

Kohtuasi C-405/20

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

28. august 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

31. juuli 2020

Kassatsioonkaebuse esitajad:

EB

JS

DP

Vastustaja kassatsioonimenetluses:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (avalike teenistujate, raudtee- ja kaevandustöötajate kindlustusasutus, BVAEB)

Põhikohtuasja ese

Väidetavalt diskrimineeriva pensionide korrigeerimise korra alusel kindlaksmääratud pensionisumma vaidlustamine

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas meeste ja naiste võrdse kohtlemise nõude ajalise kohaldamisala piiramist kohtuotsusega Barber (C-262/88) ja protokolliga nr 33 ELTL artikli 157 kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiivi 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (edaspidi „direktiiv 2006/54/EÜ“) artikliga 12 tuleb tõlgendada nii, et (Austria) pensionisaaja, kes väidab, et niisuguse 2018. aasta ametnike pensionide korrigeerimise korraga nagu põhikohtuasjades kohaldatav kord on teda diskrimineeritud, ei saa õiguspäraselt tugineda võrdse kohtlemise nõudele või saab sellele nõudele tugineda üksnes (proportsionaalselt) pensioninõude selle osa puhul, mis on seotud töötamisperioodidega pärast 1. jaanuari 1994?

2. Kas meeste ja naiste võrdse kohtlemise nõuet (ELTL artikkel 157 koostoimes direktiivi 2006/54/EÜ artikliga 5) tuleb tõlgendada nii, et selline kaudne diskrimineerimine nagu see, mis võib tuleneda põhikohtuasjades kohaldatavast 2018. aasta pensionide korrigeerimise korrast, on põhjendatud ka siis, kui võtta arvesse juba varem kehtestatud sarnaseid meetmeid ja nende kumulatiivsest mõjust tingitud märkimisväärset kahju võrreldes pensionide reaalkaalu kohandamisega inflatsiooniga (käesoleval juhul 25%), ja seda eelkõige

- seepärast, et takistada (korrapärasel ühtse määraga korrigeerimisel tekkivat) „lõhet“ suuremate ja väiksemate pensionide vahel, olgugi et see on pelgalt nominaalne ega muuda väärtuste suhet;
- seepärast, et rakendada üldist „sotsiaalset aspekti“ väiksemate pensionide saajate ostujõu suurendamiseks, olgugi et a) seda eesmärki saaks saavutada ka ilma suuremate pensionide korrigeerimise piiramiseta ja b) seadusandja ei kehtesta sellist meetet samal viisil ka ostujõu suurendamiseks olukorras, kus on tegemist töötavate ametnike madalama töötasu kohandamisega vastavalt inflatsioonile (kõrgema töötasu korrigeerimise arvel) ja ei ole kehtestanud ka ühtegi õigusnormi, mis näeks ette samasuguse sekkumise kutsealaste sotsiaalkindlustusskeemide (ilma riigi osaluseta) alusel saadud pensionide väärtuse korrigeerimisse, et suurendada (suuremate pensionide korrigeerimise arvel) väiksemate pensionide ostujõudu;
- seepärast, et „süsteemi“ säilitada ja rahastada, olgugi et ametnike pensione ei maksta kindlustusasutusega sarnaselt korraldatud ja kindlustusasutuse kindlustusmaksetega rahastatavast kindlustussüsteemist, vaid neid maksab Austria riik kui pensionile jäänud ametnike tööandja tasuna tehtud töö eest, mistõttu ei olnud määrava tähtsusega mitte süsteemi säilitamine ja rahastamine, vaid lõpuks üksnes eelarvega seotud kaalutlused;
- seepärast, et see kujutab endast iseseisvat põhjendust või (sellele eelnevalt) välistab algusest saadik oletuse, et tegemist on meeste kaudse soopõhise

diskrimineerimisega direktiivi 2006/54/EÜ tähenduses, kui asjaolu, et statistiliselt on suurema pensioni saajate rühmas tunduvalt rohkem mehi, tuleb pidada selle tagajärjeks, et just minevikus puudusid naistel võrdsed võimalused tööhõive ja elukutse küsimustes, või

- seepärast, et asjaomane säte kui positiivne meede ELTL artikli 157 lõike 4 tähenduses on lubatav?

Viidatud liidu õigusnormid

ELTL artikkel 157

Protokoll (nr 33) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 157 kohta

Euroopa Majanduspiirkonna leping, artiklid 6 ja 69

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (ELT 2006, L 204, lk 23), artiklid 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12; põhjendused 14, 17 ja 18

Viidatud riigisisese õigusnormid ja viidatud parlamendieelnõud

1965. aasta pensioniseadus (Pensionsgesetz 1965, edaspidi „PG 1965“), § 41

Üldine sotsiaalkindlustusseadus (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, edaspidi „ASVG“), § 108 jj, §-d 108 h ja 711

2004. aasta seadus pensionide ühtlustamise kohta (Pensionsharmonisierungsgesetz 2004) ja parlamendieelnõud (RV 653 BlgNR 22. GP)

2018. aasta seadus pensionide kohandamise kohta (Pensionsanpassungsgesetz 2018) ja parlamendieelnõud (RV 1767 BlgNR 25. GP)

Kohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kassatsioonkaebuse esitajatel on avalik-õiguslik pensionisuhe Austria riigiga ja nad saavad pensioni 1965. aasta pensioniseaduse (Pensionsgesetz 1965, edaspidi „PG 1965“) alusel.
- 2 Kassatsioonkaebuse esitaja kassatsioonimenetluses (toimik nr 2019/12/0005), kes on sündinud 5. veebruaril 1940, jäi pensionile pärast 31. augustit 2000. Ta sai 2017. aastal igakuist pensioni brutosummas 6872,43 eurot. Kassatsioonkaebuse esitaja kassatsioonimenetluses (toimik nr 2019/12/0006), kes on sündinud 28. juulil 1948, jäi pensionile pärast 30. novembrit 2013. Ta sai 2017. aastal

igakuist pensioni brutosummas 4676,48 eurot. Kassatsioonkaebuse esitaja kassatsioonimenetluses (toimik nr 2019/12/0054), kes on sündinud 11. jaanuaril 1941, jäi pensionile pärast 1. märtsi 2006. Ta sai 2017. aastal igakuist pensioni brutosummas 5713,22 eurot.

- 3 Iga kassatsioonkaebuse esitaja palus määrata otsusega kindlaks oma pensioni suurus alates 1. jaanuarist 2018. Kassatsioonkaebuse esitajate (toimik nr 2019/12/0005 ja toimik nr 2019/12/0054) kohta tehtud otsustega tuvastati, et nende pensioni suurst ei tule 2018. aastal korrigeerida, kuna kõnealuste pensionide suurus ületab korrigeerimise puhul ülempiirina kehtiva igakuise 4980 euro suuruse summa. Kassatsioonkaebuse esitaja (toimik nr 2019/12/0006) kohta tehtud otsusega suurendati tema pensioni 0,2989% võrra.
- 4 Kassatsioonkaebuse esitajad vaidlustasid otsused põhjendusega, et nende suhtes kehtiv 2018. aasta pensionide korrigeerimise kord rikub kaudse soolise diskrimineerimise tõttu liidu õigust. Otsuste suhtes, mille tegi kolmes menetluses Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus, edaspidi „BVwG“), on nüüd pooleli kassatsioonimenetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus.
- 5 Kohtuasja tausta moodustab õiguse areng, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus kirjeldab järgmiselt. 2004. aasta seadusega pensionide ühtlustamise kohta (Pensionsharmonisierungsgesetz 2004) kehtestati Austria sotsiaalkindlustusõiguses (ja ametnike pensioniõiguses) uued sätted pensionide väärtuste iga-aastase korrigeerimise kohta. Üldise sotsiaalkindlustusseaduse (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, edaspidi „ASVG“) §-ga 108h sätestas seadusandja, et pensionide suurst kohandatakse igal aastal kohustuslikus korras vastavalt inflatsioonimääradele. Nimetatud sätte eesmärk oli kohandada pensione tarbijahindade arenguga ja seeläbi kindlustada pensionäride ostujõud kogu pensioni saamise perioodil.
- 6 Kassatsioonkaebuse esitajad ei saa pensioni mitte ASVG, vaid PG 1965 alusel, mis määrab kindlaks pensionid, mida saavad enne 1955. aastat sündinud ametnikud, kes alustasid avalik-õiguslikku teenistussuhet hiljemalt 2005. aastal ja jäid seejärel pensionile.
- 7 Kuni ajani, mil jõustus 1997. aasta esimene eelarvega kaasnev seadus (1. Budgetbegleitgesetz 1997), määras PG 1965 (ametnike) pensionide väärtuse korrapärase korrigeerimise kindlaks nii, et pensione suurendati ulatuses, milles suurenes töötavate ametnike töötasu. Alates 1997. aasta esimesest eelarvega kaasnevast seadusest on ametnike pensionide korrigeerimine reguleeritud nii, et PG 1965 § 41 viitab ASVG sätetele. PG 1965 § 41 lõike 2 kehtiva redaktsiooni kohaselt on nimetatud viide ASVG-le sõnastatud nii, et PG 1965 alusel makstavaid pensione on ette nähtud „korrigeerida samal kuupäeval ja samas ulatuses nagu riiklikust pensionikindlustussüsteemist makstavaid pensione“. PG 1965 § 41 lõikega 4 kuulutati 2018. aasta pensionide korrigeerimise korda käsitlev erinorm kohaldatavaks.

- 8 Parlamendieelnõudest pensionide ühtlustamist käsitleva 2004. aasta seaduse sätete kohta, mis käsitlevad pensionide korrapäraselt korrigeerimist ASVG kohaselt, nähtub, et eesmärk oli kehtestada süsteem, mis rajaneb põhimõttel, et inflatsiooni arvessevõtmiseks korrigeeritakse kõigi pensionide väärtust igal aastal automaatselt tarbijahindade kasvu ulatuses. Peale selle nähtub eelnõudest, et seejuures pidi tegemist olema üldise ja alalise korruga, mis ei välista siiski seadusandja võimalust sellest piiratud erandite tegemisega mõnel aastal kõrvale kalduda. Pensionide korrigeerimise eespool kirjeldatud üldisest ASVG kohasest süsteemist, mis kehtestati 2004. aastal, on seadusandja järgnevatel aastatel korduvalt kõrvale kaldunud ja teinud üksikuid erandeid üldiselt inflatsioonimäära arvesse võtvast pensionide korrigeerimisest nii, et mõnel aastal suurendati pensione summaarselt – olenevalt pensionide suurusest – vähem, mõnel aastal suurendati pensione protsentuaalselt (ilma et oleks tehtud vahet pensionide suuruse alusel) vähem ja mõnel aastal ei suurendatud pensione üldse.
- 9 Seadusandja tegi 2018. aasta kohta pensionide korrigeerimise 2018. aasta seadusega (edaspidi „PAG 2018“) sellise konkreetse erandi ning määras pensionide korrigeerimise määra vastavalt pensioni suurusele alanevalt, välistas korrigeerimise 4980 eurot ületavate pensionide puhul ja kehtestas 3355 euro kuni 4989 euro suuruste pensionide korrigeerimiseks lineaarselt 1,6-lt kuni 0-ni alaneva protsendimäära (ASVG § 711).

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 10 BVwG-le esitatud kaebustes märkisid kassatsioonkaebuse esitajad, et nende suhtes kehtivad palga- ja pensioniõiguse normid on muutunud alates 1995. aastast pidevalt ebasoodsamaks. Alates 31. detsembrist 1998 ei korrigeerita pensionide suurust enam vastavuses töötavate ametnike töötasu suurendamisega (nagu oli sätestatud PG 1965 § 41 lõike 2 seni kehtinud redaktsioonis), vaid korrigeerimisindeksi alusel, mis sisuliselt kajastab ostujõu muutumist.
- 11 Selleks et näidata, kuivõrd ebasoodsasse olukorda on pensioni suuruse korrapärane korrigeerimine neid viimastel aastatel asetanud, esitasid kassatsioonkaebuse esitajad aastatel 2001–2017 kehtestatud korrigeerimissätete loetelu. Nende sätete kohaselt toimus pensionide korrigeerimine aastatel 2001–2012 nii, et suuremaid pensione korrigeeriti (võrreldes väiksemate pensionidega) vaid väiksemal määral või ainult kindla summa võrra, ning ka neil aastatel, mil pensionide korrigeerimisel ei tehtud vahet pensionide suuruse alusel, suurendati nende pensioni tunduvalt väiksemal määral kui oli põhimõtteliselt ette nähtud korrigeerimisindeksi alusel.
- 12 Aastal 2018 rakendati käesolevas kohtuasjas vaidluse all olevat korda, mille tulemusel jäeti kahe kassatsioonkaebuse esitaja pensionid korrigeerimata ja kolmanda kassatsioonkaebuse esitaja pensioni korrigeeriti tunduvalt väiksemal määral.

- 13 Kord, mille kehtestab PAG 2018, põhjustab kaudset diskrimineerimist soo alusel, mis on liidu õiguse kohaselt keelatud. Kõnealuse korra mõju tõendamiseks esitasid kassatsioonkaebuse esitajad statistilise analüüsi, milles jaotatakse PG 1965 alusel pensione ja hüvitisi saavad isikud soo ja pensioni suuruse järgi. Sellest nähtub, et nende pensionisaajate kategoorias, kelle pensioni suurus on üle 4980 euro, on ühtekokku 8417 meest ja ainult 1086 naist (suhe tervikuna 1:7,7). Kui arvestada ainult pensione (jättes arvestamata hüvitiste saajad), siis kuuluvad sellesse pensionisaajate kategooriasse 8417 meest ja 1040 naist (suhe 1:8).
- 14 Liidu õigusega vastuolus olevat soopõhist diskrimineerimist puudutavatele väidetele vaidles BVwG kõigis kolmes menetluses vastu põhjendustega, mille kohta märkis ta esmalt, et Euroopa Kohtu sedastusi 20. oktoobri 2011. aasta otsuses Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675) ei saa käesoleva kohtuasja asjaoludele üle kanda, sest käesoleval juhul ei esine diskrimineerimist „miinimumpensionide“ valdkonnas, vaid tegemist on „suuremate pensionide“ saajate soolise diskrimineerimisega, mille suhtes tuleb kohaldada „muud kriteeriumi“. Lisaks märkis ta, et „parem positsioon teatud rühmas“ ei saa juhul, kui see on seotud ebasoodsamasse olukorda seadmisega hüvitiste suurendamisel, põhjustada diskrimineerimist.
- 15 Vastustaja väidab, et PAG 2018 arvestab ka „sotsiaalsel aspekti“.
- 16 Seda tõendab asjaolu, et viimastel aastakümnetel ei ole peaaegu üldse kohaldatud pensionide lineaarset korrigeerimist, mis oleks suurendanud pensione protsentuaalselt ühesuguses ulatuses. Alates 2006. aastast on pensione suurendatud sama protsendi võrra vaid 2013., 2014., 2015. ja 2017. aastal. Kõigil ülejäänud aastatel on pensione korrigeeritud sotsiaalset aspekti arvestades astmeliselt väiksemate pensionide kasuks. Kui igal aastal järgida põhimõtet, et suuruse alusel vahet tegemata korrigeeritakse pensione sama protsendimääraga, tekiks lühikese aja jooksul põhjendamatu lõhe.
- 17 Seepärast on nii ostujõu kui ka sotsiaalse tasakaalu säilitamise seisukohast mõisteta, et seadusandja sekkub õigusnorme kehtestades nii, et ta näeb ette soodustused väiksema sissetulekuga isikutele ja ei pea vajalikuks suurendada suurema pensioni saajate ostujõudu. On ilmne, et väga suuri pensione võib korrigeerida väiksemal määral kui väikesi pensione, ilma et see ohustaks (keskmisest ikka veel palju suurema) pensioni väärtust või varem saavutatud elatustaset. Otsustusvabadus sotsiaalsete aspektide arvestamisel on sel juhul veelgi suurem, sest väga suured pensionid on palju väiksemal määral kaetud pensioni tagamise sissemaksetega kui väikesed pensionid, mistõttu tuleb neil juhtudel „vastavuses olemise põhimõttest enam arvesse võtta elatusvahendite tagamise põhimõtet“. Pensionisaajale on aga „vastavad elatusvahendid tagatud igal juhul ka siis“, kui tema pensioni, mille suurus „ületab poolteist korda ASVG alusel makstavat maksimaalset pensioni“, ei korrigeerita samas ulatuses nagu väikesi ja keskmise suurusega pensione.

- 18 Suurte pensionide väiksemas ulatuses korrigeerimine ei ole mitte ainult mõistlikul määral vastuvõetav, vaid solidaarse kompensatsioonina suures ulatuses elatusvahendite saamise eest koguni vajalik. Pensionide sotsiaalselt põhjendatud astmelist korrigeerimist, mille seadusandja pensionide korrigeerimise 2018. aasta seaduses valis, põhjendati sellega, et just väikesi ja keskmise suurusega pensione mõjutab keskmisest suurem toidu- ja elamiskulude kasv.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

Esimene eelotsuse küsimus

- 19 See, et vaidlusalust pensionide korrigeerimist tuleb (vähemasti pensionile jäänud föderaalametnike puhul) käsitada „tasuna“ ja et see kujutab endast „kutsealase sotsiaalkindlustusskeemi“ alusel saadud hüvitist tähenduses, mille neile mõistetele annab liidu õigus, on põhikohtuasjade seisukohast tähtis seepärast, et meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldatavust seoses kutsealase sotsiaalkindlustusskeemi alusel saadud hüvitistega piirati ajaliselt 7. mai 1990. aasta kohtuotsusega Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). Sellega seoses tuleb selgitada selle piirangu kohaldatavust (ja vajaduse korral selle toimet) põhikohtuasjas kohaldatavale pensionide korrigeerimise korrale.
- 20 Euroopa Kohus käsitas ametnike pensione kooskõlas liikmesriikide õigusnormidega „tasuna“ ELTL artikli 157 tähenduses ning „kutsealase sotsiaalkindlustusskeemi alusel saadud hüvitistena“ direktiivi 2006/54/EÜ (või sellele ajaliselt eelnenud direktiivi 86/378/EMÜ) tähenduses.
- 21 Austria föderaalametnike pensione, mida makstakse PG 1965 alusel, käsitas Euroopa Kohus juba 21. jaanuari 2015. aasta otsuses kohtuasjas Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, punkt 23) tasuna ELTL artikli 157 tähenduses. Lisaks leidis Euroopa Kohus 16. juuni 2016. aasta otsuses kohtuasjas Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, punktid 27–29), et kõnealuseid pensione direktiivis 2006/54/EÜ esitatud määratluste tähenduses tuleb käsitada kutsealase sotsiaalkindlustuskava alusel saadud hüvitistena. Sellest tuleneb, et kassatsioonkaebuse esitajatele makstavad pensionid kuuluvad ELTL artiklis 157 esitatud tasu mõiste alla ja neid tuleb pidada kutsealase sotsiaalkindlustusskeemi alusel saadud hüvitisteks protokollis (nr 33) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 157 kohta ning direktiivi 2006/54/EÜ 2. peatüki tähenduses.
- 22 Protokoll nr 33 ELTL artikli 157 kohta ja direktiivi 2006/54/EÜ artikkel 12 näevad kutsealase sotsiaalkindlustusskeemi alusel saadavate hüvitiste puhul ette meeste ja naiste võrdse kohtlemise nõude ajalise piirangu. See piirang tuleneb kohtuotsusest Barber (C-262/88, EU:C:1990:209), milles piirati kohtuotsuse ajalist mõju.
- 23 Nende liikmesriikide kohta, kes – nagu Austria – ühinesid Euroopa Majanduspiirkonnaga 1. jaanuaril 1994, märkis Euroopa Kohus veel, et EMP

lepingu artiklite 6 ja 69 kohaselt tuleb selle lepingu tõlgendamisel osas, mis puudutab selle ajalist kohaldatavust kutsealase sotsiaalkindlustusskeemi alusel saadud pensionidele, arvestada kohtuotsust Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). Selle tulemusel ei saa tugineda meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõttele „pensionihüvitiste puhul, mis on seotud 1. jaanuarile 1994 eelnenud töötamisperioodidega“ (12. septembri 2002. aasta kohtuotsus Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, punkt 55). Analoogiline järeldus tuleneb nüüd ka direktiivi 2006/54/EÜ artikli 12 lõikest 3.

- 24 Pensioniõiguse põhimõttelise olemasolu ja selle (kaudselt ka töötamisperioodidest oleneva) esialgse suuruse aspektist ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlust, et pensionisaajad saavad meeste ja naiste võrdse kohtlemise nõudele põhimõtteliselt tugineda ainult osas, milles nad taotlevad hüvitisi, mis on seotud töötamisperioodidega pärast 1. jaanuari 1994.
- 25 Tuleb siiski selgitada, kas ja millises ulatuses mõjutab ajaline piirang ka kassatsioonkaebuse esitajate võimalust tugineda meeste ja naiste võrdse kohtlemise nõudele seoses 2018. aasta pensionide korrigeerimise korraga.
- 26 Selle küsimuse puhul tuleb kõne alla kolm vastusevarianti. Esiteks on võimalik käsitada pensionide korrigeerimist hüvitise osana, mis on seotud 1. jaanuarile 1994 eelnenud töötamisperioodidega, mistõttu puudub kassatsioonkaebuse esitajatel täielikult võimalus tugineda ELTL artiklis 157 ja direktiivis 2006/54/EÜ sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttele. Selle tõlgendusvariandi vastu räägivad siiski nii kohtuotsustes Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833) ja Neath (C-152/91, EU:C:1993:949) tehtud järeldused kui ka protokollis nr 33 kasutatud sõnaühend „kui ja niivõrd kui“, mis näivad piiravat ajalise piirangu mõju nimetatud tähtpäevast varasemate töötamisperioodide pikkusega.
- 27 See räägiks teise tõlgendusvariandi kasuks, mille kohaselt välistavad täitunud töötamisperioodid tuginemise võrdse kohtlemise nõudele seoses pensioniõigusega ainult nimetatud tähtpäevast varasemate töötamisperioodide puhul. Kõnealune teine tõlgendusvariant võiks viia selleni, et pensionide korrigeerimise puhul tuleks iga kassatsioonkaebuse esitaja puhul see osa tema töötamisperioodist, mis on 1. jaanuarist 1994 hilisem, kindlaks teha proportsioonis kogu tema töötamisperioodiga ja ainult kõnealuse osa puhul tuleb pensione korrigeerida mittediskrimineerival viisil.
- 28 Kolmas tõlgendusvariant oleks selline, et ajalist piirangut, mis kehtestati kohtuotsusel Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) põhineva protokolliga nr 33 (ja kooskõlas direktiivi 2006/54/EÜ artikliga 12), ei saa hüvitiste sellistele osadele, mille suhtes on kohaldatav pensionide iga-aastane korrigeerimine, algusest saadik kohaldada. Seda varianti toetaksid eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates järgmised põhjused.
- 29 Kassatsioonkaebuse esitajad, kes tuginevad võrdse kohtlemise põhimõttele, ei vaidle hüvitise maksmise – töötamisperioodidest olenevale – alguskuupäevale ja

pensioni esialgsele suuruse arvestamisele vastu *per se*, vaid nad nõuavad võrdset kohtlemist seoses pensionide iga-aastase (uue) korrigeerimisega. Pensionide iga-aastase korrigeerimise puhul ei lähtu riigisisene õigus teatud töötamisperioodidest; korrigeerimisel ei tehta vahet selle järgi, kas see puudutab pensionisaajaid, kelle töötamisperioodid jäävad 1994. aasta eelsesse või järgsesse aega.

- 30 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks on seepärast küsitav juba see, kas pensionide korrigeerimise alusel saadud hüvitist protokoll nr 33 tähenduses tuleb pidada hüvitiseks, mis „on seotud“ teatud töötamisperioodidega.
- 31 Kohtuotsusega Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) kehtestatud ja protokolliga nr 33 (ning direktiivi 2006/54/EÜ artikliga 12) kinnitatud ajalise piirangu kohaldatavuse vastu räägib ka piirangu eesmärk. Ajalise piirangu kehtestas Euroopa Kohus õiguspärase ootuse kaitse kaalutlusel. Samuti ei saa võrdse kohtlemise nõude ajalise piirangu kohaldatavust põhikohtuasjas vaidluse all olevale pensionide korrigeerimise korrale tuletada Euroopa Kohtu senisest praktikast. Need kohtuotsused, milles ajaline piirang kohtuotsuse Barber ja ELTL artikli 157 kohta käiva protokoll nr 33 tähenduses oli konkreetselt määrava tähtsusega, puudutasid olukordi, kus vaidluse all olid riigisisestest sätetest tulenevad õigused, mis normatiivselt lähtusid töötamisperioodide või pensioniõiguste tekkimise perioodide täitumise nõudest, see tähendab, et need seadsid hüvitise saamise sõltuvusse teatud töötamisperioodidest (vt nt 6. oktoobri 1993. aasta kohtuotsus Ten Oever, C-109/91, EU:C:1993:833, punkt 3; 22. detsembri 1993. aasta kohtuotsus Neath, C-152/91, EU:C:1993:949, punktid 3–5; 12. septembri 2002. aasta kohtuotsus Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, punkt 13, ja 23. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Schönheit ja Becker, C-4/01 ja C-5/02, EU:C:2003:583, punktid 17 ja 20).
- 32 Euroopa Kohus pidi 28. septembri 1994. aasta kohtuotsuses Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348) võtma seisukoha küsimuses, mil määral on kohtuotsuses Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) kehtestatud ajaline piirang kohaldatav hüvitiste suhtes, mis „ei olene tegeliku töötamisperioodi kestusest“. Euroopa Kohus otsustas selle kohta, et seoses hüvitisega, mis „põhineb üksnes sellel, et selleks õigust andva sündmuse kuupäeval on olemas töösuhe“, ja mille puhul „ei ole tähtis täitunud töötamisperioodide kestus“, kehtib kohtuotsuse Barber mõju ajaline piiramine „ainult juhtudel, kui kõnealune sündmus on aset leidnud enne 17. maid 1990“ (vt viidatud kohtuotsuse punktid 57–60).
- 33 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on viidatud kohtupraktikat arvestades ka seoses pensionide korrigeerimisega 2018. aastal alust eeldada, et ajaline piirang ei ole kohaldatav.

Teine eelotsuse küsimus

- 34 Euroopa Kohtu praktika kohaselt on kaudse soopõhise diskrimineerimisega tegemist eelkõige sellise riigisisese meetme kohaldamise puhul, mis on küll sõnastatud neutraalselt, kuid seab reaalselt ebasoodsamasse olukorda palju

suuremal hulgal ühest soost isikuid võrreldes teisest soost isikutega. Niisugune meede on võrdse tasustamise põhimõttega kooskõlas vaid tingimusel, et meetmest tingitud kahe töötajatekategorია erinev kohtlemine on õigustatud selliste objektiivsete asjaolude tõttu, millel ei ole mingit seost soolise diskrimineerimisega (vt kohtuotsus Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, punkt 56, ja 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, punkt 41).

- 35 PG 1965 § 41 lõikest 4 (koostoimes ASVG §-ga 108h ja §-ga 711) tuleneb, et pensionile jäänud föderaalametnikud, kes saavad teatud summast suuremat igakuist brutopensioni, seatakse võrreldes väiksema pensioni saajatega pensionide iga-aastaselt inflatsiooniga kohandamisel ebasoodsamasse olukorda, kuna nende puhul jäeti 2018. aasta pensionid – erinevalt väiksema pensioni saajatest – (täielikult või peaaegu täielikult) suurendamata.
- 36 Eespool viidatud kohtupraktikat arvestades võib kõnealune ebasoodne olukord kaasa tuua soopõhise diskrimineerimise, kui sellises ebasoodsas olukorras on mehi naistest tunduvalt rohkem. Samal seisukohal oli BVwG vaidlustatud otsustes. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib seepärast õigusküsimus, kas 2018. aasta pensionide korrigeerimise korrast põhjustatud kaudset soopõhist diskrimineerimist saab liidu õigust arvestades pidada põhjendatuks.
- 37 Sotsiaalne aspekt, millele vastustaja on esmajärjekorras viidanud, tõstatab küsimused selle kohta, kas PG 1965 § 41 eesmärgid viiakse ellu proportsionaalselt ning ka piisavalt sidusalt ja süsteemselt, et täita liidu õiguse kohaselt diskrimineerimise põhjendatusele esitatavaid nõudeid.
- 38 Peab paika, et liikmesriikidel on sotsiaalpoliitika valdkonnas ulatuslik otsustusõigus. Kõnealune otsustusõigus ei või siiski viia selleni, et muudetakse sisutühjaks selline liidu õiguse aluspõhimõte nagu seda on naiste ja meeste võrdse tasustamine põhimõte. Seda seetõttu, et kui vaidlusaluse korrigeerimiskorra põhjendamiseks esitatakse suuremate hüvitiste saajate ja väiksemate hüvitiste saajate vahelise sotsiaalse tasakaalu kaalutus, tekivad kahtlused kõnealuse meetme ilmse vajaduse, sobivuse ja eelkõige sidususe suhtes.
- 39 Mainitud sotsiaalsete aspektide puhul põhinevad nimetatud kahtlused sellel, et kõnealune meede piirdub pensioni saajatega (ja ka nende hulgast üksnes teatud rühmadega). Sotsiaalpoliitika meetmed eksisteerivad asjakohaste instrumentide vormis, mille kohaldamisala on alati objektiivselt kindlaks määratud (progresseeruvad tulumaksumäärad, siirdemaksed ja muud maksudest rahastatavad tugiteenused). Kuivõrd vaidlusalust korda põhjendatakse sotsiaalse tasakaalu aspektiga, siis ilmnevad ebakõlad sotsiaalpoliitika üldiste instrumentidega, kui väärtuse korrigeerimisse sekkumisel võetakse (ainult) elanikkonna teatud osa suhtes (teatud pensionisaajad) meetmeid, mis pealegi lisanduvad selle rühma puhul niigi olemasolevatele sotsiaalpoliitilistele instrumentidele, samal ajal kui elanikkonna muude segmentide suhtes ei ole lisameetmed kohaldatavad.

- 40 Kahtlused meetme sidususes tekivad ka siis, kui arvestada PG 1965 kohaste pensionide erijooni. Riigisisese õiguse kohaselt on isikud, kelle suhtes käesoleval juhul asjassepuutuvat PG 1965 § 41 kohaldatakse (pensionile jäänud ametnikud), eriolukorras, mis eristab neid põhimõtteliselt isikutest, kes saavad pensioni sotsiaalkindlustusskeemide alusel. Isegi kui PG 1965 viitab seoses pensionide korrigeerimisega ASVG üksikutele sätetele, põhineb pensioniõigus PG 1965 kohaselt oma eesmärgi, rahastamise ja õigusliku olemuse poolest teistsugusel kontseptsioonil kui see, mille alusel makstakse pensione sotsiaalkindlustust käsitlevate õigusnormide (nagu ASVG) alusel.
- 41 Ametniku staatuse erijooned seisnevad eelkõige selles, et ametnikuks nimetamine toob kaasa eluaegse teenistussuhte. Ametnike teenistussuhte elukestva iseloomu tõttu säilib teenistussuhe ka pensionil olles, pensionile jäänud ametnike suhtes jäävad kehtima nende ametikohustused ja nende suhtes on endiselt kohaldatav distsiplinaarõigus. Pensioni saamise õigus on seotud alalise teenistussuhte säilimisega; see langeb ära, kui pensionil olev ametnik astub tagasi, tema teenistussuhe lõpetatakse (distsiplinaarõiguse alusel) või lõpeb *ex lege*. Ametniku pension on tasu, mida tööandja maksab varasema teenistuse eest. Verfassungsgerichtshofi (Austria konstitutsioonikohus) ja Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) praktika kohaselt puudub ametnike pensionidel kindlustushüvitise ja ka elatusvahendite tagamiseks ette nähtud toetuse iseloom. Ametnike pensionide oluline omadus tuleneb muu hulgas asjaolust, et ametnike teenistussuhte puhul on tegemist eluaegse õigussuhtega, mille raames kujutab ka pension endast hüvitist, mida maksab üksnes tööandja. Kõnealune hüvitis, mida maksab ainult tööandja, erineb seega olemuse poolest neist hüvitistest, mida makstakse kindlustatud isikutele riikliku pensionikindlustusskeemi alusel.
- 42 PG 1965 alusel maksab pensione Austria riik; töötavate ametnike sissemakseid ei suunata ühelegi pensionikindlustussüsteemi asutusele, vaid föderaaleelarvesse. Järelikult ei maksa Austria riik ametnikele – nagu seda teevad tööandjad oma töötajatele – pensionikindlustuse raames ka „tööandja panust“. Seega ei ole föderaalametnike pensionide puhul PG 1965 kohaselt tegemist ka hüvitistega, mida makstakse osamaksetega rahastatavast süsteemist, mis koondab ametnikud riskikogukonnaks.
- 43 Näib, et see erinevus on meetme vajalikkuse, sobivuse ja sidususe hindamisel oluline. Kui sotsiaalkindlustussüsteemi raames (mis rajaneb ideel kindlustada sotsiaalsete riskide vastu, mille hulka kuulub sissemaksetel põhineval alusel riskikogukonda kuuluvate inimeste vanus) võivad kaalutlused seoses riskikogukonnas valitseva sotsiaalse tasakaaluga suuremate pensionide saajate ja väiksemate pensionide saajate vahel olla juba süsteemiga kindlaks määratud, siis ei pruugi see olla nii pensionile jäänud ametnike suhtes PG 1965 alusel kehtivas süsteemis, mis põhineb ideel elukestvast teenistussuhtest, mille puhul makstakse ka pensionile jäänud isikutele hüvitisi tasuna tehtud töö eest.

- 44 Arvestades seda, et ametnike töötasu on nii töötamise ajal kui ka pensionil oleku ajal ühteviisi tasu iseloom, tekivad mitmest aspektist kahtlused meetme sidususes.
- 45 Samal ajal kui seadusandja sekkus – käesoleval juhul asjassepuutuvate – pensionile jäänud ametnike pensionide iga-aastasessse korrigeerimisse 2018. aastal olulisel määral, loobus ta rakendamast sellist „sotsiaalse tasakaalu“ meetet ka töötavate ametnike suhtes. Töötavate ametnike töötasu puhul ei korrigeeritud töötasu väärtust astmeliselt, vaid töötasu suurendati üldiselt 2,33% võrra, ilma et oleks tehtud vahet töötasu suuruse alusel, ja pealegi ei piiratud pelgalt kohandamisega vastavalt inflatsioonile, vaid nähti ette töötasu täiendav suurendamine, mida põhjendati sellega, et ka ametnikud peavad saama osa majanduskasvust.
- 46 Kui sidususe käsitamisel asetada – vastupidi eespool esitatud riigisisesele arusaamale pensionide olemusest – esiplaanile „kutsealase sotsiaalkindlustusskeemi“ elatusvahendite tagamise aspekt, siis ilmnevad ebakõlad muude riigisisese õiguse kohaselt olemasolevate skeemidega. Seadusandja on käesoleva meetmega, mis välistab suuremate pensionide kohandamise inflatsiooniga – samal ajal kui väiksemaid pensione kohandatakse inflatsiooniga suuremal määral –, sekkunud üksnes ametnike suhtes kehtivasse kutsealasesse sotsiaalkindlustusskeemi, jätnud aga seejuures sekkumata kõikidesse muudesse kutsealastesse sotsiaalkindlustusskeemidesse.
- 47 Ilmselgelt ei näi olevat sidus, et kuigi pensionide korrigeerimise 2018. aasta seaduse „sotsiaalse aspektiga“ on sekkunud PG 1965 kohaldamisalasse suuremate pensionide kahjuks ja väiksemate pensionide kasuks, on seadusandja siiski põhimõtteliselt kaugenenu sellisest sotsiaalse tasakaalu meetmest isikute puhul, kellele maksab pensioni eraõiguse normide alusel otse tööandja.
- 48 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib sellega seoses lisaks küsimus, kas olukorras, kus hinnatakse 2018. aasta pensionide korrigeerimisest tingitud ebasoodsate olukordade proportsionaalsust ja sidusust, on lubatud eraldi võetuna 2018. aastat puudutav käsitus või tuleb pigem arvestada ka seda, et see meede ei olnud oma olemuselt ainulaadne, kuna 2004. aastal põhimõtteliselt kehtestatud pikaajalisest korrigeerimiskorrast on teatavatel aastatel juba korduvalt kõrvale kaldutud sellega, et suuremaid pensione on korrigeeritud vähem või on jäetud need üldse korrigeerimata. Kassatsioonkaebuse esitajad märgivad selle kohta, et nende puhul (eelkõige juba kauem pensionil olnud asjassepuutuvate isikute puhul) viis see kumulatiivse mõjuni, mille tagajärjel lubatud määr ületati.
- 49 Kuivõrd vastustaja märgib, et sekkumine suuremate pensionide korrigeerimisse on vastuvõetavam, sest see mõjutab nende saajate elatustaset väiksemal määral, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul – lisaks võimalikule kumulatiivsele mõjule – tähelepanuta jäetud ka asjaolu, et just ametnike pensionide saajate puhul tuleb lähtuda sellest, et avaliku sektori asutus, kes määrab varasema töötasu põhjal kindlaks pensionisumma, tekitab neile ametnikele, kellele ta lubab maksta töötamisperioodil suuremat töötasu, õiguspäraseid ootusi (mis võivad neid

ametnikke eelkõige seoses mainitud ootusega õigustatult ajendada võtma ka pikaajalisi finantskohustusi, mida nad peavad kandma ka pensioniloleku ajal). Kui seadusandja võtab järgnevalt meetmeid, mis sedalaadi erinevused (mida on põhjustanud – ja kavandanud – töötasu süsteem ise), pensioni saamise staadiumis uuesti kaotavad, siis võib see olla vastuolus selle süsteemi sidususega.

- 50 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus on juba märkinud, et käeolevas kohtuasjas kõne all olev föderaalametnike pensioniõigus erineb põhimõtteliselt pensioniõigusest sotsiaalkindlustussüsteemide alusel. On võimalik, et seadusandja võib sotsiaalkindlustussüsteemide valdkonnas, mis – teisiti kui PG 1965 – põhinevad riskikogukonna ja sissemaksetega rahastatud hüvitiste kontseptsioonil, järgida süsteemi toimimise ja rahastamise säilitamise eesmärki (vt selle kohta kohtujurist Kokotti ettepanek kohtuasjas NK, C-223/19, EU:C:2020:356, punkt 77).
- 51 BVwG vaidlustatud otsustes märgiti ka, et ebasoodne olukord, millesse seatakse – suuremalt jaolt meessoost – suuremate pensionide saajad, vastandub „naiste varasemale ebasoodsamasse olukorda seadmisele“.
- 52 Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab „võrdse tasu põhimõte [...] olema tagatud töötasu iga osa puhul ja mitte ainult töötajatele makstavate hüvitiste üldise hindamise alusel“ ning liikmesriikide kohtud ei ole kohustatud „hindama ja üksteisega võrdlema kõiki erinevaid tasusid, mida on mees- või naissoost töötajatele üksikjuhtudel antud“ (kohtuotsus Barber, C-262/88, EU:C:1990:209, punktid 34–35, ja 30. märtsi 2000. aasta kohtuotsus JämO, C-236/98, EU:C:2000:173, punkt 43). Tuleb selgitada, kas see kujutab endast omaette põhjendust või kas see välistab niisuguses kontekstis algusest saadik võimaluse esitada väide meeste diskrimineerimise kohta, kui asjaomase korraga hõlmatud isikute rühma iseloomustab see, et sellesse rühma kuuluvad isikud saavad suuremat pensioni ja meeste osakaal rühmas on tunduvalt suurem, sest – üldjuhul naiste varasema ebasoodsamasse olukorda seadmise tõttu – on mehed sagedamini jõudnud ametikohtadele, millelt pensionile jäädes makstakse suuremat pensioni.
- 53 BVwG esitatud viidet saaks siiski mõista ka viitena liikmesriikidele ELTL artikli 157 lõikega 4 ja direktiivi 2006/54/EÜ artikliga 3 antud võimalusele võtta „positiivseid meetmeid“. Sellised meetmed peavad aitama naistel töötada meestega võrdsetel alustel. Nii on Euroopa Kohus seoses soost olenevate vanusepiirangutega pensionile minekul otsustanud, et need ei heasta naisametnikel taluda tulnud karjääriga seotud halvemusi seeläbi, et abistaks neid nende karjääris, ega probleeme, mis võivad neil esineda tööalase karjääri jooksul (vt 29. novembri 2001. aasta kohtuotsus Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, punkt 64 jj; 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, punkt 101; 5. novembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola [üldkohtute sõltumatus], C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 80 jj, ning 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Instituto Nacional de la Seguridad Social [emade õigus pensionilisale], C-450/18, EU:C:2019:1075, punktid 64–65). Sellest vaatenurgast näib asjaomase korra sobivus küsitavana.

- 54 Kuna liidu õiguse tõlgendamine ei tundu sedavõrd ilmselge, et ei jää ruumi põhjendatud kahtlusteks (vt 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus Cilfit jt, EU:C:1982:335), esitatakse eespool sõnastatud eelotsuse küsimused.

TÖÖDOKUMENT