

Predmet C-405/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

28. kolovoza 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

31. srpnja 2020.

Podnositelji revizije:

EB

JS

DP

Druga stranka u revizijskom postupku:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und
Bergbau (BVAEB)

Predmet glavnog postupka

Osporavanje određivanja mirovine na temelju navodno diskriminirajućeg propisa
o prilagodbi mirovina

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li vremensko ograničenje primjene načela jednakog postupanja prema
muškarcima i ženama koje proizlazi iz presude donesene u predmetu C-262/88,

Barber te Protokola br. 33 koji se odnosi na članak 157. UFEU-a i članka 12. Direktive br. 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/54/EZ) tumačiti na način da (austrijski) primatelj mirovine nema pravo ili tek (djelomično) ima pravo pozivati se u pogledu dijela svojeg zahtjeva koji proizlazi iz razdoblja zaposlenja nakon 1. siječnja 1994., na načelo jednakog postupanja, kako bi dokazao da je diskriminiran propisom o prilagođavanju mirovina službenikâ iz 2018., poput onog koji se primijenio u glavnim postupcima?

2. Treba li načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama (na temelju članka 157. UFEU-a u vezi s člankom 5. Direktive 2006/54/EZ) tumačiti na način da se neizravno različito postupanje, poput onog koje eventualno proizlazi iz propisâ o prilagođavanju mirovina iz 2018., primjenjivih u glavnim predmetima, ukazuje kao opravdano, i ako se uzmu u obzir slične mjere koje su prethodno donesene, kao i znatan gubitak vrijednosti u odnosu na prilagodbu stvarne vrijednosti starosnih mirovina zbog inflacije (25 % u predmetnom slučaju) koji je prouzročeo njihovim kumulativnim djelovanjem, osobito:

- kako bi se spriječio „jaz” između viših i nižih starosnih mirovina (koji nastaje pri redovitoj prilagodbi s jedinstvenom stopom), premda bi isti bio isključivo nominalan te se njime ne bi promijenio odnos vrijednosti;
- kako bi se ostvarila opća „socijalna komponenta” u smislu jačanja kupovne moći primateljâ nižih starosnih mirovina, premda a) taj se cilj može postići i bez ograničenja prilagodbe većih mirovina i b) zakonodavac ne predviđa na isti način takvu mjeru i u pogledu kupovne moći u slučaju prilagodbe manjih primanja djelatnih službenikâ zbog inflacije (nauštrb prilagodbe većih primanja) niti je donio propis o usporedivoj intervenciji u prilagodbu vrijednosti mirovina u drugim sustavima strukovnog socijalnog osiguranja (u kojima ne sudjeluje država) s ciljem jačanja kupovne moći manjih mirovina (nauštrb prilagodbe većih mirovina),
- radi očuvanja i financiranja „sustava”, premda se starosne mirovine službenikâ ne isplaćuju iz sustava sličnom osiguranju koji organizira i sufinancira zavod za mirovinsko osiguranje, nego po osnovi naknade koju savezna država kao poslodavac isplaćuje umirovljenim službenicima za obavljani rad, tako da očuvanje ili financiranje sustava nisu bili odlučujući, nego, u konačnici, isključivo proračunski razlozi,
- jer je riječ o samostalnom razlogu za opravdanje ili o (prethodnom) *a priori* isključivanju neizravne diskriminacije na temelju spola u smislu Direktive 2006/54/EZ na štetu muškaraca, ako statistički znatno veći postotak muškaraca kao obuhvaćenih primatelja većih starosnih mirovina treba smatrati posljedicom uobičajenog nepostojanja jednakih mogućnosti za žene u području zapošljavanja i rada, osobito u prošlosti, ili

- jer je propis dopušten kao pozitivna mjera u smislu članka 157. stavka 4. UFEU-a?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 157. UFEU-a

Protokol (br. 33) koji se odnosi na članak 157. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, članci 6. i 69.

Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada, članci 1., 2., 3., 5., 6., 7., 4. i 12. te uvodne izjave 14., 17. i 18.

Navedene odredbe nacionalnog prava i navedeni pripremni akti

Pensionsgesetz (Zakon o mirovinama) iz 1965., članak 41.

Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Opći zakon o socijalnom osiguranju), članci 108.f, 108.h i 711.

Pensionsharmonisierungsgesetz (Zakon o usklađivanju mirovina) iz 2004. i pripremni akti (RV 653 BlgNR 22. GP)

Pensionsanpassungsgesetz (Zakon o prilagodbi mirovina) iz 2018. i pripremni akti (RV 1767 BlgNR 25. GP)

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Svi podnositelji revizije su u javnopravnom odnosu sa saveznom državom po osnovi mirovina i primaju mirovine na temelju Pensionsgesetz (Zakon o mirovinama) iz 1965. (u daljnjem tekstu: Zakon o mirovinama iz 1965).
- 2 Podnositelj revizije u postupku upisanom pod brojem Ro 2019/12/0005 rođen je 5. veljače 1940., a umirovljen je istekom 31. kolovoza 2000. Tijekom 2017. primao je bruto mirovinu od 6872,43 eura mjesečno. Podnositelj revizije u postupku upisanom pod brojem Ra 2019/12/0006 rođen je 28. srpnja 1948., a umirovljen je istekom 30. studenoga 2013. Tijekom 2017. primao je bruto mirovinu od 4676,48 eura mjesečno. Podnositelj revizije u postupku upisanom pod brojem Ra 2019/12/0054 rođen je 11. siječnja 1941., a umirovljen je istekom 1. ožujka 2006. Tijekom 2017. primao je bruto mirovinu od 5713,22 eura mjesečno.

- 3 Svi podnositelji revizije zatražili su da se njihove starosne mirovine odlukom utvrde od 1. siječnja 2018. U tom je pogledu u odlukama donesenima u odnosu na podnositelje revizije u predmetima Ro 2019/12/0005 i Ra 2019/12/0054 utvrđeno da nije potrebno prilagoditi iznos starosne mirovine za 2018. jer je starosna mirovina prekoračila iznos od 4,980 eura mjesečno, koji je utvrđen kao gornja granica u svrhu prilagodbe. Odlukom donesenom u odnosu na podnositelja revizije u predmetu Ra 2019/12/0006 utvrđena je starosna mirovina u iznosu uvećanom za 0,2989 %.
- 4 Podnositelji revizije pobijali su te odluke s obrazloženjem da je propis o prilagodbi mirovina iz 2018. koji se na njih primjenjuje protivan pravu Unije zbog neizravne diskriminacije na temelju spola. Trenutačno su pred sudom koji je uputio zahtjev u tijeku tri postupka povodom revizija protiv presuda Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, u daljnjem tekstu: BVwG).
- 5 Kontekst je promjena u zakonodavstvu, koju je sud koji je uputio zahtjev opisao kako slijedi: Pensionsharmonisierungsgesetzom (Zakon o usklađivanju mirovina) iz 2004. iznova je u austrijskom pravu socijalnog osiguranja (i mirovinskom pravu u pogledu službenikâ) uređen način godišnjeg usklađivanja vrijednosti mirovina. Zakonodavac je općom odredbom članka 108.h Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Opći zakon o socijalnom osiguranju, u daljnjem tekstu: ASVG) propisao da se iznos isplaćenih mirovina obvezno mora godišnje prilagoditi u skladu sa stopom inflacije. Cilj je propisa bio temeljiti mirovine na promjenama potrošačkih cijena i tako osigurati očuvanje kupovne moći umirovljenika tijekom cjelokupnog referentnog razdoblja.
- 6 Podnositelji revizije ne primaju mirovine na temelju ASVG-a, nego Pensionsgesetze (Zakon o mirovinama) iz 1965., kojim se uređuju mirovine službenika rođenih prije 1955., a koji su stupili u radni odnos najkasnije 2005. te su nakon toga umirovljeni.
- 7 Zakonom o mirovinama iz 1965. uređivala se do stupanja na snagu prvog Budgetbegleitgesetz (Dopunski zakon o proračunu) iz 1997. redovita prilagodba vrijednosti (službeničkih) mirovina povećanjem iznosa mirovina u skladu s povećanjem plaća djelatnih službenikâ. Prilagodba starosnih mirovina službenikâ uređena je nakon prvog Dopunskog zakona o proračunu iz 1997. na način da se člankom 41. Zakona o mirovinama iz 1965. upućuje na odredbe ASVG-a. U skladu s verzijom članka 41. stavka 2. Zakona o mirovinama iz 1965., to upućivanje na ASVG izraženo je na način da se nalaže da se mirovine predviđene Zakonom o mirovinama iz 1965. prilagođavaju „u istom trenutku i u istoj mjeri kao i mirovine u okviru obveznog sustava mirovinskog osiguranja”. Člankom 41. stavkom 4. Zakona o mirovinama iz 1965. proglašava se primjenjivom posebna odredba koja se odnosi na prilagodbu mirovina iz 2018.
- 8 Iz pripremnih akata koji se odnose na za odredbe Zakona o usklađivanju mirovina iz 2004. o redovitoj prilagodbi mirovina na temelju ASVG-a proizlazi da se sustav treba uspostaviti na temelju načela prema kojem se prilagodba vrijednosti radi

uzimanja u obzir inflacije automatski provodi svake godine u pogledu svih mirovina u mjeri u kojoj su se povećale potrošačke cijene. Iz tih pripremnih akata također proizlazi da bi se pritom trebalo raditi o općem i trajnom sustavu kojim se ipak ne isključuje da zakonodavac od njega odstupi na temelju ograničenih odstupanja u pogledu određenih godina. Zakonodavac je tijekom sljedećih godina sve više odstupao od opisanog općeg sustava prilagodbe mirovina na temelju ASVG-a, koji je utvrđen 2004., te je primijenio određena odstupanja od općenite prilagodbe mirovina na temelju stope inflacije na način da se povećanje mirovina tijekom pojedinih godina smanjilo s obzirom na iznos mirovina, u nekim godinama smanjilo za određeni postotak (bez razlikovanja na temelju iznosa mirovina), a nekih godina ono je u potpunosti izostalo.

- 9 Zakonodavac je u pogledu 2018. Pensionsanpassungsgesetzom (Zakon o prilagodbi mirovina) iz 2018. primijenio takvo posebno odstupanje, smanjio je iznos prilagodbe mirovina s obzirom na iznos mirovine, u potpunosti je isključio prilagodbu mirovina u iznosu većem od 4,980 eura mjesečno i uredio prilagodbu mirovina u referentnom iznosu od 3.355 do 4,989 eura na temelju stope koja se linearno smanjuje od 1,6 do 0 (članak 711. ASVG-a).

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 10 Podnositelji revizije su u svojim žalbama podnesenima BVwG-u naveli da se od 1995. zakonodavstvo o plaćama i mirovinama koje se na njih primjenjuje sve više pogoršavalo. Tvrde da se od 31. prosinca 1998. iznos mirovina više nije prilagođavao u skladu s promjenama plaća (kao što je bilo predviđeno člankom 41. stavkom 2. Zakona o mirovinama iz 1965., u verziji koja je do tada bila na snazi), nego s obzirom na faktor prilagodbe koji u biti odražava promjene kupovne moći.
- 11 Kako bi prikazali svoj nepovoljan položaj tijekom proteklih godina s obzirom na redovitu prilagodbu iznosa njihove starosne mirovine, podnositelji revizije naveli su sve propise o prilagodbi koji su doneseni od 2001. do 2017. U skladu s njima su od 2001. do 2012. mirovine prilagođene na način da su se veće mirovine (u odnosu na manje mirovine) prilagodile tek u manjoj mjeri ili isključivo u fiksnom iznosu te da je, i tijekom godina u kojima su se mirovine prilagodile bez razlikovanja s obzirom na iznos mirovina, povećanje bilo znatno manje od načelno predviđenog faktora prilagodbe.
- 12 Ističu da se 2018. primijenio sporni propis, čiji je učinak bio isključenje dvojice podnositelja revizije od prilagodbe mirovina i znatno smanjenje prilagodbe mirovine u pogledu trećeg podnositelja revizije.
- 13 Smatraju da uređenje na temelju Zakona o prilagodbi mirovina iz 2018. dovodi do neizravne diskriminacije na temelju spola, koja je zabranjena pravom Unije. Kako bi dokazali navedene učinke tog uređenja, podnositelji revizije podnijeli su statističku analizu koja je sadržavala raspodjelu primatelja starosnih mirovina i naknada po osnovi socijalne skrbi u skladu sa Zakonom o mirovinama iz 1965. na

temelju spola i referentnih iznosa. Ističu da iz nje proizlazi da je u kategoriji primatelja referentnog iznosa većeg od 4980 eura ukupno 8417 muškaraca i samo 1086 žena (ukupan omjer: 1:7,7). Napominju da, ako bi se u obzir uzele samo mirovine (tj. isključujući primatelje naknada po osnovi socijalne skrbi), u toj su referentnoj kategoriji 8417 muškaraca i 1040 žena (omjer 1:8.).

- 14 Oспорavajući argumentaciju koja se odnosi na diskriminaciju na temelju spola koja je u suprotnosti s pravom Unije BVwG je u svim trima postupcima naveo opravdane razloge, u vezi s kojima je najprije utvrdio da navodi Suda u presudi od 20. listopada 2011., Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675) nisu primjenjivi na predmetnu situaciju jer u predmetnom slučaju ne postoji diskriminacija u području „malih mirovina”, nego diskriminacija primatelja „većih mirovina” na temelju spolu, u pogledu kojih valja primijeniti „drugi kriterij”. Osim toga, zaključio je da „bolji položaj određene skupine”, ako je povezan s nepovoljnim položajem u pogledu povećanja primanja, ne može dovesti do diskriminacije.
- 15 Druga stranka u revizijskom postupku tvrdi da sustav na temelju Zakona o prilagodbi mirovina iz 2018. obuhvaća i „socijalnu komponentu”.
- 16 Smatra da to dokazuje činjenica da tijekom posljednjih desetljeća gotovo uopće nisu usvojene linearne prilagodbe mirovina, kojima bi se mirovine povećale u istom postotnom iznosu. Ističe da su se od 2006. mirovine povećavale prema istom postotku isključivo 2013., 2014., 2015. i 2017. Navodi da su tijekom svih drugih godina prilagodbe mirovina bile socijalno diferencirane u korist manjih mirovina. Ako bi se svake godine primjenjivalo načelo usklađivanja mirovina bez razlikovanja s obzirom na referentni iznos s istim postotkom, prema njezinu bi mišljenju u kratkom razdoblju nastao neopravdan jaz.
- 17 Smatra da bi stoga bilo razumno, kako sa stajališta očuvanja kupovne moći tako i socijalne ravnoteže, da zakonodavac redovito intervenira na način da pruža potporu osobama s nižim prihodima i ne udovoljava zahtjevu u pogledu jačanja kupovne moći u slučaju viših prihoda. Ističe da je očigledno da bi u slučaju vrlo velikih mirovina moglo doći do manje prilagodbe nego u pogledu malih mirovina, a da se pritom ne ugrozi (još uvijek znatno natprosječna) vrijednost mirovine ili životni standard koji je jednom postignut. Napominje da diskrecijska ovlast za ostvarivanje socijalnih aspekata tim je veća u tom slučaju s obzirom na to da su vrlo velike mirovine pokrivene znatno manjim iznosom doprinosa nego u slučaju manjih mirovina, tako da bi u tim slučajevima trebalo dati prednost „načelu primjerenosti pred načelom socijalne skrbi”. Međutim, tvrdi da se može smatrati da primatelj mirovine „u svakom slučaju ima odgovarajuću skrb” ako njegova mirovina „koja je jedan i pol puta veća od najveće moguće mirovine na temelju ASVG-a” nije u istoj mjeri prilagođena kao i male i srednje mirovine.
- 18 Smatra da manja prilagodba velikih mirovina nije samo razumna, nego doista potrebna kao solidarna ravnoteža u odnosu na primanje osobito visoke naknade po osnovi socijalne skrbi. Razlikovanje mirovina pri prilagodbi mirovina iz 2018. koje je odabrao zakonodavac, a koje se temelji na socijalnim aspektima,

opravdano je zato što natprosječno povećanje troškova prehrane i života utječu upravo na male i srednje mirovine.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo prethodno pitanje

- 19 Činjenica da spornu prilagodbu mirovina (barem za umirovljene službenike) treba kvalificirati kao „plaću”, što u pravu Unije predstavlja davanje iz „sustava strukovnog socijalnog osiguranja”, relevantna je za glavne postupke s obzirom na to da je primjena *ratione temporis* načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pogledu davanjâ iz sustava strukovnog socijalnog osiguranja ograničena presudom Barber od 7. svibnja 1990. (C-262/88, EU:C:1990:209). S tim u vezi valja pojasniti primjenjivost (i, prema potrebi, posljedice) tog ograničenja na propis o prilagodbi mirovina koji se primjenjuje na glavne postupke.
- 20 Sud je mirovine službenikâ na temelju zakonodavstava pojedinih država članica kvalificirao kao „plaću” u smislu članka 157. UFEU-a te „davanje iz sustava strukovnog socijalnog osiguranja” u smislu Direktive 2006/54/EZ (odnosno prethodnog uređenja na temelju Direktive 86/378/EEZ).
- 21 Sud je u presudi Felber od 21. siječnja 2015. (C-529/13, EU:C:2015:20, t. 23.) već kvalificirao mirovine austrijskih saveznih službenika na temelju Zakona o mirovinama iz 1965. kao plaće u smislu članka 157. UFEU-a. Osim toga, Sud je u presudi Lesar od 16. lipnja 2016. (C-159/15, EU:C:2016:451, t. 27. do 29.) presudio da te mirovine treba kvalificirati kao davanjâ iz sustava strukovnog socijalnog osiguranja u smislu definicija iz Direktive 2006/54/EZ. Iz toga slijedi da su mirovine koje primaju podnositelji revizije obuhvaćene pojmom plaće iz članka 157. UFEU-a i treba ih smatrati davanjima iz sustava strukovnog socijalnog osiguranja u smislu Protokola br. 33 koji se odnosi na članak 157. UFEU-a te drugog poglavlja Direktive 2006/54/EZ.
- 22 Protokolom br. 33 koji se odnosi na članak 157. UFEU-a i člankom 12. Direktive 2006/54/EZ predviđa se u pogledu davanjâ iz sustava strukovnog socijalnog osiguranja vremensko ograničenje načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama. To ograničenje proizlazi iz ograničavanja vremenskih učinaka presude Barber (C-262/88, EU:C:1990:209).
- 23 Što se tiče država članica koje su, poput Austrije, pristupile Europskom gospodarskom prostoru 1. siječnja 1994., Sud je također utvrdio da u skladu s člancima 6. i 69. Sporazuma o EGP-u, taj sporazum treba u pogledu njegove vremenske primjene na mirovine iz sustava strukovnog socijalnog osiguranja tumačiti s obzirom na presudu Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). Iz toga proizlazi da se „u pogledu mirovinskih davanja za razdoblja službe prije 1. siječnja 1994.” ne može pozivati na načelo jednakih plaća za muškarce i žene

(presuda od 12. rujna 2002., Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, t. 55.). Ista razmatranja proizlaze i iz članka 12. stavka 3. Direktive 2006/54/EZ.

- 24 Barem što se tiče prava na mirovinu u tom smislu kao i njegova prvobitnog iznosa (koji je neizravno povezan s razdobljima zaposlenja), sud koji je uputio zahtjev nema nikakve sumnje da se primatelji mirovina načelno mogu pozivati na načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama isključivo ako traže davanja koja proizlaze iz razdoblja zaposlenja nakon 1. siječnja 1994.
- 25 Međutim, potrebno je pojasniti utječe li i u kojoj mjeri vremensko ograničenje i na mogućnost da se podnositelji revizije pozovu na načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pogledu prilagodbe mirovina iz 2018.
- 26 Moguća su tri različita odgovora na to pitanje. S jedne strane, prilagodba mirovina može se smatrati elementom davanja koje se odnosi na razdoblja zaposlenja prije 1. siječnja 1994., tako da je podnositeljima revizije u potpunosti nedopušteno pozivati se na načelo jednakog postupanja predviđeno člankom 157. UFEU-a i Direktivom 2006/54/EZ. Međutim, ta je varijanta tumačenja u suprotnosti s pojašnjenjima iz presuda Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833) i Neath (C-152/91, EU:C:1993:949) kao i s izrazom „ako i u mjeri u kojoj” iz teksta Protokola br. 33, kojim se, čini se, ograničava utjecaj vremenskog ograničenja na opseg razdoblja zaposlenja koja prethode referentnom datumu.
- 27 To bi govorilo u prilog drugoj varijanti tumačenja prema kojoj navršena razdoblja zaposlenja isključuju pozivanje na načelo jednakog pristupanja u pogledu prava na mirovinu isključivo ako prethode referentnom datumu. Ta druga varijanta tumačenja mogla bi dovesti do toga da se prilikom prilagodbe mirovina svih podnositelja revizije utvrdi udio njegovih razdoblja zaposlenja nakon 1. siječnja 1994. u odnosu na sva njegova razdoblja zaposlenja te da se odobri prilagodba mirovina na nediskriminirajući način isključivo u pogledu tog udjela.
- 28 Treća varijanta tumačenja bila bi da se vremensko ograničenje Protokola br. 33 koje proizlazi iz presude Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) (i u skladu je s člankom 12. Direktive 2006/54/EZ) ne primjenjuje *a priori* na elemente davanja poput godišnje prilagodbe mirovina. Sud koji je uputio zahtjev smatra da sljedeći razlozi govore u prilog toj varijanti.
- 29 Podnositelji revizije ne pozivaju se na načelo jednakog postupanja u odnosu na početak davanja, koji ovisi o razdobljima zaposlenja, i izračun prvobitnog iznosa mirovine kao takvog, nego zahtijevaju jednako postupanje u pogledu (buduće) godišnje prilagodbe prava. Kad je riječ o godišnjoj prilagodbi mirovina, određena razdoblja zaposlenja nisu mjerodavna za nacionalnu pravnu situaciju; prilagodba se provodi neovisno o tome radi li se o umirovljenicima koji su navršili razdoblja zaposlenja prije ili nakon 1994.
- 30 Stoga je sudu koji je uputio zahtjev već upitno i to treba li davanje po osnovi prilagodbe mirovina u smislu Protokola br. 33 smatrati davanjem koje se „odnosi” na određena razdoblja zaposlenja.

- 31 Primjenjivost vremenskog ograničenja uvedenog presudom Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) i potvrđenog Protokolom br. 33 (kao i člankom 12. Direktive 2006/54/EZ) mogla bi također biti protivna njezinu cilju. Sud je utvrdio vremensko ograničenje radi zaštite legitimnih očekivanja. Primjenjivost vremenskog ograničenja načela jednakog postupanja na prilagodbu mirovina koja je sporna u glavnim postupcima ne bi trebala proizlaziti ni iz dosadašnje sudske prakse Suda. Presude u kojima se konkretno primijenilo vremensko ograničenje u smislu presude Barber i Protokola o članku 157. UFEU-a odnosile su se na situacije u kojima su bila sporna prava koja proizlaze iz nacionalnih propisa, a koja se pravno odnose na navršenje razdoblja zaposlenja ili radnog staža, to jest kojima se davanje uvjetuje određenim razdobljima zaposlenja (vidjeti osobito presude od 6. listopada 1993., Ten Oever, C-109/91, EU:C:1993:833, t. 3., od 22. prosinca 1993., Neath, C-152/91, EU:C:1993:949, t. 3. do 5., od 12. rujna 2002., Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, t. 13., te od 23. listopada 2003., Schönheit i Becker, C-4/01 i C-5/02, EU:C:2003:583, t. 17. i 20.).
- 32 U presudi Coloroll Pension Trustees od 28. rujna 1994. (C-200/91, EU:C:1994:348) od Suda se tražilo da odluči o pitanju u kojoj se mjeri vremensko ograničenje utvrđeno u presudi Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) primjenjuje na davanja koja „ne ovise o trajanju stvarnog razdoblja zaposlenja”. U tom je pogledu presudio da, kad je riječ o davanju koje se „temelji isključivo na postojanju radnog odnosa na datum oporezivog događaja” i „neovisno o trajanju prethodnih razdoblja zaposlenja”, ograničenje vremenskih učinaka presude Barber „vrijedi isključivo u pogledu slučajeva u kojima se taj događaj dogodio prije 17. svibnja 1990.” (vidjeti t. 57. do 60. te presude).
- 33 Sud koji je uputio zahtjev smatra da iz te sudske proizlaze elementi iz kojih se može zaključiti da vremensko ograničenje nije primjenjivo ni na prilagodbu mirovina iz 2018.

Drugo prethodno pitanje

- 34 U skladu sa sudskom praksom Suda, neizravna diskriminacija na temelju spola postoji osobito kada primjena nacionalne mjere, iako je formulirana na neutralan način, zapravo stavlja u nepovoljniji položaj znatno veći broj osoba jednog spola u odnosu na drugi. Takva mjera u skladu je s načelom jednakog postupanja isključivo ako je različito postupanje između dviju kategorija osoba koje ona uzrokuje opravdano objektivnim čimbenicima koji nisu povezani s bilo kakvom diskriminacijom na temelju spola. (vidjeti presude Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, t. 56., i Leone od 17. srpnja 2014., EU:C:2014:2090, t. 41.).
- 35 Iz članka 41. stavka 4. Zakona o mirovinama iz 1965. (u vezi s člankom 108.h i člankom 711. ASVG-a) proizlazi da se umirovljeni službenici koji primaju mjesečnu bruto starosnu mirovinu veću od određenog iznosa stavljaju u nepovoljniji položaj u pogledu prilagodbe starosne mirovine zbog inflacije u odnosu na one čija je mirovina niža jer im je takvo vrednovanje, za razliku od korisnika niže mirovine, uskraćeno (u potpunosti ili gotovo u cijelosti) za 2018.

- 36 S obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu, taj nepovoljan položaj dovodi do eventualne diskriminacije na temelju spola kada se on odnosi na znatno veći broj muškaraca nego žena. BVwG je u pobijanim presudama došao do istog zaključka. Pred sudom koji je uputio zahtjev stoga se postavlja pravno pitanje može li se eventualna neizravna diskriminacija na temelju spola zbog prilagodbe mirovina iz 2018. smatrati opravdanom s obzirom na pravo Unije.
- 37 Socijalna komponenta na koju se druga stranka u revizijskom postupku osobito poziva postavlja pitanja o tome jesu li ciljevi članka 41. Zakona o mirovinama iz 1965. proporcionalni te ostvareni na dovoljno dosljedan i sustavan način kako bi se udovoljilo zahtjevima prava Unije koji se odnose na opravdanje diskriminacije.
- 38 Točno je da države članice imaju široku diskrecijsku ovlast u području socijalne politike. Međutim, ta diskrecijska ovlast ne smije dovesti u pitanje temeljno načelo prava Unije kao što je načelo jednakih plaća za muškarce i žene. Naime, pozivanje na ideju socijalne ravnoteže između primatelja većih i manjih davanja radi opravdavanja spornog propisa o prilagodbi izaziva sumnje u pogledu očite nužnosti, prikladnosti i, osobito, dosljednosti te mjere.
- 39 Što se tiče navedenih socijalnih aspekata, te sumnje temelje se na tome da je ta mjera ograničena na primatelje starosnih mirovina (i to isključivo na određene skupine). Mjere socijalne politike postoje u obliku odgovarajućih instrumenata čije je područje primjene objektivno utvrđeno (progresivne stope poreza na dohodak, prijenosi i druge pomoći koje se financiraju porezom). Stoga, budući da se kao opravdanje spornog propisa navodi aspekt socijalne ravnoteže, postoje razlike u odnosu na opće instrumente socijalne politike kada se utjecajem na prilagodbu vrijednosti poduzimaju mjere (isključivo) u odnosu na određeni dio stanovništva (određene primatelje mirovina) koje se u pogledu te skupine dodaju instrumentima socijalne politike koji već postoje, dok se drugi dijelovi stanovništva isključuju iz takve dodatne mjere.
- 40 Postoje dvojbe u pogledu dosljednosti predmetne mjere uzimajući također u obzir posebnu prirodu mirovina na temelju Zakona o mirovinama iz 1965. Osobe na koje se odnosi uređenje predviđeno člankom 41. Zakona o mirovinama iz 1965. (umirovljeni službenici), a koje je primjenjivo u predmetnom slučaju, nalaze se prema nacionalnim pravom u posebnoj situaciji koja ih bitno razlikuje od primatelja mirovina koje se isplaćuju iz sustava socijalnog osiguranja: iako Zakon o mirovinama iz 1965. upućuje na pojedine odredbe ASVG-a u svrhu prilagodbe mirovina, pravo na mirovinu u skladu sa Zakonom o mirovinama iz 1965. temelji se, uzimajući u obzir njegov cilj, financiranje i pravnu prirodu, na konceptu različitom od onog na kojem se temelje mirovine u skladu s propisima o socijalnom osiguranju (kao što je ASVG).
- 41 Svojestvo službenika posebno je ponajprije po tome što imenovanje službenikom dovodi do doživotnog službeničkog odnosa. Uzimajući u obzir doživotnu prirodu svojstva službenika, službenički odnos zadržava se čak i u starosnoj mirovini, a umirovljeni službenici i dalje imaju službene dužnosti koje su im propisane te su i

dalje podvrgnuti stegovnim odredbama. Pravo na mirovinu povezano je s nastavkom službeničkog odnosa; ono prestaje postojati u slučaju prestanka prava dužnosnika na mirovinu, otkaza (u skladu sa stegovnim odredbama) ili prestanka njegova radnog odnosa *ex lege*. Mirovina službenika plaća je koju poslodavac isplaćuje za pružene usluge. U skladu sa sudskom praksom Verfassungsgerichtshofa (Ustavni sud, Austrija) i Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud, Austrija), službeničke mirovine nemaju karakter davanjâ iz osiguranja ni naknade po osnovi socijalne skrbi. Bitna karakteristika mirovina dužnosnikâ temelji se, među ostalim, na tome da je službenički odnos doživotan pravni odnos, u okviru kojeg i mirovina predstavlja davanje koje isplaćuje isključivo poslodavac. To davanje koje isplaćuje isključivo poslodavac stoga se po sâmoj svojoj prirodi razlikuje od davanja isplaćenih osiguranicima u okviru obveznog mirovinskog osiguranja.

- 42 Dužnik mirovina predviđenih Zakonom o mirovinama iz 1965. jest savezna država; doprinosi koje moraju platiti službenici u aktivnoj službi ne uplaćuju se ustanovi u okviru mirovinskog sustava, nego u savezni proračun. Savezna država posljedično ne isplaćuje ni „doprinos poslodavca” u pogledu službenika u okviru mirovinskog osiguranja, za razliku od poslodavaca u pogledu njihovih zaposlenika. Iz toga slijedi da mirovina saveznih dužnosnika na temelju Zakona o mirovinama iz 1965. ne predstavlja ni davanja koja su obuhvaćena sustavom koji se financira doprinosima, a koji okuplja dužnosnike u zajednicu rizika.
- 43 Čini se da je ta razlika bitna pri ispitivanju nužnosti, prikladnosti i dosljednosti mjere: dok u okviru sustava socijalnog osiguranja (koji se temelji na ideji osiguranja od socijalnih rizika, kao što je dob osoba koje se nalaze u zajednici rizika financiranoj doprinosima) razlozi povezani sa socijalnom ravnotežom u okviru zajednice rizika između primatelja većih mirovina i primatelja manjih mirovina već mogu biti unaprijed utvrđeni tim sustavom, slično ne vrijedi nužno u pogledu sustava kao što je onaj na temelju Zakona o mirovinama iz 1965., koji se primjenjuje na umirovljene službenike, a koji se temelji na ideji doživotnog službeničkog odnosa te u kojem se davanja isplaćuju i u starosnoj mirovini kao plaća za obavljen rad.
- 44 Budući da primici dužnosnika, kako u službi tako i umirovljenih, podjednako imaju karakteristiku plaće, postoji više dvojbi u pogledu dosljednosti mjere.
- 45 Dok je zakonodavac znatno intervenirao u godišnju prilagodbu vrijednosti mirovina dotičnih službenika u starosnoj mirovini za 2018. godinu, propustio je poduzeti takvu mjeru „socijalne ravnoteže” i u odnosu na službenike u aktivnoj službi. Nije postojalo stupnjevanje plaća u pogledu prilagodbe vrijednosti primanja djelatnih službenika, nego općenito povećanje od 2,33 % koja se ne razlikuje ovisno o referentnom iznosu, koje osim toga nije bila ograničeno isključivo na usklađivanje zbog inflacije, nego je usto sadržavalo dodatno povećanje zbog toga što su službenici dodatno trebali sudjelovati u gospodarskom rastu.

- 46 Ako bi se, suprotno prethodno navedenom nacionalnom tumačenju prirode mirovina, karakteristikici socijalne skrbi u okviru „sustava strukovnog socijalnog osiguranja” dala prednost u odnosu na razmatranja o dosljednosti, postoje nedosljednosti u odnosu na druge sustave te vrste koji postoje u nacionalnom pravu. Zakonodavac je predmetnom mjerom isključenja prilagodbe većih mirovina zbog inflacije uz istodobno povećanje prilagodbe manjih mirovina zbog inflacije intervenirao isključivo u sustav strukovnog socijalnog osiguranja mjerodavan za službenike, ne intervenirajući na usporediv način u sve ostale sustave strukovnog socijalnog osiguranja.
- 47 Općenito, ne čini se očigledno dosljednim da se, iako je prilagodba mirovina iz 2018. u području primjene Zakona o mirovinama iz 1965. dovela do intervencije sa „socijalnom komponentom” na štetu većih, a u korist manjih mirovina, zakonodavac općenito odrekao takve mjere socijalne ravnoteže u odnosu na primatelje privatnih mirovina koje izravno isplaćuje poslodavac.
- 48 Sud koji je uputio zahtjev također se u tom smislu pita omogućuje li ispitivanje proporcionalnosti i dosljednosti nepogodnosti uzrokovanih prilagodbom mirovina iz 2018. izdvojen pristup za 2018. ili valja, naprotiv, uzeti u obzir činjenicu da ta mjera nije bila jednokratna po svojoj prirodi jer se za određene godine već više puta odstupilo od uređenja prilagodbe koje je u načelu dugoročno uspostavljeno 2004. na način da se prilagodba u odnosu na primatelje većih mirovina provela tek u manjoj mjeri ili se uopće nije provela. Podnositelji revizija u tom pogledu tvrde da su (osobito oni koji su već dulje vrijeme u starosnoj mirovini) pretrpjeli kumulativne učinke izvan dopuštenih granica.
- 49 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se, s obzirom na to da tuženo tijelo navodi da je intervencija u vezi s prilagodbom u pogledu primatelja većih mirovina prihvatljivija jer je manje utjecala na njihov život, čini da se, osim eventualnih kumulativnih učinaka, ne uzima u obzir činjenica da upravo u pogledu primatelja službeničkih mirovina valja zaključiti da država propisivanjem mirovine na temelju iznosa prethodne plaće stvara legitimna očekivanja službenika kojima odobrava razmjeno veće plaće tijekom aktivne službe (koji ju također mogu legitimno potaknuti da upravo s obzirom na to očekivanje usvoji dugoročne financijske aranžmane koji su otegotni i u mirovini). Ako zakonodavac naknadno poduzme mjere kojima se ponovno otklanjaju razlike u stadiju mirovine, a koje su uzrokovane i predviđene sâmim sustavom plaća, to može biti u suprotnosti s dosljednošću tog sustava.
- 50 Sud koji je uputio zahtjev već je istaknuo da se pravo na mirovinu saveznih dužnosnika, koje u ovom predmetu valja ocijeniti, bitno razlikuje od prava na mirovinu na temelju sustava socijalne sigurnosti. Moguće je da u području sustava socijalnog osiguranja koji se, za razliku od Zakona o mirovinama iz 1965., temelje na konceptu „zajednice rizika” i davanja financiranih doprinosima, zakonodavac može postići regulatorni cilj očuvanja funkcioniranja i financijske održivosti sustava (vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu NK, C-223/19, EU:C:2020:356, t. 77.).

- 51 U pobijanim odlukama BVwG-a također se navodi da nepovoljnom postupanju s kojim se suočavaju primatelji većih mirovina, uglavnom muškog spola, odgovara „prethodno nepovoljno postupanje prema ženama”.
- 52 U skladu sa sudskom praksom Suda, „načelo jednakih plaća mora biti zajamčeno za svaki od sastavnih elemenata plaće, a ne samo s obzirom na opću ocjenu naknada isplaćenih radnicima” te nije na nacionalnim sudovima da „procjene i uspoređuju sve naknade različite vrste dodijeljene radnicima ili radnicama” (presude Barber, C-262/88, EU:C:1990:209, t. 34.-35., od 30. ožujka 2000., JämO, C-236/98, EU:C:2000:173, t. 43.). Valja pojasniti predstavlja li razlog za opravdanje činjenica da skupinu osoba na koju se primjenjuje propis karakterizira to da ona uživa veću starosnu mirovinu i sadrži znatno veći udio muškaraca jer su, obično zbog prethodne diskriminacije žena u profesionalnom životu, muškarci češće dolazili na položaje koji dovode do većih mirovina ili ta činjenica *a priori* isključuje pozivanje na diskriminaciju muškaraca u tom smislu.
- 53 Međutim, napomena BVwG-a također se može shvatiti na način da upućuje na mogućnost država članica, predviđenu člankom 157. stavkom 4. UFEU-a i člankom 3. Direktive 2006/54/EZ, da donesu „pozitivne mjere”. Takve mjere moraju pridonijeti tome da se ženama pomogne da svoj profesionalni život vode ravnopravno u odnosu na muškarce. Tako je, kad je riječ o dobnim granicama za odlazak u mirovinu povezane sa spolom, Sud presudio da one „ne mogu ublažiti nepovoljan položaj karijera službenica pružanjem pomoći tim ženama u njihovu radnom okruženju i rješavanjem problema s kojima se one mogu susresti u svojoj profesionalnoj karijeri” (vidjeti presude od 29. studenoga 2001., Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, t. 64. i sljedeća točka, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, t. 101., od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:924, t. 80. i sljedeće točke, te od 12. prosinca 2019., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatak na mirovinu za majke), C-450/18, EU:C:2019:1075, t. 64. do 65.). Čini se da je prikladnost propisa s tog stajališta upitna.
- 54 Budući da se čini da tumačenje prava Unije nije toliko očigledno da nema mjesta razumnoj sumnji (vidjeti presudu od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., EU:C:1982, 335), upućuju se prethodno navedena prethodna pitanja.