Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

27. april 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv – direktiv 2000/78/EF – forbud mod forskelsbehandling på grund af alder – alderspension – national lovgivning, som med tilbagevirkende kraft sidestiller en kategori af tjenestemænd, der tidligere var begunstiget i henhold til den nationale lovgivning om alderspensionsrettigheder, med en kategori af tjenestemænd, der tidligere var ugunstigt stillet i henhold til den samme lovgivning«

I sag C-681/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 11. oktober 2021, indgået til Domstolen den 11. november 2021, i sagen

**Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB)**

mod

**BB**

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún (refererende dommer), og dommerne N. Wahl og J. Passer,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– BB ved Rechtsanwalt M. Riedl,

– den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og F. Werni, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

– Europa-Kommissionen ved B.-R. Killmann og D. Martin, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), samt af artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16, og berigtiget i EUT 2015, L 185, s. 31).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB) (sygekasse for tjenestemænd og ansatte ved offentlige myndigheder, jernbaner og minedrift, Østrig) og BB vedrørende fastsættelsen af størrelsen af sidstnævntes alderspension.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

3 Artikel 1 i direktiv 2000/78 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er, med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne, at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.«

4 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Begrebet forskelsbehandling« bestemmer:

»1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af nogen af de i artikel 1 anførte grunde.

2. I henhold til stk. 1

a) foreligger der direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde behandles ringere, end en anden i en tilsvarende situation bliver, er blevet eller ville blive behandlet

b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med en bestemt religion eller tro, et bestemt handicap, personer, som tilhører en bestemt aldersgruppe, eller personer med en bestemt seksuel orientering, særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre
   i) den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige, […]

[…]«

5 Det nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter følgende i stk. 1, litra c):

»Inden for rammerne af Fællesskabets beføjelser finder dette direktiv anvendelse både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, på alle personer for så vidt angår:

[…]

c) ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn.«

6 Samme direktivs artikel 6 med overskriften »Berettigelse af ulige behandling på grund af alder« har følgende ordlyd:

»1. Uanset artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne bestemme, at ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål inden for rammerne af den nationale ret, bl.a. legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og hvis midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige.

[…]

2. Uanset artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne bestemme, at fastsættelse af aldersgrænser for adgang eller ret til pensions- eller invaliditetsydelser, der er omfattet af erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, herunder fastsættelse af forskellige aldersgrænser for ansatte eller grupper eller kategorier af ansatte, og anvendelse af alderskriteriet til aktuarberegninger inden for rammerne af disse ordninger ikke udgør forskelsbehandling på grund af alder, for så vidt dette ikke medfører forskelsbehandling på grund af køn.«

7 Artikel 9 i direktiv 2000/78 med overskriften »Klageadgang« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at enhver, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser, herunder, hvor de finder det hensigtsmæssigt, til forligsinstanser, med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til dette direktiv, selv efter at det forhold, hvori forskelsbehandlingen angiveligt har fundet sted, er ophørt.«

8 Dette direktivs artikel 16 med overskriften »Overholdelse« bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at

a) alle love og administrative bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, ophæves

b) alle bestemmelser, der strider imod princippet om ligebehandling, og som indgår i kontrakter eller kollektive overenskomster, virksomheders interne reglementer og vedtægter for selvstændige erhverv og fag samt for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, erklæres eller kan erklæres ugyldige eller ændres.«

### *Østrigsk ret*

9 Allgemeines Pensionsgesetz (den almindelige pensionslov) af 15. december 2004 (BGBl. I, 142/2004) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »APG«), finder anvendelse på tjenestemænd, der er født efter den 1. januar 1955.

10 § 39 i Bundesgesetz über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (Pensionsgesetz 1965) (forbundslov om pensionsrettigheder for føderale tjenestemænd, deres efterladte og deres familiemedlemmer (lov om pension af 1965)) af 18. november 1965 (BGBl. 340/1965, herefter »PG af 1965«) i den affattelse, der følger af lov af 30. december 2010 (BGBl. I, 111/2010) (herefter »PG af 2010«), med overskriften »Tilbagebetaling af uretmæssigt modtagne ydelser« bestemte følgende i stk. 1:

»Ydelser, der er modtaget uretmæssigt (overskydende), skal tilbagebetales til forbundsstaten, såfremt de ikke er blevet modtaget i god tro.«

11 § 41 i PG af 2010 havde følgende ordlyd:

»1. Ændringer af denne forbundslov, som hverken ændrer størrelsen af de ydelser, der udbetales i medfør af denne forbundslov, eller betingelserne for ret til disse ydelser, finder ligeledes anvendelse på personer, som på tidspunktet for dens ikrafttræden har ret til månedlige periodiske kontantydelser i henhold til denne forbundslov. Ændringer af beregningsreglerne eller betingelserne for ret til ydelser finder kun anvendelse på personer, der på datoen for denne lovs ikrafttræden har ret til ydelser i henhold til denne forbundslov, såfremt der foreligger en udtrykkelig bestemmelse herom.

2. Alderspensioner og efterladtepensioner, der skal udbetales i henhold til denne forbundslov, skal med undtagelse af det supplerende tillæg til levestandarden i henhold til § 26 tilpasses på samme tid og i samme omfang som pensionerne i medfør af den lovbestemte pensionsforsikring,

1) når pensionsretten allerede bestod inden den 1. januar i det pågældende år

2) når de er afledt af alderspensioner, som er erhvervet inden den 1. januar i det pågældende år.

Den første tilpasning af en alderspension skal uanset første punktum først foretages med virkning fra den 1. januar i det andet kalenderår efter erhvervelsen af retten til alderspension.

3. Metoden for tilpasning af pensionerne, der er fastsat i § 634, stk. 12, i [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (den almindelige lov om social sikring) af 9. september 1955 (BGBl. 189/1955) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »ASVG«) for kalenderåret 2010, finder anvendelse på tjenestemænd født før den 1. januar 1955, som var i aktiv tjeneste den 31. december 2006, i forbindelse med de første tre tilpasninger af deres alderspension eller de heraf afledte efterladtepensioner, medmindre der for det pågældende kalenderår gælder en undtagelsesbestemmelse til ASVG's § 108h, stk. 1.«

12 § 41, stk. 3, i PG af 1965, som ændret ved 2. Dienstrechts-Novelle 2018 (anden lov af 2018 om ændring af tjenestemandsretten) af 22. december 2018 (BGBl. I, 102/2018) (herefter »PG af 2018«), bestemmer:

»Metoden for tilpasning af pensionerne, der er fastsat i § 634, stk. 12, i ASVG for kalenderåret 2010, finder anvendelse på tjenestemænd født før den 1. januar 1955, som var i aktiv tjeneste den

31. december 2006, og på de tjenestemænd, der er omfattet af § 99, stk. 6, i forbindelse med de første tre tilpasninger af deres alderspension eller de heraf afledte efterladtepensioner, medmindre der for det pågældende kalenderår gælder en undtagelsesbestemmelse til ASVG's § 108h, stk. 1.«

13 § 99 i PG af 1965 i den affattelse, der følger af lov af 27. december 2013 (BGBl. I, 210/2013) (herefter »PG af 2013«), med overskriften »Parallelberegning« havde følgende ordlyd:

»1. Afsnit XIII gælder kun for tjenestemænd, der er født efter den 31. december 1954 og før den 1. januar 1976, er indtrådt i et offentligretligt tjenesteforhold til forbundsstaten før den 1. januar 2005 og er i tjeneste den 31. december 2004.

2. Tjenestemanden har kun ret til alderspension eller emerituspension i henhold til bestemmelserne i denne forbundslov i et omfang svarende til procentdelen i henhold til § 7, henholdsvis § 90, stk. 1, der er baseret på den samlede pensionsgivende tjenestetid, som tjenestemanden har tilbagelagt indtil den 31. december 2004.

3. Ud over alderspensionen eller emerituspensionen skal der beregnes en pension for tjenestemanden ved anvendelse af [APG] og [APG's] § 6, stk. 3, og § 15, stk. 2, i den affattelse, der var gældende den 31. december 2013. [APG's] § 15 og § 16, stk. 5, finder ikke anvendelse. Pensionen i henhold til [APG] skal udbetales med et beløb svarende til differencen mellem procentsatsen i stk. 2 og 100%.

4. De perioder, der medregnes i overensstemmelse med § 9, tages ikke i betragtning ved anvendelsen af stk. 2, 3 og 6. For så vidt angår de perioder, der medregnes, er det det faktiske tidsrum, hvor den periode, der medregnes, er tilbagelagt, der er afgørende.

5. Tjenestemandens samlede pension består af den forholdsmæssige alderspension eller emerituspensionen i henhold til stk. 2, og den forholdsmæssige pension i henhold til stk. 3.

6. Der skal ikke foretages en parallelberegning, hvis den samlede varighed af den pensionsberettigende beskæftigelsesperiode, der er tilbagelagt fra den 1. januar 2005, udgør mindre end 5% af den samlede pensionsberettigende beskæftigelsesperiode eller er mindre end 36 måneder. I så fald beregnes pensionen efter bestemmelserne i denne forbundslov, med undtagelse af dette afsnit.«

14 ASVG's § 634, stk. 12, i den affattelse, der følger af lov af 23. maj 2013 (BGBl. I, 81/2013), bestemmer:

»Uanset § 108h, stk. 1, første punktum, tilpasser Bundesminister für Soziales und Konsumentenschutz [(forbundsministeren for sociale anliggender og forbrugerbeskyttelse)] i den i § 108, stk. 5, omhandlede bekendtgørelse for kalenderårene 2009 og 2010 pensionerne således, at

1) pensioner, der ikke overstiger 60% af beregningsgrundlaget for de maksimale bidrag, jf. § 45, multipliceres med faktor 1,034 for kalenderåret 2009 og med tilpasningsfaktoren for kalenderåret 2010, og

2) alle andre pensioner forhøjes med et fast beløb svarende til den forhøjelse, der fremkommer ved at anvende faktor 1,034 for kalenderåret 2009 og tilpasningsfaktoren for kalenderåret 2010, på 60% af beregningsgrundlaget for de maksimale bidrag, jf. § 45.«

## Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15 BB, der er født i 1946, gik på pension fra den offentlige forvaltning den 31. december 2011.

16 Ved afgørelse af 9. maj 2012 fastsatte BVAEB hendes alderspension til et månedligt bruttobeløb på 3 079,57 EUR.

17 Med virkning fra den 1. januar 2014 blev BB's alderspension tilpasset og forhøjet til et månedligt bruttobeløb på 3 128,84 EUR i overensstemmelse med § 41, stk. 2, i PG af 2010.

18 Ved skrivelse af 20. maj 2015 anfægtede BB over for BVAEB anvendelsen af § 41, stk. 3, i PG af 2010 i forbindelse med forhøjelsen af størrelsen af hendes alderspension for 2015, idet hun anmodede om, at det månedlige bruttobeløb for den alderspension, som hun havde ret til fra den 1. januar 2015, blev fastslået ved afgørelse, og at differenceløbet blev udbetalt til hende. BB gjorde i denne forbindelse bl.a. gældende, at anvendelsen af denne bestemmelse var i strid med artikel 2 i direktiv 2000/78, for så vidt som den stillede ældre tjenestemænd (født før den 1.1.1955) ringere end yngre tjenestemænd (født efter den 1.1.1955) for så vidt angår forhøjelsen af alderspensionernes størrelse.

19 Ved afgørelse af 24. juni 2015 fastsatte BVAEB BB's alderspension på grundlag af § 41, stk. 1, 2 og 3, i PG af 2010 til et månedligt bruttobeløb på 3 176,27 EUR med virkning fra den 1. januar 2015. I denne forbindelse fastslog BVAEB, at der ikke forelå forskelsbehandling på grund af alder som omhandlet i artikel 2 i direktiv 2000/78, fordi tjenestemænd født efter den 1. januar 1955 var omfattet af den mindre gunstige ordning for »parallelberegning« i § 99 i PG af 2013, hvorefter fastsættelsen af størrelsen af deres alderspensioner, for så vidt angår forsikringsperioder, der var tilbagelagt før 2005, blev foretaget i henhold til PG af 1965, og, for så vidt angår forsikringsperioder, der var tilbagelagt fra 2005, i henhold til APG, idet der blev taget hensyn til de tilbagelagte tjenesteperioder for at tilpasse dette beløb i overensstemmelse hermed.

20 Ved dom af 19. august 2016 frifandt Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig) BVAEB i det søgsmål, som BB havde anlagt til prøvelse af BVAEB's afgørelse af 24. juni 2015, med den begrundelse, at det loft for pensionstilpasning, der er fastsat i § 41, stk. 3, i PG af 2010, som kun finder anvendelse på tjenestemænd født før den 1. januar 1955, var i overensstemmelse med direktiv 2000/78. Den omstændighed, at tjenestemænd født efter den 1. januar 1955 ved fastsættelsen af deres alderspension underkastes en for dem mindre gunstig parallelberegning, begrundede den eksisterende forskelsbehandling.

21 Efter at BB havde iværksat *revisionsanke*, ophævede Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved dom af 25. oktober 2017 den nævnte dom og besluttede at hjemvise sagen til Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) med den begrundelse, at § 41, stk. 3, i PG af 2010 udgjorde en direkte forskelsbehandling på grund af alder, der ikke var begrundet, for tjenestemænd, der var født før den 1. januar 1955, for så vidt som »parallelberegningen« ikke fandt anvendelse på alle tjenestemænd, der var født efter den 31. december 1954, og navnlig ikke på dem, hvis samlede varighed af de perioder, der gav ret til pension, som var erhvervet fra den 1. januar 2005, svarede til mindre end 5% af den beskæftigelsesperiode, der blev taget i betragtning med henblik på pensionering, eller var under 36 måneder, i henhold til § 99, stk. 6, i PG af 2013.

22 Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) bemærkede, at der i medfør af § 41, stk. 3, i PG af 2010 og § 99, stk. 1 og 6, i PG af 2013, fandtes tre kategorier af pensionerede tjenestemænd, der hver for sig var underlagt forskellige ordninger for tilpasning af alderspensioner: den første kategori, som omfattede tjenestemænd født før den 1. januar 1955, og for hvis pensioner der i henhold til § 41, stk. 3, i PG af 2010 skulle foretages en tilpasning med loft i de første tre år, den anden kategori, som omfattede tjenestemænd født efter den 1. januar 1955, for hvilke der i henhold til § 99, stk. 1, i PG af 2013 skulle foretages en parallelberegning, og den tredje kategori, som omfattede tjenestemænd, der ligeledes var født efter den 1. januar 1955, men for hvilke der hverken skulle foretages en tilpasning med loft af pensionen eller en parallelberegning i henhold til § 99, stk. 6, i PG af 2013 (herefter »den tredje kategori«).

23 Ved en ny dom (*Ersatzerkenntnis*) af 9. oktober 2018 gav Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) BB medhold i det søgsmål, der er omhandlet denne doms præmis 20, idet den fastslog, at hun fra den 1. januar 2015 havde ret til en alderspension på et månedligt bruttobeløb på 3 182,03 EUR samt til betaling af det dertil svarende differencebeløb, eftersom artikel 2 i direktiv 2000/78 var til hinder for anvendelsen af § 41, stk. 3, i PG af 2010 på den i hovedsagen omhandlede alderspension.

24 Ved PG af 2018 blev § 41, stk. 3, i PG af 2010 ændret med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2011. Ved at lade de tjenestemænd, som § 99, stk. 6, i PG af 2013 fandt anvendelse på, være omfattet af anvendelsesområdet for § 41, stk. 3, i PG af 2018 med tilbagevirkende kraft, havde denne nye affattelse af PG af 1965 til formål at fjerne den tredje kategori ved at lade den indgå i den første kategori, der er nævnt i denne doms præmis 22, som var genstand for en tilpasning af alderspensioner, der midlertidigt foretoges med et loft.

25 Ved afgørelse af 30. april 2019 afviste Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) den *revisionsanke*, som BVAEB havde iværksat til prøvelse af den nye dom (*Ersatzerkenntnis*) afsagt af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) den 9. oktober 2018.

26 Ved afgørelse af 25. juli 2019 fastslog BVAEB, efter at BB havde indgivet en ny ansøgning den 17. juli 2019, at BB havde ret til en alderspension på et månedligt bruttobeløb på 3 176,27 EUR fra den 1. januar 2015, på 3 211,26 EUR fra den 1. januar 2016, på 3 236,95 EUR fra den 1. januar 2017, på 3 288,74 EUR fra den 1. januar 2018, og på 3 354,52 EUR fra den 1. januar 2019, eftersom § 41, stk. 3, i PG af 2018 med tilbagevirkende kraft havde bragt den diskriminerende situation, som Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) havde fastslået i sin dom af 25. oktober 2017, der er nævnt i denne doms præmis 21, til ophør. I henhold til denne bestemmelse finder den tilpasning med et loft af alderspensionen ligeledes anvendelse på de tjenestemænd, der er omfattet af anvendelsesområdet for § 99, stk. 6, i PG af 2013, som tidligere var blevet fritaget for denne tilpasning. BVAEB var i øvrigt af den opfattelse, at BB skulle tilbagebetale staten en overskydende alderspension på 84,24 EUR for perioden fra januar til august 2019; de pensioner, som BB havde modtaget for meget i perioden forud for december 2018, var derimod blevet modtaget i god tro.

27 Ved dom af 23. juni 2020 gav Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) BB medhold i det søgsmål, som hun nu havde anlagt til prøvelse af den afgørelse, der er nævnt i ovenstående præmis, med den begrundelse, at § 41, stk. 3, i PG af 2018 stadig var i strid med artikel 2 i direktiv 2000/78. Den lovgivningsændring, der var blevet vedtaget på grundlag af PG af 2018, havde nemlig ikke ændret situationen for tjenestemænd født før den 1. januar 1955, som fortsat blev behandlet ugunstigt, hvorfor forskelsbehandlingen på grund af alder fortsatte. På grund af en retskraftig afgørelse frifandt denne ret ikke desto mindre BVAEB i søgsmålet for så

vidt angik 2015. Den fastslog derfor, at BB havde ret til en alderspension på et månedligt bruttobeløb på 3 217,02 EUR fra den 1. januar 2016, på 3 242,76 EUR fra den 1. januar 2017, på 3 294,64 EUR fra den 1. januar 2018, på 3 360,53 EUR fra den 1. januar 2019 og på 3 421,02 EUR fra den 1. januar 2020, hvilke beløb ikke udgjorde overskydende beløb.

28 BVAEB har efterfølgende iværksat *revisionsanke* til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol).

29 I denne sammenhæng er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt § 41, stk. 3, i PG af 2018 er forenelig med retssikkerhedsprincippet, idet den kategori af tjenestemænd, der tidligere var begunstiget i henhold til den nationale lovgivning for så vidt angik deres pensionsrettigheder (herefter »den kategori, der tidligere var begunstiget«), ved denne bestemmelse er blevet sidestillet med den kategori af tjenestemænd, der tidligere var ugunstigt stillet i henhold til samme lovgivning (herefter »den kategori, der tidligere var ugunstigt stillet«).

30 Den forelæggende ret ønsker i øvrigt for det første oplyst, om denne bestemmelse er i overensstemmelse med den forpligtelse, der følger af Domstolens praksis, navnlig af dom af 7. oktober 2019, Safeway (C-171/18, EU:C:2019:839, præmis 34 og 41 og den deri nævnte retspraksis), til øjeblikkeligt og fuldstændigt at fjerne en konstateret forskelsbehandling, samt med forbuddet mod at ophæve de fordele, som den kategori, der tidligere var begunstiget, nød godt af, for tidligere perioder. For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er muligt at overføre denne retspraksis på den i hovedsagen omhandlede situation.

31 Nødvendigheden af at sikre beskyttelsen af erhvervede rettigheder og den berettigede forventning i forhold til den kategori, der tidligere var begunstiget, følger af Domstolens praksis vedrørende forskelsbehandling på grund af alder, bl.a. af dom af 8. maj 2019, Leitner (C-396/17, EU:C:2019:375, præmis 49). I det foreliggende tilfælde er det imidlertid netop de erhvervede rettigheder for den kategori, der tidligere var begunstiget, der ikke beskyttes ved § 41, stk. 3, i PG af 2018.

32 Domstolen har ganske vist i dom af 28. januar 2015, Starjakob (C-417/13, EU:C:2015:38, præmis 49), fastslået, at der ikke i alle tilfælde af forskelsbehandling på grund af alder nødvendigvis skal ydes en økonomisk kompensation svarende til forskellen mellem ydelsernes størrelse, alt efter om der foreligger forskelsbehandling eller ej. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne retspraksis kan overføres på omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, for så vidt som de erhvervede rettigheder for tjenestemænd i den kategori, der tidligere var begunstiget, i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, var blevet bevaret, i modsætning til den i hovedsagen omhandlede situation.

33 Under alle omstændigheder har Domstolen endnu ikke udtalt sig om spørgsmålet om, hvorvidt det er i overensstemmelse med EU-retten, at en ændring af en national bestemmelse med tilbagevirkende kraft i sidste ende sætter den kategori, der tidligere var begunstiget, på lige fod med den kategori, der tidligere var ugunstigt stillet, derved, at det element, der har givet anledning til forskelsbehandlingen, fjernes, således at de personer, der tidligere blev forskelsbehandlet på grund af alder, ikke har noget økonomiske krav.

34 Den forelæggende ret har i øvrigt bemærket, at retten til effektive retsmidler ikke alene er sikret ved artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, men også ved direktiv 2000/78, hvis artikel 9 bestemmer, at medlemsstaterne sikrer, at enhver, der mener sig krænket som følge af forskelsbehandling, kan gøre sine rettigheder gældende. Retten til effektive

retsmidler ville imidlertid blive frataget enhver virkning, hvis en ændring af en national lovgivning, der gør det muligt med tilbagevirkende kraft at fjerne en forskelsbehandling på grund af alder uden at sikre de forskelsbehandlede personer muligheden for at modtage en økonomisk kompensation svarende til betalingen af de økonomiske krav, som de ville have haft, hvis den pågældende forskelsbehandling ikke havde foreligget, blev anset for at være i overensstemmelse med EU-retten

35 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 2, stk. 1, [og artikel 2, stk. 2, litra a), samt] artikel 6, stk. 1, i [direktiv 2000/78 samt retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af erhvervede rettigheder og effektivitetsprincippet i EU-retten] fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning – som den i hovedsagen omhandlede – hvorefter en gruppe af tjenestemænd, der tidligere var begunstiget, på grundlag af [en pensionstilpasning] med tilbagevirkende kraft ikke længere har ret til pensionsbeløb, som de tidligere havde ret til, og som således (fjernelse med tilbagevirkende kraft [fra] den gruppe, der tidligere var begunstiget, ved ligestilling med den gruppe, der tidligere var ugunstigt stillet) medfører, at også den gruppe af tjenestemænd, der tidligere var ugunstigt stillet, på grundlag af [pensionstilpasningen] ikke (længere) har ret til pensionsbeløb, som de tidligere havde ret til, og som sidstnævnte gruppe ville være blevet tildelt som følge af den forskelsbehandling [på grund af] alder – ved ikke-anvendelse af en national retsforskrift, som strider mod EU-retten, med henblik på ligestilling med den tidligere begunstigede gruppe – som allerede (flere gange) er blevet fastslået af domstolene?«

## Retsforhandlingerne for Domstolen

36 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 5. juli 2022 blev der fremsendt en anmodning om oplysninger til den forelæggende ret, hvori denne blev anmodet om, henset til indholdet af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at præcisere, hvorledes Domstolens besvarelse af det forelagte spørgsmål, for så vidt som dette er baseret på den forudsætning, at den omhandlede nationale lovgivning finder anvendelse med tilbagevirkende kraft, nærmere bestemt vil kunne være brugbar for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

37 Ved skrivelse af 2. september 2022, indgået til Domstolens Justitskontor den 8. september 2022, besvarede den forelæggende ret denne anmodning om oplysninger, idet den først gentog begrundelsen for, at anmodningen om præjudiciel afgørelse var relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Den anførte dernæst for det første, at det inden for rammerne af tvisten i hovedsagen påhviler den at afgøre, om størrelsen af de alderspensioner, som Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) har fastsat skal udbetales til BB for årene 2015-2018 på den ene side og fra den 1. januar 2019 på den anden side, er i overensstemmelse med den anvendelige nationale lovgivning under hensyntagen til EU-retten. Denne ret fremhævede for det andet, at tvisten i hovedsagen således først og fremmest vedrører fastsættelsen af størrelsen af de alderspensioner, der skal udbetales, og ikke spørgsmålet om, hvorvidt der skal kræves tilbagebetaling af eventuelle ydelser, der er modtaget uretmæssigt for tidligere perioder, eller ej. Den forelæggende ret præciserede således for det tredje, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at EU-retten ikke er til hinder for en national bestemmelse som § 41, stk. 3, i PG af 2018, vil størrelsen af den alderspension, der skal udbetales til BB, være for høj og dermed ulovlig og således medføre en tilpasning af den nævnte pension. I denne henseende fastslog den nævnte ret for det fjerde, at en sådan tilpasning ville blive foretaget uafhængigt af, om BB eventuelt skulle

tilbagebetale ydelser, der var modtaget uretmæssigt i tidligere perioder, eller om hun kunne beholde disse ydelser under påberåbelse af sin gode tro. For det femte anførte den forelæggende ret, at spørgsmålet om en eventuel tilbagebetaling af uretmæssigt modtagne ydelser kun ville opstå, hvis det var blevet fastslået, at § 41, stk. 3, i PG af 2018 var anvendelig. Denne ret konkluderede for det sjette, at selv om den omhandlede lovgivnings tilbagevirkende kraft blev aktuel for så vidt angår perioden fra den 1. januar 2019, ville den nævnte lovgivnings forenelighed med EU-retten fortsat være afgørende for bestemmelsen af det anvendelige retsgrundlag for fastsættelsen af størrelsen og den årlige tilpasning af BB's alderspension såvel for fortiden som for fremtiden, uafhængigt af en eventuel tilbagebetaling af de uretmæssigt modtagne ydelser.

## Det præjudicielle spørgsmål

38 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), samt artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som for at bringe en forskelsbehandling på grund af alder til ophør med tilbagevirkende kraft sidestiller alderspensionsordningen for tjenestemænd, der henhører under den kategori, der tidligere var begunstiget, med alderspensionsordningen for tjenestemænd, der henhører under den kategori, der tidligere var ugunstigt stillet.

39 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende rets spørgsmål hviler på den forudsætning, dels at § 41, stk. 3, i PG af 2010 udgjorde en direkte forskelsbehandling på grund af alder for tjenestemænd født før den 1. januar 1955, dels at den nationale lovgivers vedtagelse af § 41, stk. 3, i PG af 2018 havde til formål at fjerne den nævnte forskelsbehandling på grund af alder. Det er udelukkende i lyset af denne forudsætning, at Domstolen vil undersøge det forelagte spørgsmål.

40 Med henblik på at besvare dette spørgsmål bemærkes indledningsvis, at det følger af såvel titlen på og præamblen i som indholdet af og formålet med direktiv 2000/78, at det tilsigter at fastlægge en generel ramme med henblik på at sikre enhver person ligebehandling »med hensyn til beskæftigelse og erhverv«, idet vedkommende tildeles en effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling af en af de i artikel 1 anførte grunde, herunder alder (dom af 3.6.2021, Ministero della Giustizia (Notarer), C-914/19, EU:C:2021:430, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

41 Endvidere fremgår det af dette direktivs artikel 3, stk. 1, litra c), at dette inden for rammerne af Unionens beføjelser finder anvendelse »både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, på alle personer« for så vidt angår bl.a. »ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn«.

42 Det skal i øvrigt fremhæves, således som det fremgår af artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/78, sammenholdt med dette direktivs artikel 1, at princippet om ligebehandling i dette direktiv bl.a. kræver, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af alder. I det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, litra a), præciseres det med henblik på anvendelsen af artikel 2, stk. 1, at der bl.a. foreligger direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i samme direktivs artikel 1 anførte grunde behandles ringere end en anden person, der befinder sig i en tilsvarende situation, bliver behandlet.

43 Uanset artikel 2, stk. 2, i direktiv 2000/78 kan medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i dette direktiv bestemme, at ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål inden for rammerne af den nationale ret, bl.a. legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og hvis midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige.

44 Det bemærkes i denne henseende, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at i tilfælde, hvor det konstateres, at der foreligger forskelsbehandling i strid med EU-retten, kan overholdelsen af ligebehandlingsprincippet, så længe der ikke er vedtaget foranstaltninger, som genindfører ligebehandlingen, kun sikres ved, at personer tilhørende den kategori, som forskelsbehandles, indrømmes de samme rettigheder som de personer, der tilhører den privilegerede kategori. De mindst begunstigede personer skal således stilles som de personer, der nyder fordel af den pågældende begunstigelse (dom af 22.1.2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det ville derfor være i strid med formålet om en udjævning af arbejdsvilkårene og med retssikkerhedsprincippet at tillade de ansvarlige for den pågældende pensionsordning at fjerne en forskelsbehandling ved at vedtage en foranstaltning, der med tilbagevirkende kraft ensretter ordningen for de personer, der tidligere var begunstiget inden for ordningen for personer, der tidligere var ugunstigt stillet. At tillade en sådan løsning ville nemlig fritage disse ansvarlige for forpligtelsen til, efter konstateringen af forskelsbehandlingen, at foretage en øjeblikkelig og fuldstændig fjernelse af denne (jf. i denne retning dom af 7.10.2019, Safeway, C-171/18, EU:C:2019:839, præmis 34 og 41 og den deri nævnte retspraksis).

46 De i ovenstående præmis anførte betragtninger gælder dog kun, hvis den nationale lovgiver ikke har vedtaget foranstaltninger, der genindfører ligebehandling (jf. i denne retning dom af 8.5.2019, Leitner, C-396/17, EU:C:2019:375, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

47 Hvad derimod angår perioden efter vedtagelsen af de foranstaltninger, der genindfører ligebehandlingen fra den kompetente lovgivers side, har Domstolen fastslået, at artikel 119 EF (nu artikel 157 TEUF) ikke er til hinder for, at sådanne foranstaltninger foreskriver, at fordelene for de tidligere privilegerede personer begrænses til niveauet for ordningen for de personer, der tidligere var ugunstigt stillet (jf. i denne retning dom af 7.10.2019, Safeway, C-171/18, EU:C:2019:839, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

48 Den lære, der kan udledes af den nævnte dom, finder i modsætning til, hvad Europa-Kommissionen har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, ligeledes anvendelse i forbindelse med direktiv 2000/78 i en situation som den i hovedsagen omhandlede, da denne situation for perioden forud for ikrafttrædelsen af PG af 2018 var kendetegnet ved, at der fandtes gyldige regler at henholde sig til, nemlig den tredje kategori (jf. analogt dom af 22.1.2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det følger heraf, at den nationale lovgiver i henhold til EU-retten fra det tidspunkt, hvor den lovgivningsmæssige overensstemmelse fandt sted, i det foreliggende tilfælde ved vedtagelsen af PG af 2018, kunne sidestille alderspensionsordningen for tjenestemænd i den kategori, der tidligere var begunstiget, med alderspensionsordningen for tjenestemænd i den kategori, der tidligere var ugunstigt stillet.

50 Det skal nemlig lægges til grund, at selv om medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 16 i direktiv 2000/78 er forpligtede til at ophæve alle love og administrative bestemmelser, der strider imod princippet om ligebehandling, pålægger denne artikel dem dog ikke at vedtage bestemte foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling, men overlader det til dem frit at vælge mellem de forskellige løsninger, der kan opfylde det formål, som direktivet tilstræber, og som forekommer dem mest egnet med henblik herpå, afhængigt af de situationer, der kan opstå (dom af 8.5.2019, Leitner, C-396/17, EU:C:2019:375, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

51 Det følger imidlertid af Domstolens praksis, at retssikkerhedsprincippet som hovedregel er til hinder for, at en retsakt, der gennemfører EU-retten, tillægges tilbagevirkende kraft. I denne henseende bemærkes, at retssikkerhedsprincippet, som hører til blandt de almindelige EU-retlige grundsætninger, bl.a. kræver, at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger (dom af 13.2.2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Det er følgelig kun rent undtagelsesvis, at en retsakt, der gennemfører EU-retten, kan tillægges tilbagevirkende kraft, når et tvingende alment hensyn fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt (jf. i denne retning dom af 7.10.2019, Safeway, C-171/18, EU:C:2019:839, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

52 Hvad for det første angår kravet om et tvingende alment hensyn bemærkes, at en risiko for et alvorligt indgreb i den pågældende pensionsordnings økonomiske ligevægt kan udgøre et sådant tvingende hensyn (jf. i denne retning dom af 7.10.2019, Safeway, C-171/18, EU:C:2019:839, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis). Det fremgår imidlertid ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at et sådant tvingende hensyn er blevet gjort gældende for at begrunde den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivnings tilbagevirkende kraft. Selv om den østrigske regering ganske vist i sit skriftlige indlæg har anført, at § 41, stk. 3, i PG af 2018 har til formål at sikre en rimelig balance mellem ældre og yngre tjenestemænd inden for rammerne af den fordeling af byrder, der skal sikre den langsigtede finansiering af alderspensionsordningen, er en sådan betragtning imidlertid ikke tilstrækkelig til at begrunde, at den sidestilling med tilbagevirkende kraft af pensionsordningen for tjenestemænd i den kategori, der tidligere var begunstiget, med pensionsordningen for tjenestemænd i den kategori, der tidligere var ugunstigt stillet, var nødvendig for at undgå et alvorligt indgreb i den pågældende pensionsordnings økonomiske ligevægt. Den samme regerings bemærkning om, at det fremgår af Domstolens praksis, at de formål, der består i at sikre en bæredygtig finansiering af alderspensioner og i at mindske forskellen mellem niveauerne for de pensioner, der finansieres af staten, henset til den vide skønsmargen, som medlemsstaterne råder over, kan anses for at udgøre legitime socialpolitiske mål, kan i mangel af andre relevante oplysninger, der gør det muligt at konkludere, at der foreligger sådanne formål, ikke godtgøre, at den omhandlede foranstaltning faktisk opfyldte et sådant tvingende alment hensyn. Det følger heraf, at der ikke synes at foreligge en objektiv begrundelse for den tilbagevirkende kraft af denne foranstaltning, hvilket det dog tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

53 Hvad for det andet angår overholdelsen af de berørtes berettigede forventning bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af svaret fra den forelæggende ret på Domstolens anmodning om oplysninger, at det i henhold til § 39 i PG af 2010 kun er »ydelser, der er modtaget uretmæssigt (overskydende), [der] skal tilbagebetales til forbundsstaten, såfremt de ikke er blevet modtaget i god tro«. Det følger heraf, at med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage på grundlag af samtlige relevante

omstændigheder i den tvist, der er indbragt for den, kan den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning overholde de berørtes berettigede forventning ved en eventuel anvendelse af § 39 i PG af 2010.

54 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), samt artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at de, såfremt der ikke foreligger et tvingende alment hensyn, er til hinder for en national lovgivning, som for at bringe en forskelsbehandling på grund af alder til ophør med tilbagevirkende kraft sidestiller alderspensionsordningen for en kategori af tjenestemænd, der tidligere var begunstiget i henhold til den nationale lovgivning om alderspensionsrettigheder, med alderspensionsordningen for den kategori af tjenestemænd, der tidligere var ugunstigt stillet i henhold til samme lovgivning.

## Sagsomkostninger

55 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

**Artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), samt artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv**

**skal fortolkes således, at**

**de, såfremt der ikke foreligger et tvingende alment hensyn, er til hinder for en national lovgivning, som for at bringe en forskelsbehandling på grund af alder til ophør med tilbagevirkende kraft sidestiller alderspensionsordningen for en kategori af tjenestemænd, der tidligere var begunstiget i henhold til den nationale lovgivning om alderspensionsrettigheder, med alderspensionsordningen for den kategori af tjenestemænd, der tidligere var ugunstigt stillet i henhold til samme lovgivning.**

Underskrifter