



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
av den 27 januari 2022¹

Mål C-405/20

EB,
JS,
DP
mot

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB)

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Artikel 157 FEUF – Protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF – Lika lön för kvinnor och män – Begränsning i tiden av rättsverkan – Direktiv 2006/54/EG – Lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet – Artiklarna 5 och 12 – Förbud mot indirekt diskriminering på grund av kön – Företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet – Pensioner för nationella tjänstemän – Andelen män i den grupp pensionstagare som erhåller högst pension – Bestämmelser om årlig justering av pensioner – Gradvis avtagande uppräknings inom ramen för vilken ingen uppräknings sker för belopp som överstiger ett visst pensionsbelopp – Motiveringar”

I. Inledning

1. Såsom framgår av domen i målet Defrenne III² omfattas avskaffandet av könsdiskriminering av de grundläggande mänskliga rättigheterna, såsom allmänna principer i unionsrätten, som domstolen har till uppgift att säkerställa.

2. EU-domstolen har redan i domen i målet Defrenne II³ tillerkänt artikel 119 i EEG-fördraget (senare artikel 141 EG i ändrad lydelse, nu artikel 157 FEUF) direkt effekt. I denna artikel föreskrivs att principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete ska tillämpas. Enligt domen av den 17 maj 1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) (nedan kallad domen Barber) är artikel 119 i EEG-fördraget tillämplig på företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet.⁴ Den direkta effekten av denna artikel kan emellertid inte åberopas till stöd för krav på

¹ Originalspråk: franska.

² Dom av den 15 juni 1978, Defrenne, nedan kallad ”Defrenne III” (149/77, EU:C:1978:130, punkterna 26 och 27).

³ Dom av den 8 april 1976, Defrenne, nedan kallad ”Defrenne II” (43/75, EU:C:1976:56, punkt 40).

⁴ Domen Barber, punkt 30.

rätt till pension med verkan från en tidpunkt som infaller före dagen för den domen.⁵ Denna rättspraxis kodifieras numera genom protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF och direktiv 2006/54/EG.⁶

3. I det aktuella målet är EB, JS och DP (nedan kallade klagandena i det nationella målet) pensionerade manliga österrikiska statliga tjänstemän. Genom 2018 års nationella bestämmelser om justering av pensioner, som är tillämpliga på dem, har en gradvis avtagande uppräknings genomförts inom ramen för vilken ingen uppräknings sker för belopp som överstiger ett visst pensionsbelopp, vilket har lett till att deras pensioner inte har höjts, eller har höjts i mycket liten utsträckning, till skillnad från pensionstagare som erhåller pensioner med ett lägre belopp.

4. Klagandena i det nationella målet har i sin tvist med Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB) (sjukkassan för tjänstemän och andra offentliganställda, järnväg och gruvdrift, Österrike) (nedan kallad BVAEB) vid Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike), den hänskjutande domstolen, gjort gällande att dessa bestämmelser medför en indirekt diskriminering på grund av kön, eftersom de statliga tjänstemän som uppbär de högsta pensionerna till största delen är män.

5. Den hänskjutande domstolen har bitt EU-domstolen tolka artikel 157 FEUF, protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF och direktiv 2006/54 för att få klarhet i huruvida nämnda bestämmelser är förenliga med unionsrätten.

6. I detta förslag till avgörande kommer jag att föreslå att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågorna så, att principen om lika lön är tillämplig utan begränsning i tiden av dess rättsverkan och att unionsrätten, med förbehåll för den prövning som det ankommer på nämnda domstol att göra, inte utgör hinder för sådana bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet, under förutsättning att de är motiverade av sakliga skäl som helt saknar samband med diskriminering på grund av kön.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

7. I artikel 1 i direktiv 2006/54, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att säkerställa att principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet genomförs.

Därför innehåller det bestämmelser för att genomföra principen om likabehandling i fråga om följande:

...

c) Företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet.

⁵ Domen Barber, punkt 45. Det finns ett undantag för arbetstagare eller deras rättsinnehavare som före dagen för denna dom inlett ett rättsligt förfarande eller rest motsvarande krav i enlighet med tillämplig nationell rätt.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 2006, s. 23).

...”

8. Artikel 2 i detta direktiv, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse i punkt 1:

”I detta direktiv avses med

...

b) *indirekt diskriminering*: när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av ett visst kön jämfört med personer av det andra könet, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt kan motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga,

...

f) *företags- eller yrkesbaserade socialförsäkringssystem*: system som inte regleras av rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet i fråga om social trygghet⁷ vilkas syfte är att ge dem som arbetar, både anställda och egenföretagare, i ett företag eller i en grupp av företag, inom ett område för ekonomisk verksamhet eller yrkesssektor eller grupp av sådana sektorer, förmåner som skall komplettera förmånerna enligt lagstadgade system för social trygghet eller ersätta dessa, vare sig deltagandet i sådana system är obligatoriskt eller frivilligt.”

9. I artikel 5 i direktiv 2006/54 som återfinns i kapitel 2, med rubriken ”Likabehandling i företags- eller yrkesbaserade socialförsäkringssystem”, i avdelning II i detta anges följande:

”Utan att det påverkar artikel 4 skall det inte förekomma någon direkt eller indirekt könsdiskriminering i företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet i fråga om

...

c) beräkningen av förmåner, däribland tilläggsförmåner avseende make/maka eller närstående och de villkor som avgör hur länge rätten till förmånerna skall kvarstå.”

10. I artikel 7 i detta direktiv, med rubriken ”Materiellt tillämpningsområde”, föreskrivs i punkt 1 a iii att bestämmelserna i nämnda kapitel 2 ska tillämpas på företags- eller yrkesbaserade socialförsäkringssystem som lämnar skydd vid ”ålderdom”, inklusive förtidspensionering.

11. I artikel 12 i nämnda direktiv, med rubriken ”Retroaktiv verkan”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Varje bestämmelse som syftar till att genomföra detta kapitel, när det gäller arbetstagare, skall omfatta alla förmåner från företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet som härrör från anställningstiden efter den 17 maj 1990 och skall tillämpas retroaktivt till den dagen, utan att det påverkar rättigheter för de arbetstagare eller deras medförsäkrade som före den dagen har väckt talan vid domstol eller inlett ett likvärdigt förfarande enligt nationell lag. I det fallet skall genomförandebestämmelserna tillämpas retroaktivt till den 8 april 1976 och omfatta alla förmåner som härrör från anställningsperioder efter den dagen. För medlemsstater som anslöt

⁷ EGT L 6, 1979, s. 24; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 111.

sig till gemenskapen efter den 8 april 1976 och före den 17 maj 1990 skall den dagen ersättas av den dag då artikel 141 i fördraget [(nu artikel 157 FEUF)] blev tillämplig på deras territorium.”

B. Österrikisk rätt

12. 41 § i Bundesgesetz über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (Pensionsgesetz 1965) (förbundslagen om rätt till pension för statliga tjänstemän, deras efterlevande och familjemedlemmar) (1965 års pensionslag) av den 18 november 1965,⁸ i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet⁹ (nedan kallad PG 1965), med rubriken ”Verkan av framtida ändringar av denna förbundslag och justering av förmåner som utbetalas periodiskt”, har följande lydelse:

”...

2) Pensioner och efterlevandepensioner enligt denna lag ... ska justeras vid samma tidpunkt och i motsvarande omfattning som pensioner i den lagstadgade pensionsförsäkringen,

1. när rätten till pension redan har intjänats före den 1 januari det aktuella året

...

4) Den metod för indexreglering som föreskrivs i 711 § i [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (lagen om allmän socialförsäkring)]¹⁰ (nedan kallad ASVG) för kalenderåret 2018 ska tillämpas analogt ... Vid höjning enligt 711 § punkt 1 led 2 ASVG ska det sammanlagda beloppet av höjningen påföras pensionen eller efterlevandepensionen.”

13. I 108f § ASVG, i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet,¹¹ föreskrivs följande:

”1) Förbundsministern för social säkerhet, generationer och konsumentskydd ska för varje kalenderår fastställa indexeringsfaktorn med beaktande av riktvärdet.

2) Riktvärdet ska fastställas så att höjningen av pensionerna genom anpassning till riktvärdet motsvarar höjningen av konsumentpriserna enligt tredje punkten. Riktvärdet ska avrundas till tre decimaler.

3) Höjningen av konsumentpriserna ska fastställas mot bakgrund av den genomsnittliga höjningen under tolv kalendermånader till och med juli det år som föregår anpassningsåret, varvid konsumentprisindex 2000 eller ett index som har trätt i dess ställe ska tillämpas. För detta ändamål ska det aritmetiska genomsnittet av de årliga inflationstakter som offentliggörs av Statistik Austria [(det österrikiska statistikinstitutet, Österrike)] för beräkningsperioden beräknas.”

⁸ BGBl., 340/1965.

⁹ BGBl. I, 151/2017.

¹⁰ BGBl., 189/1955.

¹¹ BGBl. I, 29/2017.

14. I 108h § ASVG, i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet,¹² föreskrivs följande:

”1) Den 1 januari varje år ska

a) alla pensioner som betalas ut från socialförsäkringen, för vilka referensdagen (223 § punkt 2) infaller före den 1 januari detta år,

...

multiplikeras med indexeringsfaktorn ...”

2) Den anpassning som avses i punkt 1 ska göras på grundval av den pension som intjänats enligt de bestämmelser som var i kraft den 31 december föregående år ...”

15. 711 § ASVG, i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet,¹³ har följande lydelse i punkt 1:

”Med avvikelse från 108h § punkt 1 första meningen och punkt 2 ska uppräknings av pensionsbelopp för kalenderåret 2018 inte ske med korrigeringskoefficienten utan på följande sätt: Det samlade pensionsbeloppet (punkt 2) ska ökas med

1. 2,2 procent, när pensionen inte överstiger 1 500 euro per månad,

2. 33 euro, när pensionen inte överstiger 2 000 euro per månad,

3. 1,6 procent när pensionen överstiger 2 000 euro men inte 3 355 euro per månad,

4. en procentsats som är linjärt avtagande mellan värdena 1,6 procent och 0 procent, när pensionen överstiger 3 355 euro men inte 4 980 euro per månad.

Om den totala pensionsinkomsten överstiger 4 980 euro i månaden sker ingen uppräkning.”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

16. Klagandena i det nationella målet, som är män som är födda år 1940, år 1948 respektive år 1941, arbetade som statliga tjänstemän i Österrike. De pensionerades åren 2000, 2013 respektive 2006 och uppbär pension enligt PG 1965, vars månatliga bruttobelopp under år 2017 för den första klaganden uppgick till 6 872,43 euro, för den andra klaganden till 4 676,48 euro och för den tredje klaganden till 5 713,22 euro.

17. Klagandena i det nationella målet begärde var och en att BVAEB skulle fatta beslut om att deras pensionsbelopp skulle fastställas från och med den 1 januari 2018. BVAEB beslutade att pensionsbeloppet för EB och DP inte skulle justeras med motiveringen att detta belopp översteg det tak på 4 980 euro i månaden som avses i 711 § 1 ASVG. Vad beträffar JS pension fastställdes justeringen genom att en höjning med 0,2989 procent tillämpades.

¹² BGBl. I, 111/2010.

¹³ BGBl. I, 151/2017.

18. Klagandena i det nationella målet överklagade dessa beslut vid Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) och gjorde gällande att 41 § punkt 4 PG 1965, jämförd med 711 § punkt 1 led 4, samt sista meningen, ASVG (nedan kallade de aktuella bestämmelserna), som innebär att de helt eller nästan helt berövas en uppräknings av deras pensioner för år 2018 på grund av deras pensionsbelopp, till skillnad från pensionstagare som uppbär lägre pensioner, inte är förenlig med unionsrätten eftersom det föreligger indirekt diskriminering på grund av kön.

19. Klagandena har till stöd för sin talan gjort gällande att de bestämmelser om lön och pension som är tillämpliga på dem inte hade upphört att försämrans sedan år 1995 och att anpassningen av pensionsbeloppen sedan den 31 december 1998 inte längre följde utvecklingen av lönerna för tjänstemän i aktiv tjänst, såsom föreskrevs i de bestämmelser som var i kraft fram till detta datum, och att anpassningen hädanefter grundade sig på en anpassningskoefficient som i huvudsak återspeglade utvecklingen av köpkraften. De har tillagt att den anpassning av pensionerna som skulle ha varit nödvändig för att ”bevara det egentliga penningvärdet”, som i princip föreskrevs i bestämmelserna om anpassning av pensionerna, inte alltid hade genomförts under de föregående åren.

20. Klagandena i det nationella målet har inkommit med en statistisk analys som syftar till att visa fördelningen efter kön och belopp av de personer som uppbär pension och efterlevandepension som omfattas av PG 1965. Av denna analys framgår att gruppen personer som uppbär pension som överstiger 4 980 euro i månaden omfattade totalt 8 417 män och 1 086 kvinnor. Om hänsyn endast tas till pensionerna omfattar denna grupp pensionstagare 8 417 män och 1 040 kvinnor. Det totala antalet personer som uppbär pensioner från den österrikiska federala statsförvaltningen uppgår däremot till 79 491 män och 22 470 kvinnor. Under förfarandet vid Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) bestred varken BVAEB eller den hänskjutande domstolen dessa sifferuppgifter.

21. I domarna avseende EB och DP, av den 29 november respektive den 10 december 2018, konstaterade nämnda domstol att betydligt fler män än kvinnor berörs av de ifrågavarande bestämmelserna i den del som rör 711 § punkt 1 sista meningen ASVG, eftersom den grupp personer som uppbär pensioner som överstiger det högsta pensionsunderlaget omfattar fler män. Samma domstol gjorde däremot inte något konstaterande av detta slag i domen avseende JS, som, med hänsyn till det månatliga pensionsbelopp som han uppbär, meddelades på grundval av denna bestämmelse i den del som avsåg artikel 711 § punkt 1 led 4 ASVG.

22. Genom dessa domar ogillade Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) klagandenas överklaganden. Denna domstol fann i detta avseende att EU-domstolens praxis från domen av den 20 oktober 2011, Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675), inte var tillämplig i förevarande fall, eftersom de nationella målen inte avser diskriminering i fråga om minimipensioner utan en ogynnsam behandling på grund av kön för personer som uppbär högre pensioner, vilken ska bedömas mot bakgrund av ett annat kriterium. Nämnda domstol slog även fast att diskriminering inte kunde uppstå när tillhörigheten till den grupp personer som uppbär de högsta pensionerna är förbunden med en missgynnande behandling vid höjningen av förmånen i fråga.

23. Klagandena överklagade dessa domar till den hänskjutande domstolen, som förenade målen.

24. Den hänskjutande domstolen har påpekat att klagandena i det nationella målet inte uppbär sina pensioner enligt ASVG utan enligt PG 1965, vars bestämmelser, såvitt de är relevanta, i förevarande fall är tillämpliga på pensioner som utbetalas till tjänstemän som är födda före år 1955, och som har anställts inom den offentliga förvaltningen senast år 2005 och därefter pensionerats.

25. Enligt den hänskjutande domstolen omfattas de pensioner som klagandena i det nationella målet uppbär, mot bakgrund av EU-domstolens praxis, av begreppet lön i den mening som avses i artikel 157 FEUF och ska betraktas som förmåner som betalas ut enligt ett ”företags- eller yrkesbaserat system för social trygghet” i den mening som avses i protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF och kapitel 2 i avdelning II i direktiv 2006/54.

26. Den hänskjutande domstolen har understrukit att det i nämnda protokoll och artikel 12 i direktiv 2006/54 föreskrivs en begränsning i tiden av rättsverkan av principen om lika lön för kvinnor och män vad gäller ”förmåner från företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet”, som har sitt ursprung i domen i målet Barber. För de medlemsstater som, i likhet med Republiken Österrike, anslöt sig till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet¹⁴ den 1 januari 1994 kan principen om lika lön för kvinnor och män inte åberopas för pensionsförmåner som hänför sig till anställningsperioder före den 1 januari 1994.

27. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i om, och i vilken utsträckning, denna begränsning påverkar möjligheten för klagandena i det nationella målet att åberopa principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om de aktuella bestämmelserna om 2018 års bestämmelser om justering av pensioner. Den hänskjutande domstolen anser att tre tolkningar är möjliga.

28. Enligt den första tolkning som föreslagits av den hänskjutande domstolen utgör justeringen av pensioner en del av en förmån som kan knytas till anställningsperioder före den 1 januari 1994, som är referensdag, vilket innebär att det är förbjudet för klagandena i det nationella målet att fullt ut åberopa principen om likabehandling i artikel 157 FEUF och direktiv 2006/54. De preciseringar som EU-domstolen gjorde bland annat i domen av den 6 oktober 1993, Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833), samt lydelsen i protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF, strider emellertid mot denna första tolkning.

29. Enligt den andra tolkningen utgör de anställningsperioder som fullgjorts hinder för att åberopa principen om likabehandling i den mån som dessa perioder hänför sig till tiden före referensdagen. För var och en av klagandena i det nationella målet ska således deras andel av de anställningsperioder som fullgjorts efter den 1 januari 1994 beräknas i förhållande till de sammanlagda anställningsperioderna och de ska beviljas en icke-diskriminerande justering av pensionen enbart för denna del.

30. Den tredje tolkningen innebär att begränsningen i tiden av rättsverkan av likabehandlingsprincipen inte är tillämplig på sådana delar av förmåner, såsom en årlig justering av pensioner. Enligt den hänskjutande domstolen ger EU-domstolens praxis stöd för denna tolkning.

¹⁴ Avtalet undertecknades den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3) och godkändes genom rådets och kommissionens beslut 94/1/EG, EKSG, av den 13 december 1993 om ingående av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet mellan Europeiska gemenskaperna, deras medlemsstater och Finland, Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz, Sverige och Österrike (EGT L 1, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 11 s. 37).

31. Den hänskjutande domstolen konstaterar vidare att enligt 108h § ASVG ska pensionsbeloppet justeras årligen i förhållande till inflationen. På grund av de aktuella bestämmelserna skulle tjänstemän som uppbär en månatlig pension som överstiger ett visst belopp missgynnas i förhållande till de tjänstemän vars pensioner är lägre, eftersom de, till skillnad från de sistnämnda, helt eller nästan helt nekats en höjning för år 2018. Frågan huruvida en indirekt diskriminering på grund av kön som följer av denna bestämmelse i förekommande fall kan anses vara motiverad med hänsyn till unionsrätten är således av avgörande betydelse för utgången i de nationella målen.

32. BVAEB har i detta avseende vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att nämnda bestämmelser, förutom det klassiska målet att bevara pensionstagarnas köpkraft, har ett syfte med en ”social komponent”. Om justeringen av pensionerna varje år skulle ske enligt en enhetlig procentsats, utan åtskillnad beroende på deras storlek, skulle en sådan justering mycket snabbt leda till att en ”omotiverad klyfta” skulle uppstå. Det är således förståeligt, både med hänsyn till bevarandet av köpkraften och denna sociala komponent, att den nationella lagstiftaren vidtar reglerande åtgärder genom att ge pensioner med lägre belopp en ”knuff” och att en ökning av köpkraften inte är nödvändig vad gäller pensioner med ett belopp som är betydligt högre än genomsnittet. Den gradvisa avtagande höjning som lagstiftaren valde vid justeringen av pensionerna för år 2018 motiveras av att pensioner med ett litet eller medelstort belopp har påverkats av en ökning som överstiger de genomsnittliga kostnaderna för livsmedel och levnadskostnader (mat, dryck, bostad).

33. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida de aktuella bestämmelserna är nödvändiga, lämpliga och i synnerhet konsekventa. Dessa bestämmelser är nämligen begränsade till personer som uppbär pensioner trots att det finns lämpliga socialpolitiska verktyg, vars tillämpningsområde definieras på ett objektivet sätt, såsom progressiva skattesatser för inkomstskatt, transfereringar och andra former av bistånd som finansieras genom skatt. Enligt nationell rätt befinner sig de personer som berörs av 41 § PG 1965, det vill säga pensionerade tjänstemän, i en särskild situation som på ett grundläggande sätt skiljer dem från personer som uppbär pensioner enligt ett system för social trygghet, eftersom en tjänstemans pension är en offentligrättslig lön som ska anses utgöra ersättning för utförda tjänster. Enligt Verfassungsgerichtshofs (Författningsdomstolen, Österrike) praxis kännetecknas tjänstemännens pensioner huvudsakligen av att bandet mellan tjänstemannen och arbetsgivaren är ett livslångt rättsförhållande, inom ramen för vilket även pensionen endast utgör en förmån från arbetsgivaren. Även om de pensioner som betalas ut enligt socialförsäkringssystemen grundar sig på principen om finansiering genom avgifter och ska betalas av ett socialförsäkringsorgan, betalas de avgifter som betalas in för tjänstemän i aktiv tjänst inte till pensionssystemets kassa utan till statsbudgeten.

34. Den nationella lagstiftaren har dessutom, även om den i betydande mån har anpassat tjänstemännens pensioner för år 2018, underlåtit att vidta en sådan åtgärd för ”social kompensation” för tjänstemän i aktiv tjänst, för vilka ingen gradvis avtagande höjning tillämpades vid justeringen av lönerna för år 2018. De tjänstemän som är i aktiv tjänst har varit föremål för en allmän ökning med 2,33 procent, som inte har begränsats till en kompensation för inflationen, utan har inkluderat ytterligare en höjning som motiveras av att tjänstemännen måste ha en andel av vinsterna av den ekonomiska tillväxten. På samma sätt har lagstiftaren endast ingripit inom ramen för det företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet som är tillämpligt på tjänstemän, samtidigt som den avstått från jämförbara ingripanden i andra företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet, till exempel privata, vilket inte förefaller logiskt.

35. Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer även frågan huruvida det vid prövningen av huruvida de aktuella bestämmelserna är proportionerliga och koherenta är tillåtet att enbart fokusera på ett år, sett för sig, eller om det ska beaktas att åtgärden inte var unik i sitt slag, eftersom den nationella lagstiftaren vid flera tillfällen för vissa år redan har avvikit från den grundläggande anpassningsregel som infördes under år 2004. En av klagandena i det nationella målet har gjort gällande, utan att detta har bestritts av Bundesverwaltungsgericht, att justeringen av hans pension från det att han gick i pension till år 2017 har lett till en minskning med totalt 22 procent jämfört med en korrekt kompensation för inflationen och, efter ikraftträdandet av de aktuella bestämmelserna, till totalt 25 procent.

36. Slutligen ska det fastställas huruvida förekomsten av en grupp pensionstagare som definieras genom den omständigheten att den erhåller högre pension och omfattar en större andel män eftersom de – då kvinnor historiskt sett har missgynnats i arbetslivet – oftare har tilldelats tjänster som leder till högre pensioner, utgör en självständig motivering eller utesluter möjligheten att göra gällande en diskriminering av män i detta sammanhang.

37. Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska begränsningen i tiden för tillämpningen av principen om likabehandling av män och kvinnor enligt domen i mål C-262/88, Barber, samt enligt protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF och artikel 12 i [direktiv 2006/54] tolkas på så sätt att en (österrikisk) pensionstagare inte eller endast (proportionerligt) avseende den del av pensionsrättigheterna som grundas på anställningsperioder efter den 1 januari 1994 kan åberopa principen om likabehandling för att göra gällande att han diskriminerades genom 2018 års bestämmelser om justering av tjänstemannapensioner vilka tillämpades i målet vid den nationella domstolen?
- 2) Ska principen om likabehandling av män och kvinnor (enligt artikel 157 FEUF jämförd med artikel 5 i direktiv 2006/54) tolkas på så sätt att en indirekt särbehandling, såsom den som – i förekommande fall – följer av 2018 års bestämmelser om justering av pensioner, vilka tillämpades i målet vid den nationella domstolen, även med beaktande av liknande åtgärder som vidtagits tidigare och den avsevärda förlust som orsakas av den kumulativa effekten av dessa justeringar jämfört med en inflationsbaserad justering av pensionsförmånernas reella värde (i enskilda fall upp till 25 procent), ska anses vara motiverad, i synnerhet
 - för att förhindra att en ’klyfta’ uppstår mellan högre och lägre pensionsförmåner (vilket vore fallet vid regelbundna justeringar med en enhetlig procentsats), trots att denna vore rent nominell och förhållandet mellan värdena skulle förbli oförändrat,
 - för att förverkliga en allmän ’social komponent’ i den meningen att köpkraften för pensionstagare som erhåller lägre pensionsförmåner stärks, trots att a) denna målsättning kan uppnås även utan att begränsa uppräknings av högre pensioner och b) lagstiftaren inte har infört en motsvarande åtgärd som syftar till att stärka köpkraften i samband med inflationsjusteringen av lönerna för de tjänstemän i aktiv tjänst som uppbär lägre löner (på bekostnad av anpassningen av högre löner) och inte heller har infört en bestämmelse som innebär ett jämförbart ingrepp i justeringen av värdet på pensioner från andra företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (utan statligt deltagande), i syfte att stärka köpkraften för pensionstagare som erhåller lägre pensioner (på bekostnad av anpassningen av högre pensioner),

- för att upprätthålla och finansiera 'systemet', trots att tjänstemannapensionerna inte utbetalas från ett bidragsfinansierat system som organiseras i en försäkringsliknande form av ett socialförsäkringsorgan, utan av förbundsstaten i egenskap av tjänstemännens arbetsgivare, vilka, när de går i pension, erhåller ersättning för utfört arbete, vilket innebär att det inte är fråga om att upprätthålla eller finansiera ett system, utan i slutändan rent ekonomiska överväganden som är avgörande,
- eftersom det utgör ett självständigt skäl som kan motivera särbehandling, eller (i föregående led) det på förhand är uteslutet att indirekt könsdiskriminering av män i den mening som avses i direktiv 2006/54 föreligger, när omständigheten att det statistiskt sett finns betydligt fler män i gruppen pensionstagare som erhåller högre pensioner ska anses vara en följd av att kvinnor, i synnerhet tidigare, i regel missgynnades i yrkeslivet, eller
- eftersom bestämmelsen ska anses vara en positiv åtgärd i den mening som avses i artikel 157.4 FEUF och således är tillåten?"

38. Skriftliga yttranden har inkommit från klagandena i det nationella målet, den österrikiska regeringen och Europeiska kommissionen. DP har även inkommit med kompletterande skriftliga yttrande.

IV. Bedömning

A. Den första tolkningsfrågan

39. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF och artikel 12 i direktiv 2006/54 ska tolkas så, att den begränsning i tiden av rättsverkan av principen lika lön för kvinnor och män som föreskrivs i dessa bestämmelser är tillämplig på nationella bestämmelser om förmåner som beviljas enligt ett företags- eller yrkesbaserat system för social trygghet, i vilka det föreskrivs en årlig justering av pensionerna efter den 1 januari 1994, när den berörda personens anställningsperioder delvis har fullgjorts före den dagen.

40. Det ska inledningsvis prövas huruvida sådana pensioner som klagandena i det nationella målet erhåller omfattas av tillämpningsområdet för artikel 157 FEUF och direktiv 2006/54.

41. I enlighet med artikel 157.2 FEUF ska med begreppet "lön" förstås den gängse grund- eller minimilönen samt alla övriga förmåner i form av kontanter eller naturaförmåner som arbetstagaren, direkt eller indirekt, får av arbetsgivaren på grund av anställningen. Enligt domstolens praxis omfattar begreppet lön, i den mening som avses i denna bestämmelse, bland annat samtliga förmåner i form av kontanter eller naturaförmåner, aktuella eller framtida, som arbetstagaren, direkt eller indirekt, får av arbetsgivaren på grund av anställningen, vare sig det sker enligt anställningsavtal, enligt lag eller frivilligt.¹⁵

42. Vad särskilt beträffar de pensioner som statliga tjänstemän uppbär med stöd av PG 1965, har EU-domstolen påpekat att ålderspensionens storlek beror på tjänstemannens tjänsteperioder, eller därmed likställda perioder, samt på den lön som vederbörande uppburit. Ålderspensionen utgör en framtida kontant utbetalning från arbetsgivaren till arbetstagarna, som följaktligen har

¹⁵ Dom av den 8 maj 2019, Praxair MRC (C-486/18, EU:C:2019:379, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

omedelbar anknytning till arbetstagarnas anställning. Denna pension betraktas i den nationella lagstiftningen nämligen som en lön som ska betalas ut inom ramen för ett anställningsförhållande som fortsätter efter det att tjänstemannen har beviljats pensionsförmåner. EU-domstolen slog följaktligen fast att nämnda pension i så måtto utgör ”lön” i den mening som avses i artikel 157.2 FEUF.¹⁶

43. I artikel 1 c i direktiv 2006/54 anges att det innehåller bestämmelser för att genomföra principen om likabehandling i fråga om ”företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet.” I artikel 2.1 f i detta direktiv definieras dessa som ”system som inte regleras i direktiv [79/7] vilkas syfte är att ge dem som arbetar, både anställda och egenföretagare, i ett företag eller i en grupp av företag, inom ett område för ekonomisk verksamhet eller yrkesssektor eller grupp av sådana sektorer, förmåner som skall komplettera förmånerna enligt lagstadgade system för social trygghet eller ersätta dessa, vare sig deltagandet i sådana system är obligatoriskt eller frivilligt.”

44. Det framgår av EU-domstolens praxis att det pensionssystem för statliga tjänstemän som föreskrivs i PG 1965 är ett system som ger arbetstagare inom en viss yrkesssektor förmåner avsedda att ersätta förmåner enligt lagstadgade system för social trygghet i den mening som avses i artikel 2.1 f i direktiv 2006/54. Statliga tjänstemän är nämligen, på grund av att de är offentliganställda och tjänstgör inom förbundsstaten, uteslagna från det pensionsförsäkringssystem som inrättas genom ASVG, eftersom deras anställningsförhållande ger dem en rätt till pensionsförmåner som motsvarar dem som detta pensionssystem ger.¹⁷

45. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat ska sådana pensioner som klagandena i de nationella målen uppbär anses utgöra ”lön” i den mening som avses i artikel 157.2 FEUF och förmåner som utbetalas enligt ett ”företags- eller yrkesbaserat system för social trygghet” i den mening som avses i artikel 2.1 f i direktiv 2006/54, vilket innebär att de omfattas av direktivets tillämpningsområde.

46. Vad gäller sådana förmåner föreskrivs i unionsrätten en begränsning i tiden av tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män. EU-domstolen har i detta avseende i domen Barber fastställt att tvingande rättssäkerhetshänsyn utgör hinder mot en förnyad prövning av de rättsförhållanden vars rättsverkningar har uttömts, eftersom en sådan skulle innebära en risk för retroaktivt ingripande i den ekonomiska balansen inom en rad ”contracted-out”-system och att det dock bör göras undantag till förmån för personer som i rätt tid har vidtagit åtgärder för att tillvarata sina rättigheter. Enligt denna dom kan ingen begränsning av nämnda tolkningsverkningar tillåtas såvitt gäller en rätt till pension som inträder från och med dagen för denna dom, vilket får till följd att den direkta effekten av artikel 119 i EEG-fördraget (nu artikel 157 FEUF i ändrad lydelse) inte kan åberopas till stöd för krav på rätt till pension med verkan från en tidpunkt som infaller före dagen för denna dom, med undantag för arbetstagare eller deras rättsinnehavare som före denna dag inlett ett rättsligt förfarande eller rest motsvarande krav i enlighet med tillämplig nationell rätt.¹⁸

47. Följaktligen framgår det av domen i målet Barber att den direkta effekten av artikel 119 i EEG-fördraget (nu artikel 157 FEUF i ändrad lydelse) kan åberopas för att kräva likabehandling i fråga om yrkesbaserade pensioner endast såvitt gäller sådana förmåner som är hänförliga till anställningsperioder efter den 17 maj 1990, det vill säga den dag då den domen meddelades, med

¹⁶ Dom av den 21 januari 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, punkt 23).

¹⁷ Dom av den 16 juni 2016, Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, punkt 28).

¹⁸ Punkterna 44 och 45 i domen Barber. Se även dom av den 23 oktober 2003, Schönheit och Becker (C-4/02 och C-5/02, EU:C:2003:583, punkt 99).

det undantag som föreskrivs.¹⁹ Denna begränsning upptas även i protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF vars utformning är identisk med den i protokoll (nr 2) om artikel 119 i EG-fördraget) som har ett *tydligt samband* med domen i målet Barber, eftersom det i protokollet särskilt hänvisas till samma datum, det vill säga den 17 maj 1990.²⁰ En sådan begränsning återfinns även i artikel 12.1 i direktiv 2006/54.

48. Av EU-domstolens praxis framgår det att eftersom omständigheterna i det nationella målet avser anställningsperioder som infaller både före och efter Republikens Österrikes anslutning till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och till Europeiska unionen, kan principen om lika lön för kvinnor och män inte återopas för pensionsförmåner som hänför sig till anställningsperioder före *den 1 januari 1994*.²¹

49. Det framgår av beslutet om hänskjutande att det i 2018 års bestämmelser om justering av pensioner inom ramen för PG 1965 föreskrivs en gradvis avtagande uppräknings inom ramen för vilken ingen uppräknings sker för belopp som överstiger ett visst pensionsbelopp. Av detta följer att klagandena i det nationella målet inte har erhållit full (vad gäller EB och DP) eller nästan full (vad gäller JS) höjning av deras pensioner, med hänsyn till deras belopp som överstiger 4 980 euro per månad, eller belopp som ligger nära detta, till skillnad från pensionärer som uppbär lägre pensioner. De har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att den grupp pensionstagare som erhåller pension med ett belopp som överstiger 4 980 euro per månad till allra största delen består av män, vilka således utsätts för könsdiskriminering.

50. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i vilken mån klagandena i det nationella målet kan återopa principen om lika lön för kvinnor och män för att göra gällande att bestämmelserna i fråga innebär en diskriminering på grund av kön som är förbjuden enligt unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har härvidlag nämnt tre möjliga tolkningar²² och anser att flera argument talar för den tredje tolkningen, enligt vilken den begränsning i tiden av rättsverkan av principen om lika lön som föreskrivs i protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF och artikel 12 i direktiv 2006/54 inte är tillämplig på en sådan årlig justering av pensioner som den som är aktuell i det nationella målet.

51. Jag delar den hänskjutande domstolens bedömning. I detta protokoll föreskrivs att vid tillämpningen av artikel 157 FEUF ska förmåner för arbetstagare på grund av sociala trygghetssystem inte anses som lön om och i den mån förmånerna kan hänföras till anställningstider före den 17 maj 1990.²³ Såsom framgår av EU-domstolens praxis²⁴ ska nämnda protokoll emellertid tolkas mot bakgrund av domen i målet Barber. I detta avseende avsåg det mål som avgjordes genom den domen den omständigheten att en kvinnlig arbetstagare till följd av uppsägning av ekonomiska skäl är berättigad till en pension som börjar utgå omedelbart,

¹⁹ Dom av den 23 oktober 2003, Schönheit och Becker (C-4/02 och C-5/02, EU:C:2003:583, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

²⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 2003, Schönheit och Becker (C-4/02 och C-5/02, EU:C:2003:583, punkt 101 och där angiven rättspraxis).

²¹ Se, analogt, dom av den 12 september 2002, Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480, punkterna 54 och 55). På motsvarande sätt föreskrivs i artikel 12.3 i direktiv 2006/54 att "[f]ör medlemsstater vilkas anslutning ägde rum efter den 17 maj 1990 och som den 1 januari 1994 var parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet skall datumet den 17 maj 1990 ... ersättas med datumet den 1 januari 1994."

²² Se punkterna 28–30 i förevarande förslag till avgörande.

²³ Artikel 12.1 i direktiv 2006/54 har nästan samma lydelse som protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF. I denna bestämmelse anges att "[v]arje bestämmelse som syftar till att genomföra detta kapitel, när det gäller arbetstagare, skall omfatta alla förmåner från företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet som härrör från anställningstiden efter den 17 maj 1990 och skall tillämpas retroaktivt till den dagen". Dessa båda bestämmelser gäller med förbehåll för ett undantag som inte är tillämpligt i sådana mål som de vid den nationella domstolen.

²⁴ Se punkt 47 i detta förslag till avgörande.

medan en manlig arbetstagare i samma ålder i liknande fall endast är berättigad till en pension som börjar utgå vid en senare tidpunkt.²⁵ EU-domstolen slog fast att den direkta effekten av artikel 119 i EEG-fördraget (nu artikel 157 FEUF i ändrad lydelse) inte kan åberopas *till stöd för krav på rätt till pension* med verkan från en tidpunkt som infaller före dagen för denna dom.²⁶

52. I förevarande fall rör de nationella målen emellertid inte kravet på rätt till pension. Klagandena i det nationella målet gick i pension efter den 1 maj 1994 och de har rätt till en pension som de inte har bestritt vad gäller vare sig dagen för kravet eller det ursprungligen fastställda beloppet. De har inte heller ifrågasatt storleken på deras pension i samband med tidigare utbetalningar eller anställningsperioder före den 1 januari 1994.

53. Klagandena i det nationella målet har åberopat principen om lika lön endast i fråga om 2018 års bestämmelser om justering av pensioner. Denna justering gäller endast detta år och har inte retroaktiv verkan. Under dessa omständigheter anser jag att det saknas anledning att begränsa tillämpningen av principen om lika lön för den del av deras rätt till pension som kan hänföras till anställningsperioder efter den 1 januari 1994. Tvärtom kan klagandena i det nationella målet fullt ut åberopa principen om lika lön utan begränsning av denna principis rättsverkan i tiden.

54. Jag föreslår följaktligen att den första frågan ska besvaras så, att protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF och artikel 12 i direktiv 2006/54 ska tolkas så, att den begränsning i tiden av rättsverkan av principen om lika lön för kvinnor och män som föreskrivs i dessa bestämmelser inte är tillämplig på en nationell lagstiftning om förmåner som utbetalats enligt ett företags- eller yrkesbaserat system för social trygghet, i vilka det föreskrivs en årlig justering av pensioner efter den 1 januari 1994, även när den berörda personens anställningsperioder delvis har fullgjorts före den dagen.

B. Den andra tolkningsfrågan

55. Den hänskjutande domstolen vill genom den andra frågan få klarhet i huruvida artikel 157 FEUF och artikel 5 i direktiv 2006/54 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser i vilka det föreskrivs en årlig justering av pensioner för nationella tjänstemän i form av en gradvis avtagande uppräknings inom ramen för vilken ingen uppräknings sker för belopp som överstiger ett visst pensionsbelopp, för det fall dessa bestämmelser missgynnar en betydligt större andel män än kvinnor.

56. Enligt artikel 5 c i direktiv 2006/54 ska det inte förekomma någon direkt eller indirekt könsdiskriminering i företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet i fråga om beräkningen av förmåner som enligt artikel 7.1 a iii i detta direktiv lämnar skydd bland annat vid "ålderdom".²⁷

57. Det ska inledningsvis konstateras att en nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet inte medför någon direkt diskriminering på grund av kön, eftersom den utan åtskillnad är tillämplig på såväl kvinnliga som manliga arbetstagare.

²⁵ Domen Barber, punkt 38.

²⁶ Med förbehåll för ett undantag som inte är tillämpligt i sådana mål som de vid den nationella domstolen.

²⁷ Dom av den 24 september 2020, YS (Tjänstepension till högre tjänstemän) (C-223/19EU:C:2020:753, punkt 41) (nedan kallad domen YS).

58. Vad gäller frågan huruvida en sådan lagstiftning ger upphov till indirekt diskriminering på grund av kön, definieras denna i artikel 2.1 b i direktiv 2006/54 som när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av ett visst kön jämfört med personer av det andra könet, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt kan motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

59. Såsom den hänskjutande domstolen påpekat missgynnas enligt de aktuella bestämmelserna de statliga tjänstemän som erhåller en månatlig pension som överstiger ett visst belopp i förhållande till de tjänstemän vars pension är lägre, eftersom deras pensioner inte har höjts.

60. Med avseende på artikel 2.1 b i direktiv 2006/54 har EU-domstolen slagit fast att personer kan anses vara särskilt missgynnade om det styrks att en nationell lagstiftning missgynnar en betydligt större andel personer av det ena könet än av det andra könet.²⁸ Bedömningen av fakta som ger anledning att anta att det har förekommit indirekt diskriminering är en fråga för de nationella domstolarna i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, vilken, särskilt vad gäller indirekt diskriminering, kan innebära att alla medel, inte bara statistiska bevis, används för att fastställa att det är fråga om indirekt diskriminering.²⁹ Det ankommer således på den nationella domstolen att bedöma om den statistik som åberopas är tillförlitlig och kan beaktas, det vill säga att den inte är uttryck för rent slumpmässiga eller konjunkturbetonade företeelser och att den är tillräckligt signifikant.³⁰

61. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende anfört att det, på grundval av Bundesverwaltungsgerichts (Federala högsta förvaltningsdomstolen) konstateranden avseende målen rörande EB och DP, inte är uteslutet att de statistiska villkoren för indirekt könsdiskriminering är uppfyllda. För det fall den hänskjutande domstolen skulle komma fram till att de aktuella bestämmelserna missgynnar en betydligt större andel män än kvinnor, ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva i vilken mån en sådan skillnad i behandling ändå kan motiveras av sakliga skäl som helt saknar samband med diskriminering på grund av kön, såsom framgår av artikel 2.1 b i direktiv 2006/54.

62. Enligt EU-domstolens praxis är detta särskilt fallet om de valda medlen svarar mot ett legitimt socialpolitiskt mål, är ägnade att uppnå det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen och är nödvändiga för att uppnå detta mål, varvid det ska preciseras att de endast kan anses vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om de verkligen tillgodoser behovet av att uppnå målet och genomförs på ett sammanhängande och systematiskt sätt.³¹ Det åligger medlemsstaten, som har infört den förmodat diskriminerande bestämmelsen, att visa att bestämmelsen syftar till att uppnå ett berättigat socialpolitiskt mål, att detta mål helt saknar samband med diskriminering på grund av kön och att den skäligen kunnat anse att de medel som valts var ägnade att uppnå målet i fråga.³² EU-domstolen har även slagit fast att medlemsstaterna har stort utrymme för eget skön när de väljer åtgärder för att förverkliga målen för sin social- och sysselsättningspolitik.³³

²⁸ Domen YS, punkt 49 och där angiven rättspraxis.

²⁹ Domen YS, punkt 50 och där angiven rättspraxis.

³⁰ Domen YS, punkt 51 och där angiven rättspraxis. Jag vill understryka att dessa statistiska bevis endast har ett relativt värde och inte kan förstås som en absolut referens för att fastställa att personer av det ena könet särskilt har missgynnats i förhållande till personer av det andra könet.

³¹ Domen YS, punkt 56 och där angiven rättspraxis.

³² Dom av den 17 juli 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

³³ Domen YS, punkt 57 och där angiven rättspraxis.

63. Av EU-domstolens praxis framgår även följande. Det ankommer visserligen i slutändan på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i målet och att tolka den nationella lagstiftningen, att avgöra om och i vilken utsträckning den aktuella lagbestämmelsen är motiverad av sakliga skäl. EU-domstolen, som ska ge de nationella domstolarna användbara svar inom ramen för ett förhandsavgörande, är emellertid behörig att ge anvisningar, på grundval av handlingarna i det nationella målet samt de yttranden som avgetts till den, som är ägnade att göra det möjligt för den nationella domstolen att avgöra målet.³⁴

64. I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande och av den österrikiska regeringens skriftliga yttrande att de aktuella bestämmelserna, förutom målet att bibehålla pensionstagarnas köpkraft, föreskriver ett mål med en ”sociala komponent”, i den meningen att den ökning vad gäller år 2018 som överstiger de genomsnittliga kostnaderna för dagligvaror (livsmedel och bostad) särskilt drabbade pensionerade tjänstemän som erhöll låga pensioner. Den särskilda justering av pensioner som infördes genom dessa bestämmelser var avsedd att kompensera den särskilda förlusten för köpkraft för lägre och genomsnittliga inkomster genom en större justering än den som normalt föreskrivs i 108h § ASVG. Enligt den österrikiska regeringen skulle dessutom en gradvis avtagande uppräknings av pensionerna inom ramen för vilken ingen uppräknings sker för belopp som överstiger ett visst pensionsbelopp ha gjort det möjligt för pensionssystem för tjänstemän, som inte finansieras genom avgifter utan genom statliga medel, att göra besparingar.³⁵ De aktuella bestämmelserna präglas således av en hållbar finansiering av förmånerna och av generationsmässig rättvisa.

65. EU-domstolen har i det avseendet slagit fast att om könsdiskriminering inte kan motiveras av budgethänsyn kan målen att säkerställa en *hållbar finansiering av ålderspensionssystemet och att minska skillnaden i de statliga pensionsnivåerna*, med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har, anses utgöra legitima socialpolitiska mål som helt saknar samband med diskriminering på grund av kön.³⁶

66. Under dessa omständigheter ska de aktuella bestämmelserna anses vara objektivt motiverade av berättigade mål i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktiv 2006/54.

67. I förevarande fall förefaller de aktuella bestämmelserna, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra i detta avseende, kunna eftersträva sådana mål. De besparingar som gjordes på grund av att de högsta pensionerna inte hade justerats har nämligen gjort det möjligt att räkna upp mer modesta pensioner samtidigt som staten har gjort budgetbesparingar, vilka syftar till att garantera finansieringen av offentliganställdas pensioner på lång sikt.³⁷

68. Vidare påverkar, såsom kommissionen har påpekat, en värdesäkring av pensionerna med inflationstakten inte i sig skillnaderna mellan de olika pensionerna och skillnaden mellan dessa består i matematiskt hänseende. Den nationella lagstiftarens vilja att stärka skyddet för pensioner med ett lägre belopp från inflationseffekter är emellertid ett godtagbart socialpolitiskt mål, eftersom prisökningarna snarare påverkar levnadsstandarden för de personer som uppbär

³⁴ Se, för ett liknande sammanhang, domen YS, punkt 58 och där angiven rättspraxis.

³⁵ I sitt skriftliga yttrande har DP bestritt att dessa mål utgör grunden för den aktuella lagstiftningen.

³⁶ Domen YS, punkterna 60 och 61. Se även dom av den 21 januari 2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, punkt 38).

³⁷ Se, i detta avseende, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet NK (Tjänstepension till högre tjänstemän) (C-223/19, EU:C:2020:356, punkt 79), enligt vilket den nationella lagstiftaren verkar genomföra målet att avlasta statsfinanserna på ett omfattande och systematiskt sätt.

pension med ett lågt belopp. I förevarande fall avser den aktuella lagstiftningen endast förmåner vars belopp överstiger ett visst tröskelbelopp, och den får därigenom till följd att dessa förmåner anpassas till nivån för lägre pensioner.³⁸

69. Denna lagstiftning förefaller inte medföra åtgärder som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen, bland annat eftersom de begränsningar av pensionshöjningen som föreskrivs i 711 § ASVG fastställs i förhållande till storleken på de utbetalade förmånerna.³⁹

70. Mot bakgrund av de argument som framförts av den hänskjutande domstolen ska det prövas huruvida sådana bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet har genomförts på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

71. Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att de aktuella bestämmelserna är begränsade till pensionstagare, trots att det finns anpassade socialpolitiska verktyg, såsom progressiva skattesatser för inkomster eller stödåtgärder som finansieras genom skatt. Jag anser emellertid att den omständigheten att det finns andra socialpolitiska verktyg inte kan frånta en medlemsstat möjligheten att justera anpassningen av pensionsbeloppen. Inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning ska medlemsstaten ha möjlighet att använda dessa olika medel, tillsammans eller var för sig, för att uppnå ett berättigat socialpolitiskt mål.

72. För det andra har den hänskjutande domstolen understrukt att även om de pensioner som betalas ut enligt systemen för social trygghet baseras på principen om finansiering genom avgifter och ska betalas av ett socialförsäkringsorgan, så betalas de avgifter som betalas in av tjänstemän i aktiv tjänst inte till pensionsförsäkringssystemets kassa utan till statsbudgeten. Enligt min mening innebär denna skillnad i rättsligt hänseende mellan tjänstemän och personer som betalar in avgifter till ett system för social trygghet inte att tjänstemännens pensioner nödvändigtvis ska uppräknas på ett enhetligt sätt i förhållande till inflationen. Hållbar finansiering av pensioner och minskning av skillnaden mellan pensionerna, som är legitima socialpolitiska mål som helt saknar samband med diskriminering på grund av kön, kan nämligen tillämpas såväl på ett av staten finansierat pensionssystem som på ett system som bygger på avgifter som betalas till ett socialförsäkringsorgan.

73. För det tredje har den hänskjutande domstolen påpekat att om den nationella lagstiftaren i betydande mån har anpassat tjänstemännens pensioner för år 2018, har den underlåtit att vidta en sådan åtgärd för ”social kompensation” för tjänstemän i aktiv tjänst, för vilka ingen gradvis avtagande höjning tillämpades vid justeringen av lönerna för år 2018. Jag anser emellertid att man vid prövningen av huruvida de medel som valts för att uppnå ett berättigat socialpolitiskt mål har genomförts på ett sammanhängande och systematiskt sätt ska hänföra sig till den berörda gruppen, det vill säga till gruppen pensionerade tjänstemän. I detta avseende ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de aktuella bestämmelserna, såsom den österrikiska regeringen har gjort gällande, är tillämpliga på samma sätt på alla personer som uppbär statlig pension. Om så inte är fallet, förefaller bestämmelserna inte vara sammanhängande i detta avseende. Om så är fallet omfattas skillnaden mellan tjänstemännens pensioner och lönen för tjänstemän i aktiv tjänst enligt min mening inte av tillämpningsområdet för artikel 5 i direktiv 2006/54, som endast syftar till att förbjuda direkt eller indirekt diskriminering på grund av kön i företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet.

³⁸ Se, för ett liknande resonemang, domen YS, punkt 63.

³⁹ Se, för ett liknande resonemang, domen YS, punkt 65.

74. För det fjärde har den hänskjutande domstolen gjort gällande att den nationella lagstiftaren endast har ingripit inom ramen för det företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet som är tillämpligt på tjänstemän, och samtidigt avstått från jämförbara ingripanden i andra företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet, till exempel privata sådana. Vad beträffar detta argument anser jag att det inte heller omfattas av tillämpningsområdet för artikel 5 i direktiv 2006/54. Det ska nämligen prövas om principen om lika lön för kvinnor och män har iakttagits vad gäller det aktuella företags- eller yrkesbaserade systemet för social trygghet och system av samma slag. Genomförandet av denna princip förutsätter inte att den nationella lagstiftningen tillämpas på samma sätt på alla företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet i medlemsstaten, inbegripet dem som inte omfattas av artikel 2.1 f i direktiv 2006/54.

75. För det femte har den hänskjutande domstolen angett att för en av klagandena i det nationella målet har hans pension, efter ikraftträdandet av den aktuella lagstiftningen, minskat med 25 procent jämfört med en korrekt kompensation för inflationen sedan han gått i pension. Klagandena i det nationella målet har, i egenskap av tjänstemän som är bundna till sin arbetsgivare genom ett offentligrättsligt anställningsförhållande, i sina skriftliga yttranden gjort gällande att den avgörande omständigheten är att de har utfört ett arbete som motsvarar en lön som numera har sänkts i efterhand. Jag anser emellertid att denna situation omfattas av nationell rätt och den socialpolitik som medlemsstaten avser att föra. Unionsrätten kräver nämligen inte att pensionsbeloppet följer inflationen och förblir stabilt i fast valuta. Vad särskilt gäller artikel 157 FEUF och direktiv 2006/54, vars tolkning har begärts, föreskrivs i dessa bestämmelser endast att principen om likabehandling av kvinnor och män ska tillämpas, inom ramen för vilken, såsom angetts ovan, minskningen av skillnaden mellan pensioner som finansieras av staten utgör ett legitimt socialpolitiskt mål och inom ramen för vilken medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

76. Rent allmänt anser jag att dessa fem första argument som den hänskjutande domstolen har anfört omfattas av eventuella begränsningar av en medlemsstats handlingsfrihet på det socialpolitiska området. De rör inte i sig principen om likabehandling i företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2006/54, enligt vilken likabehandling av kvinnor och män ska säkerställas inom ramen för ett sådant system.

77. Slutligen vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om det utgör ett berättigat mål i den mening som avses i artikel 157.4 FEUF att gynna kvinnor i fråga om uppräknings av pensioner på grund av att de historiskt missgynnats i arbetslivet. Det ska i detta hänseende erinras om att denna bestämmelse enligt EU-domstolens praxis inte är tillämplig på en nationell lagstiftning om denna endast ger kvinnor en högre pension, utan att avhjälpa de problem som kvinnor kan möta under sina yrkeskarriärer och denna höjning förefaller således inte kunna kompensera för de nackdelar som kvinnor utsätts för genom att hjälpa dem i karriären och således i praktiken säkerställa full jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.⁴⁰

78. Av detta följer enligt min mening – dock med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att företa – att sådana bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet har genomförts på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

⁴⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (pensionstillägg för mödrar) (C-450/18, EU:C:2019:1075, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

79. Sammanfattningsvis skulle jag vilja understryka, såsom den hänskjutande domstolen har nämnt i sin andra tolkningsfråga, att den omständigheten att det statistiskt sett finns betydligt fler män i gruppen pensionstagare som erhåller högre pensioner är en följd av att kvinnor missgynnas i yrkeslivet i förhållande till män. Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensionsbelopp är nämligen historiskt sett en följd av skillnaderna i den professionella banan. Enligt min mening har tillämpningen av principen om likabehandling i företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet, såsom föreskrivs i artikel 157 FEUF och direktiv 2006/54, inte till syfte att uppnå att denna skillnad i behandling ska bestå, genom att en situation som är betydligt fördelaktigare för män bevaras. Av detta följer att de krav som ställs för att en eventuell indirekt diskriminering på grund av kön kan anses som motiverad är lägre i motsvarande mån.⁴¹

80. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 157 FEUF och artikel 5 i direktiv 2006/54 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver en årlig justering av pensionerna för nationella tjänstemän i form av en gradvis avtagande uppräknings inom ramen för vilken ingen uppräknings sker för belopp som överstiger ett visst pensionsbelopp, för det fall denna lagstiftning missgynnar en betydligt större andel män än kvinnor, förutsatt att nämnda lagstiftning är motiverad av sakliga skäl som helt saknar samband med diskriminering på grund av kön.

V. Förslag till avgörande

81. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) på följande sätt:

- 1) Protokoll (nr 33) om artikel 157 FEUF och artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet ska tolkas så, att den begränsning i tiden av rättsverkan av principen om lika lön för kvinnor och män som föreskrivs i dessa bestämmelser inte är tillämplig på en nationell lagstiftning om förmåner som utbetalas enligt ett företags- eller yrkesbaserat system för social trygghet, i vilken det föreskrivs en årlig justering av pensioner efter den 1 januari 1994, inbegripet när den berörda personens anställningsperioder delvis fullgjorts före detta datum.
- 2) Artikel 157 FEUF och artikel 5 i direktiv 2006/54 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver en årlig justering av pensionerna för nationella tjänstemän i form av en gradvis avtagande uppräknings inom ramen för vilken ingen uppräknings sker för belopp som överstiger ett visst pensionsbelopp, för det fall denna lagstiftning missgynnar en betydligt större andel män än kvinnor, förutsatt att nämnda lagstiftning är motiverad av sakliga skäl som helt saknar samband med diskriminering på grund av kön.

⁴¹ Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet NK (Tjänstepension till högre tjänstemän) (C-223/19, EU:C:2020:356, punkt 76).