

Sag C-843/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

20. november 2019

Forelæggende ret:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spanien)

Afgørelse af:

12. november 2019

Appellant:

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Indstævnt:

BT

Hovedsagens genstand

Tildeling af førtidspension til en arbejdstager, som er omfattet af Sistema especial para Empleados de Hogar de la Seguridad Social española (den særlige ordning for hushjælp inden for den spanske almindelige sociale sikringsordning, tidligere Régimen Especial del Servicio doméstico, den særlige sociale sikringsordning for hushjælp), nu Régimen Especial de Empleados de Hogar (den særlige særordning for hushjælp).

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Spørgsmål om, hvorvidt artikel 208, stk. 1, litra c), i Ley General de la Seguridad Social (den almindelige lov om social sikring), hvorefter adgangen til førtidspension hindres, hvis det pensionsbeløb, der skal udbetales, er lavere end minimumspensionen, er forenelig med direktiv 79/7 og direktiv 2006/54.

Præjudicielt spørgsmål

Er fællesskabsretten til hinder for en national bestemmelse som artikel 208 [stk. 1, litra] c), i Ley General de la Seguridad Social (den almindelige lov om social sikring) af 2015, som bestemmer, at for alle, der er omfattet af den almindelige sociale sikringsordning, skal den pension, der skal udbetales, og som beregnes i henhold til den almindelige sociale sikringsordning uden minimumstillæg, mindst svare til minimumspensionen, for at de kan opnå førtidspension efter eget ønske, for så vidt som den indirekte forskelsbehandler kvinder, som er omfattet af den almindelige sociale sikringsordning, eftersom ordningen i langt højere grad berører kvinder end mænd?

Anførte EU-retlige forskrifter

Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EFT 1979, L 6, s. 24). Artikel 1, artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning) (EUT 2006, L 204, s. 23). 30. betragtning og artikel 2, stk. 1, og artikel 19.

Dom af 7. maj 1991, Kommissionen mod Belgien (C-229/89, EU:C:1991:187, præmis 13).

Dom af 9. november 1992, Molenbroek mod Sociale Verzekeringsbank (C-226/91, EU:C:1992:451, præmis 19).

Dom af 14. december 1995, Nolte mod Landesversicherungsanstalt Hannover (C-317/93, EU:C:1995:438, præmis 33).

Dom af 8. maj 2019, Villar Láz (C-161/18, EU:C:2019:382, præmis 37-39).

Anførte nationale bestemmelser

Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 8/2015 (den almindelige lov om social sikring som ændret ved kongeligt lovdekret nr. 8/2015) af 30. oktober 2015 (BOE nr. 261 af 31.10.2015, s. 103291, herefter »LGSS«). Artikel 59, 207 og 208.

Decreto 825/1976, de 22 de abril, por el que se regula la cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar (dekret nr. 825/1976 af 22. april 1976 om regulering af bidrag til den særlige sociale sikringsordning for hushjælp) (BOEnr. 99 af 24.4.1976, s. 8106).

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (lov nr. 27/2011 af 1.8.2011 om regulering, tilpasning og modernisering af den sociale sikringsordning) (BOEnr. 84 af 2.8.2011, s. 87495). 39. tillægsbestemmelse.

Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (kongeligt lovdekret nr. 28/2018 af 28.12.2018 om regulering af offentlige pensioner og andre hasteforanstaltninger på det sociale, arbejdsmarkedsmæssige og beskæftigelsesmæssige område) (BOE nr. 314 af 29.12.2018, s. 129875). Artikel 4, stk. 2.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Sagsøgeren og indstævnte, BT, indgav den 12. december 2016 en ansøgning til INSS om førtidspension efter eget ønske, med henblik på at den skulle træde i kraft den 4. januar 2017, hvor [BT] fyldte 63 år, idet denne selv havde bragt ansættelsesforholdet til ophør. [BT] har altid bidraget til den tidligere Régimen Especial del Servicio doméstico (den særlige sociale sikringsordning for hushjælp, herefter »den særlige sociale sikringsordning for hushjælp«), nu Sistema Especial para Empleados de Hogar (den særlige ordning for hushjælp inden for den almindelige sociale sikringsordning, herefter »særordningen for hushjælp«) med en bidragsperiode på 14 054 dage, med undtagelse af 166 dage.
- 2 Ved afgørelse af 19. december 2016 gav INSS afslag på ansøgningen om pension med den begrundelse, at størrelsen af den pension, der skulle udbetales, var lavere end den minimumspension, som BT ville være berettiget til på grundlag af sin familiemæssige situation, når hun fyldte 65 år, i henhold til betingelserne i LGSS' artikel 208, stk. 1, litra c).
- 3 Den administrative klage, som blev indbragt forud for sagens anlæggelse, blev afvist ved afgørelse af 10. marts 2017. Begrundelsen for afgørelsen var, at pensionen ville beløbe sig til 549,30 EUR pr. måned, idet der blev anvendt en procentsats på 85% af bidragsgrundlaget på 646,24 EUR. Det blev tilføjet, at den pension, hun ville være berettiget til, er mindre end minimumspensionen, der er på 637,10 EUR, og derfor ikke opfyldte betingelserne i LGSS' 208, stk. 1, litra c).
- 4 Den 27. april 2017 anlagde [BT] sag ved Juzgado de lo Social n.º 10 de Barcelona (arbejdsret nr. 10 i Barcelona, Spanien) mod INSS med påstand om, at hun blev tildelt førtidspension efter eget ønske. Retten var af den opfattelse, at den bestemmelse, som INSS havde anvendt, udgør en indirekte forskelsbehandling af kvinder, idet der er en overvægt af kvinder inden for hushjælpsbranchen, og at den i medfør af Domstolens praksis vedrørende direktiv 79/7 følgelig ikke kunne anvendes.
- 5 Det anføres i dommen, at INSS i en rapport har anført, at en person, som altid har været omfattet af særordningen for hushjælp, som har indbetalt faste bidrag indtil

2011, og som siden 2012 har indbetalt det højst mulige bidrag, på nuværende tidspunkt ikke kan opnå ret til førtidspension ved det fyldte 63. år, selv om denne har en bidragsperiode på 44 et halvt år, da personen ikke vil få udbetalt en pension, der er højere end den minimumspension, som denne vil være berettiget til ved det fyldte 65. år. Følgelig fandt retten, at der forelå indirekte forskelsbehandling, hvorfor den direkte undlod at anvende den nationale bestemmelse og tildelte den ansøgte førtidspension efter eget ønske.

- 6 INSS iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 7 INSS har anført, at det lovmæssige krav til førtidspension efter ønske fra den berørte part ikke er opfyldt, hvorefter størrelsen af den pension, der skal udbetales, skal være højere end størrelsen af den minimumspension, som den interesserede part er berettiget til på grundlag af dennes familiemæssige situation ved det fyldte 65. år. [INSS] har anført, at der ikke foreligger forskelsbehandling på grundlag af køn, eftersom der er en objektiv grund, som ikke har noget med forskelsbehandling at gøre, [nemlig] kravet om at træffe de fornødne foranstaltninger, som Den Europæiske Union stiller krav om, for at bevare den sociale sikringsordnings bæredygtighed, navnlig for at opnå en bæredygtig ligevægt mellem arbejdsperiode og pensionsperiode. Hvis det var muligt at få adgang til alderspension efter eget ønske uden begrænsninger, ville konsekvenserne for den sociale sikringsordning være alvorlige og uoverkommelige »ikke kun som følge af et større antal tildelte pensioner, men også som følge af den udgift, som udbetaling af de tilsvarende minimumstillæg, ville udgøre«, hvilket ville stride mod Den Europæiske Unions anbefalinger og Toledopagten, der gennemfører disse anbefalinger.
- 8 BT har ikke gjort indsigelse mod forelæggelsen af det præjudicielle spørgsmål. Anklagemyndigheden, som ikke er part i sagen, har anført, at [forelæggelsen] er unødvendig, eftersom bestemmelsen kan i henhold til Den Europæiske Domstols praksis uden videre kan undlades anvendt. INSS har gentaget sine tidligere argumenter.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Den foreliggende sag vedrører foreneligheden med direktiv 79/7 og direktiv 2006/54 af artikel 208, stk. 1, litra c), i LGSS, for så vidt den vedrører kvinder. Den nævnte bestemmelse har følgende ordlyd: »Når de generelle og særlige betingelser for den nævnte pensionsform er godtgjort, skal størrelsen af den pension, der skal udbetales, være højere end størrelsen af den minimumspension, som den berørte part er berettiget til på grundlag af dennes familiemæssige situation ved det fyldte femogtresindstyvende år. I modsat fald er der ikke adgang til denne form for førtidspension«.

- 10 Minimumspensionen fastsættes årligt i statens almindelige budget og indebærer, at ingen pensionist kan modtage en pension, som er lavere end det fastsatte minimumsbeløb, forudsat at denne ikke opnår andre indtægter end fra den sociale sikringsordning, selv om den pågældende har ret til en lavere ydelse i henhold til bestemmelserne for fastsættelse af pensionens størrelse. I et sådant tilfælde ydes der et minimumstillæg til den pension, der skal udbetales, hvilket betales fra statens budgetter med henblik på at sikre oppebørslen af en pension, som anses for et absolut minimum.
- 11 Bestemmelsen i LGSS' artikel 208, stk. 1, litra c), har til formål at gøre det muligt at opnå en minimumspension, som er tilstrækkelig til at dække pensionistens behov, og at dette kan ske, uden at staten skal supplere den pension, som denne har ret til på baggrund af de indbetalte bidrag, med et minimumstillæg med henblik på, at pensionen når op på minimumsbeløbet. Den forelæggende ret har dog anført, at kravet kun finder anvendelse på førtidspensionering efter eget ønske og ikke på tvungen førtidspensionering som følge af ophør af ansættelsesforholdet af objektive grunde, som er omfattet af LGSS' artikel 207.
- 12 Ifølge den forelæggende ret ville man uden dette krav om, at den pension, der skal udbetales, mindst skal være af samme størrelse som minimumspensionen, frit efter arbejdstagerens eget ønske kunne fremskynde pensionsalderen uden noget tab af pension, eftersom pensionen i tilfælde af, at den ikke ville nå op på minimumsbeløbet, ville blive suppleret for at nå op på dette beløb. Der ville således blive udbetalt beløb fra statens budget alt efter ønske fra den berørte part, hvilket loven søger at undgå. Derudover har Den Europæiske Union, som anført af INSS, anbefalet at tilsigte en bæredygtig ligevægt mellem arbejdsperiode og pensionsperiode: Det fremgår af den såkaldte grøn bog af 7. juli 2010, KOM(2010)365 »Sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer i Europa«, hvilket er et europæisk mål.
- 13 Efter disse generelle betragtninger har den forelæggende ret analyseret situationen i den foreliggende sag. BT er en kvindelig arbejdstager, som er omfattet af den tidligere særlige sociale sikringsordning for hushjælp. Denne sikringsordning var kendetegnet ved, at dem, som var omfattet af ordningen, hovedsageligt kvinder, indbetalte faste (dvs. de samme) bidrag, som var af samme størrelse som minimumsbeløbet for indbetalinger inden for den almindelige sociale sikringsordning, der svarede til den til enhver tid gældende mindsteløn. Derfor var deres bidragsgrundlag og følgelig deres pensioner lavere end inden for den almindelige [ordning].
- 14 Siden 2012 er der sket en gradvis integration i den almindelige sociale sikringsordning som en særordning for hushjælp, således at størrelsen af bidragsgrundlaget er steget: Først blev der fastsat stigende grundlag i henhold til det trin, som den modtagne løn ligger på, således at hvert løntrin svarer til et bidragsgrundlag; i 2021 vil bidragsgrundlaget være lig den faktisk modtagne løn. Som INSS har anført, kan muligheden for at nå op på minimumspensionen med selve bidragene under alle omstændigheder ændre sig, afhængigt af hvordan

bidragsgrundlagene inden for denne særordning udvikler sig, og af hvad størrelsen af minimumspensionen er: Hvis ordningens bidragsgrundlag stiger (eller sidestilles med dem inden for den almindelige ordning), vil det være lettere at opfylde dette krav; hvis størrelsen af minimumspensionen derimod stiger, vil det være sværere for denne gruppe at få adgang til førtidspension.

- 15 Den forelæggende ret har anført, at den pension, som i øjeblikket modtages af de kvindelige arbejdstagere, der er omfattet af den gamle særordning, både er et resultat af den tidligere bidragsordning og de lave lønninger inden for branchen, som svarer til den professionelle specialisering på den ene side og til arbejdsgivernes økonomiske kapacitet på den anden side. Disse kvindelige arbejdstagere er i en branche, som egentlig ikke er erhvervsmæssig, men derimod en familiebranche, hvor positionen som forretningsmand indtages af en mandlig eller kvindelig hushjælp, som generelt har en lavere økonomisk kapacitet end i de forskellige produktive erhvervssektorer, og hvor denne aktivitet i øjeblikket finder sted i et område, hvor begge parter i forholdet arbejder, og følgelig har de brug for ekstern hjælp for at kunne gøre det. Deraf generelt den lavere økonomiske kapacitet inden for branchen, de lavere indbetalinger, som foretages, og de lavere ydelser, som modtages.
- 16 INSS har anført, at de kvindelige hushjælpere udgør en gruppe, for hvilken der kræves lavere bidrag til [den almindelige] ordnings finansiering og bæredygtighed, både på grund af deres historisk lavere bidrag i kraft af faste bidrag og på grund af de efterfølgende grænser i forhold til [løn]trin. Ifølge [INSS] begrundes dette begrænsningen i forhold til førtidspension, i betragtning af den manglende ligevægt mellem deres finansiering og de ydelser, som de modtager, som i det væsentlige er de samme som dem under den almindelige ordning.
- 17 Den forelæggende ret er dog i tvivl om, hvorvidt LGSS' artikel 208, stk. 1, litra c), fastlægger en indirekte forskelsbehandling af kvinder, som er forbudt i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, idet den som yderligere krav for at opnå førtidspension efter eget ønske fastsætter, at den deraf følgende pension mindst skal være lig med minimumspensionen (uden minimumstillæg). Hvis dette krav var indeholdt i en bestemmelse i den nuværende særordning for hushjælp inden for den almindelige sociale sikringsordning, eller var begrænset til dem, der er omfattet af den, ville forekomsten af forskelsbehandlingen være utvivlsom, for så vidt som et overvældende flertal af hushjælpere ifølge de officielle statistikker er kvinder: 89% af hushjælpere er kvinder. I et sådant tilfælde ville en bestemmelse, som begrænsede dens anvendelsesområde til hushjælpere utvivlsomt udgøre en forskelsbehandling, for så vidt som den ville fastsætte et krav til adgangen til førtidspension, som de ikke ville kunne opfylde; dermed ville bestemmelsen direkte kunne undlades anvendt uden behov for at forelægge præjudicielle spørgsmål i betragtning af, at overtrædelsens er klar.
- 18 Bestemmelsen finder dog anvendelse inden for hele den almindelige ordning, som omfatter omkring 14 882 318 arbejdstagere, mænd og kvinder, mod de 406 864,

der er tilknyttet særordningen for hushjælp. Følgelig er det nødvendigt at udvide undersøgelsen til at omfatte hele den almindelige ordning. Hvis man begrænsede undersøgelsen til den tidligere særordning, ville kun de kvinder, der er omfattet af den, opnå ret til førtidspension efter eget ønske, og andre kvinder, som af andre grunde befinder sig i en lignende situation, ville ikke opnå denne ret. Det samme gør sig gældende, hvis undersøgelsen ville ske ud fra det perspektiv, som hver gruppe af kvinder har, der enten af historiske eller aktuelle grunde, har betalt lavere bidrag og følgelig modtaget en lavere pension. Hvis denne fremgangsmåde blev anvendt, ville fritagelsen blive givet til den gruppe, der undersøges, og som sagsøgeren tilhører, og ikke til andre grupper.

- 19 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at bestemmelsen bl.a. også finder anvendelse på deltidsansatte, hvoraf de fleste er kvinder, på kvindelige arbejdstagere med lave kvalifikationer og følgelig lave lønninger, idet kvinder tidligere i mindre grad uddannede sig med en aktuel indvirkning på den type af arbejde, der udføres, på kvindelige arbejdstagere, som tidligere efter indgåelse af ægteskab opgav det arbejde, som de udførte som lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed og som desuden blev tvunget til at opgive arbejdet i henhold til nogle sektorbestemmelser, og som først genoptog arbejdet når børnene blev ældre, med den deraf følgende korte bidragsperiode og de deraf følgende konsekvenser for pensionen, og på de kvindelige arbejdstagere, som har været nødt til at passe handicappede pårørende eller mindreårige. Alle disse kvinder har af historiske og nogle endda stadig aktuelle grunde indbetalt lavere bidrag eller i en kortere periode eller begge dele end de mandlige og kvindelige arbejdstagere, som ikke befinder sig i en sådan situation, og konsekvensen er et større antal og en større procentdel af kvinder, som modtager et minimumstillæg, og som er berørt af den omtvistede bestemmelse.
- 20 Ifølge den forelæggende ret forekommer der i denne sag også at foreligge en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, når der henses til statistikkerne over modtagere af minimumspension med de tilsvarende tillæg. På nuværende tidspunkt er minimumspensionen således på 677,40 EUR pr. måned uden forsørgerpligt over for en ægtefælle og på 835,75 EUR med forsørgerpligt over for en ægtefælle. Af INSS' egne statistikker fremgår det, at 422 112 mænd modtager en minimumspension, hvilket udgør 15,23% af mændenes alderspensioner, mod 468 822 kvinder, hvilket udgør 31,45% af kvindernes alderspensioner. Kvinderne udgør således kun 35,55% af det samlede antal af modtagere af alderspension, mens de udgør 53,62% af det samlede antal af modtagere af minimumstillægget (422 112 mænd mod 468 822 kvinder).
- 21 Derudover ser det ikke ud til, at denne forskel mindskes, men at den derimod øges, hvilket er en tendens, som man har observeret siden 2013. I september 2019 faldt antallet af mandlige modtagere af alderspension, som modtog en minimumspension sammenlignet med december 2018 (fra 422 112 i december 2018 til 412 931 i september 2019), mens antallet af kvinder, som modtog en minimumspension er steget (fra 468 822 i december 2018 til 477 490 i september 2019).