

Дело C-405/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

28 август 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Verwaltungsgerichtshof (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

31 юли 2020 г.

Жалбоподатели в производствата по ревизионно обжалване:

EB

JS

DP

Ответен държавен орган:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und
Bergbau (BVAEB)

Предмет на главното производство

Оспорване на определянето на размера на пенсията въз основа на твърдяна
дискриминационна разпоредба за адаптиране на пенсиите

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза; член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

1. Следва ли ограничението на прилагането във времето на изискването за
равно третиране на мъже и жени съгласно решение Barber, C-262/88, както и

съгласно Протокол № 33 относно член 157ДФЕС и член 12 от Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (наричана по-нататък „Директива 2006/54/ЕО“) да се тълкува в смисъл, че е законосъобразно получаващо пенсия лице (от Австрия) да не може или да може само (частично) да се позове на принципа на равно третиране за частта от правото на пенсия, която се отнася до периоди на заетост след 1 януари 1994 г., за да претендира, че е дискриминирано от разпоредби относно предвиденото за 2018 г. адаптиране на пенсиите на държавните служители като приложеното в главните производства?

2. Следва ли изискването за равно третиране на мъже и жени (съгласно член 157ДФЕС във връзка с член 5 от Директива 2006/54/ЕО) да се тълкува в смисъл, че непряка дискриминация като евентуално произтичащата от приложимите в главните производства разпоредби относно адаптирането на пенсиите през 2018 г. е обоснована и като се вземат предвид предприети по-рано подобни мерки и причинените от тяхното кумулативно действие значителни загуби, в сравнение с адаптиране поради инфлацията на реалната стойност на пенсиите (в конкретния случай 25 %), и по специално

- за предотвратяването на (възникваща при периодично адаптиране с единна ставка) драстична разлика между по-високите и по-ниските пенсии, въпреки че тази разлика би била чисто номинална и съотношението на стойностите би останало непроменено,
- за реализирането на общ „социален аспект“ като повишаването на покупателната способност на получателите на по-ниски пенсии, въпреки че: а) тази цел може да бъде постигната и без ограничение на адаптирането на по-високите пенсии; и б) законодателят не предвижда подобна мярка по същия начин за повишаването на покупателната способност при адаптиране поради инфлация на по-ниските заплати на държавните служители (за сметка на адаптирането на по-високи заплати) и също така не е приел разпоредба за подобна намеса в адаптирането на стойността на пенсиите от други професионални социалноосигурителни схеми (без участие на държавата), с цел да бъде постигнато повишаване на покупателната способност на по-ниските пенсии (за сметка на адаптирането на по-високи пенсии),
- за запазването и финансирането на „схемата“, въпреки че пенсиите на държавните служители не се дължат от осигурителен институт, организиран по подобие на осигурителна схема, финансирана от вноски, а от федералното правителство като работодател на пенсионирани държавни служители като възнаграждение за извършена работа, така че в крайна сметка решаващо значение имат само съображения от бюджетен характер, а не запазването или финансирането на схемата,

- тъй като формира самостоятелно основание или (преди това) изначално изключва възможността да се приеме, че е налице непряка дискриминация, основана на пола по смисъла на Директива 2006/54/ЕО в ущърб на мъжете, когато статистически значително по-високата степен на засегнатост на мъжете от групата на получателите на по-високи пенсии трябва да се квалифицира като последица от по-специално обичайната в миналото липса на равни възможности за жените в областта на заетостта и професиите, или
- тъй като разпоредбата е допустима като позитивна мярка по смисъла на член 157, параграф 4 ДФЕС?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Член 157 ДФЕС

Протокол (№ 33) относно член 157 от Договора за функционирането на Европейския съюз

Споразумение за Европейското икономическо пространство, членове 6 и 69

Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите, членове 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12; съображения 14, 17 и 18

Цитирани разпоредби на националното право и цитирани парламентарни документи

Pensionsgesetz 1965 (Закон за пенсиите от 1965 г.), член 41

Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Общ закон за социалното осигуряване), членове 108f, 108h и 711

Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 (Закон за хармонизиране на пенсиите от 2004 г.), както и парламентарни документи (RV 653 BlgNR 22. GP)

Pensionsanpassungsgesetz 2018 (Закон за коригиране на пенсиите от 2018 г.), както и парламентарни документи (RV 1767 BlgNR 25.GP)

Кратко представяне на фактите и производствата

- 1 Жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване са в публичноправно пенсионно правоотношение с федералната държава и получават пенсии съгласно Pensionsgesetz 1965 (наричан по-нататък „PG 1965“).

- 2 Жалбоподателят в производството по ревизионно обжалване, заведено под № Ro 2019/12/0005, е роден на 5 февруари 1940 г. и е пенсиониран на 31 август 2000 г. През 2017 г. той получава брутна пенсия в размер на 6 872,43 EUR на месец. Жалбоподателят в производството по ревизионно обжалване, заведено под № Ra 2019/12/0006, е роден на 28 юли 1948 г. и е пенсиониран на 30 ноември 2013 г. През 2017 г. той получава брутна пенсия в размер на 4 676,48 EUR на месец. Жалбоподателят в производството по ревизионно обжалване, заведено под № Ra 2019/12/0054, е роден на 11 януари 1941 г. и е пенсиониран на 1 март 2006 г. През 2017 г. той получава брутна пенсия в размер на 5 713,22 EUR на месец.
- 3 Всеки от жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване иска да бъде определен с решение размерът на неговата пенсия от 1 януари 2018 г. В това отношение с издадените на жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване решения по дело Ro 2019/12/0005 и по дело Ra 2019/12/0054 е установено, че размерът на пенсията за 2018 г. не следва да бъде коригиран, тъй като пенсията надвишава сумата от 4 980 EUR на месец, която е предвидена като максимален размер за корекция. С постановеното спрямо жалбоподателя в производството по ревизионно обжалване решение по дело Ra 2019/12/0006 размерът на пенсията е определен, като е увеличен с 0,2989%.
- 4 Жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване обжалват тези решения на основание, че приложимата за тях разпоредба относно адаптирането на пенсиите през 2018 г. противоречи на правото на Съюза поради непряка дискриминация, основана на пола. Срещу решенията по същество на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия, наричан по-нататък „BVwG“) по трите производства са подадени ревизионни жалби, производствата по които понастоящем са висящи пред запитващата юрисдикция.
- 5 В основата на делото са залегнали промените в законодателството, които са описани от запитващата юрисдикция, както следва: по време на действието на Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 г. в австрийското осигурително право (и в правото в областта на пенсиите на държавните служители) се въвежда нова уредба на реда и условията за годишно адаптиране на пенсиите. С общата разпоредба на член 108h от Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (наричан по-нататък „ASVG“) законодателят предвижда, че размерът на пенсиите се коригира задължително всяка година в зависимост от размера на инфлация. Целта на разпоредбата е била пенсиите да бъдат съобразени с развитието на потребителските цени и по този начин да се осигури запазването на покупателната способност на пенсионерите през целия референтен период.
- 6 Жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване не получават пенсии съгласно ASVG, а съгласно PG 1965, уреждащ пенсиите на държавни служители, които са родени преди 1955 г. и са били назначени по

публичноправно служебно правоотношение най-късно до 2005 г., като впоследствие са пенсионирани.

- 7 До влизането в сила на първия Budgetbegleitgesetz 1997 (Закона за бюджета за 1997 г.) PG 1965 урежда периодичното адаптиране на стойността на пенсиите (на държавните служители) по такъв начин, че пенсиите се увеличават в степента, в която се увеличават заплатите на държавните служители. От влизането в сила на първия Budgetbegleitgesetz 1997 адаптирането на пенсиите на държавните служители се урежда по такъв начин, че член 41 от PG 1965 г. препраща към разпоредбите на ASVG. Съгласно действащата редакция на член 41, параграф 2 от PG 1965 това препращане към ASVG е формулирано, като се разпорежда пенсиите съгласно PG 1965 „да бъдат коригирани едновременно и в същата степен като пенсиите по задължителното пенсионно осигуряване“. Член 41, параграф 4 от PG 1965 постановява, че се прилага специалната разпоредба, отнасяща се до адаптирането на пенсиите през 2018 г.
- 8 От парламентарните документи към нормативните разпоредби на Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 относно редовното адаптиране на пенсиите съгласно ASVG следва, че трябва да се въведе схема, основана на принципа, че адаптирането на стойността на всички пенсии, която е предвидена с цел отчитане на инфлацията, се извършва всяка година автоматично в степента, в която са се увеличили потребителските цени. Освен това от документите следва, че в това отношение става дума за обща трайно установена разпоредба, която обаче не изключва възможността в отделни години законодателят да я дерогира чрез ограничени по обхват изключения. През следващите години законодателят многократно се отклонява от описаната, установена през 2004 г. обща нормативна система на адаптирането на пенсиите на ASVG и предвижда отделни дерогации от адаптирането на пенсиите, което по принцип се основава на процента на инфлация, по такъв начин, че в отделни години увеличението на пенсиите — определено съобразно размера на пенсията — е по-ниско, в някои години е процентуално намалено (независимо от размера на пенсията), а в някои години изобщо не е налице.
- 9 За 2018 г. с Pensionsanpassungsgesetz 2018 (наричан по-нататък „PAG 2018“) законодателят предвижда такава отделна дерогация, като определя размера на корекцията на пенсиите регресивно в зависимост от размера на пенсията, изключва изцяло адаптирането за пенсии в размер над 4 980 EUR и урежда адаптирането за пенсии в размер от 3 355 EUR до 4 989 EUR чрез линейно намаляващ процент от 1,6 % до 0 % (член 711 от ASVG).

Основни доводи на страните в главното производство

- 10 В жалбите си до BVwG жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване посочват, че от 1995 г. приложимото за тях право в областта на

възнагражденията и пенсиите става все по-неблагоприятно. Те считат, че от 31 декември 1998 г. размерът на пенсиите вече не се адаптира едновременно с развитието на заплатите (както е предвидено в член 41, параграф 2 от PG 1965 в приложимата дотогава версия), а в съответствие с коефициент на корекция, който по същество отразява развитието на покупателната способност.

- 11 За да онагледят неблагоприятните последици, които са претърпели през последните няколко години при периодичното адаптиране на размера на техните пенсии, жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване изброяват всяка от разпоредбите за адаптиране на пенсиите, приети съответно от 2001 до 2017 г. Съгласно тези разпоредби в периода 2001—2012 г. пенсиите са адаптирани по такъв начин, че корекцията за по-високи пенсии (в сравнение с тази за по-ниски пенсии) е осъществена само в по-малка степен или само със сума в определен размер, и че дори в годините, в които пенсиите били коригирани без разграничение според размера на пенсията, увеличението било значително под предвидения по принцип коефициент на корекция.
- 12 През 2018 г. започнала да се прилага спорната разпоредба, която за двама от жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване довела до изключване на адаптирането на пенсиите, а за третия до адаптиране на пенсията в значително по-малък размер.
- 13 Приетата с PAG 2018 разпоредба довела до недопустима съгласно правото на Съюза непряка дискриминация въз основа на пола. Като доказателство за това въздействие на разпоредбата жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване представят статистически анализ, който разделя получателите на пенсиите и обезщетенията, спрямо които се прилага PG 1965, според пола и размера на пенсията. Съгласно него в категорията на получателите на пенсии в размер над 4 980 EUR имало общо 8 417 мъже и само 1 086 жени (общо съотношение: 1:7,7). Ако се разглеждат само пенсиите (тоест без лицата, които получават обезщетения), в тази категория пенсии имало 8 417 мъже и 1040 жени (съотношение 1:8).
- 14 И в трите производства BVwG излага доводи срещу твърдението за наличие на противоречаща на правото на Съюза основана на пола дискриминация, като първо установява, че констатациите на Съда в решение от 20 октомври 2011 г., Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675), не са относими към настоящата хипотеза, тъй като в настоящия случай нямало дискриминация в областта на „минималните пенсии“, а поставяне в неблагоприятното положение въз основано на пола на получатели на „по-високи пенсии“, за които трябва да се приложи „друг критерий“. Освен това той установява, че „по-доброто положение на дадена група“, когато е свързано с неблагоприятно положение при увеличаването на размера на плащанията, не можело да доведе до дискриминация.

- 15 Ответникът твърди, че разпоредбата на PAG 2018, е насочена и към „социален аспект“.
- 16 Според него това се доказва от обстоятелството, че през последните десетилетия почти не били вземани решения за линейни корекции на пенсиите, които да са довели до процентно увеличение на пенсиите в същата степен. От 2006 г. насам пенсиите били увеличени със същия процент само през годините 2013-а, 2014-а, 2015-а и 2017-а. През всички други години имало адаптиране на пенсиите съобразно социалното положение в полза на по-ниските пенсии. Според ответника, ако всяка година се следвал принципът, пенсиите да бъдат адаптирани с един и същи процент, независимо от разликите в размера им, тогава много скоро би възникнала необоснована разлика.
- 17 Следователно било разбираемо както от гледна точка на запазване на покупателната способност, така и на социалния баланс, че законодателят предприема нормативни мерки, като предоставя облекчения на лица с ниски доходи и като не вижда необходимост от повишаване на покупателната способност по отношение при по-високите пенсии. Очевидно било, че при много високи пенсии може да се извърши адаптиране в по-нисък размер, отколкото при пенсии с по-нисък размер, без по този начин да бъде застрашена стойността на (все още доста над средната) пенсия, съответно на постигнатия вече жизнен стандарт. Свободата на действие при изтъкването на социални аспекти в този случай била още по-голяма, доколкото много високите пенсии се покриват от вноски в много по-малка степен от ниските пенсии, така че в тези случаи трябвало да се обърне внимание „не толкова на принципа на адекватност, а на принципа на осигуряване“. Получаващо пенсия лице обаче можело „при всички случаи да се счита за адекватно осигурено и“ когато неговата пенсия, „която надвишава максималната пенсия по ASVG с един и половина пъти“, не била коригирана в същата степен както ниските и средните по размер пенсии.
- 18 При високи пенсии адаптирането в по-ниска степен е не само разумно, но направо е необходимо като социална компенсация за получаването на особено високо пенсионно обезщетение. Избраната от законодателя по отношение на адаптирането на пенсиите през 2018 г. етажна прогресия, която се основава на социални аспекти, е мотивирана с обстоятелството, че от увеличаващите се над средното ниво разходи за храна и издръжка са засегнати именно ниски и средни по размер пенсии.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

Първи преюдициален въпрос

- 19 Обстоятелството, че спорното адаптиране на пенсиите (поне що се отнася до пенсионирани федерални държавни служители) трябва да се квалифицира

като „заплащане“ и представлява обезщетение по силата на „професионална социалноосигурителна схема“ по смисъла на тези понятия съгласно правото на Съюза, е от значение за главното производство, доколкото прилагането във времето на принципа на равно третиране на мъжете и жените по отношение на обезщетения по силата на професионална социалноосигурителна схема е ограничено с решение от 7 май 1990 г., Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). В това отношение трябва да се изясни приложимостта на това ограничение (и евентуално видът на последиците от него) за приложимата в главното производство разпоредба за адаптиране на пенсиите.

- 20 Съдът е квалифицирал пенсии на държавни служители съгласно разпоредбите на отделни държави членки като „заплащане“ по смисъла на член 157 ДФЕС, както и като обезщетения „по силата на професионална социалноосигурителна схема“ по смисъла на Директива 2006/54/ЕО (съответно на предходната уредба в Директива 86/378/ЕИО).
- 21 С решение от 21 януари 2015 г., Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, т. 23) Съдът вече е квалифицирал пенсии на австрийски федерални държавни служители съгласно РГ 1965 като заплащане по смисъла на член 157, параграф 2 ДФЕС. Освен това, в решение от 16 юни 2016 г., Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, т. 27—29) Съдът е постановил, че тези пенсии следва да се квалифицират като обезщетения по силата на професионална социалноосигурителна схема по смисъла на дефинициите на Директива 2006/54/ЕО. От посоченото следва, че получаваните от жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване пенсии попадат в обхвата на понятието за заплащане по член 157 ДФЕС и следва да се считат за обезщетения по силата на професионална социалноосигурителна схема по смисъла на Протокол № 33 към член 157 ДФЕС, както и на втората глава от Директива 2006/54/ЕО.
- 22 Протокол № 33 към член 157 ДФЕС, както и член 12 от Директива 2006/54/ЕО предвиждат за обезщетения по силата на професионална социалноосигурителна схема ограничение във времето на изискването за равно третиране на мъжете и жените. Това ограничение се дължи на постановеното в решение Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) ограничение на действието във времето на това решение.
- 23 Освен това, за тези държави членки, които — като Австрия — са се присъединили към Европейското икономическо пространство на 1 януари 1994 г., Съдът е постановил, че съгласно членове 6 и 69 от Споразумението за Европейското икономическо пространство това Споразумение, що се отнася до прилагането му във времето към пенсии съгласно професионална социалноосигурителна схема, следва да се тълкува в светлината на решение Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). Последицата от това е, че не може да се прави позоваване на принципа на равното третиране на мъже и жени „за пенсионни обезщетения за периоди на служба преди 1 януари 1994 г.“

(решение от 12 септември 2002 г., Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, т. 55).
Понастоящем същото заключение следва от член 12, параграф 3 от Директива 2006/54/ЕО.

- 24 Ето защо поне по отношение на правото на пенсия по същество, както и на първоначалния му размер (който косвено зависи и от периодите на заетост), запитващата юрисдикция няма съмнения, че получаващите пенсия лица могат да се позовават на изискването за равно третиране на мъжете и жените, само доколкото претендират обезщетения, отнасящи се до периоди на заетост след 1 януари 1994 г.
- 25 Необходимо е обаче да се изясни дали и в каква степен ограничението във времето се отразява и на възможността на жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване да се позоват на изискването за равно третиране на мъжете и жените по отношение на адаптирането на пенсиите през 2018 г.
- 26 Има три възможни отговора на този въпрос. От една страна е възможно адаптирането на пенсиите да се разглежда като част от обезщетението, която се отнася към периоди на заетост преди 1 януари 1994 г., така че позоваването на принципа на равно третиране по член 157 ДФЕС и Директива 2006/54/ЕО да е напълно изключено за жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване. Този вариант на тълкуване обаче се оборва както от направените в решенията Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833) и Neath (C-152/91, EU:C:1993:949) разяснения, така и от съдържащата се в Протокол № 33 формулировка „ако и доколкото“, която изглежда ограничава действието на ограничението във времето върху продължителността на периодите на заетост преди референтната дата.
- 27 Посоченото е в подкрепа на втора възможност за тълкуване, съгласно която прослужените периоди на заетост изключват възможността за позоваване на принципа на равно третиране във връзка с правото на пенсия, само доколкото тези периоди са преди референтната дата. Този втори вариант на тълкуване може да доведе до необходимостта при адаптирането на пенсиите за всеки жалбоподател в производствата по ревизионно обжалване да се определи дялът на периодите му на заетост след 1 януари 1994 г. спрямо всичките му периоди на заетост и само по отношение на този дял да се допусне адаптиране на пенсиите по недискриминационен начин.
- 28 Трети възможен вариант на тълкуване би бил в смисъл, че ограничението във времето на приетия въз основа на решение Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) Протокол № 33 (и съгласно член 12 от Директива 2006/54/ЕО) изначално не е приложимо за части от обезщетението като ежегодно извършваното адаптиране на пенсиите. Според запитващата юрисдикция в подкрепа на този вариант са следните съображения:

- 29 Жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване се позовават на принципа на равно третиране не за да оспорват началото на обезщетението — което зависи от периодите на заетост — и изчисляването първоначалния размер на пенсионното обезщетение сами по себе си, а искат равно третиране по отношение на ежегодно (отново) извършваната корекция в претенцията. Съгласно националната правна уредба критерий за годишното адаптиране на пенсиите не са определени периоди на заетост, а адаптирането следва да се извърши независимо дали се отнася до получаващи пенсия лица с периоди на заетост преди 1994 г. или след 1994 г.
- 30 Ето защо за запитващата юрисдикция поначало е спорно дали обезщетението за адаптирането на пенсиите по смисъла на Протокол № 33 трябва да се разглежда като обезщетение, което може да се „отнася[...]“ до определени периоди на заетост.
- 31 Довод срещу приложимостта на въведеното с решение Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) и утвърденото с Протокол № 33 (както и член 12 от Директива 2006/54/ЕО) ограничение във времето е неговата цел. Съдът предприема това ограничение във времето от съображения, свързани с оправданите правни очаквания. Приложимостта на ограничението във времето на принципа на равно третиране към спорното в главното производство адаптиране на пенсиите не би могла да се изведе и от досегашната практика на Съда. Решенията, в които по-конкретно се прилага ограничението във времето по смисъла на решение Barber и на Протокола към член 157 ДФЕС, се отнасят до положения, в които е налице спор относно произтичащи от национални разпоредби права, които нормативно са свързани с наличието на периоди на заетост или референтни периоди, тоест които поставят дадено обезщетение в зависимост от условието да са налице определени периоди на заетост (вж. само решения от 6 октомври 1993 г., Ten Oever, C-109/91, EU:C:1993:833, т. 3; от 22 декември 1993 г., Neath, C-152/91, EU:C:1993:949, т. 3—5; от 12 септември 2002 г., Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, т. 13; от 23 октомври 2003 г., Schönheit и Becker, C-4/01 и C-5/02, EU:C:2003:583, т. 17 и 20).
- 32 В решение от 28 септември 1994 г., Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348) Съдът е трябвало да се произнесе по въпроса доколко установеното в решение Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) ограничение във времето е приложимо за обезщетения, които „не зависят от продължителността на действителния период на заетост“. По този въпрос той постановява, че по отношение на обезщетение, което „се основава само на обстоятелството, че към момента на събитието, което го поражда, е налице трудово правоотношение“, и което „не зависи от продължителността на предходни периоди на заетост“, ограничението на действието във времето на решение Barber „се прилага само за случаите, в които това събитие е настъпило преди 17 май 1990 г.“ (вж. т. 57—60 от това решение).

- 33 Въз основа на тази практика на Съда за запитващата юрисдикция са налице основания да приеме, че ограничението във времето не е приложимо и по отношение на адаптирането на пенсиите през 2018 г.

Втори преюдициален въпрос

- 34 От постоянната практика на Съда следва по-конкретно че е налице непряка дискриминация, основана на пола, когато прилагането на национална мярка, макар и формулирана неутрално, всъщност поставя в неблагоприятно положение много засегнати лица от единия пол, отколкото от другия пол. Подобна мярка е съвместима с принципа на равно третиране само при условие че породеното от нея различно третиране между двете категории лица бъде обосновано от обективни фактори, които не са свързани с каквато и да е дискриминация, основана на пола (вж. решение Brachner, C- 123/10, EU:C:2011:675, т. 56, и от 17 юли 2014 г., Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, т. 41).
- 35 От член 41, параграф 4 от PG 1965 (във връзка с членове 108h и § 711 ASVG) следва, че пенсиониранияте федерални държавни служители, които получават брутна месечна пенсия над определен размер, са поставени в по-неблагоприятно положение по отношение на годишната корекция на пенсията поради инфлация в сравнение с тези, чиято пенсия е по-ниска, тъй като — за разлика от получателите на по-ниски пенсии — такава индексация им е отказана (изцяло или почти изцяло) за 2018 г.
- 36 В контекста на цитираната по-горе практика на Съда, тази неблагоприятна последица поражда евентуална дискриминация, основана на пола, ако неблагоприятната последица засяга значително повече мъже, отколкото жени. BVwG приема съответно становище в обжалваните решения. Следователно за запитващата юрисдикция възниква правният въпрос дали непряката дискриминация, основана на пола, която е причинена евентуално от адаптирането на пенсиите през 2018 г., може да се счита за обоснована в светлината на правото на Съюза.
- 37 Социалният аспект, на който по-специално се позовава ответникът, повдига въпроси дали целите на член 41 PG 1965 се постигат по пропорционален, а също и по достатъчно съгласуван и систематичен начин, за да бъдат изпълнени изискванията на правото на Съюза за обоснованост на дискриминацията.
- 38 Действително държавите членки разполагат с широка свобода на преценка в областта на социалната политика. Тази свобода на преценка обаче не трябва да води до нарушаване на основен принцип на правото на Съюза като принципа на равното заплащане за мъже и жени. Това е така, тъй като при позоваването на идеята за социалното изравняване между получателите на по-високи и на по-ниски обезщетения с цел да се обоснове спорната разпоредба за адаптиране, възникват съмнения относно очевидния характер

на необходимостта, целесъобразността и особено съгласуваността на мярката.

- 39 По отношение на споменатите социални аспекти, тези съмнения се основават на факта, че мярката се ограничава до получателите на пенсии (и то само до определени групи от тях). Мерки на социалната политика съществуват под формата на съответни подходящи инструменти, чийто обхват е обективно определен (прогресивни ставки на данъка върху доходите, трансферни плащания и други финансирани от данъци помощи). Доколкото аспектът на социалното изравняване е посочено с цел да обоснове спорната разпоредба, вследствие на това възникват несъответствия по отношение на общи инструменти на социалната политика, когато чрез намесата при адаптирането на стойността се предприемат мерки (само) за определен слой от населението (определени получатели на пенсии), които освен това за тази група се прилагат в допълнение към вече съществуващите социалнополитически инструменти, докато други слоеве от населението са изключени от прилагането на такава допълнителна мярка.
- 40 Съмнения относно съгласуваността на мярката възникват и при отчитане на особения характер на пенсиите съгласно PG 1965. Съгласно вътрешното право лицата, които са засегнати от приложимата в случая разпоредба на член 41 от PG 1965 (пенсионирани държавни служители), са в особено положение, което основно ги отличава от получатели на пенсии от социалноосигурителни схеми: дори и за целите на адаптирането на пенсиите PG 1965 да препраща към отделни разпоредби на ASVG, с оглед на своята цел, своето финансиране и правен характер правната уредба в областта на пенсиите съгласно PG 1965 се основава на различна концепция от тази, която е в основата на пенсиите съгласно социалноосигурителните разпоредби (като на ASVG).
- 41 Първата особеност на правоотношението с държавен служител се състои в обстоятелството, че назначаването за държавен служител води до безсрочно служебно правоотношение. Вследствие на безсрочния характер на правоотношението с държавен служител служебното правоотношение се запазва и след пенсионирането, за пенсионирани държавни служители продължават да се прилагат предвидените за тях служебни задължения и те продължават да носят дисциплинарна отговорност. Правото на пенсия е обвързано с по-нататъшното съществуване на служебното правоотношение; то отпада, когато пенсионирани държавен служител напусне, бъде (дисциплинарно) уволнен или служебното му правоотношение бъде прекратено *ex lege*. Пенсията на държавния служител е заплащане на работодателя за изпълнение на служебните задължения. Според практиката на *Verfassungsgerichtshof* (Конституционен съд, Австрия) и *Verwaltungsgerichtshof* (Върховен административен съд, Австрия) пенсии на държавни служители нямат характер на осигурително обезщетение, нито на пенсионно обезщетение. Основната характеристика на пенсиите на държавните служители се основава по-специално на обстоятелството, че

правоотношението на държавния служител е безсрочно правоотношение, в рамките на което пенсията е и обезщетение, предоставяно единствено от работодателя. Следователно това предоставяно единствено от работодателя обезщетение се различава съществено от обезщетенията, които се предоставят на осигурените лица в рамките на задължителното пенсионно осигуряване.

- 42 Длъжник на пенсионните обезщетения съгласно PG 1965 е федералната държава; дължимите от държавните служители вноски не постъпват в институция в рамките на схема за пенсионно осигуряване, а във федералния бюджет. Вследствие на това федералната държава не плаща за държавни служители — за разлика от работодателите за техните служители — „вноска на работодателя“ в рамките на пенсионното осигуряване. Следователно пенсиите на федералните държавни служители съгласно PG 1965 не са обезщетения по силата на финансирана от вноски схема, събрала държавни служители за обединяване на рисковете.
- 43 Тази разлика изглежда важна при изследване на необходимостта, целесъобразността и съгласуваността на мярката: докато в рамките на социалноосигурителна схема (която се основава на идеята за защита срещу социални рискове, какъвто е рискът от старост за лицата, които пристъпват към обединяване на рисковете въз основа на финансиране с вноски) съображенията във връзка със социалното изравняване между получатели на по-високи пенсии и получатели на по-ниски пенсии в рамките на обединяване на рисковете може да са вече предварително очертани от схемата, положението не е непременно същото в рамките на схема като тази на PG 1965, приложима за пенсионирани държавни служители, основаваща се на идеята за служебни правоотношения с безсрочен характер, при които дори след пенсиониране обезщетенията се изплащат като възнаграждение за положен труд.
- 44 На фона на обстоятелството, че както по време на активна служба, така след пенсионирането, заплатите на държавните служители имат характер на заплащане, възникват съмнения относно съгласуваността на мярката в няколко аспекта.
- 45 Докато законодателят се намесва в значителна степен в годишното адаптиране на стойността на заплатите през 2018 г. за — разглежданите в случая — пенсионирани държавни служители, той пропуска да приложи такава мярка за „социално изравняване“ и по отношение на държавни служители на активна служба. По отношение на заплатите не е предприето адаптиране на стойността им по етажна прогресия, а е направено общо увеличение от 2,33%, без да се прави разграничение според размера на сумата и освен това не се ограничава само до корекция за инфлация, а съдържа също така и допълнително увеличение, на основание, че на държавните служители се полага и дял в икономическия растеж.

- 46 В случай че — противно на установеното национално разбиране за същността на пенсиите — на преден план при разглеждането на съгласуваността бъде поставен осигурителният характер чрез „професионална социалноосигурителна схема“, тогава се забелязват несъответствия по отношение на други такива схеми, съществуващи в националното законодателство. С настоящата мярка за изключване на корекцията за инфлация на по-високите пенсии при едновременно увеличаване на корекцията за инфлация на по-ниски пенсии, законодателят се е намесил само в приложимата за държавни служители професионална социалноосигурителна схема, като в същото време се е въздържал от подобни намеси във всички други професионални социалноосигурителни схеми.
- 47 Като цяло не изглежда очевидно съгласувано обстоятелството, че чрез адаптирането на пенсиите през 2018 г. е осъществена намеса със „социален аспект“ в обхвата на PG 1965, която се отразява неблагоприятно на по-високите заплати и е благоприятна за по-ниските заплати, но законодателят се е въздържал напълно от прилагането на такава мярка за социално изравняване в средите на получателите на предоставени по частноправен път, платени директно от работодателя пенсии.
- 48 В това отношение за запитващата юрисдикция възниква и въпросът дали при проверката на пропорционалността и съгласуваността на причинените от адаптирането на пенсиите през 2018 г. неблагоприятни последици е допустим подход, който се отнася изолирано до 2018 г., или напротив следва да се вземе предвид и обстоятелството, че тази мярка не е еднократна по естеството си, тъй като вече многократно в отделни години са налице дерогации от въведената по принцип през 2004 г. и създадена в дългосрочен план уредба за адаптиране, като корекциите за получатели на по-високи пенсии са били незначителни или изобщо не са извършени. В това отношение жалбоподателите в производствата по ревизионно обжалване твърдят, че за тях (особено за засегнатите лица, които вече са пенсионирани от по-дълго време) последиците били кумулативни и надвишавали допустимото.
- 49 Доколкото ответният държавен орган посочва, че намеса при адаптирането се понася по-лесно от получатели на по-високи пенсии, тъй като засяга в по-малка степен начина им на живот, според запитващата юрисдикция — наред с всяко кумулативно въздействие — изглежда е пренебрегнато и обстоятелството, че именно по отношение на получателите на пенсии за държавни служители трябва да се приеме, че когато държавата предвижда пенсия, съобразена с размера на получаваната преди това заплата, при държавните служители, на които през периода на активна служба предоставя съответно по-високо заплащане, тя създава законни очаквания (които могат също така законно да ги подтикнат, именно с оглед на тези очаквания, да приемат в дългосрочен план, дори след пенсионирането си отежняващи положението им финансови ангажименти). Ако впоследствие

законодателят предприеме мерки, които поставят на заден план такива породени — и желани — от самата система на заплащане различия в етапа на получаване на пенсия, това може да е в противоречие със съгласуваността на тази система.

- 50 Запитващата юрисдикция вече е приела, че разглежданата в случая правна уредба в областта на пенсиите на държавните служители се различава съществено от правото в областта на пенсиите съгласно социалноосигурителни схеми. Възможно в областта на социалноосигурителни схеми, които — за разлика от PG 1965 — се основават на концепцията за обединяване на риска и финансирани от вноски обезщетения, е законодателят да преследва нормативната цел за поддържането на функционирането и гарантирането на финансирането на системата (вж. по този въпрос заключението на генералния адвокат Kokott по дело NK, C- 223/19, EU:C:2020:356, т. 77).
- 51 В обжалваните решения на BVwG е посочено също, че на неблагоприятното третиране, с което се сблъскват лицата — предимно от мъжки пол — получаващи пенсии в по-висок размер, противостои „предишно неблагоприятното третиране на жените“.
- 52 Съгласно практиката на Съда трябва „[п]ринципът на равното заплащане [трябва] да се гарантира за всяка отделна част от заплащането, а не само въз основа на цялостна оценка на заплащаните на работниците възнаграждения“, а националните юрисдикции не са длъжни „да оценяват и сравняват цялата съвкупност от различни възнаграждения, получавани от работници от мъжки или женски пол в конкретния случай“ (решения Barber, C-262/88, EU:C:1990:209, т. 34—35, от 30 март 2000 г., JämO, C-236/98, EU:C:2000:173, т. 43). Следва да се изясни дали, ако за засегнатата от разпоредбата група от лица е характерно, че получава по-високи пенсии и че делът на мъже в нея е по-голям, тъй като — като типична последица от неблагоприятно третиране в миналото на жени в професионалната сфера — мъжете по-често са заемали длъжности, водещи до по-високи пенсии, това обстоятелство представлява самостоятелно основание или пък изначално изключва претенцията, че е налице дискриминация на мъжете в това отношение.
- 53 Указанието на BVwG обаче може да се тълкува и като позоваване на залегналата в член 157, параграф 4 ДФЕС и член 3 от Директива 2006/54/ЕО възможност държавите членки да приемат „положителни мерки“. Такива мерки трябва да помогнат на жените да водят професионалния си живот в условията на равноправност с мъжете. Така например по отношение на различната пенсионната възраст в зависимост от пола Съдът е постановил, че тя не е от естество „да компенсира неизгодите, на които са изложени кариерите на държавните служители от женски пол, подпомагайки тези жени в техния професионален живот и решавайки проблемите, които те могат да срещнат в хода на професионалната си кариера“ (вж. решения от 29 ноември 2001 г., Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, т. 64 и сл., Leone,

C-173/13, EU:C:2014:2090, т. 101, от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша [Независимост на общите съдилища], C- 192/18, EU:C:2019:924, т. 80 и сл.; от 12 декември 2019 г., Instituto Nacional de la Seguridad Social [Добавка към пенсията на майки], C- 450/18, EU:C:2019:1075, т. 64—65). От тази гледна точка целесъобразността на разпоредбата изглежда спорна.

- 54 Тъй като тълкуването на правото на Съюза не изглежда толкова очевидно, че да не оставя място за никакво основателно съмнение (вж. решение от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др., EU:C:1982, 335), се отправят формулираните по-горе преюдициални въпроси.