



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A. RANTOS

fremsat den 27. januar 2022¹

Sag C-405/20

EB,

JS,

DP

mod

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – artikel 157 TEUF – protokol (nr. 33) ad artikel 157 TEUF – lige løn til mænd og kvinder – tidsmæssig begrænsning af virkningerne – direktiv 2006/54/EF – lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv – artikel 5 og 12 – forbud mod enhver form for indirekte forskelsbehandling på grund af køn – erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger – nationale tjenestemænds alderspension – andelen af mænd i kategorien, der modtager de største pensioner – lovgivning om en årlig tilpasning af alderspensioner – degressiv pensionsregulering med en fuldstændig udelukkelse over et vist pensionsbeløb – begrundelser«

I. Indledning

1. Som det fremgår af Defrenne III-dommen², udgør fjernelse af forskelsbehandling på grund af køn en af menneskets grundlæggende rettigheder, der omfattes af EU-retten generelle principper, hvis overholdelse Domstolen skal sikre.

2. I denne henseende har Domstolen siden Defrenne II-dommen³ givet EØF-traktatens artikel 119 (efter ændring artikel 141 EF, nu artikel 157 TEUF), der fastsætter princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde, en direkte virkning. I henhold til dom af 17. maj 1990, Barber (C-262/88, herefter »Barber-dommen«, EU:C:1990:209), finder EØF-traktatens artikel 119 anvendelse på erhvervstilknyttede pensionsordninger⁴, idet den

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Dom af 15.6.1978, Defrenne (herefter »Defrenne III-dommen«) (149/77, EU:C:1978:130, præmis 26 og 27).

³ – Dom af 8.4.1976, Defrenne (herefter »Defrenne II-dommen«) (43/75, EU:C:1976:56, præmis 40).

⁴ – Barber-dommen præmis 30.

direkte virkning af denne artikel imidlertid ikke kan påberåbes til støtte for krav om tilkendelse af pensionsret fra et tidspunkt, der ligger forud for afsigelsen af denne dom⁵. Denne retspraksis er nu kodificeret i protokol (nr. 33) ad artikel 157 TEUF og direktiv 2006/54/EF⁶.

3. I den foreliggende sag er EB, JS og DP (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«) pensionerede mandlige føderale tjenestemænd ved den østrigske forbundsstat. Med den nationale lovgivning om tilpasning af alderspensioner for 2018, der finder anvendelse på dem, blev der iværksat en degressiv pensionsregulering med en fuldstændig udelukkelse over et vist pensionsbeløb, hvilket har bevirket, at deres pensioner ikke er steget eller kun er steget ganske lidt, til forskel fra de pensioner, som pensionister med en lavere pension modtager.

4. I forbindelse med deres tvist med Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (sygekasse for tjenestemænd og andre offentligt ansatte, jernbaner og minedrift, Østrig, herefter »BVAEB«) har sagsøgerne i hovedsagen for Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol), som er den forelæggende ret, hævdet, at lovgivningen indebærer en indirekte forskelsbehandling på grund af køn, eftersom de føderale tjenestemænd, der modtager de højeste alderspensioner, for størstepartens vedkommende er mænd.

5. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorledes artikel 157 TEUF, protokollen (nr. 33) ad artikel 157 TEUF og direktiv 2006/54 skal fortolkes, således at det kan fastslås, om nævnte lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten.

6. I dette forslag til afgørelse vil jeg foreslå Domstolen, at den besvarer de forelagte spørgsmål i den foreliggende sag således, at princippet om lige løn finder anvendelse uden begrænsning af dets tidsmæssige virkninger, og at EU-retten med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den pågældende ret at foretage, ikke er til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som denne lovgivning er begrundet i objektive hensyn, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grund af køn.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

7. Artikel 1 i direktiv 2006/54 med overskriften »Formål« er affattet således:

»Dette direktiv har til formål at sikre gennemførelsen af princippet om lige muligheder for og lige behandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.

I det øjemed indeholder det bestemmelser til gennemførelse af princippet om ligebehandling for så vidt angår:

[...]

c) erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger.

⁵ – Barber-dommen præmis 45. Der findes en undtagelse for så vidt angår arbejdstagere eller deres ydelsesberettigede pårørende, der inden denne dom havde anlagt søgsmål eller indgivet en dertil svarende administrativ klage i overensstemmelse med national lovgivning.

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 5.7.2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT 2006, L 204, s. 23).

[...]«

8. Artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

b) »indirekte forskelsbehandling«: at en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller personer af det ene køn særlig ufordelagtigt i forhold til personer af det andet køn, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige

[...]

f) »erhvervstilknyttede sikringsordninger«: ordninger, der ikke er omfattet af Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring⁷, og som har til formål at sikre arbejdere, uanset om de er lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende, inden for en virksomhed eller en gruppe af virksomheder, inden for en erhvervsgren eller inden for en faglig eller tværfaglig branche, ydelser, som skal supplere ydelserne fra de lovbestemte sociale sikringsordninger eller træde i stedet for disse, uanset om medlemskab af disse ordninger er obligatorisk.«

9. Artikel 5 i direktiv 2006/54, der findes i kapitel 2 i afsnit II med overskriften »Ligebehandling i forbindelse med de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger«, er affattet således:

»Uden at artikel 4 tilsidesættes, må der ikke finde nogen direkte eller indirekte forskelsbehandling sted på grundlag af køn i forbindelse med de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, især for så vidt angår:

[...]

c) beregningen af ydelserne, herunder ægtefælle- eller forsørgertillæg, og betingelserne for varigheden og bevarelsen af retten til ydelserne.«

10. Direktivets artikel 7 med overskriften »Materielt anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1, litra a), nr. iii), at bestemmelserne i kapitel 2 finder anvendelse på erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, der sikrer beskyttelse mod risikoen »alderdom«, også i tilfælde af førtidspensionering.

11. Direktivets artikel 12 med overskriften »Tilbagevirkende kraft« bestemmer i stk. 1:

»Enhver gennemførelsesforanstaltning til dette kapitel, for så vidt angår arbejdstagere, skal dække alle ydelser i medfør af erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, der kan henregnes til beskæftigelsesperioder efter den 17. maj 1990 og har tilbagevirkende kraft til denne dato, medmindre arbejdstagerne eller deres ydelsesberettigede pårørende inden denne dato har anlagt søgsmål eller indgivet en dertil svarende administrativ klage i overensstemmelse med national

⁷ – EFT 1979, L 6, s. 24.

lovgivning. I så fald har gennemførelsesforanstaltningerne tilbagevirkende kraft til den 8. april 1976 og dækker alle ydelser, der kan henregnes til beskæftigelsesperioder efter denne dato. For de medlemsstater, der har tiltrådt Fællesskabet efter den 8. april 1976, men før den 17. maj 1990, erstattes denne dato af den dato, på hvilken traktatens artikel 141 [nu artikel 157 TEUF] blev gældende på deres område.«

B. Østrigsk ret

12. § 41 i Bundesgesetz über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (Pensionsgesetz 1965) (forbundslov om pensionsrettigheder for føderale tjenestemænd, deres efterkommere og familiemedlemmer (lov om pension af 1965)) af 18. november 1965⁸ i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen⁹ (herefter »PG 1965«), med overskriften »Virkningerne af fremtidige ændringer af nærværende forbundslov og justering af periodisk udbetalte ydelser«, har følgende ordlyd:

»[...]

(2) Alderspensioner og efterladtepensioner, der skal udbetales i henhold til denne lov [...], skal reguleres på samme tid og i samme omfang som pensionerne i medfør af den lovbestemte pensionsforsikring.

1. når pensionsretten allerede bestod inden den 1. januar i det pågældende år

[...]

(4) Den metode til tilpasning af pensioner, der er fastsat i § 711 i [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (den almindelige lov om social sikring)]¹⁰ (herefter »ASVG«) for kalenderåret 2018, finder analog anvendelse [...]. I tilfælde af en stigning i henhold til ASVG's § 711, stk. 1, nr. 2, tilskrives det samlede beløb alderspensionen eller efterladtepensionen.«

13. ASVG's § 108f i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen¹¹, bestemmer følgende:

»(1) Forbundsministeren for social sikring, generationsspørgsmål og forbrugerbeskyttelse fastsætter reguleringsfaktoren for hvert kalenderår under hensyn til referenceværdien.

(2) Referenceværdien er fastsat således, at den forhøjelse af pensionerne, der følger af tilpasningen med referenceværdien, skal svare til stigningen i forbrugerpriserne i overensstemmelse med stk. 3. Den rundes op til tre decimaler.

(3) Stigningen i forbrugerpriserne fastlægges på grundlag af den gennemsnitlige stigning i 12 kalendermåneder indtil juli måned i det år, der går forud for reguleringsåret, idet der tages udgangspunkt i forbrugerprisindekset for 2000 eller ethvert andet indeks, der måtte have erstattet

⁸ – BGBl., 340/1965.

⁹ – BGBl. I, 151/2017.

¹⁰ – BGBl., 189/1955.

¹¹ – BGBl. I, 29/2017.

det. Med henblik herpå skal der beregnes et aritmetisk gennemsnit af de inflationssatser, som Statistik Austria [det østrigske statistiske kontor] offentliggør for beregningsperioden.«

14. ASVG's § 108h i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen¹², bestemmer følgende:

»(1) Med virkning fra den 1. januar hvert år

a) skal alle pensioner fra pensionsforsikringen, for hvilke skæringsdagen (§ 223, stk. 2) ligger før den 1. januar det pågældende år

[...]

multipliseres med reguleringsfaktoren. [...]

(2) Den i stk. 1 omhandlede regulering sker på grundlag af den pension, der er erhvervet i henhold til de bestemmelser, der var gældende pr. 31. december det foregående år [...]

15. ASVG's § 711, stk. 1, i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen¹³, har følgende ordlyd:

»Uanset § 108h, stk. 1, første punktum, og § 108h, stk. 2, skal pensionsforhøjelsen for kalenderåret 2018 ikke ske med reguleringsfaktoren, men som følger: Den samlede pensionsindkomst (stk. 2) skal forhøjes,

1. hvis den ikke overstiger 1 500 EUR pr. måned, med 2,2%

2. hvis den ikke overstiger 2 000 EUR pr. måned, med 33 EUR

3. hvis den ligger mellem 2 000 EUR og 3 355 EUR pr. måned, med 1,6%

4. hvis den ligger mellem 3 355 EUR og 4 980 EUR pr. måned, med en procentsats, der i det nævnte interval falder lineært fra 1,6% til 0%.

Overstiger den samlede pensionsindkomst 4 980 EUR, forhøjes denne ikke.«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

16. Sagsøgerne i hovedsagen, der alle er mænd, er født i henholdsvis 1940, 1948 og 1941 og har arbejdet som føderale tjenestemænd i Østrig. De gik på pension i henholdsvis 2000, 2013 og 2006 og modtager alderspensioner i henhold til PG 1965, hvis månedlige beløb i 2017 lå på henholdsvis 6 872,43 EUR, 4 676,48 EUR og 5 713,22 EUR.

¹² – BGBl. I, 111/2010.

¹³ – BGBl. I, 151/2017.

17. Sagsøgerne i hovedsagen har hver især anmodet BVAEB om at træffe afgørelse om fastsættelsen af deres pensionsbeløb fra den 1. januar 2018. BVAEB besluttede, at pensionsbeløbet for EB og DP ikke skulle tilpasses, da beløbet lå over loftet på 4 980 EUR om måneden som fastsat i ASVG's § 711, stk. 1. JS' alderspensions blev reguleret med en sats på 0,2989%.

18. Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt et søgsmål til prøvelse af disse afgørelser for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig) og har gjort gældende, at § 41, stk. 4, i PG 1965, sammenholdt med ASVG's § 711, stk. 1, nr. 4, og sidste punktum (herefter »den omhandlede lovgivning«), der helt eller delvist fratager dem en prisregulering for 2018 på grund af deres alderspensionsbeløb til forskel fra pensionister, der modtager lavere pensioner, er i strid med EU-retten, fordi der er tale om en indirekte forskelsbehandling på grund af køn.

19. De har til støtte for deres søgsmål gjort gældende, at den lovgivning om aflønning og pension, der finder anvendelse på dem, var blevet forringet siden 1995, og at reguleringen af alderspensionsbeløbet siden den 31. december 1998 ikke længere har fulgt udviklingen i lønnen for tjenestemænd, der stadig er i arbejde, således som det var tilfældet i henhold til den lovgivning, der var gældende indtil denne dato, og at den fremover afhang af en reguleringsfaktor, der hovedsageligt afspejlede udviklingen i købekraften. De har tilføjet, at den regulering af pensionerne, der ville have været nødvendig for at »opretholde den iboende økonomiske værdi«, der var omhandlet i lovgivningen om regulering af pensioner, ikke altid var blevet foretaget i løbet af de foregående år.

20. Sagsøgerne i hovedsagen har fremlagt en statistisk analyse, hvoraf fordelingen af modtagerne af alderspensioner og modtagernes af efterladtepensioner i henhold til PG 1965 på køn og på beløb fremgår. Det fremgår af denne analyse, at kategorien af modtagere af en alderspension på over 4 980 EUR om måneden omfattede i alt 8 417 mænd og 1 086 kvinder. Når der kun ses på alderspensionerne, omfattede denne kategori af pensionister 8 417 mænd og 1 040 kvinder. Til gengæld modtog i alt 79 491 mænd og 22 470 kvinder føderal tjenestemandspension i Østrig. Disse tal blev ikke bestridt under sagen ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), hverken af BVAEB eller af nævnte ret.

21. I dommene vedrørende EB og DP, der blev afsagt henholdsvis den 29. november og den 10. december 2018, konstaterede den nævnte ret, at mange flere mænd end kvinder er berørt af den omhandlede lovgivnings del vedrørende ASVG's § 711, stk. 1, sidste punktum, fordi den kategori af personer, der modtager pensioner, der er højere end det maksimale beregningsgrundlag, omfatter flere mænd. Den samme ret foretog derimod ikke en sådan konstatering i dommen vedrørende JS, der blev afsagt under hensyntagen til dennes månedlige alderspensionsbeløb på grundlag af den del af denne lovgivning, der vedrører ASVG's § 711, stk. 1, nr. 4.

22. Med disse domme forkastede Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) sagsøgerne i hovedsagens søgsmål. Den nævnte ret fandt i denne henseende, at Domstolens retspraksis, således som den fremgår af dom af 20. oktober 2011, Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675), ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag, eftersom hovedsagerne ikke vedrører en forskelsbehandling i forhold til mindstepensioner, men en ugunstig behandling på grundlag af køn for modtagerne af de højeste pensioner, der skal bedømmes på grundlag af et andet kriterium. Nævnte ret fandt også, at der ikke kan være tale om

forskelsbehandling, når tilhørsforholdet til kategorien af modtagere af de højeste pensioner hænger sammen med en ugunstig behandling i forbindelse med forhøjelsen af den pågældende ydelse.

23. Sagsøgerne i hovedsagen iværksatte en revisionsappel til prøvelse af disse domme ved den forelæggende ret, som har bestemt, at sagerne skulle forenes.

24. Denne ret har anført, at sagsøgerne i hovedsagen ikke modtager deres alderspensioner i henhold til ASVG, men i henhold til PG 1965, hvis bestemmelser – for så vidt de er relevante i dette tilfælde – finder anvendelse på pensioner til tjenestemænd, der er født før 1955 og er blevet ansat som tjenestemænd senest i 2005, hvorefter de er blevet pensioneret.

25. Ifølge nævnte ret er de alderspensioner, som sagsøgerne i hovedsagen modtager, ifølge Domstolens praksis omfattet af begrebet »løn«, jf. artikel 157 TEUF, og de skal betragtes som ydelser, der udbetales i henhold til en »erhvervstilknyttet social sikringsordning« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i protokollen (nr. 33) ad artikel 157 TEUF og i afsnit II, kapitel 2 i direktiv 2006/54.

26. Nævnte ret har fremhævet, at denne protokol og artikel 12 i direktiv 2006/54 fastsætter en tidsmæssig begrænsning af virkningerne af princippet om lige løn til mænd og kvinder for så vidt angår »ydelse, der udbetales i henhold til en erhvervstilknyttet social sikringsordning«, med udgangspunkt i Barber-dommen. For de medlemsstater, der som Republikken Østrig indtrådte i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde¹⁴ den 1. januar 1994, kan princippet om lige løn for mænd og kvinder ikke gøres gældende i forbindelse med pensionsydelse vedrørende arbejdsperioder, der er tilbagelagt forud for den 1. januar 1994.

27. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om og i hvilket omfang denne begrænsning har indvirkning på sagsøgerne i hovedsagens mulighed for at påberåbe sig princippet om ligebehandling mellem mænd og kvinder for så vidt angår den omhandlede lovgivning vedrørende tilpasning af alderspensioner for 2018. Ifølge nævnte ret findes der tre fortolkningsmuligheder.

28. Ifølge den første fortolkningsmulighed, som den forelæggende ret har foreslået, udgør reguleringen af alderspensionerne et ydelseselement, der kan tilknyttes ansættelsesperioder, der er tilbagelagt inden den 1. januar 1994, som er referencedatoen, hvilket forhindrer sagsøgerne i hovedsagen i fuldt ud at påberåbe sig princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i artikel 157 TEUF og i direktiv 2006/54. Domstolens præciseringer i navnlig dom af 6. oktober 1993, Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833), og ordlyden af protokollen (nr. 33) ad artikel 157 TEUF er imidlertid til hinder for denne første fortolkningsmulighed.

29. I henhold til den anden fortolkningsmulighed forhindrer de tilbagelagte ansættelsesperioder, at anvendelsen af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder gøres gældende, for så vidt som disse perioder ligger forud for referencedatoen. For hver af sagsøgerne i hovedsagen skal den del af den pågældendes tjenesteperioder, der ligger efter den 1. januar 1994, beregnes i forhold til de samlede tjenesteperioder, og den pågældendes alderspension skal udelukkende reguleres på en måde, der ikke indebærer forskelsbehandling, for denne del.

¹⁴ – Aftale underskrevet den 2.5.1992 (EFT 1994, L 1, s. 3) og godkendt ved Rådets og Kommissionens afgørelse af 13.12.1993 om indgåelse af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde mellem De Europæiske Fællesskaber, deres medlemsstater og Republikken Finland, Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein, Kongeriget Norge, Det Schweiziske Edsforbund, Kongeriget Sverige og Republikken Østrig (EFT 1994, L 1, s. 1).

30. Den tredje fortolkningsmulighed består i at anse den tidsmæssige begrænsning af virkningerne af princippet om ligebehandling for ikke at finde anvendelse på ydelseselementer som en årlig regulering af alderspensioner. Ifølge den forelæggende ret er Domstolens praksis til hinder for denne fortolkningsmulighed.

31. Den forelæggende ret har desuden anført, at alderspensionsbeløbet i henhold til ASVG's § 108h skal reguleres årligt i takt med inflationsraten. På grund af den omhandlede lovgivning er tjenestemænd, der modtager en månedlig alderspension over et vist beløb, imidlertid ugunstigt stillede i forhold til dem, hvis alderspension er lavere, idet deres pension i modsætning til sidstnævntes slet ikke eller næsten slet ikke forhøjes for 2018. Spørgsmålet om, hvorvidt en indirekte forskelsbehandling på grund af køn, der følger af denne lovgivning, i givet fald kan anses for at være begrundet i henhold til EU-retten, har således afgørende betydning for udfaldet af sagerne i hovedsagen.

32. BVAEB har i denne forbindelse over for den forelæggende ret gjort gældende, at nævnte lovgivning ud over det traditionelle mål om opretholdelse af pensionisternes købekraft har en »social del«. Såfremt reguleringen af pensionerne hvert år skulle følge en fast procentsats uden skelnen til deres niveau, ville denne regulering meget hurtigt resultere i en »uberettiget kløft«. Det er således forståeligt både i lyset af opretholdelsen af købekraften og i lyset af denne sociale del, at den nationale lovgiver griber ind og foretager regulering ved at »give et løft« til de lave pensioner, og at en forbedring af købekraften ikke er nødvendig, når det gælder beløb, der ligger langt over gennemsnittet. Den gradvise degression, som denne lovgiver har valgt i forbindelse med reguleringen af alderspensionerne for 2018, er begrundet i den omstændighed, at lave eller mellemhøje pensioner rammes af en højere end gennemsnitlig stigning i fødevarerpriserne og leveomkostningerne (mad, drikkevarer, bolig).

33. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den omhandlede lovgivning er nødvendig, hensigtsmæssig og navnlig sammenhængende. Den er således begrænset til modtagere af alderspensioner, selv om der findes egnede socialpolitiske redskaber, hvis anvendelsesområde er fastsat objektivt, som f.eks. progressiv indkomstbeskatning, overførselsindkomster og andre skattefinansierede bistandsydelser. I henhold til national ret befinder de personer, der er omfattet af § 41 i PG 1965, dvs. pensionerede tjenestemænd, sig i en særlig situation, der på afgørende vis adskiller dem fra personer, som modtager pensioner, der udbetales via de sociale sikringsordninger, eftersom en tjenestemandspension er en offentligretlig aflønning, der skal betragtes som en kompensation for tro tjeneste. Ifølge Verfassungsgerichtshofs (forfatningsdomstol, Østrig) retspraksis består tjenestemandspensioners væsentlige kendetegn bl.a. i, at tjenestemandsforsikringsforholdet er et retsforhold, som er beregnet på at være livslangt, og inden for hvilket også pensionen udgør en ydelse, som udelukkende præsteres af arbejdsgiveren. Selv om de pensioner, der udbetales i henhold til de sociale sikringsordninger, er baseret på princippet om finansiering via bidrag og udbetales af et forsikringsorgan, betales bidrag fra tjenestemænd i aktiv tjeneste således ikke til en pensionsforsikringsordning, men til statens budget.

34. Da den nationale lovgiver foretog et større indgreb med hensyn til reguleringen af tjenestemandspensionerne for 2018, undlod denne desuden at træffe en sådan foranstaltning om »social kompensation« over for tjenestemænd i aktiv tjeneste, for hvilke der ikke anvendtes en degressiv regulering i forbindelse med lønjusteringerne for 2018. Tjenestemænd, der stadig er i tjeneste, fik en generel stigning på 2,33%, hvilket ikke kun er en tilpasning til inflationen, men også en supplerende stigning begrundet i den omstændighed, at tjenestemændene skulle have deres del af den økonomiske vækst. Den nationale lovgiver greb også kun ind inden for

rammerne af den erhvervstilknyttede sikringsordning, der finder anvendelse på tjenestemænd, og afholdt sig fra samtidig at foretage tilsvarende indgreb i andre erhvervstilknyttede sikringsordninger f.eks. private ordninger, hvilket ikke er sammenhængende.

35. Ifølge den forelæggende ret er spørgsmålet også, om det ved undersøgelsen af den omhandlede lovgivnings forholdsmæssighed og sammenhæng er tilladt udelukkende at fokusere på et enkelt år, der betragtes isoleret, eller om der skal tages hensyn til den omstændighed, at denne foranstaltning ikke er den eneste af sin art, idet den nationale lovgiver allerede flere gange for bestemte års vedkommende har afvejet fra reglen om en grundlæggende tilpasning, der blev indført i løbet af 2004. En af sagsøgerne i hovedsagen har således, uden at Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) har bestridt dette, gjort gældende, at pensionsreguleringen siden hans pensionering og frem til 2017 har ført til et samlet fald på 22% i forhold til en korrekt indhentning af inflationen, og efter den omhandlede lovgivnings ikrafttrædelse et fald på i alt 25%.

36. Endelig skal det fastslås, om eksistensen af en kategori af personer, der er defineret ved, at den modtager højere pensionsydelse og omfatter en større andel mænd, fordi de, eftersom kvinderne traditionelt har været ugunstigt stillet i erhvervslivet, oftere har fået adgang til stillinger, der medfører højere pensionsydelse, udgør en fuldgyltig begrundelse eller udelukker muligheden for at gøre en forskelsbehandling af mænd i denne forbindelse gældende.

37. Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal begrænsningen af det tidsmæssige anvendelsesområde for kravet om ligebehandling af mænd og kvinder i henhold til dommen i sag C-262/88, Barber, og i henhold til protokol nr. 33 ad artikel 157 TEUF og artikel 12 i [direktiv 2006/54] fortolkes således, at en (østrigsk) pensionsmodtager ikke retmæssigt eller kun (delvist) for så vidt angår den del af kravet, der vedrører ansættelsesperioder, som ligger efter den 1. januar 1994, kan påberåbe sig kravet om ligebehandling for at gøre gældende, at lovgivning som den i hovedsagen anvendte om en regulering af tjenestemandspensioner, som blev fastsat for året 2018, har medført en forskelsbehandling af vedkommende?
- 2) Skal kravet om ligebehandling af mænd og kvinder (i henhold til artikel 157 TEUF, sammenholdt med artikel 5 i direktiv 2006/54) fortolkes således, at en indirekte forskelsbehandling som den, der – muligvis – følger af den lovgivning om pensionsreguleringen af 2018, som finder anvendelse i hovedsagen, også under hensyntagen til allerede tidligere fastsatte lignende foranstaltninger og det betydelige tab, som er forårsaget af den kumulative virkning af disse foranstaltninger, i forhold til en inflationsbetinget regulering af pensionernes realværdi (i det foreliggende tilfælde på 25%), er begrundet, navnlig
 - for at forhindre en »kløft« mellem højere og lavere pensioner (som vil opstå i tilfælde af en regelmæssig regulering med en enhedssats), selv om denne vil være rent nominel og ikke ændre forholdet mellem beløbene
 - for at gennemføre et generelt »socialt element« i form af en styrkelse af købekraften for modtagere af lavere pensioner, selv om a) dette formål også vil kunne opfyldes uden at begrænse reguleringen af højere pensioner, og b) lovgiver ikke på samme måde har fastsat en sådan foranstaltning med henblik på også at styrke købekraften ved

inflationsreguleringen af lavere tjenestemandslønninger (til ugunst for reguleringen af højere tjenestemandslønninger) og heller ikke har vedtaget lovgivning om et sammenligneligt indgreb i reguleringen af værdien af pensioner i medfør af andre erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger (uden statslig deltagelse) for at opnå en styrkelse af købekraften for lavere pensioner (til ugunst for reguleringen af højere pensioner)

- for at bevare og finansiere »ordningen«, selv om tjenestemandspensionerne ikke skyldes af et forsikringsselskab i henhold til en forsikringsmæssigt organiseret og bidragsfinansieret ordning, men derimod af forbundsstaten som de pensionerede tjenestemænds arbejdsgiver som løn for udført arbejde, og det afgørende dermed ikke er bevarelsen eller finansieringen af en ordning, men i sidste ende kun budgetmæssige overvejelser
- fordi det udgør en selvstændig begrundelse, eller fordi det (forud herfor) på forhånd kan udelukkes, at der er tale om indirekte forskelsbehandling på grund af køn som omhandlet i direktiv 2006/54 til skade for mænd, hvis det forhold, at mænd statistisk er berørt i væsentligt højere grad inden for gruppen af modtagere af højere pensioner, kan tilskrives, at kvinder især i fortiden typisk ikke havde lige muligheder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv, eller
- fordi lovgivningen er lovlig som en positiv foranstaltning som omhandlet i artikel 157, stk. 4, TEUF?»

38. Sagsøgerne i hovedsagen, den østrigske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. DP har også indgivet supplerende skriftlige indlæg.

IV. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

39. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om protokollen (nr. 33) ad artikel 157 TEUF og artikel 12 i direktiv 2006/54 skal fortolkes således, at den tidsmæssige begrænsning af virkningerne af princippet om lige løn til mænd og kvinder i disse bestemmelser finder anvendelse på en national lovgivning om de ydelser, der tildeles i henhold til en erhvervstilknyttet social sikringsordning, der fastsætter bestemmelser om en årlig regulering af alderspensioner efter den 1. januar 1994, når den pågældende persons tjenesteperioder til dels er tilbagelagt forud for denne dato.

40. Indledningsvis skal det undersøges, om alderspensioner som sagsøgerne i hovedsagens er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 157 TEUF og direktiv 2006/54.

41. I overensstemmelse med artikel 157, stk. 2, TEUF forstås ved »løn« den almindelige grund- eller minimumsløn og alle andre ydelser, som arbejdstageren som følge af arbejdsforholdet modtager fra arbejdsgiveren direkte eller indirekte i penge eller naturalier. Ifølge Domstolens praksis skal begrebet »løn« i denne bestemmelses forstand fortolkes bredt og omfatter bl.a. samtlige ydelser i penge eller i naturalier, aktuelle eller fremtidige, som arbejdstageren som følge af arbejdsforholdet modtager fra arbejdsgiveren, eventuelt indirekte, i henhold til en

ansættelseskontrakt, ifølge lov eller frivilligt¹⁵.

42. Hvad angår de pensioner, der tildeles føderale tjenestemænd i henhold til PG 1965, har Domstolen anført, at alderspensionens størrelse afhænger af tjenesteperioder og sammenlignelige perioder samt af den løn, som tjenestemanden oppebar. Alderspension udgør en fremtidig betaling i penge, der udbetales af arbejdsgiveren til dennes ansatte, som en direkte følge af sidstnævntes ansættelsesforhold. Denne pension anses i national ret nemlig for en løn, der fortsat udbetales i forbindelse med et tjenesteforhold, som fortsætter, efter at tjenestemanden er gået på pension. Domstolen fastslog følgelig, at nævnte pension herved udgør en »løn« som omhandlet i artikel 157, stk. 2, TEUF¹⁶.

43. Det fremgår desuden af artikel 1, litra c), i direktiv 2006/54, at denne artikel indeholder bestemmelser til gennemførelse af princippet om ligebehandling for så vidt angår »erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger«. I direktivets artikel 2, stk. 1, litra f), defineres disse som »ordninger, der ikke er omfattet af direktiv [79/7], og som har til formål at sikre arbejdere, uanset om de er lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende, inden for en virksomhed eller en gruppe af virksomheder, inden for en erhvervsgren eller inden for en faglig eller tværfaglig branche, ydelser, som skal supplere ydelserne fra de lovbestemte sociale sikringsordninger eller træde i stedet for disse, uanset om medlemskab af disse ordninger er obligatorisk«.

44. Det fremgår af Domstolens praksis, at pensionsordningen for føderale tjenestemænd i PG 1965 er en ordning, der skal sikre arbejdstagerne inden for en given faglig branche ydelser, der skal træde i stedet for ydelser fra en lovbestemt social sikringsordning som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54. De føderale tjenestemænd er således som følge af deres føderale tjenstemandsansættelse udelukket fra den pensionsforsikringsordning, som blev indført ved ASVG, for så vidt som deres ansættelsesforhold giver dem en ret til tilsvarende ydelser ved alderdom som denne pensionsforsikringsordning¹⁷.

45. Som den forelæggende ret har anført, skal de alderspensioner, som sagsøgerne i hovedsagen modtager, således betragtes som en »løn«, jf. artikel 157, stk. 2, TEUF, og som ydelser, der udbetales i henhold til en »erhvervstilknyttet social sikringsordning« jf. artikel 2, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54, således at de er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

46. Hvad angår sådanne ydelser er der i EU-retten fastsat en tidsmæssig begrænsning af anvendelsen af princippet om lige løn til mænd og kvinder. I denne henseende fastslog Domstolen i Barber-dommen, at bydende retssikkerhedshensyn er til hinder for, at der rejses tvivl om retsforhold, hvis virkninger allerede er udtømt, når dette kan bevirke, at ligevægten i en række af disse »contracted-out« pensionsordninger forstyrres med tilbagevirkende kraft, og at der imidlertid bør gøres en undtagelse for så vidt angår personer, som rettidigt har taget skridt til at sikre deres rettigheder. Det fremgår af denne dom, at virkningerne af den nævnte fortolkning ikke bør begrænses for så vidt angår pensionsrettigheder, der erhverves efter afsigelsen af nævnte dom, med det resultat, at den direkte virkning af EØF-traktatens artikel 119 (efter ændring nu artikel 157 TEUF) ikke kan påberåbes til støtte for krav om tilkendelse af pensionsret fra et

¹⁵ – Dom af 8.5.2019, Praxair MRC (C-486/18, EU:C:2019:379, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁶ – Dom af 21.1.2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, præmis 23).

¹⁷ – Dom af 16.6.2016, Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, præmis 28).

tidspunkt, der ligger forud for afsigelsen af nævnte dom, medmindre arbejdstagerne eller disses retssuccessorer forinden har anlagt sag eller rejst en tilsvarende administrativ klage i henhold til gældende national ret¹⁸.

47. I kraft af Barber-dommen kan den direkte virkning af EØF-traktatens artikel 119 (efter ændring nu artikel 157 TEUF) kun påberåbes til støtte for krav om ligebehandling med hensyn til erhvervstilknyttede pensioner for så vidt angår ydelser, der vedrører beskæftigelsesperioder efter den 17. maj 1990, som er datoen for afsigelsen af den nævnte dom, dog med de deri nævnte undtagelser¹⁹. Denne begrænsning fremgår ligeledes af protokol nr. 33 ad artikel 157 TEUF, der er affattet på samme måde som protokol nr. 2 ad EØF-traktatens artikel 119, som *klart er knyttet til* Barber-dommen, idet den dato, der henvises til, nemlig den 17. maj 1990, er den samme²⁰. En sådan begrænsning findes ligeledes i artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/54.

48. Eftersom de faktiske omstændigheder i hovedsagen vedrører arbejdsperioder, der ligger både før og efter Republikken Østrigs tiltrædelse af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og af Den Europæiske Union, kan princippet om lige løn til mænd og kvinder ifølge Domstolens praksis ikke i den foreliggende sag påberåbes for pensionsydelser, der vedrører arbejdsperioder, der ligger forud for den 1. januar 1994²¹.

49. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den omhandlede lovgivning om pensionsregulering af 2018 inden for rammerne af PG 1965 bestemmer, at pensionsreguleringen skal ske degressivt, idet pensioner over et vist beløb er fuldstændig udelukket. Det følger heraf, at sagsøgerne i hovedsagen slet ikke (for EB's og DP's vedkommende) eller næsten ikke (for JS' vedkommende) har fået forhøjet deres pensionsbeløb, eftersom deres månedlige pensionsbeløb var over 4 980 EUR eller tæt på dette beløb, til forskel fra pensionister, der modtager lavere pensioner. De har for den forelæggende ret gjort gældende, at kategorien af pensionister, der modtager en månedlig pension på over 4 980 EUR, hovedsageligt består af mænd, der således er ofre for forskelsbehandling på grund af køn.

50. Den forelæggende ret ønsker oplyst, i hvilket omfang sagsøgerne i hovedsagen kan gøre princippet om lige løn til mænd og kvinder gældende som begrundelse for, at den omhandlede lovgivning indebærer en forskelsbehandling på grund af køn, der er forbudt i henhold til EU-retten. Den forelæggende ret har i denne henseende nævnt tre fortolkningsmuligheder²², idet den skønnede, at flere argumenter taler til fordel for den tredje fortolkningsmulighed, i henhold til hvilken begrænsningen af de tidsmæssige virkninger af princippet om lige løn i protokollen (nr. 33) ad artikel 157 TEUF og artikel 12 i direktiv 2006/54 ikke finder anvendelse på en årlig regulering af alderspensioner som den i hovedsagen omhandlede.

51. Jeg er enig i den forelæggende rets bedømmelse. Det fremgår af protokollen, at ydelser i henhold til en erhvervstilknyttet social sikringsordning i forbindelse med anvendelsen af artikel 157 TEUF ikke betragtes som løn, hvis og i det omfang, de kan henregnes til

¹⁸ – Barber-dommen, præmis 44 og 45. Jf. også dom af 23.10.2003, Schönheit og Becker (C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 99).

¹⁹ – Dom af 23.10.2003, Schönheit og Becker (C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

²⁰ – Jf. i denne retning dom af 23.10.2003, Schönheit og Becker (C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

²¹ – Jf. analogt dom af 12.9.2002, Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480, præmis 54 og 55). I samme retning bestemmer artikel 12, stk. 3, i direktiv 2006/54, at »[f]or de medlemsstater, der har tiltrådt Fællesskabet efter den 17. maj 1990, og som den 1. januar 1994 var kontraherende parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, ændres datoen den 17. maj 1990 [...] til den 1. januar 1994«.

²² – Jf. punkt 28-30 i dette forslag til afgørelse.

beskæftigelsesperioder før den 17. maj 1990²³. Som det fremgår af Domstolens praksis²⁴, skal protokollen læses i lyset af Barber-dommen. I denne henseende vedrørte den sag, der gav anledning til den pågældende dom, den omstændighed, at en kvinde er berettiget til aktuel arbejdsophørspension, når hun afskediges af driftsmæssige grunde, mens en mand på samme alder i et sådant tilfælde kun er berettiget til opsat pension²⁵. Domstolen har statueret, at den direkte virkning af EØF-traktatens artikel 119 (efter ændring nu artikel 157 TEUF) ikke kan påberåbes til støtte for *krav om tilkendelse af pensionsret* fra et tidspunkt, der ligger forud for afsigelsen af nævnte dom²⁶.

52. I den foreliggende sag vedrører hovedsagerne imidlertid ikke tilkendelse af pensionsret. Sagsøgerne i hovedsagen blev pensioneret efter den 1. januar 1994, de modtager en pension, og de har ikke bestridt hverken datoen for tilkendelse eller det oprindeligt fastsatte beløb. De har heller ikke sat spørgsmålstegn ved størrelsen af deres pension i tilknytning til de tidligere foretagne udbetalinger eller i tilknytning til beskæftigelsesperioder før den 1. januar 1994.

53. Sagsøgerne i hovedsagen har udelukkende gjort princippet om lige løn gældende i forbindelse med lovgivningen om regulering af alderspensionerne for 2018. Denne regulering gælder kun for dette år og har ikke tilbagevirkende kraft. Under disse omstændigheder er der ingen grund til at begrænse anvendelsen af princippet om lige løn på den del af deres pension, der kan henregnes til tjenesteperioder efter den 1. januar 1994. Tværtimod kan sagsøgerne fuldt ud gøre princippet om lige løn gældende uden tidsmæssig begrænsning af dette princip.

54. Jeg foreslår derfor, at det første spørgsmål besvares således, at protokollen (nr. 33) ad artikel 157 TEUF og artikel 12 i direktiv 2006/54 skal fortolkes således, at den tidsmæssige begrænsning af retsvirkningerne af princippet om lige løn til mænd og kvinder i disse bestemmelser ikke finder anvendelse på en national lovgivning om de ydelser, der tildeles i henhold til en erhvervstilknyttet social sikringsordning, der fastsætter bestemmelser om en årlig regulering af alderspensioner efter den 1. januar 1994, herunder når den pågældende persons tjenesteperioder til dels er tilbagelagt forud for denne dato.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

55. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 157 TEUF og artikel 5 i direktiv 2006/54 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning om en årlig regulering af føderale tjenestemænds alderspensioner i form af en degressiv regulering, idet pensionsbeløb over en vis grænse er fuldstændig udelukket fra denne regulering, såfremt denne regulering påvirker et væsentligt højere antal mænd end kvinder negativt.

²³ – Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/54 er affattet på næsten samme måde som protokollen (nr. 33) ad artikel 157 TEUF, idet det heraf fremgår, at »[e]nhver gennemførelsesforanstaltning til dette kapitel for så vidt angår arbejdstagere skal dække alle ydelser i medfør af erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, der kan henregnes til beskæftigelsesperioder efter den 17. maj 1990 og har tilbagevirkende kraft til denne dato«. Disse to bestemmelser er underlagt et forbehold, der ikke finder anvendelse i sager såsom hovedsagerne.

²⁴ – Jf. punkt 47 i nærværende forslag til afgørelse.

²⁵ – Barber-dommen præmis 38.

²⁶ – Med et forbehold, der ikke finder anvendelse i sager som hovedsagerne.

56. I henhold til artikel 5, litra c), i direktiv 2006/54 er enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af køn forbudt ved beregningen af ydelserne i de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, der ifølge dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra a), nr. iii), sikrer beskyttelsen mod risikoen »alderdom«²⁷.

57. Det kan uden videre fastslås, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke indebærer en direkte forskelsbehandling på grund af køn, da den finder anvendelse uden forskel på mandlige og kvindelige arbejdstagere.

58. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan lovgivning medfører indirekte forskelsbehandling på grund af køn, henvises til, at en sådan forskelsbehandling med henblik på anvendelsen af direktiv 2006/54 i dets artikel 2, stk. 1, litra b), er defineret som den omstændighed, at en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller personer af det ene køn særlig ufordelagtigt i forhold til personer af det andet køn, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

59. Som den forelæggende ret har anført, er føderale tjenestemænd, der modtager en månedlig alderspension over et vist beløb i henhold til den berørte lovgivning, dårligere stillet i forhold til de pensionister, hvis pension er lavere, eftersom deres pensioner ikke er blevet forhøjet.

60. Henset til artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/54 har Domstolen fastslået, at en sådan særlig ufordelagtig situation navnlig foreligger, såfremt det kan påvises, at en national lovgivning stiller en betydelig større andel af personer af det ene køn ufordelagtigt i forhold til personer af det andet køn²⁸. Det tilkommer den relevante nationale instans at vurdere de faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at der er sket indirekte forskelsbehandling, i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis, som bl.a. kan give mulighed for på grundlag af statistisk materiale eller på enhver anden måde at fastslå, hvorvidt der foreligger indirekte forskelsbehandling²⁹. Det påhviler således denne retsinstans at vurdere, om det statistiske materiale, som er fremlagt for den vedrørende arbejdstagernes situation, kan tillægges gyldighed og tages i betragtning, det vil navnlig sige, om det er udtryk for tilfældige eller kortvarige omstændigheder, og om det viser sig at være væsentligt³⁰.

61. Den forelæggende ret har i denne henseende fastslået, at det på grundlag af de af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) foretagne konstateringer i sagerne vedrørende EB og DP ikke er udelukket, at de statistiske betingelser for en indirekte forskelsbehandling på grund af køn er opfyldt. Såfremt den forelæggende ret når frem til den konklusion, at den omhandlede lovgivning berører en væsentligt større andel af mænd end af kvinder i negativ retning, påhviler det denne ret at efterprøve, i hvilket omfang en sådan forskelsbehandling alligevel kan være begrundet i objektive hensyn, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grund af køn, som det fremgår af artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/54.

²⁷ – Dom af 24.9.2020, YS (Arbejdsmarkedspension for ledende personale) (C-223/19, herefter »YS-dommen«, EU:C:2020:753, præmis 41).

²⁸ – YS-dommen, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

²⁹ – YS-dommen, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis.

³⁰ – YS-dommen, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis. Det skal understreges, at disse statistiske oplysninger kun har en relativ værdi og ikke kan forstås som en absolut henvisning med henblik på at godtgøre, at personer af det ene køn er stillet særlig ufordelagtigt i forhold til personer af det andet køn.

62. I denne forbindelse fremgår det af Domstolens praksis, at dette navnlig er tilfældet, hvis de valgte midler tjener til at opfylde et lovligt socialpolitisk mål, er egnede til at nå det med den omhandlede lovgivning forfulgte mål og er nødvendige hertil, når sådanne midler kun kan anses for at være egnede til at sikre det angivne mål, såfremt de reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde³¹. Det påhviler medlemsstaten som ophavsmand til den formodet diskriminerende regel at godtgøre, at reglen opfylder et lovligt mål i dens socialpolitik, at målet intet har at gøre med forskelsbehandling på grund af køn, og at den med rimelighed kunne antage, at de valgte midler var egnede til at nå det pågældende mål³². Domstolen har også udtalt, at medlemsstaterne ved valget af de foranstaltninger, hvormed målene for deres social- og beskæftigelsespolitik kan realiseres, råder over et vidt skøn³³.

63. Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at selv om det i sidste instans tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre, om og i hvilket omfang den omtvistede lovbestemmelse er berettiget af et sådant objektivt forhold, er Domstolen, der inden for rammerne af en præjudiciel procedure skal give den nationale ret fyldestgørende svar, dog kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen afgivne indlæg at vejlede den nationale ret på en sådan måde, at denne kan træffe sin afgørelse³⁴.

64. I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen og af den østrigske regerings skriftlige bemærkninger, at den pågældende lovgivning ud over målet om at opretholde pensionisternes købekraft også indebærer et »socialt element«, for så vidt som stigningen i priserne på dagligvarer (fødevarer og bolig), der i 2018 var højere end gennemsnittet, i særlig grad ramte pensionerede tjenestemænd med lavere pensioner. Den særlige pensionsregulering, der indførtes med denne lovgivning, havde til formål at kompensere for særlig de lave og mellemhøje pensioners faldende købekraft gennem en større regulering end den, der normalt er fastsat i ASVG's artikel 108h. Ifølge den østrigske regering gjorde den degressive regulering af pensionerne med fuldstændig udelukkelse af pensioner over et vist beløb det muligt for tjenestemandspensionsordningen, der ikke finansieres via bidrag, men via statsmidler, at opnå besparelser³⁵. Den omhandlede lovgivning indgår således i en bæredygtig finansiering og lighed mellem generationerne.

65. Domstolen har i denne henseende fastslået, at selv om budgetmæssige hensyn ikke kan begrunde en forskelsbehandling, der forfordeler et af kønnene, kan formålene om at sikre en *bæredygtig finansiering af alderspensioner og mindske forskellene i den pension, der finansieres af staten*, derimod, henset til den vide skønsmargen, som medlemsstaterne råder over, anses for lovligt socialpolitiske formål, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grund af køn³⁶.

66. Under disse omstændigheder må den omhandlede lovgivning anses for at være objektivt begrundet i legitime mål som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/54.

³¹ – YS-dommen, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis.

³² – Dom af 17.7.2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

³³ – YS-dommen, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis.

³⁴ – Jf. i denne retning YS-dommen, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis.

³⁵ – Det skal anføres, at DP i sine skriftlige bemærkninger har bestridt, at disse mål skulle udgøre grundlaget for den omhandlede lovgivning.

³⁶ – YS-dommen, præmis 60 og 61. Jf. også dom af 21.1.2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, præmis 38).

67. I den foreliggende sag og med forbehold for den efterprøvning, som det påhviler den forelæggende ret at foretage i denne henseende, synes den omhandlede lovgivning at gå i retning af sådanne mål. Dels har de besparelser, der er opnået på grund af den manglende regulering af de højeste pensioner, gjort det muligt at regulere de lavere pensioner og samtidig opnå budgetbesparelser for staten, der har til formål at sikre finansieringen af tjenestemandspensionerne på lang sigt³⁷.

68. Dels ændrer en indeksering af alderspensionerne i forhold til inflationssatsen, som Kommissionen har fremhævet, ikke i sig selv niveauforskellene mellem de forskellige pensioner, og forskellen mellem disse forbliver uændret ud fra et matematisk synspunkt. Den nationale lovgivers ønske om at beskytte de laveste pensioner yderligere mod virkningerne af inflationen er imidlertid et acceptabelt socialpolitisk mål, for så vidt som prisstigningerne i højere grad påvirker levefoden for de personer, der modtager en lavere alderspension. I den foreliggende sag rammer den omhandlede lovgivning kun pensioner, der overstiger en vis tærskel, og den har således bevirket, at disse tilnærmes de lavere pensioner³⁸.

69. Denne lovgivning indebærer tilsyneladende ikke foranstaltninger, som går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de tilstræbte mål, navnlig da begrænsningen af pensionsforhøjelsen i ASVG's § 711 afhænger af størrelsen af de modtagne ydelser³⁹.

70. Henset til de argumenter, som den forelæggende ret har fremført, skal det undersøges, om en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede gennemføres på en gennemgribende og systematisk måde.

71. For det første har den forelæggende ret anført, at den omhandlede lovgivning er begrænset til modtagere af alderspensioner, selv om der findes egnede socialpolitiske redskaber som f.eks. progressive indkomstskattesatser eller skattefinansierede hjælpeydelse. Efter min opfattelse kan den omstændighed, at der findes andre socialpolitiske redskaber, imidlertid ikke fratage en medlemsstat muligheden for at afpasse reguleringen af alderspensionerne. Denne medlemsstat skal inden for rammerne af det vide skøn, den har, have mulighed for at anvende disse forskellige redskaber samlet eller hver for sig med henblik på at forfølge et legitimt socialpolitisk mål.

72. For det andet har den forelæggende ret fremhævet, at selv om pensioner, der udbetales i henhold til sociale sikringsordninger, er baseret på princippet om bidragsfinansiering og udbetales af et forsikringsselskab, betales bidragene fra tjenestemænd i aktiv tjeneste ikke til en pensionsforsikringsordning, men til statens budget. Efter min opfattelse betyder denne forskel i den retlige situation, som tjenestemænd og personer, der bidrager til en social sikringsordning, befinder sig i, ikke, at tjenestemændenes alderspensioner kan reguleres ensartet i forhold til inflationen. En bæredygtig finansiering af alderspensionerne og en nedbringelse af forskellene mellem pensionsniveauerne er legitime socialpolitiske mål, der ikke har noget at gøre med forskelsbehandling på grund af køn, og kan finde anvendelse på såvel en pensionsordning, der finansieres af staten, som en ordning, der er baseret på bidrag, der indbetales til et forsikringsselskab.

³⁷ – Jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse NK (Arbejdsmarkedspension for ledende personale (C-223/19, EU:C:2020:356, punkt 79), hvorefter den nationale lovgiver forfølger målet om at aflaste de offentlige budgetter gennemgribende og systematisk.

³⁸ – Jf. i denne retning YS-dommen, præmis 63.

³⁹ – Jf. i denne retning YS-dommen, præmis 65.

73. For det tredje har den samme ret anført, at selv om den nationale lovgiver foretog et større indgreb med hensyn til reguleringen af tjenestemandspensionerne for 2018, undlod denne at træffe en sådan foranstaltning om »social kompensation« over for tjenestemænd i aktiv tjeneste, for hvilke der ikke anvendtes en degressiv regulering i forbindelse med lønreguleringerne for 2018. Med henblik på at efterprøve, om de valgte midler til opfyldelse af et legitimt socialpolitisk mål gennemføres på en sammenhængende og systematisk måde, er det imidlertid nødvendigt at henvise til den berørte kategori, dvs. pensionerede tjenestemænd. I denne henseende påhviler det den forelæggende ret at undersøge, om den omhandlede lovgivning finder anvendelse på samme måde på alle modtagere af en statslig pension, således som den østrigske regering har gjort gældende. Er dette ikke tilfældet, er denne lovgivning ikke sammenhængende i denne henseende. Er dette tilfældet, er forskellen mellem tjenestemandspensioner og lønnen for tjenestemænd, der er i aktiv tjeneste, efter min opfattelse ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 5 i direktiv 2006/54, som udelukkende har til formål at forbyde enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af køn i de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger.

74. For det fjerde har den forelæggende ret gjort gældende, at den nationale lovgiver kun har grebet ind inden for rammerne af den erhvervstilknyttede sikringsordning, der finder anvendelse på tjenestemænd, og har afholdt sig fra samtidig at foretage tilsvarende indgreb i andre erhvervstilknyttede sikringsordninger f.eks. private ordninger. Hvad angår dette argument er heller ikke dette efter min opfattelse omfattet af anvendelsesområdet for artikel 5 i direktiv 2006/54. Det skal således undersøges, om princippet om lige løn til mænd og kvinder er overholdt for så vidt angår den erhvervstilknyttede sociale sikringsordning. Anvendelsen af dette princip forudsætter ikke, at den nationale lovgivning finder tilsvarende anvendelse på alle de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger i medlemsstaten, herunder dem, der ikke er omfattet af artikel 2, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54.

75. For det femte har den forelæggende ret anført, at alderspensionen for en af sagsøgerne i hovedsagens vedkommende efter ikrafttrædelsen af den omhandlede lovgivning er faldet med 25% i forhold til en korrekt indhentning af inflationen, siden han gik på pension. Sagsøgerne i hovedsagen har i deres skriftlige bemærkninger gjort gældende, at eftersom de er knyttet til deres arbejdsgiver via et offentligretligt ansættelsesforhold, er det afgørende element, at de har udført et arbejde svarende til en løn, der i dag reguleres i nedadgående retning. Denne situation er imidlertid efter min opfattelse omfattet af intern ret og den socialpolitik, som medlemsstaten ønsker at føre. Det kræves således ikke i EU-retten, at et alderspensionsbeløb følger inflationssatsen og forbliver stabil i faste priser. Hvad angår navnlig artikel 157 TEUF og direktiv 2006/54, der ønskes fortolket, indeholder disse kun bestemmelser om anvendelse af princippet om lige løn mellem mænd og kvinder, i forbindelse med hvilket nedbringelse af forskellen mellem alderspensioner, der finansieres af staten, som det er blevet anført, udgør et legitimt socialpolitisk mål, og i forbindelse med hvilket medlemsstaterne har en vid skønsmargen.

76. Generelt er disse fem første argumenter, som den forelæggende ret har fremført, omfattet af de grænser, der kan sættes for en medlemsstats handlefrihed på det socialpolitiske område. De vedrører ikke som sådan princippet om ligebehandling i forbindelse med de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2006/54, der indeholder et krav om, at der inden for rammerne af en sådan ordning skal sikres lige løn mellem mænd og kvinder.

77. Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om en begunstigelse af kvinder for så vidt angår regulering af alderspensioner med den begrundelse, at de i fortiden ikke havde lige muligheder på arbejdsmarkedet, udgør et legitimt mål, jf. artikel 157, stk. 4, TEUF. I denne henseende skal det fremhæves, at det fremgår af Domstolens praksis, at denne bestemmelse ikke kan finde

anvendelse på nationale forskrifter, når disse begrænser sig til at tildele kvinder en højere alderspension uden at afhjælpe de problemer, de kan møde i løbet af deres karriere, og når denne forhøjelse ikke efter sin art ses at kunne kompensere for de ulemper, som kvinder er udsat for, ved at støtte dem i denne karriere og således sikre fuld ligestilling mellem mænd og kvinder i praksis på arbejdsmarkedet⁴⁰.

78. Det følger heraf, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede gennemføres på en sammenhængende og systematisk måde.

79. Afslutningsvis vil jeg gerne påpege, at den statistiske overrepræsentation af mænd i kategorien af personer, der modtager de højeste pensioner, som den forelæggende ret har nævnt i det andet præjudicielle spørgsmål, skyldes, at kvinderne ikke havde lige muligheder på arbejdsmarkedet. Forskellen mellem mænds og kvinders pensionsbeløb skyldes traditionelt forskellene i deres karriereforløb. Efter min opfattelse har anvendelsen af ligebehandling inden for de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, således som den fremgår af artikel 157 TEUF og direktiv 2006/54, ikke til formål at videreføre denne forskelsbehandling ved at fastholde mændene i en betydeligt mere gunstig situation. I den foreliggende sag medvirker den omhandlede lovgivning indirekte til at nedbringe den økonomiske ulighed mellem kønnene. Deraf følger, at kravene til begrundelsen for en eventuel indirekte forskelsbehandling på grund af køn bør være tilsvarende mindre⁴¹.

80. Henset til de ovenstående betragtninger foreslår jeg, at det andet spørgsmål besvares således, at artikel 157 TEUF og artikel 5 i direktiv 2006/54 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning om en årlig regulering af nationale tjenestemænds alderspensioner i form af en degressiv regulering, idet forhøjelsen udelukkes helt over et vist pensionsbeløb, såfremt denne regulering påvirker et væsentligt højere antal mænd end kvinder negativt, for så vidt som nævnte lovgivning er begrundet i objektive hensyn, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grund af køn.

V. Forslag til afgørelse

81. Henset til de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) har forelagt, således:

»1) Protokollen (nr. 33) ad artikel 157 TEUF og artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv skal fortolkes således, at den tidsmæssige begrænsning af virkningerne af princippet om lige løn til mænd og kvinder i disse bestemmelser ikke finder anvendelse på en national lovgivning om de ydelser, der tildeles i henhold til en erhvervstilknyttet social sikringsordning, der fastsætter bestemmelser om en årlig regulering af alderspensioner efter den 1. januar 1994, herunder når den pågældende persons tjenesteperioder til dels er tilbagelagt forud for denne dato.

⁴⁰ – Jf. i denne retning dom af 12.12.2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensionstillæg til mødre) (C-450/18, EU:C:2019:1075, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

⁴¹ – Jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse NK (Arbejdsmarkedspension for ledende personale) (C-223/19, EU:C:2020:356, punkt 76).

- 2) Artikel 157 TEUF og artikel 5 i direktiv 2006/54 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning om en årlig regulering af nationale tjenestemænds alderspensioner i form af en degressiv regulering, idet forhøjelsen udelukkes helt over et vist pensionsbeløb, såfremt denne regulering påvirker et væsentligt højere antal mænd end kvinder negativt, for så vidt som nævnte lovgivning er begrundet i objektive hensyn, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grund af køn.«