



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILO JÄÄSKINEN
föredraget den 23 oktober 2012¹

Mål C-401/11

**Blanka Soukupová
mot
Ministerstvo zemědělství**

(begäran om förhandsavgörande från Nejvyšší správní soud (Tjeckien))

”Jordbruk — EUGFJ — Förordning nr 1257/1999 — Likabehandling — Begreppet ’normal pensionsålder’ — Olika pensionsålder för män och kvinnor — Förtidspension för jordbrukare — Direktiv 79/7/EEG”

I – Inledning

1. Förevarande tvist rör frågan huruvida, och i så fall hur, principen om likabehandling av män och kvinnor har åsidosatts av Republiken Tjeckien genom ett förvaltningsbeslut om avslag på en begäran om förtidspension enligt rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (förordning nr 1257/1999).²

2. Blanka Soukupová, tjeckisk jordbrukare, har gjort gällande att så är fallet. Hon vägrades förtidspension eftersom hon redan uppnått pensionsåldern för kvinnor enligt tjeckisk rätt, vilken är lägre än den som gäller för män. Nejvyšší správní soud (Republiken Tjeckiens högsta förvaltningsdomstol) har, till följd av hennes talan mot det beslutet, hänskjutit en rad tolkningsfrågor till domstolen rörande förordning nr 1257/1999. Den nationella domstolen har i huvudsak velat utröna huruvida det är oförenligt med Europeiska unionens (EU) principer om likabehandling att avslå Blanka Soukupovás begäran om förtidspension i en situation där en mans ansökan skulle ha beviljats.

3. Syftet med Europeiska unionens regler om stöd till förtidspension är att främja att jordbrukare överläter sitt jordbruk till yngre jordbrukare innan de uppnår normal pensionsålder. I förevarande mål består problemet i att den normala pensionsåldern i Republiken Tjeckien är lägre för kvinnor än för män, utifrån hur många barn kvinnan fostrat. Detta medför att rätten till stöd till förtidspension varierar enligt samma parametrar. Därmed uppstår den intressanta frågan huruvida stöd till

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EGT L 160, s. 80. Alla bestämmelser i förordning nr 1257/1999 som är av betydelse i förevarande mål upphävdes med verkan från den 1 januari 2007 genom artikel 93 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 2005, s. 1). Eftersom Blanka Soukupová nekades stöd till förtidspension den 20 december 2006 är förordning nr 1257/1999 tillämplig.

förtidspensionering utgör sådana ”andra förmåner” som kan utges till män och kvinnor på olika villkor, såsom föreskrivs i rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (direktiv 79/7).³

II – Tillämpliga bestämmelser

A – EU-rätten

4. I artikel 3.1 i direktiv 79/7 föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall gälla

a) lagstadgade system som lämnar skydd vid

...

— ålderdom,

...

b) socialhjälp, om denna är avsedd att komplettera eller ersätta de system som nämns i a.”

5. Artikel 7 i direktiv 79/7 har följande lydelse:

”1. Detta direktiv skall inte hindra för medlemsstaterna att utesluta från dess tillämpningsområde

a) avgörandet av pensionsålder för att bevilja ålders- och avgångspension och de eventuella konsekvenserna härav för andra förmåner,

b) fördelar i fråga om ålderspensionsförsäkring som beviljas personer som har fostrat barn; erhållande av rätt till förmåner efter förvärvsavbrott på grund av fostran av barn,

...

2. Medlemsstaterna skall med jämna mellanrum följa upp frågor som undantagits enligt punkt 1 för att kunna avgöra, mot bakgrunden av den sociala utvecklingen på detta område, huruvida det är berättigat att bibehålla undantagen i fråga.”

6. I skäl 23 i förordning nr 1257/1999 anges följande:

”Förtidspensionering från jordbruket bör uppmuntras i syfte att förbättra jordbruksföretags ekonomiska livskraft med beaktande av de erfarenheter som vunnits i genomförandet av förordning (EEG) nr 2079/92.”

7. I skäl 40 i förordning nr 1257/1999 anges bland annat följande:

”Åtgärder för att undanröja ojämlikheter och för att främja lika möjligheter mellan män och kvinnor bör stödjas.”

³ — EGT L 6, 1979, s. 24 (svensk specialutgåva, område 17, volym 2, s. 3).

8. I artikel 2 elfte strecksatsen i förordning nr 1257/1999 föreskrivs följande:

”Stöd till utveckling av landsbygden med anknytning till jordbruksverksamhet och dess omställning ges för att

...

— undanröja ojämlikheter och främja lika rättigheter för män och kvinnor, i synnerhet genom att stödja projekt som initieras och genomförs av kvinnor.”

9. I artikel 10 i förordning nr 1257/1999 föreskrivs följande:

”1. Stöd till förtidspensionering från jordbruk skall bidra till att uppnå följande mål, nämligen

- att äldre jordbrukare som bestämmer sig för att upphöra med jordbruk får en inkomst,
- att uppmuntra äldre jordbrukare att lämna över till jordbrukare som kan förbättra, när detta är nödvändigt, de kvarvarande jordbruksföretagens ekonomiska livskraft,
- att den jordbruksmark som inte kan brukas med tillfredsställande lönsamhet ställs om till andra ändamål.

2. Stöd till förtidspensionering får omfatta åtgärder för att tillhandahålla en inkomst för lantarbetare.”

10. I artikel 11.1 i förordning nr 1257/1999 föreskrivs följande:

”Den som överlåter ett jordbruk skall

- slutgiltigt upphöra med allt yrkesmässigt jordbruk, men får fortsättningsvis bedriva icke-yrkesmässigt jordbruk och nyttja byggnaderna,
- vid överlåtelsen vara minst 55 år gammal men ännu inte ha uppnått den normala pensionsåldern, och
- ha bedrivit jordbruk under de tio år som föregår överlåtelsen.”

11. I artikel 12.2 i förordning nr 1257/1999 föreskrivs följande:

”Stöd till förtidspensionering skall lämnas under högst 15 år för den överlåtande parten och högst tio år för lantarbetaren. Det får inte avse tiden efter den överlåtande partens sjuttiofemte födelsedag eller efter det att lantarbetaren uppnått normal pensionsålder.

Om en normal ålderspension betalas av medlemsstaten till en överlåtande part skall stödet till förtidspension beviljas som ett tillägg till denna och beräknas utifrån det belopp som lämnas i form av nationell ålderspension.”

12. I artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna⁴ föreskrivs följande:

”1. I denna förordning avses med strukturfonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och Fonden för fiskets utveckling (FFU), nedan kallade fonderna.

...

5. Kommissionen och medlemsstaterna skall ansvara för att fondernas verksamhet överensstämmer med andra politikområden och gemenskapsåtgärder särskilt när det gäller sysselsättningen, jämställdheten mellan kvinnor och män, socialpolitiken och yrkesutbildningen, den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken, transport, energi och de transeuropeiska näten samt integreringen av miljöskyddskraven vid fastställandet och genomförandet av fondernas verksamhet.”

13. I artikel 12 i förordning nr 1260/1999 föreskrivs följande:

”De insatser som finansieras av fonderna eller av EIB eller andra finansieringsorgan skall vara förenliga med bestämmelserna i fördraget, med de rättsakter som antagits med stöd av detta samt med gemenskapens politik och program, inklusive den som rör konkurrensregler, offentlig upphandling, miljöskydd och miljövard, undanröjande av bristande jämställdhet mellan kvinnor och män samt främjande av jämställdhet mellan dem.”

B – *Den nationella rätten*

14. Republiken Tjeckien antog, i enlighet med förordning nr 1257/1999, den 26 januari 2005 regeringsförordning nr 69/2005 om fastställande av villkor för att bevilja bidrag i samband med förtidspensionering från jordbruk. Enligt 1 § har regeringsförordningen till syfte att bevilja bidrag inom ramen för stödordningen för förtida överlåtelse av jordbruksverksamhet.

15. Enligt 3 § första stycket i regeringsförordning nr 69/2005 får en fysisk person inge en ansökan om att omfattas av stödordningen om vederbörande, bland annat, på ansökningsdagen redan har uppnått en ålder av 55 år, men vid den tidpunkten inte har uppnått den ålder som krävs för rätt till ålderspension.

16. Enligt 29 § i lagen nr 155/1995 om pensionsförsäkring, i den lydelse som gällde fram till den 31 december 2009, till vilken det hänvisas i regeringsförordning nr 69/2005, har försäkringstagaren rätt till ålderspension om vederbörande har fullgjort en försäkringsperiod på minst a) 25 år och uppnått den ålder som krävs för rätt till ålderspension, eller b) 15 år och uppnått en ålder av 65 år, om villkoret i led a inte har uppfyllts.

4 — EGT L 161, 1999, s. 1. Rådets förordning nr 1260/1999 upphävdes med verkan från den 1 januari 2007 genom artikel 107 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EGT L 210, s. 25). Mot bakgrund av att Blanka Soukupová vägrades stöd till förtidspensionering den 20 december 2006 regleras saken genom förordning nr 1260/1999. Jag ska vidare anmärka att artikel 16 i förordning nr 1083/2006 på ett än klarare sätt skyddar likabehandlingen av män och kvinnor.

17. Enligt 32 § första stycket i lag nr 155/1995, som regeringsförordningen också hänvisar till, är den ålder som ger rätt till pension 60 år för män och 53–57 år (beroende på antalet barn) för kvinnor, för de försäkringstagare som uppnådde denna ålder senast den 31 december 1995. I 32 § andra stycket i lag nr 155/1995 föreskrivs vidare en successiv höjning av den ålder som ger rätt till pension för försäkringstagare som uppnår dessa åldrar under perioden från den 1 januari 1996 till den 31 december 2012. I 32 § tredje stycket i lag nr 155/1995 fastställs den ålder som ger rätt till pension efter den 31 december 2012 till 63 år för män och 59–63 år för kvinnor (beroende på antalet barn).

III – Omständigheterna och tolkningsfrågorna

18. Sökanden, Blanka Soukupová, som föddes den 24 januari 1947, ansökte den 3 oktober 2006 om registrering för att omfattas av stödordningen för förtidspensionering av jordbrukare.

19. Blanka Soukupovás ansökan om stöd till förtidspensionering avslogs den 20 december 2006 av Státní zemědělský intervenční fond (den statliga stödfonden för jordbruk), eftersom hon när ansökan gjordes redan uppnått den ålder som krävs för att hon skulle vara berättigad till ålderspension. Enligt 32 § första och andra styckena i lag nr 155/1995 om pensionsförsäkring (zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) uppnådde hon, en kvinna som fostrat två barn, den åldern den 24 maj 2004. Om Blanka Soukupová endast hade fostrat ett barn eller inget alls skulle hon inte ha haft rätt till ålderspension förrän efter den 24 maj 2004.

20. Vid samma tidpunkt skulle en man, född samma dag som Blanka Soukupová och som ansökte om registrering enligt samma stödordning, inte haft rätt till ålderspension före den 3 oktober 2006. Han skulle därför ha haft rätt till stöd till förtidspensionering. Han skulle inte ha haft rätt till ålderspension förrän år 2009. Det fanns heller ingen regel i tjeckisk rätt enligt vilken mannens pensionsålder förändras utifrån hur många barn han fostrat.

21. Kommissionen har i sitt skriftliga yttrande förklarat att Blanka Soukupová har ett stort ekonomiskt intresse i att få del av stödet, eftersom den genomsnittliga ålderspensionen för kvinnor år 2005 uppgick till 7 030 tjeckiska kronor (287,02 euro) och år 2007 uppgick till 8 747 tjeckiska kronor (357,09 euro), medan de som omfattades av stödordningen för förtidspension kunde erhålla maximalt inkomststöd uppgående till nästan 13 500 tjeckiska kronor netto (551,15 euro) i 15 år eller fram till 75 års ålder, vilket som inträffar först.

22. Mot den bakgrunden klagade Blanka Soukupová på avslagsbeslutet vid jordbruksministeriet, men hennes talan avslogs genom ett beslut den 12 april 2007. Hon väckte därefter talan vid Městský soud v Praze (Prags lokala domstol). Blanka Soukupová gjorde gällande att tjeckisk lagstiftning medför att kvinnor som fostrat fler barn har en objektivt sett kortare period under vilken de kan ge in en ansökan om stöd till förtidspensionering än den som gäller såväl för kvinnor som fostrat färre barn som för män.

23. Městský soud v Praze upphävde genom dom den 30 april 2009 jordbruksministeriets beslut. I domen avfärdades en tolkning som skulle leda till omotiverade skillnader mellan manliga och kvinnliga jordbrukare. Městský soud v Praze anmärkte bland annat att ett av villkoren enligt tjeckisk rätt för att ha rätt till ålderspension är att pensionsåldern uppnås. Av sociala och historiska skäl är pensionsåldern olika för män och kvinnor, och den senare kategorins pensionsålder bestäms utifrån hur många barn kvinnan fostrat. Městský soud v Praze fann att det inte förelåg någon grund för olika behandling i fråga om stöd till förtidspensionering utifrån ålder, kön eller antalet barn, och återförvisade Blanka Soukupovás fall till jordbruksministeriet för fortsatt behandling.

24. Jordbruksministeriet överklagade domen från Městský soud v Praze till Nejvyšší správní soud. Ministeriet gjorde bland annat gällande att det i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 endast finns bestämmelser om den lägsta åldersgränsen för en sökande som önskar erhålla stöd till förtidspensionering (och inte om den högsta åldersgränsen), att den normala pensionsåldern fastslås av medlemsstaterna i annan ordning och att begreppet "normal pensionsålder" i artikel 11.1 i förordning nr 1257/1999 och "pensionsålder" i lag nr 155/1995 om pensionsförsäkring har samma innebörd.

25. Nejvyšší správní soud beslutade att begära förhandsavgörande angående följande frågor:

- ”1) Kan begreppet 'normal pensionsålder' vid överlåtelse av ett jordbruk enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar tolkas som den ålder som en viss sökande enligt nationell lagstiftning måste ha uppnått för att ha rätt till ålderspension?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande, är det då förenligt med EU-lagstiftningen och de allmänna principerna i unionsrätten att vid fastställandet av 'den normala pensionsåldern' vid överlåtelse av ett jordbruk göra åtskillnad mellan enskilda sökande utifrån deras kön och utifrån det antal barn som de har fostrat?
- 3) Om den första frågan besvaras nekande, vilket kriterium ska den nationella domstolen beakta när den tolkar begreppet 'normal pensionsålder' vid överlåtelse av ett jordbruk enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar?”

26. Blanka Soukupová, den tjeckiska och den polska regeringen och kommissionen har yttrat sig skriftligt. Den tjeckiska regeringen och kommissionen närvarade vid den muntliga förhandlingen den 28 juni 2012.

IV – Bedömning

A – Inledande anmärkningar

27. Förevarande tvist ger upphov till frågan om en medlemsstat som har utövat sin rätt enligt unionsrätten att föreskriva olika pensionsålder för kvinnor och män med avseende på rätten till ålderspension kan stödja sig på samma diskriminerande nationella regler när den fastställer "normal pensionsålder" i den mening som avses i artikel 11.1 i förordning nr 1257/1999. Målet rymmer därmed en dold komplexitet som följer av det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 7.1 i direktiv 79/7 för att uppfylla likabehandlingsprincipen vid fastställande av pensionsålder för ålderspension och de möjliga konsekvenserna därav för andra förmåner.

28. Fråga 1 har emellertid uttryckts mer rättframt, på ett sätt som inte återspeglar denna komplexitet. Frågan är helt enkelt om "normal pensionsålder" enligt unionsrätten kan tolkas som "den ålder som ... måste ha uppnåtts för ... rätt till ålderspension" enligt nationell rätt. Det är enligt min mening i detta sammanhang som förordning nr 1257/1999 ska tolkas och fråga 1 därigenom besvaras.

29. Saken upphör emellertid inte med detta. Unionslagstiftaren, på samma sätt som medlemsstaterna när de tillämpar eller införlivar europeisk unionsrätt, ska iaktta principen om likabehandling av män och kvinnor. All unionslagstiftning som inte kan sägas överensstämja med denna princip är ogiltig.⁵ Gemenskapsåtgärder ska enligt allmänna tolkningsprinciper så långt det är möjligt tolkas på ett sätt som inte påverkar deras giltighet och utifrån primärrätten i dess helhet, inklusive likabehandlingsprincipen.⁶

30. Därför måste inställningen hos medlemsstater som Republiken Tjeckien, som utövat sin rätt enligt unionsrätten att föreskriva olika pensionsålder för kvinnor och män när det gäller ålderspension, beaktas. Detta innebär att ett allmänt angreppssätt är påkallat, utifrån vilket det tas hänsyn till allmänna principer inom Europeiska unionens diskrimineringsrätt.

B – Fråga 1

31. I princip ska begreppet ”normal pensionsålder” vid tidpunkten för överlåtelse av ett jordbruk i artikel 11.1 i förordning nr 1257/1999 tolkas så, att det innebär ”den ålder som krävs för erhållande av ålderspension”. Denna slutsats följer av syftet med och lydelsen av bestämmelserna i förordning nr 1257/1999.

32. Stöd till förtidspensionering är inte avsett att komplettera ålderspensionen utifrån sociala hänsyn. Det är heller inte direkt avsett att ge ytterligare inkomster till äldre jordbrukare. Detta är en logisk följd av att förordning nr 1257/1999 är ett medel att uppnå det primära målet för stödordningen för förtidspension, vilket är att skapa ett ekonomiskt intresse för äldre jordbrukare att upphöra med sin verksamhet i förtid i situationer när de normalt inte skulle göra det.

33. Målet med stödet till förtidspensionering är sålunda att underlätta strukturell omvandling av jordbrukssektorn för att bättre säkerställa den långsiktiga överlevnaden hos jordbruksexploateringar. Såsom kommissionen påpekat i sitt skriftliga yttrande ligger det en presumtion till grund för förordning nr 1257/1999 om att äldre jordbrukare är mindre benägna att använda sig av en modern teknik som ökar produktiviteten, jämfört med den benägenheten hos yngre jordbrukare. Såsom anges i skäl 23 i förordning nr 1257/1999 uppmuntras förtidspension av jordbrukare i syfte att förbättra jordbruksföretags ekonomiska livskraft.

34. Det kan emellertid antas att en jordbrukare inte kommer att lämna sin verksamhet *innan* han eller hon har fått rätt till en alternativ inkomstkälla i någon form av pension. Det förefaller därför vara rationellt att, såsom ett villkor för betalning av stöd till *förtidspension*, kräva att ansökan görs innan normal pensionsålder uppnås.

35. Såsom kommissionen påpekat i sitt skriftliga yttrande framgår det klart av artikel 12 andra stycket i förordning nr 1257/1999 att när en normal ålderspension betalas av en medlemsstat ska stöd till förtidspensionering ges som ett komplement till ålderspensionen, vilket gör det möjligt att undvika orimlig ersättning i form av en förmån som utges samtidigt med ålderspensionen. Den omständigheten att stöd till förtidspensionering fortsätter att utgå efter det att normal pensionsålder uppnåtts visar att reglerna syftar till att uppmuntra jordbrukare vilkas ålderspension är blygsam och vilka annars skulle ha fortsatt att driva sitt jordbruk efter att ha uppnått normal pensionsålder.

5 — Se, bland annat, domstolens dom av den 1 mars 2011 i mål C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats m.fl. (REU 2011, s. I-773).

6 — Dom av den 16 september 2010 i mål C-149/10, Chatzi (REU 2010, s. I-8489), punkt 43.

36. Jag ska vidare framhålla att den maximala tid enligt artikel 12.2 i förordning nr 1257/1999 som stöd till förtidspensionering kan utgå är 15 år för den som överlåtit sitt jordbruk, och att stödet kan betalas tills vederbörande fyller 75 år. Å andra sidan kan, eftersom artikel 11.1 i förordning nr 1257/1999 innehåller ett förbud för medlemsstater att uppta de jordbrukare som redan uppnått "normal pensionsålder", den kombinerade effekten av dessa bestämmelser förhindra medlemsstater från att uppta jordbrukare som uppnått normal pensionsålder i stödordningen, samtidigt som medlemsstaterna har möjlighet att fortsätta att utge stöd efter det att den åldern uppnåtts.

37. Begreppet "normal pensionsålder" i artikel 11.1 och även i artikel 12.2 i förordning nr 1257/1999 måste enligt min mening ges en enhetlig tolkning i hela Europeiska unionen. Detta europeiska unionsrättsliga begrepp hänvisar emellertid, på ett sätt som inte är olik många andra begrepp i EU-förordningar, till nationella bestämmelser som inte är harmoniserade. Även om begreppet "normal pensionsålder" i förordningen måste tolkas så, att det hänvisar till den ålder som måste uppnås för att ge rätt till ålderspension och inte, till exempel, till någon särskild åldersbegränsning rörande nationella ordningar för förtidspension, kommer denna ålder således att konkret definieras utifrån tillämplig nationell lagstiftning.⁷

38. Icke desto mindre är tillämpningen av begreppet normal pensionsålder underkastat de villkor som följer av kravet på likabehandling. Medan, i princip, dessa villkor medger att medlemsstaterna förbinder "normal pensionsålder" enligt förordning nr 1257/1999 med "den ålder som krävs för erhållande av ålderspension" enligt nationell rätt, är rätten att göra det underkastad villkoret att principen om likabehandling av män och kvinnor efterlevs. Jag kommer att redovisa vad detta medför i mitt svar på den andra frågan.

39. Jag föreslår därför att den första frågan besvaras på följande sätt:

Begreppet "normal pensionsålder" vid överlåtelse av ett jordbruk enligt artikel 11 i förordning nr 1257/1999 kan tolkas som den ålder som en viss sökande enligt nationell lagstiftning måste ha uppnått för att ha rätt till ålderspension.

C – Fråga 2

1. Inledande anmärkningar

40. Genom den andra frågan har Nejvyšší správní soud sökt utröna huruvida det är förenligt med EU-lagstiftningen och de allmänna principerna i unionsrätten att vid fastställandet av "den normala pensionsåldern" vid överlåtelse av ett jordbruk göra åtskillnad mellan enskilda sökande utifrån deras kön och det antal barn som de har fostrat.

41. Jag påminner om att enligt tjeckisk rätt är "den ålder som krävs för rätt till ålderspension" olika för män och kvinnor. Den påverkas vidare av hur många barn en kvinna – men inte en man – fostrat. Kan detta motivera en skillnad i fråga om under vilka omständigheter som stöd till förtidspensionering utgår enligt förordning nr 1257/1999?

7 — Se, för en motsvarande situation avseende ett begrepp i ett direktiv, dom av den 21 oktober 2010 i mål C-467/08, Padawan (REU 2010, s. I-10055), punkt 37.

42. Det ska först övervägas om skillnaden i behandling av manliga och kvinnliga jordbrukare enligt tjeckisk rätt när det gäller stöd till förtidspensionering kan motiveras med hänvisning till artiklarna 3 och 7 i direktiv 79/7. Det är således nödvändigt att ta ställning till följande frågor:

- i) Finns det ett särskilt EU-rättsligt regelsystem som reglerar utgivande av stöd till förtidspensionering, eller ska saken prövas utifrån allmänna EU-rättsliga principer rörande förbud mot diskriminerande behandling?
- ii) Behandlas Blanka Soukupová annorlunda än en man i motsvarande situation skulle behandlas?
- iii) Om så är fallet, finns det då objektiva skäl för en sådan särbehandling?⁸
- iv) Om så är fallet, är särbehandlingen proportionerlig i förhållande till det ändamål som eftersträvas?⁹

2. Direktiv 79/7 är inte relevant vid prövningen av förevarande mål

43. Jag ska inledningsvis erkänna att medlemsstaterna i artikel 7.1 a och 7.1 b i direktiv 79/7 ges rätt att bestämma pensionsålder för erhållande av ålders- och avgångspension, och för de möjliga konsekvenserna härav när det gäller andra förmåner (inklusive förmåner för människor som fått barn).¹⁰ Såsom återspeglas av den polska regeringens skriftliga argumentation förefaller det sålunda finnas utrymme att göra gällande att stöd för förmånspension är en förmån som följer av en (tillåten) skillnad i pensionsålder mellan män och kvinnor enligt tjeckisk rätt.

44. Såsom kommissionen påpekat i sitt skriftliga yttrande omfattas stöd till förtidspensionering inte av de lagstadgade system som uppräknas i artikel 3.1 a och 3.1 b i direktiv 79/7.¹¹ Kvar står därmed frågan om stöd till förtidspensionering kan omfattas av uttrycket ”andra förmåner” i artikel 7 i direktiv 79/7 i förhållande till vilka medlemsstaterna faktiskt inte behöver tillämpa principen om likabehandling av kvinnor och män.

45. Såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen har artikel 7 i direktiv 79/7 alltid tolkats restriktivt. Domstolen har fastslagit att ”om en medlemsstat ... fastställer olika pensionsålder för män och för kvinnor för beviljande av ålders- och avgångspension, begränsas sålunda möjligheten till undantag till att gälla diskriminering som nödvändigtvis och objektivt sett har samband med skillnader i pensionsålder”.¹²

46. Enligt min mening kan, mot bakgrund av fast rättspraxis, berättigande till stöd till förtidspensionering inte enligt artikel 7.1 i direktiv 79/7 motiveras med hänvisning till en skillnad i ålder för när män och kvinnor får rätt till ålderspension. Sådana ”andra förmåner” som omfattas av artikel 7.1 a och som lagligen kan innefatta en åtskillnad mellan män och kvinnor kan endast göra det när ”diskrimineringen objektivt sett är nödvändig för att undvika att rubba den ekonomiska jämvikten i systemet för social trygghet eller för att upprätthålla kongruensen mellan pensionssystemet och system för andra förmåner”.¹³

8 — Se, bland annat, dom av den 21 juli 2011 i mål C-21/10, Nagy (REU 2011, I-6769), punkt 47.

9 — Se generaladvokaten Kokotts avgörande inför domen av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, Parlamentet mot rådet (REG 2006, s. I-5769), punkt 107, där det bland annat hänvisas till dom av den 23 mars 1994 i mål T-8/93, Huet mot revisionsrätten (REG 1994, s. II-365), punkt 45, av den 2 mars 2004 i mål T-14/03, Di Marzio mot kommissionen (REUP 2004, s. I-A-43 och II-167), punkt 83. För ett exempel på tillämpningen av proportionalitetsprincipen med avseende på en medlemsstats tillämpning av förordning nr 1257/1999, se dom av den 4 juni 2009 i mål C-241/07, JK Otsa Talu (REG 2009, s. I-4323).

10 — Dom av den 29 november 2001 i mål C-366/99, Griesmar (REG 2001, s. I-9383).

11 — De regelsystem som anges i artikel 3.1 a och 3.1 b i direktiv 79/7 ger skydd mot sjukdom, invaliditet, ålder, olyckor och yrkesskador samt arbetslöshet. Direktivet gäller även för socialt bistånd, i så måtto att det är avsett att komplettera eller ersätta ovannämnda regler.

12 — Dom av den 30 april 1998 i de förenade målen C-377/96-C-384/96, August De Vriendt m.fl. (REG 1998, s. I-2105), punkt 25.

13 — Dom av den 19 oktober 1995 i mål C-137/94, Richardson (REG 1995, s. I-3407), punkt 19.

47. Som jag framhållit ovan är stöd till förtidspensionering inte en social förmån utan en förmån som syftar till att förbättra produktiviteten i jordbruket, eller med andra ord ett verktyg inom den gemensamma jordbrukspolitik. Det finns varken i akten eller i vad som lades fram vid förhandlingen något som tyder på att det finns något fiskalt samband mellan betalning av stöd till förtidspensionering och Republiken Tjeckiens system för ålderspension eller dess mer omfattande sociala trygghetssystem, som kan visa att särbehandlingen motiveras av ett behov av att upprätthålla detta samband. Tvärtom – fränsett betalningen av stöd till förtidspensionering som ett komplement till ålderspension i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 12.2 i förordning nr 1257/1999 kännetecknas dessa två betalningar av att de är oberoende av varandra. Mot den bakgrunden kan jag inte dela den polska regeringens uppfattning att artikel 7.1 a i direktiv 79/7 kan motivera en åtskillnad mellan Blanka Soukupová och en manlig jordbrukare i samma ålder.

48. Även om, såsom Blanka Soukupová framhållit i sitt skriftliga yttrande, den tjeckiska författningsdomstolen fastslagit att särbehandling mellan män och kvinnor kan motiveras inom ramen för kärnan av det nationella pensionssystemet, följer det inte därav att denna särbehandling ska tillämpas även på andra områden av tjeckiska medborgares liv, såsom vid bestämmandet av vem som är berättigad till stöd till förtidspensionering.¹⁴

49. Vidare finns det ingen lagstiftningsmässig motivering för den åtskillnad mellan Blanka Soukupová och en man i en jämförbar situation som följer av artikel 7.1 b i direktiv 79/7, vilken ger medlemsstaterna rätt att utesluta ”b) fördelar i fråga om ålderspensionsförsäkring som beviljas personer som har fostrat barn”, av den enkla anledningen att Blanka Soukupová särbehandlas negativt, med avseende på hennes rätt till stöd till förtidspensionering, på grund av att hon fostrat barn. Hon har ett väsentligt ekonomiskt intresse av att få ta del av stödordningen. Den tjeckiska regeringen har därför fel när den säger att Blanka Soukupová inte skulle lida några påtagliga negativa konsekvenser av att gå i pension och få full statlig pension. Tvärtom, enligt den information som kommissionen lagt fram och till vilken jag tidigare hänvisat, skulle hon lida avsevärd ekonomisk förlust om hon utesluts från stödet till förtidspension.

50. På samma sätt som stöd till förtidspensionering inte omfattas av undantaget i artikel 7.1 a anser jag att det inte rör sig om ”fördelar i fråga om ålderspensionsförsäkring” i den mening som avses i artikel 7.1 b. Det rör sig snarare om en betalning från EUGFJ.

51. Jag kan därför, även om jag godtar att fastställandet av ”den normala pensionsåldern” enligt artikel 11.1 i förordning nr 1257/1999 görs utifrån nationell pensionslagstiftning, inte komma till slutsatsen att medlemsstaterna skulle vara berättigade att, vid sin tillämpning av förordning nr 1257/1999, åsidosätta grundläggande principer i unionsrätten, inklusive principen om förbud mot könsdiskriminering.¹⁵ Domstolen har fastslagit att ”en bestämmelse i en gemenskapsrättsakt skulle i sig kunna innebära att grundläggande rättigheter inte respekterades om den uttryckligen eller implicit ålade eller tillät medlemsstaterna att anta eller behålla nationella lagar som inte var förenliga med nämnda rättigheter”.¹⁶ Såsom generaladvokaten Kokott har konstaterat får inte ”unionslagstiftaren bemyndiga medlemsstaterna att vidta åtgärder som kränker de unionsrättsliga grundläggande rättigheterna”.¹⁷

14 — Således kan den tjeckiska regeringen inte stödja sig på Europadomstolens dom av den 20 juni 2011 i mål nr 6268/08, Andrie mot Republiken Tjeckien, som rörde den särskilda frågan huruvida lagar om ålderspension i vilka kvinnor särbehandlades utifrån antalet fostrade barn var förenliga med artikel 14 i Europakonventionen och artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till denna konvention. Avgörandet i målet Andrie gäller inte samma sak som förevarande mål eftersom Europadomstolen primärt prövade om det förhållandet att kvinnor fick en *fördel* var ett legitimt syfte som kunde rättfärdiga olika behandling enligt artikel 14 i Europakonventionen.

15 — Se dom av den 15 juni 1978 i mål 149/77, Defrenne mot Sabena (REG 1978, s. 1365), punkterna 26 och 27, svensk specialutgåva, volym 4, s. 127. Se vidare artiklarna 2 och 3.3 FEU, artiklarna 8 och 10 FEUF och artiklarna 21 och 23 i Europeiska stadgan om grundläggande rättigheter. Se även, med särskilt avseende på glesbygdsutveckling, skäl 40 i förordning nr 1257/1999, och artikel 2 elfte strecksatsen i samma förordning, samt artiklarna 2.5 och 12 i förordning nr 1260/1990.

16 — Domeni mål C-540/03, Parlamentet mot rådet, punkt 23.

17 — Se generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande inför domen av den 1 mars 2011 i mål C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats m.fl., punkt 30.

52. Således kan inte särbehandling av manliga och kvinnliga jordbrukare i samband med stöd till förtidspensionering motiveras med hänvisning till artiklarna 3 och 7 i direktiv 79/7. Såsom ovan framhållits är det därför nödvändigt att pröva de fyra frågor jag angivit i punkt 42 ovan.

3. Tillämpliga rättsregler

53. Såsom Nejvyšší správní soud påpekat är det långt ifrån klarlagt att den diskriminering som Blanka Soukupová utsatts för med avseende på rätten till stöd till förtidspensionering omfattas av någon av de lagstiftningsåtgärder som Europeiska unionen vidtagit för att bekämpa könsdiskriminering.¹⁸ Jag instämmer även i vad som anförts i kommissionens skriftliga yttrande om att stöd till förtidspensionering inte kan anses utgöra lön i den mening som avses i artikel 157 FEUF eftersom det inte är en pension som en arbetstagare erhåller på grund av sitt anställningsförhållande till en tidigare arbetsgivare, vilket krävs enligt domstolens rättspraxis.¹⁹

54. Såsom jag anført ovan har emellertid Republiken Tjeckien, när den vägrade ge Blanka Soukupová stöd till förtidspensionering, tillämpat förordning nr 1257/1999. I skäl 40, i artikel 2 elfte strecksatsen i förordning nr 1257/1999 och i artikel 2.5 och artikel 12 i förordning nr 1260/1999 hänvisas det uttryckligen till principen om likabehandling av män och kvinnor. Det är uppenbart att medlemsstaterna är bundna av principen om likabehandling när de tillämpar och genomför Europeiska unionens jordbrukslagstiftning.²⁰

55. Detta innebär att prövningen av om Blanka Soukupová har utsatts för otillåten diskriminering måste ske utifrån den allmänna likabehandlingsprincipen.

4. Behandlas Blanka Soukupová annorlunda än en man i motsvarande situation?

56. Enligt min mening kan Blanka Soukupová anses diskriminerad på grund av kön, eftersom hennes pensionsålder påverkas av det antal barn hon fått medan detta inte påverkar mäns pensionsålder (som under alla omständigheter är högre än för kvinnor). Enligt tjeckisk rätt behandlas Blanka Soukupová annorlunda än en man i samma ålder och med samma antal barn som hon har, på så sätt att hon har en kortare tid till förfogande för att ansöka om stöd till förtidspensionering. Detta har i sin tur lett till betydande negativa ekonomiska verkningar. Såsom kommissionen påpekat i sitt skriftliga yttrande har den fördel hon erhållit genom att få rätt till tidig pension på grund av sitt kön och av att hon har fött två barn förvandlats till en nackdel inom ramen för stöd till förtidspensionering. Såsom ovan framhållits återspeglas detta i skillnader i vad som i genomsnitt betalas till kvinnor inom ramen för ålderspensionssystemet under åren 2005 och 2007 och de maximala belopp som utgår inom ramen för stöd till förtidspensionering.

18 — Den enda lagstiftningsåtgärd som säkerställer likabehandling i den särskilda situation som kvinnliga jordbrukande egenföretagare befinner sig i och som gällde under den relevanta tidsperioden är rådets direktiv 86/613/EEG av den 11 december 1986 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap (EGT L 359, s. 56; svensk specialutgåva, volym 6, s. 133). Ingen av dess bestämmelser kan emellertid tolkas så, att de omfattar diskriminering inom ramen för stöd till förtidspensionering. Direktiv 86/613 upphävdes med verkan från den 5 augusti 2012 enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG (EUT L 180, s. 1).

19 — Dom av den 13 november 2008 i mål C-46/07, kommissionen mot Italien (REG 2008, s. I-151), punkt 35.

20 — Förevarande mål rör således den omvända situationen jämfört med den som förelåg i dom av den 18 december 1997 i mål C-309/96, Annibaldi (REG 1997, s. I-7493), där den ifrågasatt nationella lagstiftningen, som ifrågasattes bland annat med hänvisning till likabehandlingsprincipen, inte ansågs "omfattas av gemenskapsrätten", se punkt 24, av flera skäl. Ett av dessa var att det inte fanns "något i det förevarande fallet som kan leda till slutsatsen att den regionala lagen hade till syfte att genomföra en gemenskapsrättslig bestämmelse, vare sig inom jordbruksområdet eller inom området för miljö eller kultur", se punkt 21.

57. Den tjeckiska regeringen har gjort gällande att Blanka Soukupová inte befinner sig i samma situation som en man i samma ålder, eftersom förordning nr 1257/1999 uppnår sitt syfte att uppmuntra förtidspensionering när det gäller män medan samma åtgärder är verkningslösa när det gäller Blanka Soukupová då hon redan uppnått sin pensionsålder. Med utgångspunkt i att syftet med förordning nr 1257/1999 är att främja förtidspension i syfte att förbättra livskraften hos jordbrukstillgångar har den polska regeringen anfört att förordning nr 1257/1999 förlorar sitt syfte i den stund som Blanka Soukupová uppnått den lagliga pensionsålder som är lägre än den som gäller för män.

58. Jag kan inte godta dessa uttalanden. Jag anser för det första att detta system inte syftar till att främja förtidspension i sig, utan till att jordbruksverksamheter ska överlåtas till yngre jordbrukare. När det inte finns några nationella bestämmelser som förbjuder en jordbrukare som uppnått normal pensionsålder från att fortsätta sin verksamhet och tvingar jordbrukaren att överlåta denna verksamhet är de argument som den tjeckiska och den polska regeringen anfört inte riktiga. Med andra ord medför inte den omständigheten att en kvinna uppnått den pensionsålder som gäller för henne med nödvändighet att hennes verksamhet överlåts till en yngre jordbrukare. Genom att tillämpa en lägre pensionsålder för kvinnliga jordbrukare minskar således antalet fall där en överlåtelse är ett ekonomiskt rimligt alternativ för en äldre jordbrukare till att så länge som möjligt fortsätta sin verksamhet. Den tjeckiska lagstiftningen utesluter kvinnliga jordbrukare med många barn från systemets tillämpningsområde, vilket därigenom förhindrar uppnåendet av syftet med Europeiska unionens system för förtidspension.

59. Dessutom medför, såsom kommissionen påpekade i sitt skriftliga yttrande, den nackdel som Blanka Soukupová fått på grund av de ifrågavarande nationella bestämmelserna, verkningar i uppenbar motsättning till likabehandlingsprincipen. Det var i de skriftliga yttrandena och vid förhandlingen ostridigt att en man med samma antal barn som Blanka Soukupová skulle ha erhållit stöd till förtidspensionering. Detta är tillräckligt för att visa att det förekommit en särbehandling.

5. Finns det någon objektiv motivering för denna särbehandling?

60. Den tjeckiska regeringen har gjort gällande att varje särbehandling är objektivt motiverad, i synnerhet med hänvisning till syftet med förordning nr 1257/1999, vilket är att främja att äldre jordbrukare upphör med sin verksamhet genom att gå i förtidspension.²¹ Den polska regeringen har tillagt att vägran att ge Blanka Soukupová stöd till förtidspensionering var berättigad eftersom hon redan åtnjutit förmånen att erhålla ålderspension, och att hon på så sätt inte förnekas medel för sin överlevnad när hon upphör med sin jordbruksverksamhet.

21 — Jag anmärker att, utifrån vad domstolen fastslagit i dom av den 18 november 2010 i mål C-356/09, Kleist (REU 2010, s. I-11939), punkterna 30 och 31, den diskriminering som Blanka Soukupová utsatts för förefaller vara direkt. Detta innebär att, om situationen omfattades av fördragen eller likabehandlingsdirektiven och det inte rörde sig om positiv särbehandling, de skäl som kan motivera denna skulle vara begränsade till dem som anges i fördragen och i relevant sekundärrätt. Den diskriminering det här gäller har emellertid länge utövats inom ramen för medlemsstaternas tillämpning och införlivande av allmän EU-rättslig lagstiftning. Förbudet mot diskriminering av män och kvinnor utgör i detta sammanhang ett specifikt utflöde av den allmänna likabehandlingsprincipen, som alltid villkoras av den omfattande kategorin ”objektiv motivering”. Se, bland annat, domen i mål C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats m.fl., punkt 28.

61. Jag kan inte godta dessa argument. De strukturella syftena med bestämmelserna i förordning nr 1257/1999 kan lätt uppnås utan att medlemsstaterna tar till diskriminerande behandling. Vidare finns det inget logiskt samband mellan Blanka Soukupovás tillgång till mindre pengar i form av en pension utan tillägg av stödet för förtidspension och det objektiva syfte som enligt EU-rätten krävs innan en särbehandling kan anses tillåten. Den särbehandling som Blanka Soukupová utsatts för är inte ett lämpligt medel för att uppnå syftet med högre produktivitet för jordbruk (genom förtidspension).²²

62. Eftersom min slutsats är att det inte finns någon objektiv motivering för denna särbehandling är det inte nödvändigt för min del att pröva om de villkor som följer av proportionalitetsprincipen är uppfyllda. Om domstolen skulle ha en annan uppfattning och finna det nödvändigt att gå vidare är det emellertid enligt min mening tillräckligt att väga omfattningen av den ekonomiska förlust som Blanka Soukupová gör mot fördelar hon kan uppnå genom sin rätt till en tidig ålderspension. Mot bakgrund av att stöd till förtidspensionering ges för längst 15 år kommer Blanka Soukupová att vara långt ifrån att uppnå den ekonomiska ställning som en man i samma situation uppnår. Denna skillnad är orimlig i förhållande till de syften som eftersträvas med förordning nr 1257/1999.

63. Jag föreslår därför att den andra frågan besvaras på följande sätt:

Det är inte förenligt med europeisk unionsrätt att begreppet "normal pensionsålder" vid överlåtelse av ett jordbruk inom ramen för beviljande av stöd från Europeiska unionen för förtidspensionering ska tolkas olika för enskilda sökande utifrån deras kön.

D – Svaret på fråga 3

64. Enligt min mening krävs det att den tredje frågan omformuleras en smula, eftersom domstolen endast ombetts besvara den i händelse av ett nekande svar på den första frågan. Såsom jag ovan anfört är det omöjligt att i förevarande mål tillhandahålla ett enkelt ja-eller-nej-svar. Mot den bakgrunden föreslår jag att frågan besvaras utifrån att orden "om den första frågan besvaras nekande" stryks och att den nationella domstolen ges all den vägledning den behöver för att tillämpa kriteriet "normal pensionsålder" i artikel 11 i förordning nr 1257/1999.

65. Såsom kommissionen påpekat i sitt skriftliga yttrande är det rimliga jämförelsekriteriet för att bestämma Blanka Soukupovás rätt till stöd till förtidspensionering "normal pensionsålder" i den mening som avses i artikel 11.1 i förordning nr 1257/1999 för en man i hennes ålder.

66. Enligt domstolens fasta rättspraxis kan, när bestämmelser för att undanröja diskriminering inte har antagits, iakttagandet av likhetsprincipen endast säkerställas genom att de som drabbats av denna diskriminering tillerkänns samma förmåner som de som behandlats mer förmånligt får.²³ Den person som befinner sig i den minst förmånliga situationen måste sättas i samma situation som den person som åtnjuter förmånen. Detta innebär att, även om en rad alternativa kriterier har föreslagits av Nejvyšší správní soud, Blanka Soukupová i förevarande mål helt enkelt måste bedömas som om hon vore en man i samma ålder, när de tjeckiska nationella myndigheterna bedömer om hon har rätt till stöd till förtidspensionering.

22 — Dom av den 20 oktober 2011 i mål C-123/10, Brachner (REU 2011, s. I-10003), punkterna 70 och 71 samt där angiven rättspraxis. Jag ska även anmärka att domstolen där i punkt 69 framhöll att den hade att pröva om denna nackdel kan motiveras av att kvinnorna går i pension tidigare. Domstolen fastslog i punkterna 76–79 att så inte var fallet.

23 — Se, bland annat, dom av den 22 juni 2011 i mål C-399/09, Landtová (REU 2011, s. I-5573), punkt 51 och där angiven rättspraxis. Se även dom av den 21 juni 2007 i de förenade målen C-231/06-C-233/06, Jonkman m.fl. (REG 2007, s. I-5149), punkterna 36–40, angående medlemsstaternas, inklusive deras domstolars, skyldighet när diskriminering i strid med EU-rätten konstateras.

67. Jag föreslår därför att den tredje frågan besvaras på följande sätt:

Vid tillämpning av begreppet normal pensionsålder vid överlåtelse av ett jordbruk enligt artikel 11 i förordning nr 1257/1999 ska det villkor om en högre pensionsålder som gäller för manliga jordbrukare tillämpas även för kvinnliga jordbrukare.

V – Förslag till avgörande

68. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Nejvyšší správní soud på följande sätt:

- 1) Begreppet "normal pensionsålder" vid överlåtelse av ett jordbruk enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar kan tolkas som "den ålder som en viss sökande enligt nationell lagstiftning måste ha uppnått för att ha rätt till ålderspension".
- 2) Det är inte förenligt med europeisk unionsrätt att begreppet "normal pensionsålder" vid överlåtelse av ett jordbruk inom ramen för beviljande av stöd från Europeiska unionen för förtidspensionering ska tolkas olika för enskilda sökande utifrån deras kön.
- 3) Vid tillämpning av begreppet normal pensionsålder vid överlåtelse av ett jordbruk enligt artikel 11 i förordning nr 1257/1999 ska det villkor om en högre pensionsålder som gäller för manliga jordbrukare tillämpas även för kvinnliga jordbrukare.