

Zadeva C-405/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

28. avgust 2020

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgerichtshof (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

31. julij 2020

Revidenti:

EB

JS

DP

Druga stranka:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und
Bergbau (BVAEB)

Predmet postopka v glavni stvari

Izpodbijanje določitve višine pokojnine, do katere je prišlo z uporabo domnevno
diskriminatorne ureditve uskladitve pokojnin

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije; člen 267 PDEU

Vprašanji za predhodno odločanje

1. Ali je treba omejitev časovnega področja uporabe zahteve po enakem
obravnavanju moških in žensk v skladu s sodbo v zadevi C-262/88, Barber, ter v

skladu s Protokolom št. 33 o členu 157 PDEU in členom 12 Direktive 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (v nadaljevanju: Direktiva 2006/54/ES) razlagati tako, da se (avstrijski) prejemnik pokojnine zakonito ne more ali pa se lahko le (sorazmerno) za vsak del zahtevka, ki izhaja iz obdobja zaposlitve po 1. 1. 1994, sklicuje na zahtevo po enakem obravnavanju, z namenom uveljavljanja, da je bil diskriminiran z določbami o uskladitvi pokojnin uradnikov za leto 2018, kot je ta, ki je bila uporabljena v postopkih v glavni stvari?

2. Ali je treba zahtevo po enakem obravnavanju moških in žensk (v skladu s členom 157 PDEU v povezavi s členom 5 Direktive 2006/54/ES) razlagati tako, da se posredno neenako obravnavanje, kakršno je tisto, ki – morebiti – izhaja iz določb o uskladitvi pokojnin za leto 2018, ki se uporabljajo v postopkih v glavni stvari, tudi ob upoštevanju že prej sprejetih podobnih ukrepov in občutne izgube, povzročene z njihovim kumulativnim učinkom, v razmerju do uskladitve realne vrednosti pokojnin zaradi inflacije (v konkretnem primeru v višini 25 %), izkaže za upravičeno, zlasti:

- z namenom preprečitve „razkoraka“ (ki nastane ob rednem usklajevanju po enotni stopnji) med višjimi in nižjimi pokojninami, čeprav bi bil ta zgolj nominalen in se razmerje vrednosti ne bi spremenilo,
- z namenom uresnitve splošnega „socialnega vidika“ v smislu krepitve kupne moči prejemnikov nižjih pokojnin, čeprav bi bil (a) ta cilj uresničljiv tudi brez omejitve uskladitve višjih prejemkov in (b) zakonodajalec takega ukrepa na enak način ne določa tudi za krepitev kupne moči v primeru uskladitve nižjih prejemkov delovno aktivnih uradnikov zaradi inflacije (v breme uskladitve višjih prejemkov delovno aktivnih uradnikov) in tudi ni sprejel nobenih določb glede primerljivega posega v uskladitev zneskov pokojnin iz drugih poklicnih sistemov socialne varnosti (brez državne udeležbe), da bi se (v breme uskladitve višjih pokojnin) dosegla krepitev kupne moči nižjih pokojnin,
- z namenom ohranitve in financiranja „sistema“, čeprav pokojnin uradnikov ne dolguje zavarovalnica iz sistema, ki bi bil organiziran po zgledu zavarovalnic in bi se financiral s prispevki, temveč država kot delodajalec upokojenih uradnikov kot plačilo za opravljeno delo, tako da ne bi bila odločilna ohranitev ali financiranje sistema, temveč nazadnje le proračunski preudarki,
- ker pomeni samostojni utemeljitveni razlog ali (temu predhodno) že vnaprej izključuje domnevo posredne diskriminacije zaradi spola v smislu Direktive 2006/54/ES v breme moških, če je treba statistično pomembno večjo prizadetost moških v skupini prejemnikov višjih pokojnin šteti za posledico zlasti v preteklosti tipično neobstoječih enakih možnosti žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu, ali
- ker je ureditev dopustna kot pozitivni ukrep v smislu člena 157(4) PDEU?

Navedene določbe prava Unije

Člen 157 PDEU

Protokol (št. 33) o členu 157 Pogodbe o delovanju Evropske unije

Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru, člena 6 in 69

Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu, členi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 in 12 ter uvodne izjave 14, 17 in 18

Navedene nacionalne določbe in navedeno parlamentarno gradivo

Pensionsgesetz 1965 (pokojninski zakon iz leta 1965), člen 41

Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (zakon o splošnem socialnem zavarovanju), členi 108f, 108h in 711

Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 (zakon o uskladitvi pokojnin iz leta 2004) ter parlamentarno gradivo (RV 653 BlgNR 22. GP)

Pensionsanpassungsgesetz 2018 (zakon o uskladitvi pokojnin iz leta 2018) ter parlamentarno gradivo (RV 1767 BlgNR 25. GP)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Revidenti so v javnopravnem pokojninskem razmerju z državo in prejemajo pokojnine v skladu s pokojninskim zakonom iz leta 1965 (v nadaljevanju: PG 1965).
- 2 Revident v revizijskem postopku Ro 2019/12/0005 je bil rojen 5. februarja 1940, upokojil se je z iztekom 31. avgusta 2000. V letu 2017 je prejemal pokojnino v višini 6872,43 EUR bruto mesečno. Revident v revizijskem postopku Ra 2019/12/0006 je bil rojen 28. julija 1948, upokojil se je z iztekom 30. novembra 2013. V letu 2017 je prejemal pokojnino v višini 4676,48 EUR bruto mesečno. Revident v postopku Ra 2019/12/0054 je bil rojen 11. januarja 1941, upokojil se je z iztekom 1. marca 2006. V letu 2017 je prejemal pokojnino v višini 5713,22 EUR bruto mesečno.
- 3 Vsi revidenti zahtevajo določitev višine njihove pokojnine od 1. januarja 2018 naprej z odločbo. Z odločbama, izdanima revidentoma v postopkih Ro 2019/12/0005 in Ra 2019/12/0054, je bilo v tem pogledu ugotovljeno, da višine pokojnine za leto 2018 ni treba uskladiti, ker pokojnina presega znesek v višini 4980 EUR mesečno, ki je določen za zgornjo mejo za uskladitev. Z odločbo,

izdano revidentu v postopku Ra 2019/12/0006, je bila pokojnina določena v znesku, povišanemu za 0,2989 %.

- 4 Revidenti te odločbe izpodbijajo z obrazložitvijo, da je ureditev o uskladitvi pokojnin za leto 2018, ki velja za njih, zaradi posredne diskriminacije na podlagi spola v nasprotju s pravom Unije. Proti sodbam, ki jih je v treh postopkih izdalo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija), sedaj teče revizijski postopek pred predložitvenim sodiščem.
- 5 Ozadje tvori pravni razvoj, ki ga je predložitveno sodišče opisalo tako: z zakonom o uskladitvi pokojnin iz leta 2004 je bil v avstrijskem pravu socialnega zavarovanja (in v pokojninskem pravu uradnikov) na novo določen način letne uskladitve zneskov pokojnin. Zakonodajalec je s splošno določbo člena 108h zakona o splošnem socialnem zavarovanju (v nadaljevanju: ASVG) določil, da se višina pokojnin letno obvezno uskladi glede na stopnjo inflacije. Cilj ureditve je bil, da se pokojnine ravnajo po razvoju cen življenjskih potrebščin in da se s tem zagotovi ohranitev kupne moči upokojencev v celotnem obdobju prejemanja pokojnine.
- 6 Revidenti ne prejemajo pokojnin po ASVG, temveč po PG 1965, ki ureja pokojnine za uradnike, ki so bili rojeni pred letom 1955, ki so bili najpozneje v letu 2005 vključeni v javnopravno službeno razmerje in ko so se pozneje upokojili.
- 7 Do začetka veljavnosti 1. Budgetbegleitgesetz 1997 (prvi spremljevalni zakon k proračunu za leto 1997) je PG 1965 urejal redno uskladitev pokojnin (uradnikov) na način, da so bili zneski pokojnin povečani v obsegu, v katerem so se povečali prejemki delovno aktivnih uradnikov. Od prvega spremljevalnega zakona k proračunu za leto 1997 naprej je uskladitev pokojnin uradnikov urejena na način, da člen 41 PG 1965 napotuje na določbe ASVG. V skladu z veljavno različico člena 41(2) PG 1965 je ta napotitev na ASVG opredeljena tako, da je določeno, da je treba pokojnine po PG 1965 „uskladiti v istem času in v enakem obsegu kot pokojnine v okviru zakonskega pokojninskega zavarovanja“. V členu 41(4) PG 1965 je določeno, da se uporablja posebna določba, ki zadeva uskladitev pokojnin za leto 2018.
- 8 Iz parlamentarnega gradiva glede določb zakona o uskladitvi pokojnin iz leta 2004, ki zadeva redno usklajevanje pokojnin v skladu z ASVG, izhaja, da naj bi se uvedel sistem, temelječ na načelu, da se uskladitev zneskov zaradi upoštevanja inflacije za vse pokojnine opravi vsako leto avtomatično v obsegu, v katerem so se dvignile cene življenjskih potrebščin. Iz gradiva poleg tega izhaja, da naj bi pri tem šlo za splošno in dolgoročno ureditev, ki kljub temu ne izključuje, da zakonodajalec od nje odstopi z omejenimi izjemami v posameznih letih. Zakonodajalec je od opisane, v letu 2004 določene splošne ureditve uskladitve pokojnin v okviru ASVG v naslednjih letih vedno znova odstopil in sprejel posamezna odstopanja od splošnega usklajevanja pokojnin, ki se ravna po stopnji inflacije, na način, da je zvišanje pokojnin v posameznih letih – različno visoko

glede na višino pokojnin – izpadlo nižje, v nekaterih letih je bilo odstotkovno zmanjšano (ne glede na višino pokojnin), v nekaterih letih pa je povsem izostalo.

- 9 Zakonodajalec je v letu 2018 z zakonom o uskladitvi pokojnin iz leta 2018 (v nadaljevanju: PAG 2018) sprejel tako točkovno odstopanje, višino uskladitve pokojnin je glede na višino pokojnin določil padajoče, od uskladitve je v celoti izključil pokojnine, višje od 4980 EUR mesečno, uskladitev za pokojnine med 3355 in 4.989 EUR pa je določil z odstotkom, ki linearno pada med 1,6 in 0 (člen 711 ASVG).

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 10 Revidenti so v svojih pritožbah na Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) opozorili na to, da se je njihov pravni položaj v okviru zakonodaje, ki ureja plače in pokojnine, od leta 1995 vseskozi poslabševal. Od 31. decembra 1998 naj se višina pokojnin ne bi več usklajevala glede na razvoj prejemkov delovno aktivnih oseb (kakor je bilo to predvideno s členom 41(2) PG 1965 v do takrat veljavni različici), temveč z uskladitvenim faktorjem, ki naj bi v bistvenem zrcalil razvoj kupne moči.
- 11 Revidenti so za ponazoritev poslabševanja položaja v okviru rednega usklajevanja višin njihovih pokojnin v preteklih letih našeli pravila o usklajevanju, ki so bila sprejeta v letih od 2001 do 2017. V skladu s tem naj bi se pokojnine v letih od 2001 do 2012 vedno usklajevale na tak način, da je bil obseg uskladitve višjih pokojnin (v primerjavi z uskladitvijo nižjih pokojnin) manjši ali da se je uporabil le fiksni znesek, in da naj bi bilo tudi v tistih letih, v katerih so se pokojnine uskladile ne glede na višino pokojnin, zvišanje občutno pod načeloma predvidenim uskladitvenim faktorjem.
- 12 V letu 2018 naj bi se uporabila ureditev, sporna v obravnavanem primeru, ki je za dva revidenta imela za posledico, da sta bila izključena od usklajevanja pokojnin, v primeru tretjega revidenta pa je bila uskladitev pokojnine občutno zmanjšana.
- 13 Ureditev, določena s PAG 2018, naj bi povzročala posredno diskriminacijo na podlagi spola, ki je v skladu s pravom Unije nedopustna. Revidenti so te učinke ureditve dokazovali s predložitvijo statistične analize, ki prejemnike in prejemnice pokojnin in dodatkov za oskrbo po PG 1965 razvršča po spolu in višini prejemkov. V skladu s tem naj bi bilo v skupini prejemnikov in prejemnic zneskov nad 4980 EUR skupno 8417 moških in le 1086 žensk (skupno razmerje: 1:7,7). Če se upošteva le pokojnine (to pomeni z izključitvijo prejemnikov dodatkov za oskrbo), naj bi bilo v tej skupini prejemnikov in prejemnic 8417 moških in 1040 žensk (razmerje: 1:8).
- 14 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je trditvi o diskriminaciji na podlagi spola, ki je v nasprotju s pravom Unije, v vseh treh postopkih nasprotovalo z utemeljitvijo, da, najprej, navedbe Sodišča v sodbi z dne 20. oktobra 2011, Brachner (C- 123/10, EU:C:2011:675), niso prenosljive na

obravnavani položaj, saj naj v obravnavanem primeru ne bi bila podana diskriminacija na področju „minimalnih pokojnin“, temveč prikrajšanje na podlagi spola prejemnikov „višjih pokojnin“, za katere naj bi bilo treba uporabiti „drugačno merilo“. Poleg tega je navedlo, da „boljši položaj skupine“, če je povezan s prikrajšanjem pri povečanju prejemkov, ne more povzročiti diskriminacije.

- 15 Druga stranka v postopku navaja, da ureditev PAG 2018 zasleduje tudi „socialni vidik“.
- 16 To naj bi se kazalo s tem, da so bile v preteklih desetletjih komajda sprejete linearne uskladitve pokojnin, ki bi pokojnine zviševale v odstotkovno enakem obsegu. Od leta 2006 naj bi se pokojnine le v letih 2013, 2014, 2015 in 2017 zvišale v istem odstotku. V vseh ostalih letih naj bi se pokojnine usklajevale po različno visokih socialnih stopnjah v prid nižjim pokojninam. Če bi se vsako leto sledilo načelu, da se pokojnine ne glede na njihovo višino usklajujejo v istem odstotku, naj bi v zelo kratkem času prišlo do razkoraka med njimi, ki ga ne bi bilo mogoče upravičiti.
- 17 Zato naj bi bilo tako z vidika ohranitve kupne moči kot tudi z vidika socialne izravnave mogoče upravičiti poseg zakonodajalca, ki s sprejetjem ustreznih določb podpira prejemnike nižjih prejemkov in ki v primeru višjih prejemkov ne vidi potrebe po krepitvi kupne moči. Razvidno naj bi bilo, da lahko pri zelo visokih pokojninah pride do manjše uskladitve kot pa pri nizkih pokojninah, ne da bi to ogrožalo vrednost (še vedno močno nadpovprečne) pokojnine oziroma doseženi življenjski standard. Manevrski prostor za uveljavljanje socialnih vidikov naj bi bil v tem primeru toliko večji, kot so zelo visoke pokojnine v še mnogo manjšem obsegu pokrite s prispevki kot nizke pokojnine, tako da naj bi se bilo treba v teh primerih „manj posvetiti načelu enakovrednosti in bolj načelu preskrbljenosti“. Prejemnika pokojnine pa naj bi bilo mogoče „šteti za enakovredno preskrbljenega vsekakor tudi tedaj“, če se njegova pokojnina, ki „za 1,5 presega najvišjo pokojnino v skladu z ASVG,“ ne usklajuje v enakem obsegu kot nizke in srednje visoke pokojnine.
- 18 Pri visokih pokojninah naj manjše usklajevanje ne bi bilo le dopustno, temveč kot solidarna izravnava za prejemanje posebno visoke dajatve za oskrbo že kar nujno. Različne stopnje usklajevanja pokojnin v letu 2018, ki jih je izbral zakonodajalec in jih oprl na socialne vidike, naj bi bile utemeljene s tem, da nadpovprečno naraščajoči življenjski stroški prizadenejo ravno nizke in srednje visoke pokojnine.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

Prvo vprašanje za predhodno odločanje

- 19 To, da je treba sporno usklajevanje pokojnin (vsaj za upokojene zvezne uradnike) opredeliti za „plačilo“ in da tvori prejemek iz „poklicnega sistema socialne varnosti“ v okviru razumevanja teh pojmov v pravu Unije, je za postopke v glavni stvari pomembno v tem pogledu, da je bila časovna uporaba načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi s prejemki iz poklicnega sistema socialne varnosti omejena s sodbo z dne 7. maja 1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). V tej zvezi je treba pojasniti možnost uporabe (in po potrebi vrsto učinka) te omejitve v okviru ureditve usklajevanja pokojnin, ki se uporablja v postopkih v glavni stvari.
- 20 Sodišče je pokojnine uradnikov v skladu z določbami posameznih držav članic opredelilo za „plačilo“ v smislu člena 157 PDEU ter kot „prejemke iz poklicnega sistema socialne varnosti“ v smislu Direktive 2006/54/ES (oziroma pred tem veljavne Direktive 86/378/EGS).
- 21 Pokojnine avstrijskih zveznih uradnikov po PG 1965 je Sodišče že s sodbo z dne 21. januarja 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, točka 23), opredelilo kot plačilo v smislu člena 157 PDEU. V sodbi z dne 16. junija 2016, Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, točke od 27 do 29), je Sodišče poleg tega odločilo, da je treba te pokojnine v smislu opredelitev v Direktivi 2006/54/ES šteti za prejemke iz poklicnega sistema socialne varnosti. Iz tega izhaja, da pokojnine, ki jih prejemajo revidenti, spadajo pod pojem plačila v členu 157 PDEU in da jih je treba šteti za prejemke iz poklicnega sistema socialne varnosti v smislu Protokola št. 33 o členu 157 PDEU ter Poglavlja 2 Direktive 2006/54/ES.
- 22 Protokol št. 33 o členu 157 PDEU ter člen 12 Direktive 2006/54/ES za prejemke iz poklicnega sistema socialne varnosti določajo časovno omejitev zahteve po enakem obravnavanju moških in žensk. Ta omejitev je posledica sodbe Barber (C-262/88, EU:C:1990:209), v kateri so bili omejeni časovni učinki te sodbe.
- 23 Za tiste države članice, ki so – tako kot Avstrija – pristopile k Evropskemu gospodarskemu prostoru 1. januarja 1994, je Sodišče poleg tega ugotovilo, da je treba v skladu s členoma 6 in 69 Sporazuma EGP ta sporazum, kar zadeva njegovo časovno uporabo za pokojnine iz poklicnega sistema socialne varnosti, razlagati ob upoštevanju sodbe Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). Posledica tega je, da sklicevanje na načelo enakega plačila za moške in ženske ni možno za „pokojninske prejemke za delovno dobo pred 1. januarjem 1994“ (sodba z dne 12. septembra 2002, Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, točka 55). Ustrezno sedaj izhaja tudi iz člena 12(3) Direktive 2006/54/ES.
- 24 Predložitveno sodišče zato vsaj glede same pravice do pokojnine ter njene začetne višine (posredno odvisne tudi od obdobja zaposlitve) nima nobenih dvomov glede tega, da se prejemniki pokojnin lahko na zahtevo po enakem obravnavanju moških

in žensk načelno sklicujejo le v toliko, kolikor gre za prejemke, ki zadevajo obdobja zaposlitve po 1. januarju 1994.

- 25 Pojasniti pa je treba, ali in v kakšnem obsegu časovna omejitve vpliva tudi na možnost revidentov, da se na zahtevo po enakem obravnavanju moških in žensk sklicujejo tudi kar zadeva usklajevanje pokojnin za leto 2018.
- 26 Na to vprašanje je mogoče odgovoriti na tri načine. Po eni strani je možno, da se uskladitev pokojnin šteje za sestavni del prejemkov, ki zadeva obdobja zaposlitve pred 1. januarjem 1994, tako da je revidentom sklicevanje na načelo enakega obravnavanja iz člena 157 PDEU in Direktive 2006/54/ES v celoti onemogočeno. Proti tej možnosti razlage pa govorijo tako pojasnila v sodbah Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833) in Neath (C-152/91, EU:C:1993:949) kot tudi besedna zveza „če in kolikor“, uporabljena v Protokolu št. 33, ki očitno omejuje učinek časovne omejitve na obseg obdobja zaposlitve, ki ležijo pred ključnim dnevom.
- 27 To bi govorilo za drugo možnost razlage, v skladu s katero pretekla obdobja zaposlitve pravico do pokojnine le v toliko izključujejo od sklicevanja na zahtevo po enakem obravnavanju, kolikor ležijo pred ključnim dnevom. Ta druga možnost razlage bi lahko povzročila, da je treba pri usklajevanju pokojnin za vsakega revidenta ugotoviti delež njegovih obdobja zaposlitve, ki ležijo po 1. januarju 1994, v razmerju do vseh njegovih obdobja zaposlitve in da je treba le kar zadeva ta delež odobriti uskladitev pokojnine na nediskriminatoren način.
- 28 Tretja možnost razlage bi bila, da časovna omejitve iz Protokola št. 33 (in v skladu s členom 12 Direktive 2006/54/ES), ki izvira iz sodbe Barber (C-262/88, EU:C:1990:209), od vsega začetka ni uporabljiva za sestavne dele prejemkov, kot so tisti v okviru letnega usklajevanja pokojnin, ki ga je treba opraviti. Predložitveno sodišče za to možnost navaja te razloge:
- 29 Revidenti se na načelo enakega obravnavanja ne sklicujejo v okviru nasprotovanja začetku izplačevanja prejemkov – ki je odvisen od obdobja zaposlitve – in izračunu prvotne višine pokojnine *per se*, temveč zahtevajo enako obravnavanje pri usklajevanju pravice, ki ga je treba letno (na novo) opraviti. Nacionalna zakonodaja za letno usklajevanje pokojnin ne izhaja iz določenih obdobja zaposlitve; uskladitev je priznana ne glede na to, ali zadeva prejemnike pokojnin z obdobja zaposlitve pred letom 1994 ali po letu 1994.
- 30 Za predložitveno sodišče je zato že sporno, ali je treba uskladitev pokojnin v smislu Protokola št. 33 šteti za prejemek, ki se „nanaša“ na določena obdobja zaposlitve.
- 31 Proti možnosti uporabe časovne omejitve, uvedene s sodbo Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) in potrjene s Protokolom št. 33 (ter členom 12 Direktive 2006/54/ES), bi lahko govoril tudi njen namen. Sodišče je časovno omejitve uvedlo zaradi preudarka legitimnih pričakovanj. Uporabe časovne omejitve zahteve po enakem obravnavanju za usklajevanje pokojnin, ki je sporno v postopkih v glavni stvari, verjetno tudi ni mogoče izpeljati iz dosedanje sodne

prakse Sodišča. Tiste sodbe, v katerih se je časovna omejitev v smislu sodbe Barber in Protokola o členu 157 PDEU konkretno uporabila, so zadevale položaje, v katerih so bili sporni zahtevki iz nacionalnih določb, ki so se normativno nanašale na izpolnjevanje obdobji zaposlitve ali obdobji za pridobitev pravic iz zavarovanja, to pomeni, da je bilo določeno, da je prejemek odvisen od pogoja določenih obdobji zaposlitve (glej na primer sodbe z dne 6. oktobra 1993, Ten Oever, C-109/91, EU:C:1993:833, točka 3; z dne 22. decembra 1993, Neath, C-152/91, EU:C:1993:949, točke od 3 do 5; z dne 12. septembra 2002, Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, točka 13, in z dne 23. oktobra 2003, Schönheit in Becker, C-4/01 in C-5/02, EU:C:2003:583, točki 17 in 20).

- 32 Sodišče je moralo v sodbi z dne 28. septembra 1994, Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348), zavzeti stališče glede vprašanja, v kolikšni meri je časovna omejitev, določena v sodbi Barber (C-262/88, EU:C:1990:209), uporabljiva za prejemke, ki „niso odvisni od trajanja dejanskega obdobja zaposlitve“. V zvezi s tem je odločilo, da glede prejemka, ki „temelji le na tem, da v času dogodka, ki ga sproži, obstaja zaposlitveno razmerje“, in pri katerem „ni bistveno trajanje preteklih obdobji zaposlitve“, časovna omejitev učinkov iz sodbe Barber „velja le za primere, v katerih je do tega dogodka prišlo pred 17. majem 1990“ (glej točke od 57 do 60 te sodbe).
- 33 Predložitveno sodišče meni, da ta sodna praksa tudi glede uskladitve pokojnin za leto 2018 vsebuje indice za domnevo, da se časovna omejitev ne uporabi.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje

- 34 V skladu s sodno prakso Sodišča gre za posredno diskriminacijo na podlagi spola predvsem tedaj, če uporaba nacionalnega ukrepa, ki je sicer oblikovan nevtrarno, dejansko postavlja v slabši položaj veliko več oseb enega spola kot oseb drugega spola. Tak ukrep je združljiv z načelom enakega obravnavanja le pod pogojem, da je različno obravnavanje dveh skupin oseb, ki ga povzroča, utemeljeno z objektivnimi dejavniki, ki nikakor niso povezani z diskriminacijo na podlagi spola (glej sodbi Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, točka 56, in z dne 17. julija 2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 41).
- 35 Iz člena 41(4) PG 1965 (v povezavi s členoma 108h in 711 ASVG) izhaja, da so upokojeni zvezni uradniki, ki prejemajo mesečno bruto pokojnino v višini, ki presega določen znesek, v primerjavi s tistimi, katerih pokojnine so nižje, prikrajšani pri letni uskladitvi pokojnin z inflacijo, saj te valorizacije – za razliko od prejemnikov nižjih pokojnin – za leto 2018 (v celoti ali skoraj v celoti) niso bili deležni.
- 36 Ta slabši položaj ob upoštevanju zgoraj navedene sodne prakse morda utemeljuje diskriminacijo na podlagi spola, če slabši položaj zadeva bistveno več moških kot žensk. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je ustrezno domnevo sprejelo v izpodbijanih sodbah. Predložitveno sodišče si zato postavlja pravno vprašanje, ali je mogoče posredno diskriminacijo na podlagi spola, do katere je

morda prišlo z uskladitvijo pokojnin za leto 2018, šteti za upravičeno v luči prava Unije.

- 37 Socialni vidik, na katerega je posebej opozorila druga stranka, odpira vprašanja, ali se cilji člena 41 PG 1965 uresničujejo sorazmerno in tudi na dovolj dosleden in sistematičen način, da izpolnjujejo zahteve prava Unije glede utemeljenosti diskriminacije.
- 38 Države članice imajo sicer na področju socialne politike široko diskrecijsko pravico. Ta diskrecijska pravica pa ne sme povzročiti, da bi se spodkopalo temeljno načelo prava Unije, kakršno je enako plačilo za moške in ženske. Če se namreč za utemeljitev sporne ureditve uskladitve navaja ideja socialne izravnave med prejemniki višjih prejemkov in prejemniki nižjih prejemkov, je to povezano z dvomi glede očitnosti nujnosti, primernosti in zlasti doslednosti ukrepa.
- 39 Glede omenjenih socialnih vidikov ti dvomi temeljijo na tem, da se ukrep omejuje na prejemnike pokojnin (in tudi med temi le na določene skupine). Ukrepi socialne politike obstajajo v obliki ustreznih primernih instrumentov, katerih področje uporabe je vedno materialno oblikovano (progresivne dohodninske stopnje, transferji in druge pomoči, ki se financirajo z davki). Kolikor se za utemeljitev sporne ureditve navaja vidik socialne izravnave, se torej kaže razkorak v razmerju do splošnih instrumentov socialne politike, če se s posegom pri uskladitvi zneskov ukrepi določijo (le) za določen del prebivalstva (nekateri prejemniki pokojnin), pri čemer se ti ukrepi za to skupino pridružijo že tako ali tako obstoječim socialnopolitičnim instrumentom, medtem ko se za druge skupine prebivalstva tak dodatni ukrep ne določi.
- 40 Dvomi glede doslednosti ukrepa nastanejo tudi ob upoštevanju posebne narave pokojnin v skladu s PG 1965. V skladu z nacionalnim pravom so osebe, ki jih zadeva določba člena 41 PG 1965, ki se uporablja v obravnavanem primeru (upokojeni uradniki), v posebnem položaju, zaradi katerega se pomembno razlikujejo od prejemnikov pokojnin iz sistemov socialnega zavarovanja: tudi če PG 1965 za namen uskladitve pokojnin napotuje na posamezne določbe ASVG, pokojninsko pravo v skladu s PG 1965 glede na njegov namen, financiranje in pravno naravo temelji na drugačnem konceptu kot tistem, na katerem temeljijo pokojnine v skladu z določbami, ki urejajo socialno zavarovanje (na primer ASVG).
- 41 Posebnost položaja uradnikov je najprej ta, da imenovanje za uradnika pomeni doživljenjsko službeno razmerje. Narava doživljenjskega službenega razmerja uradnikov pomeni, da se službeno razmerje ohrani tudi v pokoju, za upokojene uradnike še naprej veljajo njihove službene obveznosti in za njih se še vedno uporablja disciplinsko pravo. Pravica do pokojnine je vezana na nadaljnji obstoj službenega razmerja; ta pravica preneha, če upokojeni uradnik sam zahteva prenehanje službenega razmerja, če mu službeno razmerje preneha (na podlagi disciplinskega prava) ali če njegovo službeno razmerje preneha *ex lege*. Pokojnina uradnika je plačilo delodajalca za opravljeno delo. V skladu s sodno prakso

Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče, Avstrija) in Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) pokojnine uradnikov nimajo narave zavarovalne dajatve in tudi ne narave dajatve za oskrbo. Bistvena značilnost pokojnin uradnikov je med drugim utemeljena s tem, da gre pri službenem razmerju uradnikov za doživljenjsko pravno razmerje, v okviru katerega tudi pokojnina predstavlja izključno delodajalčevo dajatev. Ta izključno delodajalčevo dajatev se torej po svojem bistvu razlikuje od tistih dajatev, ki so priznane zavarovancem v okviru zakonskega pokojninskega zavarovanja.

- 42 Dolžnik pokojninskih prejemkov v skladu s PG 1965 je država; prispevki, ki jih plačujejo delovno aktivni uradniki, se ne stekajo v katerega od skladov v okviru sistema pokojninskega zavarovanja, temveč v zvezni proračun. Posledično država za uradnike – drugače kakor delodajalci za svoje delavce – v okviru pokojninskega zavarovanja tudi ne plačuje nobenih „prispevkov delodajalca“. Zato pri pokojninah zveznih uradnikov v skladu s PG 1965 tudi ne gre za dajatve iz sistema, financiranega s prispevki, ki uradnike združuje v skupino tveganja.
- 43 Ta razlika se zdi pomembna pri presoji nujnosti, primernosti in doslednosti ukrepa: medtem ko se v okviru sistema socialnega zavarovanja (ki temelji na ideji zavarovanja socialnih tveganj, na primer starosti, za osebe, združene v skupini tveganja, na osnovi financiranja s prispevki) razmišljanja o socialni izravnavi znotraj skupine tveganja med prejemniki višjih pokojnin in prejemniki nižjih pokojnin morda ponujajo že vnaprej, se taka razmišljanja nujno na enak način ne ponujajo v okviru sistema, kakršen je tisti za upokojene uradnike v skladu s PG 1965, ki temelji na ideji doživljenjskega službenega razmerja, v katerem se prejemki tudi v času upokojitve izplačujejo kot plačilo za opravljeno delo.
- 44 Ob upoštevanju, da prejemki uradnikov tako v delovno aktivni dobi kot v času upokojitve v enaki meri izkazujejo naravo plačila, se v več pogledih kažejo dvomi glede doslednosti ukrepa.
- 45 Medtem ko je zakonodajalec občutno posegel v letno uskladitev zneskov prejemkov za leto 2018 v primeru upokojenih uradnikov v obravnavanem primeru, pa takega ukrepa „socialne izravnave“ ni sprejel tudi kar zadeva delovno aktivne uradnike. V primeru prejemkov delovno aktivnih uradnikov ni prišlo do uskladitve zneskov prejemkov po stopnjah, temveč do splošnega povečanja v višini 2,33 % ne glede na višino prejemkov, pri čemer se to povečanje ni omejilo zgolj na stopnjo inflacije, temveč je poleg tega prišlo do dodatnega povečanja, ki je bilo utemeljeno s tem, da naj bodo uradniki dodatno deležni koristi zaradi gospodarskega razcveta.
- 46 Če bi se – v nasprotju s prikazanim nacionalnim razumevanjem narave pokojnin – v ospredje obravnavanja doslednosti postavilo naravo oskrbe prek „poklicnega sistema socialne varnosti“, bi se ob upoštevanju drugih takih sistemov, ki obstajajo v nacionalnem pravu, pokazale nedoslednosti. Zakonodajalec je z obravnavanim ukrepom izključitve uskladitve višjih pokojnin z inflacijo ob hkratnem povečanju nižjih pokojnin glede na inflacijo posegel le v poklicni sistem

socialne varnosti, ki zadeva uradnike, pri tem pa na primerljiv način ni posegel v noben drug poklicni sistem socialne varnosti.

- 47 Na splošno se ne zdi očitno dosledno, da je sicer v okviru uporabe PG 1965 z uskladitvijo pokojnin za leto 2018 prišlo do posega s „socialnim vidikom“ v breme višjih prejemkov in v prid nižjih prejemkov, da pa se zakonodajalec takega ukrepa socialne izravnave na splošno ni poslužil na področju prejemnikov pokojnin, priznanih na podlagi zasebnega prava, ki jih plačujejo neposredno delodajalci.
- 48 Predložitveno sodišče si poleg tega v tej zvezi postavlja vprašanje, ali je pri presoji sorazmernosti in doslednosti slabšega položaja, doseženega z uskladitvijo pokojnin za leto 2018, dopustna presoja, ki se osredotoča le na leto 2018, ali pa je treba nasprotno upoštevati tudi, da ta ukrep glede na njegovo naravo ni bil enkrat, saj se je v posameznih letih že večkrat odstopalo od pravil usklajevanja, načelno dolgoročno sprejetih v letu 2004, s tem ko so bili prejemniki višjih pokojnin deležni manjše uskladitve ali pa sploh nobene. Revidenti v tej zvezi navajajo, da je pri njih (zlasti pri uradnikih, ki so že dlje časa upokojeni) prišlo do kumulativnih učinkov, ki so presegli dopustno mejo.
- 49 Če druga stranka opozarja na to, da prejemniki višjih pokojnin lahko lažje prebolijo poseg v uskladitev, saj naj bi ta manj vplival na njihovo življenje, pa predložitveno sodišče meni, da je bila – poleg morebitnih kumulativnih učinkov – spregledana tudi okoliščina, da je treba ravno pri prejemnikih in prejemnicah pokojnin uradnikov izhajati iz tega, da javna oblast, če predvideva pokojnino, ki se ravna po višini prejšnjega plačila delovno aktivne osebe, pri tistih uradnikih in uradnicah, ki jim v času delovne aktivnosti prizna ustrezno višje plačilo, ustvari legitimna pričakovanja (katera jih lahko na legitimni način tudi vzpodbudijo, da se ravno zaradi teh pričakovanj odločijo za dolgoročna finančna bremena, ki segajo tudi še v čas upokojitve). Če zakonodajalec v naslednjem koraku sprejme ukrepe, ki take razlike, ki izhajajo iz samega plačnega sistema – in so bile nameravane –, v fazi prejemanja pokojnine znova zmanjšujejo, to lahko ustvarja napetost v razmerju do doslednosti tega sistema.
- 50 Predložitveno sodišče je že navedlo, da se pokojninsko pravo za zvezne uradnike, ki se presoja v obravnavanem primeru, v temelju razlikuje od pokojninskega prava v skladu s sistemi socialnega zavarovanja. Možno je, da zakonodajalec lahko na področju sistemov socialnega zavarovanja, ki – drugače kakor PG 1965 – temeljijo na konceptu skupine tveganja in prejemkov, ki se financirajo s prispevki, zasleduje cilj ohranitve zmožnosti delovanja in financiranja sistema (v zvezi s tem glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi NK, C- 223/19, EU:C:2020:356, točka 77).
- 51 V izpodbijanih sodbah Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je bilo tudi navedeno, da gre na drugi strani manj ugodne obravnave, ki so je deležni – pretežno moški – prejemniki višjih pokojnin, za soočenje s „prejšnjim prikrajšanjem žensk“.

- 52 V skladu s sodno prakso Sodišča je treba „načelo enakega plačila zagotoviti glede vsakega elementa plačila in ne le na podlagi globalne presoje prednosti, ki so bile odobrene delavcem“, nacionalnim sodiščem pa ni treba „presoјati vseh raznovrstnih plačil, izplačanih delavcem in delavkam v posameznem primeru, in jih med seboj primerjati“ (sodbi Barber, C-262/88, EU:C:1990:209, točki 34 in 35, in z dne 30. marca 2000, JämO, C-236/98, EU:C:2000:173, točka 43). Pojasniti je treba, ali gre za samostojni utemeljitveni razlog oziroma ali sicer v tej zvezi že vnaprej izključuje uveljavljanje diskriminacije moških, če je značilnost skupine oseb, ki jo uređitev zadeva, ta, da prejema višje pokojnine in da izkazuje bistveno večji delež moških zato, ker so moški – tipično zaradi preteklega zapostavljanja žensk v poklicnem življenju – pogosteje zasedli položaje, ki so vodili do višjih pokojnin.
- 53 Opozorilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) pa bi se lahko razumelo tudi kot sklicevanje na možnost držav članic, določeno v členu 157(4) PDEU in členu 3 Direktive 2006/54/ES, da lahko sprejmejo „pozitivne ukrepe“. Taki ukrepi morajo prispevati k temu, da bi bile ženske v poklicnem življenju enakopravne moškim. Tako je Sodišče v zvezi z določitvijo različnega starostnega pogoja za upokoјitev glede na spol odločilo, da ta ni namenjena „izravnavi omejitvev, ki jih na poklicni poti utrpijo javne uslužbenke, tako da bi jim pomagala v njihovem poklicnem življenju in bi odpravila težave, s katerimi se lahko srečujejo med svojo poklicno kariero“ (glej sodbe z dne 29. novembra 2001, Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, točki 64 in 65; Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 101; z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska [neodvisnost splošnih sodišč], C- 192/18, EU:C:2019:924, točka 80 in naslednje, in z dne 12. decembra 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social [pokoјninski dodatek za matere], C- 450/18, EU:C:2019:1075, točki 64 in 65). Primernost ureditve je s tega vidika sporna.
- 54 Ker razlaga prava Unije ni tako očitna, da ne bi dopuščala nobenega razumnega dvoma (glej sodbo z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi, EU:C:1982:335), se v predhodno odločanje predložita zgoraj navedeni vprašanji.