

Mål C-843/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

20 november 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spanien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

12 november 2019

Klagande:

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Motpart:

BT

Saken i det nationella målet

Beviljande av förtidspension för en kvinnlig arbetstagare som omfattas av Sistema especial para Empleados de Hogar de la Seguridad Social española (det spanska socialförsäkringssystemets särskilda system för anställda i hemmet) (tidigare Régimen Especial del Servicio doméstico (det särskilda systemet för hushållsanställda) och senare Régimen Especial de Empleados de Hogar (det särskilda systemet för anställda i hemmet)).

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Huruvida artikel 208.1 c i Ley General de la Seguridad Social (nedan kallad den allmänna socialförsäkringslagen), enligt vilken artikel förtidspension inte är möjlig om den pension som skulle beviljas understiger minimipensionen, är förenlig med direktiven 79/7 och 2006/54.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Utgör unionsrätten hinder för en sådan nationell bestämmelse som artikel 208[.1] c i den allmänna socialförsäkringslagen, enligt vilken samtliga

personer som är anslutna till det allmänna pensionssystemet, för att kunna välja att gå i pension i förtid, måste få en pension, beräknad enligt det allmänna systemet, exklusive eventuella tillägg som beviljas för att nå upp till miniminivån, som lägst motsvarar minimipensionen, för det fall nämnda artikel utgör indirekt diskriminering mot kvinnor som är anslutna till det allmänna systemet, på grund av att den tillämpas på många fler kvinnor än män?

Anförda unionsbestämmelser

Rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (EGT L 6, 1979, s. 24; svensk specialutgåva, område 5 volym 2 s. 111). Artiklarna 1, 3.1 och 4.1.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning) (EUT L 204, 2006, s. 23). Skäl 30 och artikel 22.1 och 22.19.

Dom av den 7 maj 1991, Kommissionen/Belgien (C-229/89, EU:C:1991:187), punkt 13.

Dom av den 9 november 1992, Molenbroek/Sociale Verzekeringsbank (C-226/91, EU:C:1992:451), punkt 19.

Dom av den 14 december 1995, Nolte/Landesversicherungsanstalt Hannover (C-317/93, EU:C:1995:438), punkt 33.

Dom av den 8 maj 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382), punkterna 37–39.

Anförda nationella bestämmelser

Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (den omarbetade versionen av allmänna socialförsäkringslagen), vilken godkändes genom Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre (kungligt lagstiftningsdekret 8/2015 av den 30 oktober 2015) (BOE (Spaniens officiella tidning) nr 261 av den 31 oktober 2015, s. 103 291; nedan kallad LGSS). Artiklarna 59, 207 och 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 825/1976 av den 22 april 1976 om reglering av avgifter till socialförsäkringens särskilda system för anställda i hemmet) (BOE nr 99 av den 24 april, s. 8106).

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (Lag 27/2011 av den 1 augusti 2011 om uppdatering, anpassning och modernisering av socialförsäkringssystemet) (BOE nr 84 av den 2 augusti, s. 87495). Tilläggsbestämmelse 39.

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 (kungligt lagdekret 28/2018 av den 28 december 2018 om uppräknning av allmänna pensioner och andra brådskande åtgärder inom sociallagstiftningen (BOE nr 314 av den 29 december, s. 129875). Artikel 4.2.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 BT, som i första instans var sökande och nu är motpart, ansökte vid INSS om förtidspension den 12 december 2016 för att kunna gå i pension den 4 januari 2017, vilket var det datum då BT fyllde 63 år. BT sade därmed frivilligt upp sitt anställningsavtal. BT har alltid betalat in avgifter till det tidigare Régimen Especial del Servicio doméstico (nedan kallat det särskilda systemet för hushållsanställda), sedermera Sistema Especial para Empleados de Hogar (nedan kallat det särskilda systemet för anställda i hemmet), under totalt 14 054 dagar, med undantag för 166 dagar.
- 2 Genom beslut den 19 december 2016 avslog INSS hennes ansökan på grund av att den pension hon skulle erhålla var lägre än det minimibelopp hon skulle vara berättigad till med hänsyn till sin familjesituation då hon fyller 65 år, enligt de krav som föreskrivs i artikel 208.1 c LGSS.
- 3 BT begärde omprövning av beslutet. Den 10 mars 2017 beslutades vid omprövning att det tidigare beslutet inte skulle ändras. Som skäl för beslutet angavs att BT:s pension skulle uppgå till 549,30 euro i månaden, eftersom den beräknas som 85 procent av beräkningsunderlaget, som uppgår till 646,24 euro. Vidare angavs att den pension hon skulle ha rätt till är lägre än minimipensionen på 637,10 euro, varför hon inte uppfyller villkoren i ovannämnda artikel 208.1 c LGSS.
- 4 Den 27 april 2017 överklagade hon INSS beslut till Juzgado de lo Social n.º 10 de Barcelona och yrkade att hon skulle beviljas förtidspension. Den domstolen fann att den bestämmelse INSS tillämpat utgör indirekt diskriminering mot kvinnor – majoriteten av arbetstagarna i sektorn för hemstädning är kvinnor – och att den därför inte kunde tillämpas, enligt praxis avseende direktiv 79/7.
- 5 I domen påpekas att INSS i en rapport anger att en person som alltid har omfattats av det särskilda systemet för anställda i hemmet, som har betalat in fasta avgifter fram till år 2011 och som sedan år 2012 betalar högsta möjliga avgift, trots att vederbörande betalat in avgifter under 44 och ett halvt år, inte kan gå i pension i förtid vid 63 års ålder, på grund av att denna person inte kommer att få en högre pension än den minimipension som vederbörande har rätt till vid 65 års ålder. Enligt domen föreligger därför indirekt diskriminering, varför domstolen underlät att tillämpa den nationella bestämmelsen och beviljade klaganden yrkad förtidspension.

- 6 INSS överklagade domen till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 7 INSS anser att det rättsliga kravet för att frivillig förtidspension ska kunna beviljas, vilket består i att det pensionsbelopp som ska erhållas måste vara högre än det minimibelopp som sökanden skulle vara berättigad till med hänsyn till hans eller hennes familjesituation då han eller hon fyller 65 år, inte är uppfyllt. INSS anser vidare att det inte föreligger diskriminering på grund av kön, eftersom det finns ett objektiva skäl som är fritt från varje form av diskriminering, nämligen kravet på att vidta de åtgärder som krävs av Europeiska unionen för att säkra hållbarheten i socialförsäkringssystemet, särskilt för att uppnå en hållbar balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär. Om den enskilde kunde gå i pension i förtid utan begränsningar skulle konsekvenserna för socialförsäkringssystemet bli allvarliga och ohanterliga ”inte enbart för majoriteten av utbetalade pensioner, utan även för kostnaden det skulle innebära att finansiera de tillägg som skulle behövas för att nå upp till miniminivån för dessa personer”, vilket skulle strida mot Europeiska unionens rekommendationer och mot Pacto de Toledo genom vilken dessa rekommendationer genomförs.
- 8 Vad gäller begäran om förhandsavgörande motsätter sig inte BT denna. Ministerio Fiscal (Åklagarmyndigheten), som inte är part, anser att begäran om förhandsavgörande inte är nödvändig, eftersom rätten enligt EU-domstolens praxis kan underlåta att tillämpa bestämmelsen. INSS upprepar tidigare anförda argument.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 9 I målet ska det utredas om artikel 208.1 c LGSS är förenlig med direktiven 79/7 och 2006/54 i den mån den tillämpas på kvinnor. I denna bestämmelse anges följande: ”När de allmänna och särskilda villkoren för den här typen av pension är uppfyllda, måste det pensionsbelopp som ska erhållas vara högre än det minimibelopp som sökanden skulle vara berättigad till med hänsyn till hans eller hennes familjesituation då han eller hon fyller 65 år. I annat fall är sökanden inte berättigad till en sådan förtidspension.”
- 10 Minimipensionen fastställs årligen i Presupuestos Generales del Estado (statsbudgeten), och innebär att ingen pensionär kan få en lägre pension än det minimibelopp som fastställts, förutsatt att hon eller han inte har någon annan inkomst än socialförsäkringsförmåner, även om hon eller han har rätt till ett lägre belopp enligt bestämmelserna om fastställande av pensionsbeloppen. I ett sådant fall höjs det pensionsbelopp som ska erhållas genom ett tillägg för att nå upp till miniminivån, vilket finansieras ur statsbudgeten, för att tillförsäkra att den enskilde uppnår vad som anses vara existensminimum.

- 11 Kravet som anges i artikel 208.1 c LGSS avser att göra det möjligt att erhålla en lägsta pension som gör det möjligt att tillgodose pensionärens behov, och att detta även ska kunna ske utan att staten behöver komplettera med tillägg till den pension den enskilde har rätt till genom inbetalda avgifter för att denna pension ska nå upp till minimibeloppet. Den hänskjutande domstolen understryker emellertid att detta krav endast tillämpas på frivillig förtidspension och inte på obligatorisk pensionering, som regleras i artikel 207 LGSS och som har sin grund i att anställningsförhållandet upphör av objektiva skäl.
- 12 Enligt den hänskjutande domstolen skulle arbetstagaren, om det inte fanns ett krav på att det pensionsbelopp som ska erhållas måste vara åtminstone lika högt som minimibeloppet, fritt kunna gå i pension före pensionsåldern utan att förlora någon pension, eftersom pensionen, när den inte når upp till minimibeloppet, skulle kompletteras upp till detta belopp. På så sätt skulle medel hämtas från statsbudgeten på den enskildes begäran, vilket lagen syftar till att undvika. Såsom INSS har påpekat, rekommenderar dessutom Europeiska unionen att en hållbar balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär ska uppnås: detta följer av den så kallade grönboken av den 7 juli 2010, COM(2010)365, ”Med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem”, vilket är ett mål för EU.
- 13 Efter dessa inledande överväganden ska den hänskjutande domstolen analysera omständigheterna i det aktuella målet. BT är en kvinnlig arbetstagarare som tillhör det tidigare särskilda systemet för hushållsanställda. Detta system kännetecknades av att de som var anslutna till det, varav de allra flesta var kvinnor, hade fasta avgiftsunderlag, det vill säga att alla hade samma avgiftsunderlag, som sammanföll med den undre gränsen för avgiften inom det allmänna systemet. Detta var detsamma som den för alla arbeten gemensamma minimilönen. BT:s avgiftsunderlag, och därmed även hennes pension, har därför varit lägre än det allmänna avgiftsunderlaget och de allmänna pensionerna.
- 14 Sedan år 2012 har en stegvis integrering skett inom socialförsäkringssystemets allmänna trygghetssystem, såsom det särskilda systemet för anställda i hemmet, på så sätt att beloppen för avgiftsunderlagen har ökat: för det första har det inrättats ökande avgifter i proportion till varje lönenivå, så tillvida att varje lönenivå motsvaras av en avgift: År 2021 ska avgiftsunderlaget vara lika högt som den lön som faktiskt erhålls. Såsom INSS anför kan i varje fall möjligheten att med egna inbetalningar nå upp till minimipensionen ändras beroende på hur avgiftsunderlagen för detta särskilda system utvecklas och beroende på hur hög minimipensionen är: om systemets avgiftsunderlag ökar (eller blir lika höga som det allmänna systemets avgiftsunderlag) blir det lättare att uppfylla detta krav. Om minimipensionen höjs blir det däremot svårare för denna grupp att få förtidspension.
- 15 Den hänskjutande domstolen påpekar att den pension som i nuläget utgår till kvinnliga arbetstagarare som omfattas av det tidigare särskilda systemet har sin grund lika mycket i det tidigare avgiftssystemet som i att lönerna i denna sektor i

nuläget är låga, vilket har samband dels med yrket, dels med arbetsgivarnas ekonomiska ställning. Dessa kvinnliga arbetstagare arbetar i en sektor som i själva verket inte utgörs av företag utan av familjer, såtillvida att det är hemmafrun eller hemmamannen, som i allmänhet har en lägre ekonomisk ställning än olika produktions- och näringslivsaktörer, som antar rollen som arbetsgivare. Vidare utövas sådan verksamhet numera i en kontext där båda personer i förhållandet arbetar och behöver hjälp från utomstående för att kunna göra detta. Den finansiella kapaciteten i denna sektor är därför generellt lägre, och arbetstagarna betalar in lägre avgifter och ehåller färre förmåner.

- 16 INSS anför att de som är anställda i hemmet utgör en grupp från vilken lägre bidrag uppbärs för finansieringen och hållbarheten i systemet, såväl på grund av att de historiskt sett bidragit mindre på grund av fasta avgiftsunderlag, som på grund av senare inrättade gränser är uppdelade enligt olika lönenivåer. Detta motiverar enligt INSS en begränsning av beviljande av förtidspension, givet obalansen mellan finansieringen av förtidspensionen och de inbetalda avgifterna, vilka är väsentligen desamma som dem för det allmänna systemet.
- 17 Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel avseende huruvida artikel 208.1 c LGSS innebär indirekt diskriminering mot kvinnor, vilken är förbjuden enligt artikel 4.1 i direktiv 79/7, genom att artikeln som tilläggskrav för förtidspension föreskriver att det pensionsbelopp som ska gälla måste vara minst lika högt som minimipensionen (utan eventuella tillägg som ges för att pensionären ska nå upp till lägsta nivå). Om detta villkor fanns i en bestämmelse i det aktuella särskilda systemet för anställda i hemmet eller begränsade sig till att omfatta dem som är anslutna till detta system, skulle det inte råda något tvivel om att diskriminering förelåg, i den mån den överväldigande majoriteten av dem som arbetar i hemmet är kvinnor: 89 procent av de som är anställda i hemmet är, enligt officiell statistik, kvinnor. I ett sådant fall skulle en bestämmelse som begränsar sitt tillämpningsområde till anställda i hemmet tveklöst vara diskriminerande, såtillvida den föreskriver ett krav för förtidspension som de anslutna inte kan uppfylla; därmed skulle domstolar själva kunna underlåta att tillämpa bestämmelsen, utan att det skulle vara nödvändigt att hänskjuta en tolkningsfråga, eftersom det i det fallet skulle vara tydligt att bestämmelsen strider mot unionsrätten.
- 18 Bestämmelsen tillämpas dock på hela det allmänna systemet, vilket omfattar ungefär 14 882 318 arbetstagare, både män och kvinnor, vilket ska ställas mot de 406 864 personer som är anslutna till det särskilda systemet för anställda i hemmet. Det är därmed nödvändigt att göra bedömningen med beaktande av hela det allmänna systemet. Om endast det särskilda systemet beaktades, skulle bara de som omfattas av detta system ha rätt till förtidspension och de andra kvinnorna som av andra skäl är i samma situation skulle inte ha rätt till det. Detsamma kan anföras om samma sak gällde om det beaktas att varje grupp av kvinnor som drabbats av något av de historiska eller nu föreliggande skäl som lett till att kvinnor betalar in lägre avgifter och därmed får lägre pension. I dessa fall skulle

den aktuella gruppen, som klaganden tillhör, beaktas, medan andra grupper inte skulle beaktas.

- 19 I detta hänseende påpekar den hänskjutande domstolen att bestämmelsen även tillämpas på, bland andra, dem som arbetar deltid – av vilka majoriteten är kvinnor – och på lågutbildade och därmed lågavlönade kvinnliga arbetstagare, eftersom kvinnor tidigare i lägre grad utbildade sig – vilket idag påverkar den aktuella typen av arbete – samt på kvinnliga arbetstagare som tidigare, när de gifte sig, slutade arbeta som anställd eller egenföretagare. Den senare gruppen kvinnor var även skyldiga att sluta arbeta på grund av sektorspecifika bestämmelser. De återupptog sin yrkesverksamhet först när barnen blev större, vilket ledde till en kortare inbetalningsperiod, vilket i sin tur fick återverkningar på pensionen. Bestämmelsen tillämpas slutligen även på kvinnliga arbetstagare som har varit tvungna att vårda familjemedlemmar med funktionsnedsättningar eller minderåriga familjemedlemmar. Alla dessa kvinnor har på grund av historiska eller nu föreliggande skäl betalat in lägre belopp eller betalat in avgifter under en kortare tid (eller bådadera) än kvinnliga eller manliga arbetstagare som inte befinner sig i denna situation. Konsekvensen av detta är att en högre andel kvinnor erhåller tillägg för att nå upp till miniminivån. Dessa kvinnor fortsätter att påverkas av den aktuella bestämmelsen.
- 20 I detta fall verkar enligt den hänskjutande domstolen även principen om icke-diskriminering ha åsidosatts, med beaktande av statistiken avseende dem som erhåller minimipension med olika tillägg. I nuläget uppgår minimipensionen till 677,4 euro i månaden för personer utan underhållsberättigad partner, och till 835,75 euro för personer med underhållsberättigad partner. Av socialförsäkringskassans egen statistik framgår att 422 112 män erhåller minimipension, vilket utgör 15,23 procent av männens ålderspension, jämfört med 468 822 kvinnor, som utgör 31,45 procent av kvinnornas ålderspensioner. Kvinnor utgör således endast 35,55 procent av det totala antalet ålderspensionärer, medan de utgör 53,62 procent av det totala antalet personer som erhåller tillägget för att nå upp till miniminivå (422 112 män jämfört med 468 822 kvinnor).
- 21 Det förefaller inte heller som om denna skillnad kommer att minska. Tvärtom ökar skillnaden, vilket är en trend som observerats sedan år 2013. I september 2019 hade antalet manliga ålderspensionärer med minimipension minskat jämfört med i december 2018 (det har minskat från 422 112 i december 2018 till 412 931 i september 2019), medan antalet kvinnor med minimipension har ökat (det har ökat från 468 822 i december 2018 till 477 490 i september 2019).