde verzekeringstijdvakken.

4. De overeenkomstig dit artikel betaalde pensioenuitkeringen worden beschouwd als pensioenen voor alles wat betreft de gevolgen van de toepassing van de Italiaanse wetgeving.

5. Tijdvakken van arbeid bij een internationale organisatie kunnen, voor zover zij geen recht geven op een ouderdomspensioen ten laste van het pensioenfonds van deze internationale organisatie, alsnog worden verzekerd in het kader van de Italiaanse pensioenregeling overeenkomstig de wettelijke regeling inzake de verzekering van in het buitenland vervulde tijdvakken van arbeid. Het recht op deze verzekering wordt, met name door de nabestaanden van de werknemer van de internationale organisatie, uitgeoefend onder de voorwaarden die zijn voorzien in de regeling van het Italiaanse socialezekerheidsorgaan waarbij om die verzekering wordt verzocht.

[…]"

[5] GURI nr. 178 van 3 augustus 2015, blz. 1.

16. Circulaire nr. 14 van het INPS van 23 januari 2001 vermeldt dat op 24 november 2000 tussen het INPS en de Europese Investeringsbank (EIB) een akkoord is gesloten met het oog op de overdracht van de door het personeel van de EIB opgebouwde rechten. Artikel 2 van dit akkoord luidt als volgt:

„Het verzoek om overdracht van pensioenrechten kan rechtstreeks bij het INPS worden ingediend en ter kennisgeving aan de EIB worden meegedeeld door het personeelslid dat op het moment van de aanvraag in dienst was, en wel voor de bij het INPS gevalideerde verzekeringstijdvakken die niet tot de uitkering van pensioen hebben geleid.

De EIB verzoekt het INPS om opgave van de actuariële tegenwaarde van de positie die bij het betrokken pensioenfonds is opgebouwd […], berekend overeenkomstig de pensioenregeling van het betrokken fonds op de datum van indiening van het verzoek […].

[…]

Het INPS deelt de belanghebbende en de EIB binnen zestig dagen na de ontvangst van de aanvaarding van het voorstel door de aanvrager het over te dragen bedrag (na inschrijvingskosten) mee en draagt dat bedrag binnen drie maanden daarna over, vermeerderd met [rente] tegen de in Italië geldende wettelijke rentevoet in de periode tussen de datum van ontvangst van de aanvaarding en de [valutadatum] van de overmaking. De overgedragen bedragen mogen de door de EIB overeenkomstig haar eigen regeling berekende waarde niet overschrijden."

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

17. WP is sinds 1 maart 2012 personeelslid van de ECB. Van 1 augustus 1982 tot en met 24 februari 2012 heeft hij in Italië in loondienst gewerkt bij een particuliere werkgever, die voor hem verplichte bijdragen heeft gestort in het pensioenfonds van het INPS voor werknemers in loondienst. Op 12 december 2016 heeft WP het INPS verzocht om de overdracht aan het pensioenstelsel van de ECB van de actuariële tegenwaarde van zijn verzekeringspositie in dit pensioenfonds of, subsidiair, van het geactualiseerde kapitaal dat voortvloeit uit de aan het pensioenfonds betaalde pensioenbijdragen, berekend op basis van de voorschriften voor pensioenuitkeringen in het kader van dat fonds.

18. Het INPS heeft het verzoek van WP afgewezen en gesteld dat de overdracht waarom hij heeft verzocht, niet mogelijk is omdat een specifieke wetgevingshandeling of een bilateraal akkoord ontbreekt. Het op 28 november 2017 door WP bij de bestuursrechter ingestelde beroep tegen de afwijzing van zijn verzoek is bij beslissing van 11 april 2018 niet-ontvankelijk verklaard.

19. WP heeft vervolgens beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en het volgende gevorderd: primair, vaststelling en verklaring dat het INPS en/of de Italiaanse Republiek verplicht is/zijn alle maatregelen te treffen die nodig zijn om een bepaald bedrag, gelijk aan de ten bate van hem opgebouwde pensioenrechten, over te dragen aan het pensioenstelsel van de ECB en, bijgevolg, veroordeling van het INPS en/of de Italiaanse Republiek tot het nemen van alle maatregelen die nodig zijn om dat bedrag over te dragen aan het pensioenstelsel van de ECB. Subsidiair, vaststelling en verklaring dat het INPS en/of de Italiaanse Republiek verplicht is/zijn om een

bepaald bedrag als vergoeding van de schade over te dragen aan het pensioenstelsel van de ECB, en veroordeling van het INPS en/of de Italiaanse Republiek om dit bedrag als vergoeding van de schade over te dragen aan het pensioenstelsel van de ECB.

20. De verwijzende rechter vraagt zich af of het Unierecht een personeelslid van de ECB een recht verleent op overdracht van de bij een socialezekerheidsorgaan van een lidstaat opgebouwde pensioenrechten aan haar pensioenstelsel en of dit recht ook moet worden erkend indien een nationale uitvoeringsregeling, of een specifiek akkoord tussen de lidstaat of het nationale socialezekerheidsorgaan in kwestie en de ECB houdende de uitvoeringsregels daarvoor, ontbreekt. De verwijzende rechter refereert aan verschillende Unierechtelijke bepalingen en aan de rechtspraak hieromtrent, zonder evenwel tot een duidelijke slotsom te komen.

21. Omdat de Tribunale ordinario di Asti van oordeel is dat de oplossing van het geding afhangt van de uitlegging van het Unierecht, heeft deze rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Moeten de artikelen 45 en 48 VWEU, artikel 4 VEU, artikel 11 van bijlage VIII bij het [Statuut] en artikel 8 van bijlage IIIa bij de Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling of een nationale bestuurlijke praktijk op grond waarvan een werknemer uit een lidstaat voor wie bijdragen zijn gestort bij het nationale socialezekerheidsorgaan en die thans werkzaam is bij een instelling van de Unie, zoals de ECB, de pensioenbijdragen die voor hem zijn gestort in het pensioenstelsel van zijn lidstaat niet kan overdragen aan het pensioenstelsel van die instelling?

2) Moet het recht op overdracht van bijdragen, mede als gevolg van het bovenstaande, ook mogelijk worden gemaakt indien een nationale uitvoeringswet of een specifiek akkoord tussen de lidstaat waaruit de werknemer afkomstig is of zijn pensioenfonds, enerzijds, en de instelling van de Unie, anderzijds, ontbreekt?”

IV. Procedure bij het Hof

22. De verwijzingsbeslissing van 13 januari 2021 is op 30 juni 2021 ingekomen ter griffie van het Hof.

23. De partijen in het hoofdgeding, de Italiaanse, de Griekse, de Spaanse, de Poolse en de Portugese regering alsmede de Europese Commissie en de ECB hebben binnen de termijn van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend.

24. Overeenkomstig artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering heeft het Hof beslist om geen pleitzitting te houden.

V. Juridische analyse

A. Opmerkingen vooraf

25. Zoals ik heb opgemerkt in de inleiding, vraagt de verwijzende rechter het Hof met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing om te verduidelijken welke verplichtingen krachtens het Unierecht op de lidstaten rusten wanneer het gaat om de vaststelling van maatregelen die nodig zijn om de pensioenrechten van een personeelslid van de ECB die in een nationaal pensioenstelsel zijn opgebouwd, over te dragen aan het pensioenstelsel van de ECB. In de context van de onderhavige zaak lijkt het mij noodzakelijk duidelijkheid te verschaffen, gelet op de bijzonder passieve houding van de Italiaanse autoriteiten tegenover het voorstel van de ECB om een akkoord te sluiten dat juist in een dergelijke overdracht voorziet.

26. In het belang van een gestructureerde en samenhangende analyse van de door de verwijzende rechter opgeworpen rechtsvragen, stel ik voor om de eerste prejudiciële vraag aldus te herformuleren dat moet worden bepaald of artikel 4, lid 3, VEU, de artikelen 45 en 48 VWEU, artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut en artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer de ECB een voorstel tot een dergelijk akkoord doet aan een lidstaat, deze verplicht om is het akkoord te sluiten.

27. Zo ja, dan moet in het kader van het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag worden vastgesteld of bovengenoemde bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat zij de door de belanghebbende aangezochte rechter van een lidstaat toestaan om te bevelen dat de door de belanghebbende in deze lidstaat opgebouwde pensioenrechten worden overgedragen aan het pensioenstelsel van de ECB, zelfs wanneer een nationaalrechtelijke bepaling of een akkoord tussen de betrokken lidstaat en de ECB waarin in een dergelijke overdracht wordt voorzien, ontbreekt.

B. Eerste prejudiciële vraag

28. De verwijzende rechter noemt een aantal bepalingen die alle tot de rechtsorde van de Unie behoren, maar zich niettemin van elkaar onderscheiden wat betreft hun plaats in de rangorde en hun juridische waarde. Hierna zal ik onderzoeken of deze bepalingen aan de lidstaten verplichtingen opleggen die de aanspraken van een personeelslid van de ECB in de situatie van WP kunnen schragen, en zo ja, welke verplichtingen. Ik acht het zinvol om eerst de toepasselijkheid van de voorschriften van het ambtenarenapparaat die de overdracht van pensioenrechten regelen te onderzoeken en vervolgens de relevantie van de bepalingen van de Verdragen te beoordelen.

1. Voorschriften van het ambtenarenapparaat die de overdracht van pensioenrechten regelen

29. De ECB beschikt op grond van haar taken in verband met het monetair beleid over een hoge mate van autonomie binnen het institutionele kader van de Unie [6], die tot uitdrukking komt in haar interne voorschriften inzake de overdracht van pensioenrechten. Alvorens de specifieke kenmerken van de ECB te onderzoeken, zal ik echter kort ingaan op de algemene voorschriften die van toepassing zijn op de ambtenaren en de andere personeelsleden van de instellingen, zodat relevante conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de behandeling van de personeelsleden van de ECB. In deze context rijst in het bijzonder de vraag of de personeelsleden van de ECB zich kunnen beroepen op bepaalde algemene beginselen betreffende de overdracht van pensioenbijdragen binnen het ambtenarenapparaat van de Unie, hoewel artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut, althans formeel gezien, niet op deze personeelsleden van toepassing is [7].

a) De mogelijkheid om pensioenbijdragen over te dragen als „recht" dat aan de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie is toegekend

30. Het recht van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie om te kiezen voor de overdracht van pensioenbijdragen aan de Unie vindt zijn grondslag in artikel 14 van het PVI. Dit artikel kent aan het Europees Parlement en de Raad de algemene bevoegdheid toe om de regeling inzake de sociale voorzieningen vast te stellen, welke op de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie van toepassing zijn. De Uniewetgever heeft deze bevoegdheid op zich genomen door in artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut te bepalen dat ambtenaren die de dienst bij de Unie beëindigen, het recht hebben om de actuariële tegenwaarde van hun rechten op ouderdomspensioen die zij bij de Unie hebben opgebouwd naar een ander pensioenfonds te doen overschrijven, en dat de ambtenaren die in dienst van de Unie treden, het kapitaal dat overeenkomt met de pensioenrechten die zij uit hoofde van vroegere activiteiten hebben verworven, aan het pensioenstelsel van de Unie kunnen doen betalen. De gezamenlijke lezing van artikel 14 van het PVI en artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut laat geen ruimte voor uitleggingstwijfel over het feit dat de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie een volwaardig recht op overdracht van pensioenbijdragen hebben.

31. De draagwijdte van deze bepalingen is bijzonder relevant voor de vaststelling van een „gelijkwaardig" recht voor de personeelsleden van de ECB. In dit verband moet worden opgemerkt dat krachtens artikel 22, lid 1, van het PVI, dat bepaalt dat dit protocol „*eveneens* van toepassing [is] op de [ECB], de leden van haar organen en haar personeel, onverminderd de bepalingen van het Protocol betreffende [het ESCB en de ECB]" (cursivering van mij), het PVI, met inbegrip van artikel 14 ervan, van toepassing is op de personeelsleden van de ECB. Artikel 22, lid 1, van het PVI weerspiegelt duidelijk de bedoeling van de opstellers van de Verdragen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden van de ECB, als personen in dienst van een instelling van de Unie, *gelijk* worden behandeld aan alle andere ambtenaren of

[6] Lenaerts, K., Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3e druk, Londen, 2011, punt 13-097, blz. 540, verwijzen naar artikel 130 VWEU, waaruit blijkt dat de ECB, net als de nationale centrale banken, haar bevoegdheden en haar taken en plichten volledig onafhankelijk uitoefent c.q. vervult. Volgens de auteurs betekent deze onafhankelijkheid niet dat de ECB volledig losstaat van de Unie, maar is zij veeleer erop gericht de ECB te beschermen tegen elke politieke invloed bij de uitvoering van haar taken.

[7] Ofschoon de ECB over een functionele autonomie beschikt in het kader waarvan een stelsel is opgezet dat zich van de in het Statuut voorziene stelsel onderscheidt, moeten – wanneer de ECB voor haar personeelsleden een regeling vaststelt die in wezen de regeling voor ambtenaren overneemt, zelfs al zijn de bepalingen van het Statuut niet rechtstreeks van toepassing op deze personeelsleden – niettemin de lessen die voortvloeien uit de rechtspraak betreffende de statutaire bepalingen relevant blijven voor haar personeel, althans wanneer zij betrekking hebben op rechtsregels of beginselen die van toepassing zijn op alle instellingen en organen van de Unie (zie in die zin arrest van 30 juni 2021, BZ/ECB, T-554/16, niet gepubliceerd, EU:T:2021:387, punt 70).

personeelsleden van de Unie, tenzij de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna: „ESCB-statuten") en de op grond daarvan vastgestelde rechtshandelingen anders bepalen.

32. Aangezien noch artikel 36 van de ESCB-statuten, op basis waarvan de arbeidsvoorwaarden van de ECB zijn vastgesteld, noch enige andere bepaling van die statuten de ECB de bevoegdheid verleent om op het gebied van de sociale zekerheid voor derden verbindende verordeningen vast te stellen, omvat de werkingssfeer van het PVI jegens de personeelsleden van de ECB ook kwesties betreffende de in artikel 14 van het PVI bedoelde sociale voorzieningen en valt hierbinnen, alleen daardoor al, ook de mogelijkheid om pensioenbijdragen vanuit de lidstaten over te dragen aan een instelling van de Unie of omgekeerd. De bevoegdheid om de lidstaten op dit gebied verplichtingen op te leggen blijft, zoals is bepaald in artikel 14 van het PVI, tot het ressort van de Uniewetgever behoren – namelijk het Europees Parlement en de Raad – die deze bevoegdheid heeft uitgeoefend door in het Statuut het recht op overdracht van pensioenbijdragen in te voeren. Bijgevolg moet dit recht op voet van „gelijkwaardigheid" worden toegekend aan de personeelsleden van de ECB.

33. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat gelijke behandeling een fundamenteel beginsel is van het Unierecht en is neergelegd in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"). Volgens vaste rechtspraak [8] vereist het algemene beginsel van gelijke behandeling als algemeen beginsel van Unierecht dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Dit beginsel geldt voor de ECB, als instelling van de Unie krachtens artikel 13 VEU, op dezelfde wijze als het van toepassing is op de instellingen en organen die onder het Statuut van de ambtenaren van de Unie vallen. Zoals het Hof onlangs in herinnering heeft gebracht, is het thans in artikel 20 van het Handvest neergelegde algemene beginsel van gelijke behandeling krachtens artikel 51, lid 1, ervan immers van toepassing op alle instellingen en organen van de Unie, met inbegrip van de ECB. [9] Evenzo zijn de lidstaten, met inbegrip van de Italiaanse Republiek, wanneer zij het Unierecht in nationaalrechtelijke bepalingen omzetten, onderworpen aan de bepalingen van het Handvest.

34. Wat de sociale voorzieningen en de daaraan verbonden rechten betreft, komt het mij voor dat een personeelslid van de ECB dat zijn pensioenbijdragen wenst over te dragen van het INPS aan het pensioenstelsel van de ECB, zich in dezelfde situatie bevindt als elke andere ambtenaar of elk ander personeelslid van de Unie die/dat hetzelfde recht wenst uit te oefenen. In beide gevallen gaat het om personen die in dienst van een instelling van de Unie treden, bijdragen wensen over te dragen die in dezelfde lidstaten en aan hetzelfde nationale socialezekerheidsstelsel zijn betaald, en die het grondrecht op vrij verkeer uitoefenen. Om die reden lijkt een verschil in behandeling in beginsel niet gerechtvaardigd, onder voorbehoud van de *praktische details en voorwaarden waarin de toepasselijke regeling voorziet* voor een dergelijke overdracht van pensioenbijdragen binnen de ECB. Het beginsel van gelijke behandeling moet ook worden verzekerd onder de personeelsleden van deze instelling die een overdrachtsrecht zouden moeten genieten dat zij vrijelijk kunnen uitoefenen, ongeacht in welke lidstaat of lidstaten zij pensioenrechten hebben verworven voordat zij door de ECB zelf worden tewerkgesteld.

[8] Zie arrest van 16 december 2020, Raad e.a./K. Chrysostomides & Co. e.a. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P en C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punt 191).

[9] Zie arrest van 6 oktober 2021, Veit/ECB (C-272/20 P, EU:C:2021:814, punt 55).

35. Zoals verschillende belanghebbenden in hun opmerkingen hebben aangegeven, is de verdediging van een dergelijk recht van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie des te noodzakelijker daar artikel 298 VWEU waarborgt dat „[de instellingen, organen en instanties van de Unie] bij de vervulling van hun taken steunen [op een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat]". Het Hof heeft deze noodzaak in zijn rechtspraak uitdrukkelijk erkend door vast te stellen dat de bestaansreden van de overdracht van pensioenrechten gelegen is in de noodzaak om „de overgang van nationale betrekkingen – bij de overheid of in de particuliere sector – naar de Unie-administratie [te] vergemakkelijken en aldus de Unie de beste keuzemogelijkheden [te] verzekeren van gekwalificeerd personeel dat reeds over passende beroepservaring beschikt" [10].

36. Evenzo heeft het Hof gepreciseerd dat, teneinde een grotere keuze te hebben uit personeel met passende beroepservaring, het noodzakelijk is „meer flexibiliteit [in te voeren] voor de overdracht van ouderdomspensioenrechten in beide richtingen, en op die manier een einde gemaakt aan de onzekerheden waarmee bepaalde personeelsleden te maken kregen bij het vooruitzicht van een mogelijke beëindiging van hun arbeidsovereenkomst en de onmogelijkheid om gelijkwaardige pensioenrechten te verkrijgen" [11]. De mogelijkheid om pensioenbijdragen te kunnen overdragen speelt dus een essentiële rol om ervoor te zorgen dat bij de keuze die personen maken om in dienst van een instelling van de Unie te treden op het gebied van het genot van pensioenuitkeringen geen enkel obstakel meeweegt, zoals de werkwijze bij de instelling of ongunstige pensioenvoorwaarden.

37. Het is duidelijk dat al deze overwegingen, die beantwoorden aan de vereisten van een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat in de zin van artikel 298 VWEU, ook gelden voor personeelsleden van de ECB die, op dezelfde voet als de onder het Statuut vallende ambtenaren en andere personeelsleden van de instellingen van de Unie, personeelsleden van een instelling van de Unie zijn. Bijgevolg bestaat er naar mijn mening geen enkele objectieve reden om te weigeren het personeel van de ECB in beginsel een „gelijkwaardig" recht toe te kennen, uiteraard onder voorbehoud van de *in de desbetreffende regeling vervatte praktische details en voorwaarden*, een onderwerp dat ik in deze conclusie nader zal behandelen. In dit verband moet worden opgemerkt dat, net als sociale rechten waarvan de verwezenlijking vaak een concretisering door de wet vereist [12], het recht op overdracht van pensioenbijdragen een specifieke regeling vereist voor de uitvoering ervan. Zoals ik hierna zal uitleggen, verschillen de regels van de ECB inzake de overdracht van pensioenrechten in bepaalde belangrijke aspecten van die van de rest van het ambtenarenapparaat van de Unie en meer concreet wat de uitvoering ervan betreft.

[10] Zie arresten van 16 december 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, punt 44), en 4 februari 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire en Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, punt 23).

[11] Zie arrest van 4 februari 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire en Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, punt 24).

[12] Zoals advocaat-generaal Trstenjak in haar conclusie in de zaak Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559, punt 78) aangeeft, kunnen grondrechtelijke normen in beginsel juist abstract geformuleerd zijn, vooral om met politieke en maatschappelijke veranderingen rekening te kunnen houden. Dit geldt vooral voor sociale rechten, die vaak concretisering nodig hebben, niet in de laatste plaats vanwege de daarmee gepaard gaande kosten die een verwezenlijking van deze rechten uiteindelijk afhankelijk kunnen maken van de daadwerkelijke economische mogelijkheden van de staat. Zie met betrekking tot de implementatie van sociale rechten door middel van regelgeving Frenz, W., *Handbuch Europarecht*, deel 4 (Europäische Grundrechte), Wenen, 2009, blz. 135, punt 444, en Tridimas, T., „On Constitutional Rights and Political Choices", *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 2019, nr. 2, blz. 568.

b) Verschillen tussen de algemene regels van het ambtenarenapparaat en die van de ECB op het gebied van de overdracht van pensioenrechten

38. Vooraf moet worden opgemerkt dat de in artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut gehanteerde term „kan" betekent dat de ambtenaren een recht wordt gegeven waarvan de uitoefening slechts van hun eigen keuze afhangt. De uitoefening van dit recht wordt mogelijk gemaakt doordat het Statuut, als verordening in de zin van artikel 288 VWEU, „een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat"[13]. Hieruit volgt dat, ook al leidt artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut niet tot een harmonisatie van de nationale regeling inzake pensioenen, dit niet wegneemt dat het Statuut, naast de werking die het binnen de Unie-administratie heeft, tevens de lidstaten bindt voor zover hun medewerking noodzakelijk is voor de toepassing ervan. In zijn rechtspraak over deze bepaling heeft het Hof gepreciseerd dat daaruit volgt dat in een geval waarin een bepaling van het Statuut uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau vereist, de lidstaten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag – dat overeenkomt met artikel 4, lid 3, VWEU – gehouden zijn alle passende, algemene of bijzondere maatregelen te treffen.[14] Volgens het Hof moeten de lidstaten, gelet op de doelstelling van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut, de concrete middelen invoeren om de ambtenaren in staat te stellen gebruik te maken van de mogelijkheid om op nationaal niveau verworven rechten te laten overdragen aan het pensioenstelsel van de Unie.[15]

39. Ofschoon artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB duidelijk beoogt voor de personeelsleden van de ECB een overdracht van pensioenrechten te waarborgen, verleent het dit recht echter niet op dezelfde wijze als artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut, aangezien *de uitoefening ervan afhankelijk is van bepaalde uitvoeringsregels en voorwaarden* die moeten worden uiteengezet. Dienaangaande moet worden benadrukt dat de arbeidsvoorwaarden van de ECB slechts zuiver interne gevolgen hebben, aangezien zij enkel de betrekkingen tussen deze instelling en haar personeel regelen. Met andere woorden, de arbeidsvoorwaarden zelf brengen jegens de lidstaten geen rechtsgevolgen teweeg die aan deze lidstaten verplichtingen opleggen. Bovendien is de ECB, anders dan het Parlement en de Raad, niet bevoegd om op dit gebied verordeningen vast te stellen. De regelgevende bevoegdheid van de ECB is beperkt tot zeer specifieke gevallen die verband houden met de uitoefening van haar statutaire taken, die uitputtend zijn opgesomd in artikel 132, lid 1, eerste streepje, VWEU. Bijgevolg moet voor een „gelijkwaardige" verwezenlijking van dat recht voor haar personeelsleden een ander juridisch mechanisme worden ingezet.

40. Om de onverbindendheid van de arbeidsvoorwaarden te verhelpen, bepaalt voormelde bepaling dat de ECB „overeenkomsten [sluit] en passende maatregelen [treft] met andere door haar aangewezen pensioenstelsels, organisaties en regeringen voor de aanvaarding van de overdracht van geldbedragen aan het [pensioenstelsel van de ECB], voor de [personeelsleden] van de ECB". Het sluiten van akkoorden met de lidstaten, dat wil zeggen de bilaterale weg, is dus de methode die de Uniewetgever in dat geval heeft gekozen. Dit kan duidelijk worden afgeleid uit het feit dat uitdrukkelijk wordt geëist dat de overdracht wordt „aanvaard". Dankzij haar rechtspersoonlijkheid die de ECB krachtens artikel 282, lid 3, eerste volzin, VWEU bezit, kan zij dergelijke akkoorden in eigen naam en voor eigen rekening met de lidstaten sluiten.

[13] Zie arresten van 20 oktober 1981, Commissie/België (137/80, EU:C:1981:237, punt 7), en 4 februari 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire en Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, punten 36 en 37).

[14] Zie arrest van 20 oktober 1981, Commissie/België (137/80, EU:C:1981:237, punt 9).

[15] Zie arrest van 17 december 1987, Commissie/Luxemburg (315/85, EU:C:1987:569, punt 19).

41. Uit dit oogpunt is het logisch de gevolgtrekking te maken dat een personeelslid van de ECB, bij gebreke van een dergelijk akkoord houdende regeling van de voorwaarden om de overdracht van pensioenrechten te waarborgen, niet in staat zal zijn om een recht uit te oefenen dat „gelijkwaardig" is aan dat waarin artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut voorziet. Aangezien artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB ten eerste uitsluitend verwijst naar de bevoegdheid van de ECB om die akkoorden te sluiten, en overigens zwijgt over de rol van de lidstaten, en ten tweede geen rechtsgevolgen jegens derden heeft, moet in dit stadium van de analyse, als tussenconclusie, worden aangenomen dat deze bepaling op zichzelf geen toereikende rechtsgrondslag vormt om een lidstaat ertoe te verplichten een akkoord met de ECB te sluiten. De deelname van deze lidstaat is echter noodzakelijk omdat een bilateraal akkoord per definitie twee overeenstemmende wilsverklaringen vereist.

42. Om dezelfde redenen moet het zich beroepen op artikel 9, onder c), van de arbeidsvoorwaarden van de ECB als rechtsgrondslag worden afgewezen. Deze bepaling luidt weliswaar dat „[b]ij *de uitlegging van de* in de onderhavige arbeidsvoorwaarden opgenomen *rechten en verplichtingen*, […] naar behoren rekening [wordt] gehouden met de in de verordeningen, voorschriften en rechtspraak neergelegde beginselen die van toepassing zijn op het personeel van de andere instellingen van de Unie" (cursivering van mij), maar dat neemt niet weg dat genoemde bepaling, louter als uitleggingsregel voor die (interne) arbeidsvoorwaarden, geen voor de lidstaten juridisch bindende werking kan hebben. A fortiori kan niet worden aangenomen dat die bepaling op zichzelf het ontbreken van een bilateraal akkoord tussen de ECB en een lidstaat kan verhelpen. Genoemde bepaling lijkt mij derhalve irrelevant in de onderhavige context.

43. Volledigheidshalve moet worden gepreciseerd dat elke toepassing naar analogie mijns inziens uitgesloten is wegens het ontbreken van een leemte, die door deze analogie juist zou moeten worden opgevuld, aangezien de in casu relevante bepaling, namelijk artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB, net als artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut, ook in de overdracht van pensioenrechten voorziet. Het verschil tussen de twee bepalingen bestaat bovenal, zoals ik zojuist heb uitgelegd, in de aanwijzing dat het noodzakelijk is om een akkoord met de betrokken lidstaat te sluiten, hetgeen in de eerste regel als een voorwaarde voor de betrokken overdracht is opgenomen, in tegenstelling tot hetgeen in de statutaire bepaling is vastgesteld.

44. Een beroep op artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut, hetzij direct, hetzij naar analogie, zoals gesuggereerd door bepaalde belanghebbende partijen, teneinde het expliciete vereiste van een akkoord tussen de ECB en de betrokken lidstaat tot regeling van de voorwaarden voor de overdracht van pensioenrechten te omzeilen, lijkt mij onaanvaardbaar, omdat een dergelijke benadering zou indruisen tegen de uitdrukkelijke wil van de Uniewetgever [16]. Ondanks een legitiem belang om te voorzien in de overdracht van pensioenrechten voor het Europese ambtenarenapparaat in zijn geheel, lijkt het mij duidelijk dat er met betrekking tot de verwezenlijking van dat recht niettemin verschillen bestaan die inherent zijn aan de institutionele structuur van de Unie in het huidige stadium van de ontwikkeling ervan.

[16] Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Commissie/Hansol Paper (C-260/20 P, EU:C:2022:13, punt 127) heb uitgelegd, gelden in het systeem van de juridische uitlegging, voor het gebruik van een toepassing naar analogie, over het algemeen bepaalde voorwaarden, te weten de noodzaak om een juridische leemte op te vullen door het toepassen van een rechtsnorm voor een andere hypothese, waarmee het niet-bedoelde geval echter wel een gelijkenis vertoont wat betreft de „ratio" of de „wezenlijke identiteit". Dit geldt uiteraard alleen onder de voorwaarde dat de wetgever zich daartegen niet formeel heeft verzet.

45. Het beginsel van de uniciteit van de openbare dienst van de Unie, dat is ingevoerd bij artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Amsterdam, volgens hetwelk voor alle ambtenaren van alle instellingen één enkel statuut en dezelfde voorschriften gelden [17], staat in beginsel niet in de weg aan de vaststelling en dus aan de toepassing van verschillende regelingen voor het personeel wanneer aan de betrokken instelling regelgevende autonomie is toegekend [18], zoals het geval is bij de ECB krachtens artikel 36 van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB.

46. De in deze conclusie geformuleerde overwegingen die verband houden met het beginsel van gelijke behandeling in de zin van artikel 20 van het Handvest en met het openbaar belang om te beschikken over een „open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat" in de zin van artikel 298 VWEU, kunnen weliswaar relevant zijn bij de vaststelling van concrete regels voor de overdracht van pensioenrechten in het kader van onderhandelingen die erop gericht zijn een akkoord tussen de ECB en een lidstaat te sluiten, met name om een niet-discriminatoire behandeling van de personeelsleden van de ECB te ondersteunen en om die instelling in staat te stellen over gekwalificeerd personeel te kunnen beschikken dat wordt aangeworven in alle lidstaten, maar erkend moet worden dat voornoemde bepalingen op zichzelf niet kunnen dienen als rechtsgrondslag om een lidstaat te verplichten een dergelijk akkoord te sluiten.

c) Tussenconclusie

47. Uit deze analyse van de voorschriften van het ambtenarenapparaat die de overdracht van pensioenrechten regelen, blijkt dat artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut noch rechtstreeks, noch naar analogie van toepassing is op de personeelsleden van de ECB. Bijgevolg kan aan deze bepaling geen verplichting voor een lidstaat worden ontleend om een akkoord met die instelling te sluiten. Artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB vormt evenmin een toereikende rechtsgrondslag om een lidstaat een dergelijke verplichting op te leggen.

2. Bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers

48. Vervolgens moet worden onderzocht of de artikelen 45 en 48 VWEU over het vrije verkeer van werknemers een geschikte rechtsgrondslag kunnen vormen om een lidstaat de verplichting op te leggen om ervoor te zorgen dat het recht op overdracht van pensioenrechten mogelijk wordt gemaakt, zoals de verwijzende rechter voorstelt. In dit verband moet worden verwezen naar het arrest Gardella [19], waarin het Hof zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid met bovengenoemde bepalingen van de onmogelijkheid voor een ambtenaar van een internationale organisatie om de pensioenrechten die hij had verworven in het kader van beroepsactiviteiten die voorheen in zijn lidstaat van herkomst waren uitgeoefend, aan die organisatie over te dragen.

49. In genoemd arrest heeft het Hof gewezen op zijn vaste rechtspraak volgens welke een onderdaan van de Unie die in een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst werkt en een betrekking bij een internationale organisatie heeft aanvaard, onder de werkingssfeer van artikel 45 VWEU valt. [20] Derhalve kan deze onderdaan niet de rechten en sociale voordelen worden onthouden die voor hem uit deze bepaling voortvloeien. [21] Dat houdt onder meer in dat

[17] Zie arrest van 14 december 2017, RL/Hof van Justitie van de Europese Unie (T-21/17, EU:T:2017:907, punt 51).

[18] Zie arrest van 16 september 1997, Gimenez/Comité van de Regio's (T-220/95, EU:T:1997:130, punt 73), en beschikking van 11 oktober 2012, Cervelli/Commissie (T-622/11 P, EU:T:2012:538, punt 25).

[19] Arrest van 4 juli 2013 (C-233/12, EU:C:2013:449).

[20] Arrest van 4 juli 2013 (C-233/12, EU:C:2013:449, punt 25).

[21] Zie arrest van 6 oktober 2016, Adrien e.a. (C-466/15, EU:C:2016:749, punt 25).

elke belemmering van het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, dat wil zeggen elke maatregel die, zelfs wanneer hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, het gebruik van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden door burgers van de Unie kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken, verboden is. [22]

50. Aangezien WP, als personeelslid van de ECB, vanwege het feit dat de ECB beschikt over autonome regels voor haar personeel die zijn vastgesteld op basis van artikel 36 van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB, niet is onderworpen aan het Statuut, ben ik van mening dat hij moet worden aangemerkt als „werknemer" in de zin van artikel 45 VWEU. Evenwel moet nog worden vastgesteld of het ontbreken van een akkoord tussen de ECB en een lidstaat, zoals in casu het geval is, kan worden beschouwd als een „belemmering" in de zin van de in het vorige punt van deze conclusie weergegeven definitie. Het Hof moet deze vraag kennelijk ontkennend beantwoorden, aangezien het in voornoemd arrest heeft geoordeeld dat artikel 45 VWEU de lidstaten niet verplicht om de overdracht toe te staan van in de lidstaat van herkomst verworven pensioenrechten aan het pensioenstelsel van een andere werkgever, ongeacht of het om een andere lidstaat dan wel om een internationale organisatie gaat. [23]

51. Het Hof heeft gepreciseerd dat deze bepaling niet de verplichting oplegt om een internationale overeenkomst van die strekking te sluiten [24], hetgeen volgens mij van belang is in de context van het onderzoek van deze prejudiciële vraag, gelet op het vereiste van artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB dat een bilateraal akkoord wordt gesloten teneinde een dergelijke overdracht van pensioenrechten aan het pensioenstelsel van de ECB mogelijk te maken. Deze slotsom volgt uit een uitlegging van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 45 en 48 VWEU alsmede uit de op grond daarvan vastgestelde verordeningen, die niet voorzien in een recht op die overdracht.

52. Aangezien die slotsom volgt uit een uitlegging van de relevante bepalingen van primair recht en niet uit het feit dat in dat specifieke geval de betrokken organisatie – te weten het Europees Octrooibureau (EOB) – een entiteit buiten de instellingen van de Unie was, treft het argument van WP dat, gelet op het feit dat de ECB in casu daarentegen wél een instelling van de Unie is, op basis van een eenvoudige lezing a contrario van het arrest van 4 juli 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449), tot de slotsom kan worden gekomen dat de weigering van het INPS om hem de overdracht in kwestie toe te kennen, het vrije verkeer van werknemers belemmert, geen doel. Het ontbreken van een verplichting om krachtens de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer met de overdracht van pensioenrechten van werknemers in te stemmen, geldt dus ook voor de instellingen van de Unie waarop artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut niet van toepassing is, zoals de latere rechtspraak op het gebied van de openbare dienst heeft gepreciseerd [25].

53. Om de hierboven uiteengezette redenen moet de voorlopige conclusie worden getrokken dat de in de artikelen 45 en 48 VWEU bedoelde bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers een lidstaat niet verplichten om ervoor te zorgen dat pensioenrechten aan het pensioenstelsel van de ECB kunnen worden overgedragen door middel van het sluiten van een bilateraal akkoord van die strekking.

22 Zie arrest van 6 oktober 2016, Adrien e.a. (C-466/15, EU:C:2016:749, punt 26).

23 Arrest van 4 juli 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punten 35 en 36).

24 Arrest van 4 juli 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punt 35).

25 Zie arrest van 16 januari 2014, Guinet/EIB (F-107/12, EU:F:2014:1, punt 77), waarin het Gerecht voor ambtenarenzaken heeft geoordeeld dat uit artikel 45 VWEU niet blijkt dat een lidstaat verplicht is een personeelslid van de EIB de mogelijkheid te bieden om het kapitaal dat overeenkomt met zijn reeds verworven pensioenrechten, over te dragen aan het pensioenstelsel van de EIB, noch dat hij verplicht is een akkoord van die strekking te sluiten.

3. Plicht van loyale samenwerking

54. Uit de overwegingen in de voorgaande punten blijkt dat verschillende bepalingen kunnen worden ingeroepen om de erkenning te verlangen van een „gelijkwaardig" recht van een personeelslid van de ECB om te vragen om de overdracht van de bij een socialezekerheidsorgaan van een lidstaat verworven pensioenrechten aan het pensioenstelsel van deze instelling. Het valt echter niet te ontkennen dat het sluiten van een akkoord met die lidstaat absoluut noodzakelijk is om dat recht te verwezenlijken. Met andere woorden, het te sluiten akkoord vormt een „noodzakelijke voorwaarde" om dat doel te bereiken.

55. Hoewel artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB de organen van de ECB lijkt op te dragen akkoorden met lidstaten te sluiten [26], is de rol van deze laatste niettemin van cruciaal belang voor de vervulling van deze taak. Aangezien een „akkoord" in de zin van deze bepaling vanuit juridisch oogpunt twee overeenstemmende wilsverklaringen vereist die een wederzijdse verbintenis doen ontstaan, is het logisch te veronderstellen dat de *actieve deelname* van de betrokken lidstaat bij de onderhandelingen over dit akkoord en bij het sluiten ervan essentieel is. In het licht van deze vaststelling rijst de vraag welke *precieze verplichtingen* het Unierecht de lidstaat oplegt in de in voornoemde bepaling bedoelde omstandigheden.

56. Volgens vaste rechtspraak zijn de lidstaten op grond van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking verplicht om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de instellingen van de Unie in staat te stellen hun taken te vervullen. Zoals het Hof in zijn rechtspraak heeft vastgesteld, staat dit beginsel, op het gebied van de overdracht van pensioenrechten, in het bijzonder in de weg aan gedragingen van de lidstaten die de aanwerving van personeel voor de instellingen van de Unie bemoeilijken. [27]

57. Wat specifiek de potentiële ambtenaren van de Unie-instellingen betreft die reeds over een zekere beroepservaring beschikken, heeft het Hof onlangs in herinnering gebracht dat de lidstaten krachtens het beginsel van loyale samenwerking „de aanwerving door de Unie van nationale ambtenaren die al een bepaalde dienstanciënniteit bezitten" niet mogen bemoeilijken [28]. Ik stel mij op het standpunt dat de beginselen die voortvloeien uit dat arrest, dat is gewezen in een zaak betreffende een voormalig lid van een nationale overheid, ook moet worden toegepast op personen die, zoals WP, over beroepservaring in de particuliere sector beschikken, want het vaste vereiste dat de instellingen van de Unie niet de medewerking van ervaren personeel wordt onthouden is van algemene aard en geldt los van de specifieke ervaring van de belanghebbende.

58. Bovendien moet worden opgemerkt dat de samenwerking van de lidstaat in de onderhavige context van wezenlijk belang is ter voorkoming van een moeilijk met het beginsel van gelijke behandeling te verenigen situatie, waarop ik in deze conclusie reeds de aandacht heb gevestigd [29], namelijk het risico dat personeelsleden van de ECB die onderdaan zijn van een bepaalde lidstaat, minder gunstig worden behandeld dan personeelsleden uit andere, zorgvuldigere lidstaten, die een dergelijke overeenkomst reeds hebben gesloten en hun door de ECB tewerkgestelde onderdanen dus daadwerkelijk in staat stellen om van de in artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB geboden mogelijkheid gebruik te maken.

[26] In de Franse taalversie („La BCE *conclut* des accords") en in de Engelse taalversie („The ECB *shall enter* into agreements") (cursivering van mij).

[27] Zie arrest van 16 december 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, punt 48), en beschikking van de president van het Hof van 18 september 2009, Ricci en Pisaneschi (C-286/09 en C-287/09, niet gepubliceerd, EU:C:2009:566, punt 33).

[28] Arrest van 4 februari 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire en Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, punt 34).

[29] Zie de punten 34 e.v. van deze conclusie.

59. Het is duidelijk dat een dergelijke situatie niet alleen afbreuk zou doen aan het doel van artikel 298 VWEU om te beschikken over „een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat" en aan het reeds in deze conclusie genoemde beginsel van uniciteit van de openbare dienst [30], maar ook zou ingaan tegen het gedeelde belang van de Unie en de lidstaat om de aanwerving van toekomstige personeelsleden uit die lidstaat te vergemakkelijken, zodat aanwerving op de breedst mogelijke geografische basis wordt verzekerd, zoals artikel 27 van het Statuut overigens vereist. Ik wil benadrukken dat deze overwegingen, die verband houden met het aanwervingsbeleid van de Unie, zonder uitzondering van toepassing zijn op al haar instellingen, organen en instanties, met inbegrip van de ECB. Aangezien het sluiten van een dergelijk akkoord met de ECB in het belang is van de lidstaat zelf, kan redelijkerwijs worden verwacht dat deze zijn medewerking zonder voorbehoud aanbiedt.

60. Het beginsel van loyale samenwerking kan weliswaar niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaat verplicht om elk door de ECB opgesteld ontwerpakkoord dat eventueel problemen kan opleveren bij de uitvoering ervan op nationaal niveau te aanvaarden, maar dat neemt niet weg dat de lidstaat in het kader van de onderhandelingen niettemin *actief en te goeder trouw moet samenwerken* om bestaande belemmeringen weg te nemen. Zoals het Hof in herinnering heeft gebracht, is de samenwerking van de lidstaat vooral noodzakelijk wanneer het erom gaat praktische vragen op te lossen, zoals de vaststelling van een berekeningsmethode om de overdracht van pensioenrechten aan het pensioenstelsel van de Unie-instellingen mogelijk te maken [31].

61. Ook al blijven de lidstaten bevoegd om hun socialezekerheidsstelsels in te richten, met name door de voorwaarden voor de toekenning van socialezekerheidsuitkeringen vast te stellen, zij moeten bij de uitoefening van deze bevoegdheid evenwel het Unierecht eerbiedigen. [32] Het simpelweg weigeren om onderhandelingen te voeren of een concreet voorstel van de ECB serieus te bestuderen, lijkt mij niet in overeenstemming met de geest van loyale samenwerking waarnaar artikel 4, lid 3, VEU verwijst. Een dergelijke houding maakt de vervulling van de aan de organen van de ECB opgedragen taken immers onmogelijk.

62. In dit verband zij opgemerkt dat uit de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt dat het formele verzoek van de ECB om tot een akkoord te komen, dateert van 22 december 2005. Daartoe heeft de ECB een ontwerp van een met het INPS te ondertekenen bilateraal akkoord opgesteld en overgelegd, dat grotendeels berustte op het akkoord dat van kracht is tussen het INPS en de EIB. De ECB verzoekt Italië dus al 16 jaar lang om op grond van artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB een akkoord te sluiten, zonder dat Italië daarop ingaat, en dit omdat volgens de Italiaanse autoriteiten de overdracht van pensioenrechten in het onderhavige geval niet kan plaatsvinden zonder „wetgevingsinitiatief".

63. Afgezien van het feit dat de Italiaanse autoriteiten op dit punt geen oplossing hebben kunnen vinden, is een dergelijke houding echter moeilijk te verklaren, aangezien, ten eerste, het sluiten van een akkoord met het INPS voor het personeel dat bij de EIB werkt, geen bijzondere moeilijkheden lijkt te hebben opgeleverd, zodanig zelfs dat dit akkoord is gesloten en ten uitvoer gelegd door middel van een eenvoudige administratieve circulaire. [33] Ten tweede moet worden opgemerkt dat volgens de aan het Hof verstrekte informatie bijna alle lidstaten van de monetaire unie al lang akkoorden met de ECB hebben gesloten om de overdracht van pensioenrechten toe te

30 Zie de punten 36 en 46 van deze conclusie.

31 Zie arrest van 5 december 2013, Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, punt 37).

32 Zie arresten van 7 maart 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, punt 16), en 13 februari 2019, Rohart (C-179/18, EU:C:2019:111, punt 14).

33 Zie punt 16 van deze conclusie.

staan. Ten derde zij erop gewezen dat de Italiaanse regering noch het INPS in hun schriftelijke opmerkingen een verklaring heeft gegeven voor deze vertraging bij het sluiten van een akkoord met de ECB. Evenmin hebben zij een concrete oplossing voorgesteld om uit de impasse te geraken. Al deze feiten lijken erop te wijzen dat de Italiaanse Republiek niet heeft meegewerkt.

64. Zoals verschillende belanghebbende partijen in hun opmerkingen hebben aangegeven, kan de situatie waarin de ECB zich thans ten opzichte van de Republiek Italië bevindt, die wordt gekenmerkt door een lange periode van rechtsonzekerheid over de mogelijkheid om de overdracht van pensioenrechten te verzekeren, de belanghebbenden die reeds over een bepaalde beroepservaring beschikken ervan weerhouden een ambt bij de ECB te aanvaarden. Deze afschrikkende werking is des te sterker daar de andere instellingen, organen en instanties van de Unie, waarop het Statuut en de RAP van toepassing zijn en waarmee de ECB in zekere mate concurreert bij de aanwerving van ervaren personeelsleden, een dergelijke overdracht wél kunnen waarborgen. Deze situatie is ook moeilijk verenigbaar met het beginsel van gelijke behandeling, aangezien de ECB-personeelsleden van Italiaanse nationaliteit minder gunstig worden behandeld dan die uit andere lidstaten die door de ECB zelf worden tewerkgesteld, of dan de personeelsleden die bij andere instellingen van de Unie werken. Ik wil er in dit stadium van de analyse op wijzen dat de risico's voor de ECB en haar personeelsleden, waarnaar in deze conclusie wordt verwezen, zich in dit specifieke geval lijken te hebben geconcretiseerd.

65. Uit het voorgaande volgt dat het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking een passende rechtsgrondslag vormt, aangezien op deze grondslag van de betrokken lidstaat kan worden verlangd dat hij alle maatregelen neemt die nodig zijn om de ECB bij de uitvoering van haar taken te ondersteunen. Dit geldt a fortiori voor maatregelen die een actieve deelname van die lidstaat vereisen, zoals het sluiten van bilaterale akkoorden om de overdracht van pensioenrechten zeker te stellen.

66. Gelet op een en ander ben ik van mening dat het beginsel van loyale samenwerking aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat gehouden is actief en te goeder trouw deel te nemen aan door de ECB voorgestelde onderhandelingen over het sluiten van een akkoord strekkende tot de overdracht, aan haar pensioenstelsel, van de pensioenrechten die haar personeel bij het pensioenstelsel van deze lidstaat heeft opgebouwd.

4. Beantwoording van de eerste prejudiciële vraag

67. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 4, lid 3, VEU aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de ECB aan een lidstaat een voorstel doet voor het sluiten van een akkoord in de zin van artikel 8 van bijlage IIIa bij de Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank met het oog op de overdracht van de door een personeelslid van de ECB in het pensioenstelsel van deze lidstaat opgebouwde pensioenrechten aan het pensioenstelsel van de ECB, die lidstaat verplicht is actief en te goeder trouw deel te nemen aan onderhandelingen die erop zijn gericht een dergelijk akkoord met die instelling te sluiten.

C. Tweede prejudiciële vraag

1. Algemene overwegingen

68. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4, lid 3, VEU, de artikelen 45 en 48 VWEU, artikel 11 van bijlage VIII bij het Statuut en artikel 8 van bijlage IIIa bij de Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank aldus moeten worden uitgelegd dat zij de door de belanghebbende aangezochte rechter van een lidstaat toestaan om de overdracht te bevelen van de in het pensioenstelsel van deze lidstaat opgebouwde pensioenrechten aan het pensioenstelsel van de ECB, zelfs wanneer een nationaalrechtelijke bepaling of een akkoord tussen de betrokken lidstaat en de ECB waarin wordt voorzien in een dergelijke overdracht, ontbreekt.

69. Zoals in punt 54 van deze conclusie is aangegeven, vormt de ondertekening van een dergelijk akkoord tussen de ECB en de betrokken lidstaat een „noodzakelijke voorwaarde" voor de uitoefening van het recht op overdracht van pensioenrechten. Reeds de duidelijke bewoordingen van artikel 8 van bijlage IIIa bij de arbeidsvoorwaarden van de ECB laten in dit verband geen enkele twijfel bestaan. Geen van de verschillende bepalingen die in het kader van deze analyse zijn onderzocht, kan immers op zichzelf het ontbreken van een dergelijk akkoord verhelpen. Op grond van het beginsel van loyale samenwerking kan echter worden geëist dat de lidstaat zich ertoe verbindt bij te dragen aan het welslagen van de onderhandelingen strekkende tot het sluiten van dat akkoord.

70. Daarbij moet niettemin rekening worden gehouden met het feit dat de tweede prejudiciële vraag betrekking heeft op een bijzondere situatie, namelijk die waarin het ontbreken van een dergelijk akkoord het gevolg is van het verzuim van de betrokken lidstaat om een voorstel in die zin van de ECB te aanvaarden. Ik ben dan ook van mening dat, ter beantwoording van deze vraag, de verwijzende rechter moet worden ingelicht over de maatregelen die hij zou kunnen nemen wanneer hij wordt geconfronteerd met een dergelijk verzuim, dat in strijd is met het Unierecht.

2. Verplichting van de lidstaten om de rechterlijke bescherming te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen

71. Dienaangaande wil ik vooraf opmerken dat het volgens vaste rechtspraak de rechters van de lidstaten zijn die uit hoofde van het in artikel 4, lid 3, VEU vervatte beginsel van loyale samenwerking de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen. Volgens artikel 19, lid 1, VEU moeten de lidstaten bovendien voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. [34]

72. Voorts zij erop gewezen dat het, volgens vaste rechtspraak, bij gebreke van een Unieregeling een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die ertoe strekken de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, te beschermen. Deze regels mogen niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende

[34] Zie arresten van 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 52), en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 50).

rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). Wat dit laatste beginsel betreft, zij eraan herinnerd dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht is neergelegd in artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vormt. [35]

3. Mogelijkheid om de bevoegde rechter te verzoeken de administratieve autoriteiten te verplichten te goeder trouw te onderhandelen en een akkoord te sluiten

73. Naar mijn mening kan uit de in de voorgaande punten uiteengezette overwegingen worden afgeleid dat wanneer een rechter van een lidstaat meent dat de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat in strijd met het Unierecht hebben verzuimd om met de ECB een door haar voorgesteld akkoord te sluiten met het oog op de overdracht van de door haar personeelsleden in het pensioenstelsel van deze lidstaat opgebouwde pensioenrechten aan haar pensioenstelsel, of althans hebben verzuimd om *actief en te goeder trouw aan onderhandelingen deel te nemen* die erop zijn gericht met haar een akkoord te sluiten, deze rechter moet *vaststellen dat dit verzuim onrechtmatig is* en, in voorkomend geval, de in de nationale procedureregels voorziene maatregelen moet nemen teneinde *deze autoriteiten te dwingen onderhandelingen met de ECB te voeren om tot een dergelijk akkoord te komen en vervolgens tot de gevraagde overdracht over te gaan*.

74. Een uitlegging van het Unierecht die vereist dat de rechter van een lidstaat aan de administratieve autoriteiten concrete verplichtingen jegens de ECB oplegt, verzekert dat deze lidstaat in overeenstemming met het beginsel van loyale samenwerking handelt. Het traditionele stelsel van checks-and-balances in de lidstaten vormt mijns inziens een waarborg voor de daadwerkelijke nakoming van de krachtens het Unierecht op de lidstaten rustende verplichtingen. Aangezien de toepasselijke procedureregels van rechtsorde tot rechtsorde kunnen verschillen, staat het aan de bevoegde rechter om de meest doeltreffende maatregelen te nemen waarover hij krachtens het nationale recht beschikt, met inbegrip van de mogelijkheid om te bevelen dat, op straffe van sancties, het akkoord en de vereiste overdracht binnen een bepaalde termijn worden verwezenlijkt [36].

75. De injunctiebevoegdheid is de aan de rechter verleende mogelijkheid om een partij te gelasten, al dan niet een door hem vastgestelde handeling te verrichten, eventueel op straffe van een dwangsom. [37] De rechter voor wie een zaak aanhangig is, kan aldus een particulier of de administratie gelasten een bepaalde maatregel te nemen wanneer het vonnis noodzakelijkerwijs vereist dat een van de partijen bij het geding deze maatregel neemt. Thans bestaat er geen Unieregelgeving met betrekking tot het beginsel dat de nationale rechter bevelen kan opleggen. Bovendien wordt dit beginsel niet uniform toegepast in de lidstaten, met name wanneer het bevel is gericht tot de administratie.

[35] Zie arrest van 26 juni 2019, Craeynest e.a. (C-723/17, EU:C:2019:533, punt 54).

[36] Zie arresten van 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 58), en 26 juni 2019, Craeynest e.a. (C-723/17, EU:C:2019:533, punt 56), waarin het Hof de nationale rechter de verplichting heeft opgelegd om jegens de bevoegde nationale autoriteiten alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, teneinde de naleving van het milieurecht van de Unie te waarborgen. Het door de nationale rechter op te leggen bevel had tot doel de administratieve autoriteiten te dwingen om in de Uniewetgeving voorziene concrete maatregelen vast te stellen, te weten het opstellen van een luchtkwaliteitsplan en het plaatsen van bemonsteringspunten waarmee de luchtkwaliteit kan worden gemeten.

[37] Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, punten 132 en 133).

76. Deze injunctiebevoegdheid jegens de administratie staat echter vast in meerdere lidstaten.[38] Naargelang van de betrokken nationale rechtsorde beschikt de rechter hetzij over een algemene bevoegdheid om bevelen op te leggen aan de administratie, hetzij over een beperktere bevoegdheid die de regering en de rechtstreekse medewerkers daarvan uitzondert. Wat het hoofdgeding betreft, lijkt het opportuun de nationale rechter de taak toe te vertrouwen om na te gaan of het noodzakelijk is om de injunctiebevoegdheid uit te oefenen en, in voorkomend geval, de voorwaarden vast te stellen waaronder deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend in het kader van zijn nationale rechtsorde en overeenkomstig de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid. De nationale rechter dient er bij deze beoordeling voor te zorgen dat zijn beslissingen ten volle ten uitvoer worden gelegd.

4. Mogelijkheid om de betrokken lidstaat aansprakelijk te stellen wegens schending van het Unierecht door verzuim om te goeder trouw te onderhandelen

77. De door sommige belanghebbende partijen geopperde mogelijkheid om de betrokken lidstaat aansprakelijk te stellen wegens schending van het Unierecht indien deze lidstaat, in strijd met het Unierecht, verzuimt om een akkoord te sluiten en met de gevraagde overdracht in te stemmen, kan evenmin worden uitgesloten, mits de daarvoor geldende voorwaarden zijn vervuld. In dit verband zij in herinnering gebracht dat benadeelde particulieren volgens vaste rechtspraak van het Hof recht hebben op vergoeding van de schade die zij lijden ten gevolge van aan een lidstaat toerekenbare schendingen van het Unierecht wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat het geschonden voorschrift van Unierecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dit voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade.[39] De toetsing van de criteria aan de hand waarvan de aansprakelijkheid van de lidstaten voor aan particulieren door schending van het Unierecht toegebrachte schade kan worden vastgesteld, dient in beginsel te worden verricht door de nationale rechter, overeenkomstig de door het Hof daarvoor verstrekte richtsnoeren.[40]

78. Ik betwijfel echter of deze benadering in de context van de onderhavige zaak doeltreffend is, en wel om de redenen die ik hierna zal uiteenzetten. Ten eerste vormt de mogelijkheid om de in het pensioenstelsel van een lidstaat opgebouwde pensioenrechten over te dragen aan het pensioenstelsel van de ECB stellig een recht dat „gelijkwaardig" is aan het recht dat krachtens het Statuut en de RAP aan de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie is toegekend, maar dit neemt niet weg dat dit recht moet worden uitgevoerd door middel van een akkoord waarin onder meer het bedrag van de aan de pensioenregeling van de ECB over te dragen pensioenrechten dient te worden vastgesteld.[41] Mocht het onmogelijk blijken om een dergelijk bedrag met de nodige zekerheid vast te stellen, dan zou elke vordering tot schadevergoeding noodzakelijkerwijs beperkt blijven tot het algemeen inroepen van de aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat wegens schending van het Unierecht. Dit zou echter tot gevolg hebben dat in het bijzondere geval niet is voldaan aan een wezenlijk vereiste voor de erkenning van een recht op schadevergoeding, namelijk het bestaan van schade. Ten tweede bestaat het risico dat, aangezien niet kan worden uitgesloten dat de door de belanghebbende geleden schade zich concreet pas zal voordoen op het moment dat hij besluit om met pensioen te gaan, een door de belanghebbende

[38] Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, punt 134).

[39] Zie arresten van 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, punt 34), en 25 maart 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punt 113).

[40] Zie arrest van 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, punt 35).

[41] Zie punt 61 van deze conclusie.

vóór die datum ingesteld beroep dat ertoe strekt een dergelijk recht op schadevergoeding toe te kennen, door de bevoegde rechter wordt afgewezen op grond dat niet is voldaan aan de door de rechtspraak gestelde voorwaarden.

79. Ik ben van mening dat – zonder op voorhand uit te sluiten dat een rechter bij wie een schadevordering tegen de inbreukmakende lidstaat is ingesteld, er eventueel in slaagt bovengenoemde hinderpalen weg te nemen, bijvoorbeeld door een bepaald bedrag vast te stellen dat overeenkomt met de geleden schade op basis van bepaalde door de partijen bij het geschil erkende criteria – de eerste in deze conclusie voorgestelde benadering het best de belangen van de betrokken personeelsleden van de ECB dient. Een dergelijke benadering biedt immers voor alle personeelsleden een langetermijnoplossing, die de nodige rechtszekerheid waarborgt. Bovendien maken onderhandelingen over een akkoord het mogelijk ook een overdracht van pensioenrechten in omgekeerde richting te regelen, dat wil zeggen van de pensioenregeling van de ECB aan de nationale pensioenregeling, hetgeen van belang kan zijn voor alle personeelsleden van de ECB die naar hun lidstaat van herkomst wensen terug te keren. Ten slotte heeft deze benadering het voordeel dat de administratieve autoriteiten van de betrokken lidstaat – althans later – hun uit het beginsel van loyale samenwerking voortvloeiende verplichtingen kunnen nakomen.

80. Het staat echter aan de bevoegde rechter om te onderzoeken welke benadering op grond van zijn nationale rechtsorde haalbaar lijkt om het nagestreefde doel te bereiken, namelijk ervoor zorgen dat de in het pensioenstelsel van de betrokken lidstaat opgebouwde rechten worden overgedragen aan het pensioenstelsel van de ECB.

5. Beantwoording van de tweede prejudiciële vraag

81. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 4, lid 3, VEU aldus moet worden uitgelegd dat wanneer bij een rechter van een lidstaat een procedure wordt ingeleid door een belanghebbende die verzoekt om overdracht van de in het pensioenstelsel van deze lidstaat opgebouwde pensioenrechten aan het pensioenstelsel van de ECB, deze rechter alle maatregelen moet nemen waarin de relevante nationale procedureregels voorzien, teneinde de administratieve autoriteiten te dwingen actief en te goeder trouw deel te nemen aan onderhandelingen die erop zijn gericht een akkoord te sluiten in de zin van artikel 8 van bijlage IIIa bij de Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank en over te gaan tot de gevraagde overdracht. Die rechter moet tevens nagaan of de betrokken lidstaat aansprakelijk kan worden gesteld voor schending van het beginsel van loyale samenwerking wegens een verzuim om deze verplichtingen na te komen.

VI. Conclusie

82. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de Tribunale ordinario di Asti gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 4, lid 3, VEU moet aldus worden uitgelegd dat wanneer de Europese Centrale Bank (ECB) aan een lidstaat een voorstel doet voor het sluiten van een akkoord in de zin van artikel 8 van bijlage IIIa bij de Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank met het oog op de overdracht van de door een personeelslid van de ECB in het

pensioenstelsel van deze lidstaat opgebouwde pensioenrechten aan het pensioenstelsel van de ECB, die lidstaat verplicht is actief en te goeder trouw deel te nemen aan onderhandelingen die erop zijn gericht een dergelijk akkoord met die instelling te sluiten.

2) Artikel 4, lid 3, VEU moet aldus worden uitgelegd dat wanneer bij een rechter van een lidstaat een procedure wordt ingeleid door een belanghebbende die verzoekt om overdracht van de in het pensioenstelsel van deze lidstaat opgebouwde pensioenrechten aan het pensioenstelsel van de ECB, deze rechter alle maatregelen moet nemen waarin de relevante nationale procedureregels voorzien, teneinde de administratieve autoriteiten te dwingen actief en te goeder trouw deel te nemen aan onderhandelingen die erop zijn gericht een akkoord te sluiten met de ECB en over te gaan tot de gevraagde overdracht. Die rechter moet tevens nagaan of de betrokken lidstaat aansprakelijk kan worden gesteld voor schending van het beginsel van loyale samenwerking wegens een verzuim om deze verplichtingen na te komen."