Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 27 april 2023*

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Likabehandling i arbetslivet – Direktiv 2000/78/EG – Förbud mot åldersdiskriminering – Ålderspension – Nationell lagstiftning föreskriver att en kategori tjänstemän som tidigare gynnats av den nationella pensionslagstiftningen ska likställas med en kategori tjänstemän som tidigare missgynnats av samma lagstiftning”

I mål C-681/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 11 oktober 2021, som inkom till domstolen den 11 november 2021, i målet

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB)

mot

BB,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden M.L. Arastey Sahún (referent), samt domarna N. Wahl och J. Passer,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– BB, genom M. Riedl, Rechtsanwalt,

– Österrikes regering, genom A. Posch, J. Schmoll och F. Werni, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, av B.-R. Killmann och D. Martin, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2.1, 2.2 a och 6.1 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB) (Sjukkassa för anställda inom offentlig sektor, järnvägar och gruvnäringen, Österrike), och BB, angående fastställandet av beloppet för dennes ålderspension.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 1 i direktiv 2000/78, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.”

4 I artikel 2 i detta direktiv, med rubriken ”Begreppet diskriminering”, föreskrivs följande:

”1. I detta direktiv avses med principen om likabehandling att det inte får förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 1.

2. Enligt punkt 1 skall

a) direkt diskriminering anses förekomma när en person på någon av de grunder som anges i artikel 1 behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation,

b) indirekt diskriminering anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer med en viss religion eller övertygelse, ett visst funktionshinder, en viss ålder, eller en viss sexuell läggning jämfört med andra personer, om inte
   i) bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga, eller

…”

5 I artikel 3 i nämnda direktiv, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkt 1 c:

”Inom ramen för gemenskapens befogenheter skall detta direktiv tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om …:

…

c) Anställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner.”

6 I artikel 6 i direktiv 2000/78, vilken har rubriken ”Befogad särbehandling på grund av ålder”, föreskrivs följande:

”1. Utan hinder av artikel 2.2 får medlemsstaterna föreskriva att särbehandling på grund av ålder inte skall utgöra diskriminering om särbehandlingen på ett objektivt och rimligt sätt inom ramen för nationell rätt kan motiveras av ett berättigat mål som rör särskilt sysselsättningspolitik, arbetsmarknad och yrkesutbildning, och sätten för att genomföra detta syfte är lämpliga och nödvändiga.

…

2. Utan hinder av artikel 2.2 får medlemsstaterna föreskriva att följande inte utgör diskriminering på grund av ålder: fastställande av åldersgräns för att, när det gäller företags- och yrkesbaserade system för social trygghet, komma i fråga för pensions- eller invaliditetsförmåner, inbegripet fastställande av olika åldersgränser för arbetstagare eller grupper eller kategorier av arbetstagare och för tillämpningen inom ramen för dessa system av ålderskriterier för försäkringstekniska beräkningar, under förutsättning att detta inte leder till diskriminering på grund av kön.”

7 Artikel 9 i direktiv 2000/78, med rubriken ”Tillvaratagande av rättigheter”, har följande lydelse i punkt 1:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att alla som anser sig förfördelade på grund av att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem har tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden, inbegripet, när de anser det lämpligt, förlikningsförfaranden, för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt detta direktiv, även efter det att den situation i vilken diskrimineringen uppges ha förekommit har upphört.”

8 I artikel 16 i direktivet, under rubriken ”Efterlevnad”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att

a) lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling upphävs,

b) bestämmelser som strider mot principen om likabehandling som finns i individuella avtal eller kollektivavtal, i interna regler för företag samt i regler för vinstdrivande eller icke-vinstdrivande föreningar, för fria yrkesutövare och för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer förklaras eller kan förklaras ogiltiga eller ändras.”

Österrikisk rätt

9 Allgemeines Pensionsgesetz (den allmänna pensionslagen), av den 15 december 2004 (BGBl. I, 142/2004), i den lydelse som var tillgänglig i det nationella målet (nedan kallad APG), är tillämplig på tjänstemän födda efter den 1 januari 1955.

10 I 39 § Bundesgesetz über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (Pensionsgesetz 1965) (Federal lag om pensionsrättigheter för statliga tjänstemän, deras efterlevande och deras familjemedlemmar (1965 års pensionslag)) av den 18 november 1965 (BGBl., 340/1965) nedan kallad PG 1965), i dess lydelse enligt lagen av den 30 december 2010 (BGBl. I, 111/2010) (nedan kallad PG 2010), med rubriken ”Återbetalning av felaktigt utbetalda förmåner”, föreskrev följande i punkt 1:

”Förmåner som felaktigt uppburits (överskott) ska, i den mån de inte har uppburits i god tro, återbetalas till förbundsstaten.”

11 41 § PG 2010 hade följande lydelse:

”1. Ändringar i denna förbundslag som inte ändrar vare sig förmånsbeloppet enligt denna lag eller de villkor som ger rätt till dessa förmåner ska även tillämpas på personer som vid tidpunkten för lagens ikraftträdande har rätt till månatliga kontantförmåner enligt samma lag. Ändringar i beräkningsregler eller villkor som ger rätt till förmåner får endast företas för personer som vid tidpunkten för ikraftträdandet av dem har rätt till förmåner enligt denna federala lag om det finns en uttrycklig bestämmelse härför.

2. Ålderspensioner och efterlevandepension som ska betalas ut enligt denna lag, med undantag för det upprätthållandetillägg som föreskrivs i artikel 26, ska justeras vid samma tidpunkt och i samma utsträckning som pensioner som omfattas av det lagstadgade pensionssystemet

1) när rätten till pension redan har intjänats före den 1 januari det aktuella året,

2) om de härrör från ålderspension som intjänats före den 1 januari det aktuella året.

Med avvikelse från första meningen ska den första justeringen av ålderspensionen ske först från och med den 1 januari det andra kalenderåret efter det att rätten till ålderspension inträtt.

3. Den metod för justering av pensioner som föreskrivs i 634 § punkt 12 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (allmän lag om social trygghet) av den 9 september 1955 (BGBl. 189/1955, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad ASVG) för kalenderåret 2010, ska tillämpas på tjänstemän som är födda före den 1 januari 1955 och som var i tjänst den 31 december 2006, vad gäller de tre första justeringarna av ålderspensionen, eller den efterlevandepension som följer därav, såvida inte ett undantag från 108 § punkt 1 ASVG är tillämpligt för kalenderåret i fråga.”

12 41 § PG 1965 hade följande lydelse: Dienstrechts-Novelle 2018 (2018 års andra lag om ändring av bestämmelserna om offentlig tjänst), av den 22 december 2018 (BGBl. I 102/2018) (nedan kallad PG 2018), föreskrivs följande:

”Den metod för justering av pensioner som fastställs i 634 § punkt 12 ASVG för kalenderåret 2010 ska tillämpas på tjänstemän som är födda före den 1 januari 1955 och som var i tjänst den 31 december 2006, samt på de tjänstemän som omfattas av 99 § punkt 6, vad gäller de tre första

justeringarna av deras ålderspension, eller den efterlevandepension som följer därav, såvida inte ett undantag från 108 § punkt 1 ASVG är tillämpligt för kalenderåret i fråga.”

13 99 § PG 1965, i dess lydelse enligt lagen av den 27 december 2013 (BGBl. I, 210/2013) (nedan kallad PG 2013), med rubriken ”Parallellberäkning”, hade följande lydelse:

”1. Avsnitt XIII är endast tillämpligt på tjänstemän som är födda efter den 31 december 1954 och före den 1 januari 1976, som har rekryterats till federal offentlig tjänst före den 1 januari 2005 och som var i tjänst den 31 december 2004.

2. Tjänstemannen har endast rätt till avgångs- eller professorspension [(Emeritierungsbezug)] beräknad i enlighet med bestämmelserna i denna förbundslag i den utsträckning som motsvarar den procentsats som avses i 7 § eller 90 § punkt 1 och som följer av den sammanlagda pensionsgrundande tjänstgöringstid som tjänstemannen fullgjort fram till den 31 december 2004.

3. Utöver ålderspensionen eller professorspensionen [(Emeritierungsbezug)] beräknas en pension för offentliganställda tjänstemän i enlighet med bestämmelserna i [APG] och 6 § punkt 3 och 15 § punkt 2 i denna lag, i den lydelse som var i kraft den 31 december 2013. 15 och 16 §§ [APG] ska inte tillämpas. Pension enligt [denna lag] ska betalas ut till den del som motsvarar skillnaden mellan procentsatsen enligt punkt 2 och 100 procent

4. Perioder som tillgodoräknats enligt 9 § ska inte beaktas vid tillämpningen av punkterna 2, 3 och 6. När det gäller tillgodoräknade perioder ska den faktiska tiden av den tillgodoräknade perioden vara avgörande.

5. Tjänstemannens totala pension ska bestå av dels den proportionella pension som avses i punkt 2, dels den proportionella pension som avses i punkt 3.

6. En parallell beräkning ska inte göras när andelen av den sammanlagda pensionsgrundande tjänstetiden från och med den 1 januari 2005 utgör mindre än 5 procent av den totala pensionsgrundande tjänstetiden eller understiger 36 månader. I så fall ska pensionen beräknas i enlighet med bestämmelserna i denna förbundslag, med undantag för detta avsnitt.”

14 I 634 § punkt 12 ASVG, i dess lydelse enligt lagen av den 23 maj 2013 (BGBl. I, 81/2013, föreskrivs följande:

”Med avvikelse från 108 § punkt 1 första meningen ska förbundsministern för sociala frågor och konsumentskydd i den förordning som avses i 108 § punkt 5 för kalenderåren 2009 och 2010 justera pensionerna på så sätt

1) att de pensioner som inte överstiger 60 procent av beräkningsunderlaget för det högsta avgiftsunderlaget som avses i 45 § ska multipliceras med faktorn 1,034 för kalenderåret 2009 och med justeringsfaktorn för kalenderåret 2010, och

2) alla andra pensioner ska höjas med ett fast belopp som motsvarar ökningen av 60 procent av högsta avgiftsunderlaget som avses i 45 § multiplicerat med faktorn 1,034 för kalenderåret 2009 och med justeringsfaktorn för kalenderåret 2010.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

15 BB, som är född år 1946, gick i pension den 31 december 2011.

16 Genom beslut av den 9 maj 2012 fastställde BVAEB hans pension till 3 079,57 euro brutto per månad.

17 Med verkan från och med den 1 januari 2014 justerades BB:s ålderspension och ökades till ett månatligt bruttobelopp på 3 128,84 euro i enlighet med 41 § punkt 2 PG 2010.

18 Genom skrivelse av den 20 maj 2015 invände BB vid BVAEB mot tillämpningen av 41 § punkt 3 PG 2010 i samband med höjningen av ålderspensionen för år 2015 och yrkade fastställelse, genom beslut, av det månatliga bruttobeloppet för den ålderspension som hon hade rätt till från och med den 1 januari 2015, och att de obetalda pensionsbeloppen skulle utbetalas. BB gjorde bland annat gällande att tillämpningen av denna bestämmelse stred mot artikel 2 i direktiv 2000/78, eftersom den missgynnade äldre tjänstemän (födda före den 1 januari 1955) i förhållande till yngre tjänstemän (födda den 1 januari 1955 eller senare) när det gäller höjningen av ålderspensionen.

19 Genom beslut av den 24 juni 2015 fastställde BVAEB, med stöd av 41 § punkterna 1, 2 och 3 PG 2010, BVAEB:s ålderspension till ett månatligt bruttobelopp på 3 176,27 euro med verkan från och med den 1 januari 2015. BVAEB konstaterade i detta avseende att det inte förelåg någon diskriminering på grund av ålder i den mening som avses i artikel 2 i direktiv 2000/78, eftersom tjänstemän som är födda den 1 januari 1955 eller senare omfattas av det mindre förmånliga systemet med ”parallell beräkning” som föreskrivs i 99 § PG 2013, enligt vilken deras ålderspension ska fastställas, vad gäller de försäkringsperioder som fullgjorts före år 2005, i enlighet med PG 1965 och, vad gäller de försäkringsperioder som fullgjorts från år 2005 och framåt, i enlighet med APG, med beaktande av de anställningsperioder som fullgjorts för att justera detta belopp i enlighet därmed.

20 Genom dom av den 19 augusti 2016 ogillade Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) BVAEB:s överklagande av BVAEB:s beslut av den 24 juni 2015, med motiveringen att den övre gräns för justeringen av pensioner som föreskrivs i 41 § punkt 3 PG 2010, vilken endast är tillämplig på tjänstemän som är födda före den 1 januari 1955, var förenlig med direktiv 2000/78. Den omständigheten att tjänstemän som är födda den 1 januari 1955 eller senare, vid fastställandet av deras ålderspension, omfattas av en parallell beräkning som är mindre förmånlig för dem, motiverar den aktuella skillnaden i behandling.

21 Efter att BB överklagat denna dom upphävde Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike), genom dom av den 25 oktober 2017, den domen och återförvisade målet till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen), med motiveringen att 41 § punkt 3 PG 2010 utgjorde en omotiverad direkt diskriminering på grund av ålder för tjänstemän som var födda före den 1 januari 1955, eftersom den ”parallella beräkningen” inte var tillämplig på alla tjänstemän som är födda efter den 31 december 1954, till exempel när summan av pensionsgrundande perioder som förvärvats från och med den 1 januari 2005 uppgår till mindre än 5 procent av den yrkesverksamma tid som beaktas vid pensioneringen, eller att den är säga kortare än 36 månader, i enlighet med 99 § punkt 6 PG 2013.

22 Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) påpekade nämligen att det enligt 41 § punkt 3 PG 2010 och 99 § punkterna 1 och 6 PG 2013 fanns tre kategorier av pensionerade tjänstemän som var och en omfattades av olika system för justering av ålderspensioner: den första

kategorin, som omfattade tjänstemän födda före den 1 januari 1955 vars justering av pensioner skulle begränsas under de tre första åren som uppbars, i enlighet med 41 § punkt 3 PG 2010; den andra kategorin, som omfattade tjänstemän som var födda den 1 januari 1955 eller senare och för vilka det enligt 99 § punkt 1 PG 2013 skulle göras en parallell beräkning; den tredje kategorin, som omfattade tjänstemän som också var födda den 1 januari 1955 eller senare, men för vilka det inte fanns anledning att vare sig justera den övre gränsen för pensionen eller göra en parallell beräkning enligt 99 § punkt 6 PG 2013 (nedan kallad den tredje kategorin).

23 Genom en ersättningsdom (*Ersatzerkenntnis*) av den 9 oktober 2018 biföll Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) BB:s överklagande som avses i punkt 20 ovan och konstaterade att hon från och med den 1 januari 2015 hade rätt till en ålderspension på 3 182,03 euro brutto per månad och till utbetalning av motsvarande utestående pensionsbelopp, eftersom artikel 2 i direktiv 2000/78 utgjorde hinder för att tillämpa 41 § punkt 3 PG 2010 på den ålderspension som är aktuell i det nationella målet.

24 PG 2018 ändrade 41 § punkt 3 PG 2010 med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 2011. Genom att låta de tjänstemän som omfattas av 99 § punkt 6 PG 2013 retroaktivt omfattas av tillämpningsområdet för 41 § punkt 3 PG 2018, syftade denna nya version av PG 1965 till att avskaffa den tredje kategorin genom att integrera den i den första kategorin, som nämns ovan i punkt 22 och som är föremål för en justering av pensioner med ett tillfälligt tak.

25 I beslut av den 30 april 2019 avvisade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) BVAEB:s överklagande av Bundesverwaltungsgerichts (Federala förvaltningsdomstolen) ersättningsdom (*Ersatzerkenntnis*) av den 9 oktober 2018.

26 Efter en ny ansökan från BB av den 17 juli 2019 fastställde BVAEB, i beslut av den 25 juli 2019, att BB hade rätt till en ålderspension på 3 176,27 euro brutto per månad från och med den 1 januari 2015, på 3 211,26 euro från och med den 1 januari 2016, på 3 236,95 euro från och med den 1 januari 2017, på 3 288,74 euro från och med den 1 januari 2018 och på 3 354,52 euro från och med den 1 januari 2019, eftersom den diskriminering som konstaterats av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) i den dom av den 25 oktober 2017 som nämns ovan i punkt 21 hade upphört med retroaktiv verkan genom 41 § punkt 3 PG 2018. Enligt denna sistnämnda bestämmelse är den övre gränsen för ålderspensionen även tillämplig på tjänstemän som omfattas av tillämpningsområdet för 99 § punkt 6 PG 2013, vilka tidigare varit undantagna från denna justering. BVAEB gjorde vidare gällande att BB skulle återbetala en överskjutande ålderspension på 84,24 euro till staten för perioden januari–augusti 2019, medan den överskjutande pensionen som BB hade erhållit under perioden före december 2 018 hade erhållits i god tro.

27 Genom dom av den 23 juni 2020 biföll Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen), vid vilken BB ånyo hade väckt talan, det överklagande som BB hade ingett mot det beslut som avses i föregående punkt, med motiveringen att 41 § punkt 3 i PG 2018 fortfarande stred mot artikel 2 i direktiv 2000/78. Den lagändring som antogs på grundval av PG 2018 förändrade nämligen inte situationen för tjänstemän som var födda före den 1 januari 1955, Dessa fortsatte att missgynnas, vilket var skälet till att åldersdiskrimineringen bestod. Med hänsyn till rättskraften ogillade nämnda domstol emellertid talan i den del den avsåg år 2015. Den slog således fast att BB hade rätt till en ålderspension på 3 217,02 euro brutto från och med den 1 januari 2016, på 3 242,76 euro från och med den 1 januari 2017, på 3 294,64 euro från och med den 1 januari 2018, på 3 360,53 euro från och med den 1 januari 2019 och på 3 421,02 euro från och med den 1 januari 2020. Dessa belopp utgjorde inte överskott.

28 BVAEB överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstol, Österrike).

29 I detta sammanhang hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida 41 § punkt 3 PG 2018, enligt vilken den kategori av tjänstemän som tidigare gynnades av den nationella lagstiftningen, vad gäller deras rätt till ålderspension (nedan kallad den tidigare gynnade kategorin), likställdes med den kategori av tjänstemän som tidigare missgynnats (nedan kallad den tidigare missgynnade kategorin), är förenlig med rättssäkerhetsprincipen.

30 Den hänskjutande domstolen vill dessutom, för det första, få klarhet i huruvida denna bestämmelse är förenlig med skyldigheten, som följer av EU-domstolens praxis, bland annat domen av den 7 oktober 2019, Safeway (C-171/18, EU:C:2019:839, punkterna 34 och 41 och där angiven rättspraxis), att omedelbart och fullständigt undanröja en konstaterad diskriminering, och med förbudet mot att med avseende på det förflutna avskaffa sistnämnda personernas fördelar. För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det är möjligt att tillämpa denna rättspraxis på den situation som är aktuell i det nationella målet.

31 Behovet av att säkerställa skyddet för förvärvade rättigheter och berättigade förväntningar i förhållande till den kategori som tidigare gynnats följer av domstolens praxis avseende diskriminering på grund av ålder, bland annat av domen av den 8 maj 2019, Leitner (C-396/17, EU:C:2019:375, punkt 49). I förevarande fall är det emellertid just de rättigheter som förvärvats i den tidigare gynnade kategorin som inte skyddas av 41 § punkt 3 PG 2018.

32 Domstolen har visserligen i sin dom av den 28 januari 2015, Starjakob (C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 49), slagit fast att det i samtliga fall av diskriminering på grund av ålder inte nödvändigtvis finns anledning att utge ekonomisk kompensation som motsvarar skillnaden mellan förmånsbeloppen beroende på om det föreligger diskriminering eller ej. Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida denna rättspraxis kan tillämpas på sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet, eftersom de förvärvade rättigheterna för tjänstemän i den tidigare gynnade kategorin, i det mål som gav upphov till den domen, hade bevarats, i motsats till vad som var fallet i det här aktuella nationella målet.

33 Domstolen har under alla omständigheter ännu inte uttalat sig i frågan huruvida det är förenligt med unionsrätten att en ändring av en nationell bestämmelse med retroaktiv verkan innebär att den tidigare gynnade kategorin jämställs med den tidigare missgynnade kategorin, genom att ta bort den omständighet som gav upphov till särbehandlingen, så att de personer som tidigare diskriminerats på grund av ålder fråntas ekonomiska rättigheter.

34 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att rätten till ett effektivt rättsmedel inte bara garanteras i artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, utan även i direktiv 2000/78, där det i artikel 9 föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig förfördelade på grund av en diskriminering ska kunna göra gällande sina rättigheter. Rätten till ett effektivt rättsmedel skulle emellertid fråntas all verkan för det fall att det skulle anses vara förenligt med unionsrätten att ändra en nationell lagstiftning som gör det möjligt att retroaktivt undanröja diskriminering på grund av ålder, utan att säkerställa att de diskriminerade personerna har möjlighet att få ekonomisk ersättning som motsvarar betalningen av de ekonomiska rättigheter som de skulle ha erhållit om diskrimineringen inte hade ägt rum.

35 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska artiklarna 2.1, 2.2 a och 6.1 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet, respektive de unionsrättsliga principerna om rättssäkerhet, om skydd av förvärvade rättigheter och om unionsrättens effektivitet tolkas så, att de utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som den i det nationella målet, enligt vilken en tidigare gynnad grupp tjänstemän, på grund av pensionsjusteringen, inte längre är retroaktivt berättigade att erhålla vissa pensionsbelopp, vilket således (retroaktivt avskaffande av den tidigare gynnade gruppen genom att den numera likställs med den tidigare missgynnade gruppen) leder till att den tidigare missgynnade gruppen av tjänstemän, på grund av pensionsjusteringen, inte heller (längre) är berättigade att erhålla vissa pensionsbelopp som de hade tillerkänts till följd av en diskriminering på grund av ålder – till följd av att domstolen inte tillämpade en nationell bestämmelse som stred mot unionsrätten för att uppnå en likabehandling med den tidigare gynnade gruppen – som fastställts vid domstol (upprepade gånger)?”

Förfarandet vid domstolen

36 Genom beslut av domstolens ordförande den 5 juli 2022 skickades en begäran om upplysningar till den hänskjutande domstolen med en anmodan om att, mot bakgrund av innehållet i begäran om förhandsavgörande, precisera på vilket sätt EU-domstolens svar på den ställda frågan skulle vara användbart för att avgöra det nationella målet med hänsyn till att frågan grundar sig på premissen att den aktuella nationella lagstiftningen kan tillämpas retroaktivt.

37 Genom skrivelse av den 8 september 2022, som inkom till domstolens kansli den 8 september 2022, besvarade den hänskjutande domstolen denna begäran om upplysningar och upprepade först och främst redogörelsen för skälen till varför begäran om förhandsavgörande var relevant för utgången i det nationella målet. Därefter gjorde den, för det första, gällande att det ankommer på den hänskjutande domstolen att inom ramen för det nationella målet fastställa huruvida det ålderspensionsbelopp som Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) fastställt ska betalas till BB för dels åren 2015–2018, dels från och med den 1 januari 2019, är förenligt, med beaktande av unionsrätten, med tillämplig nationell lagstiftning. Den hänskjutande domstolen har för det andra understrukit att det nationella målet framför allt avser fastställandet av det pensionsbelopp som ska betalas ut och inte huruvida det skulle ha funnits anledning att begära återbetalning av eventuella förmåner som uppburits på ett otillbörligt sätt tidigare. För det tredje klargjorde den hänskjutande domstolen att den, för det fall EU-domstolen skulle finna att unionsrätten inte utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som 41 § punkt 3 PG 2018, funnit att ålderspensionsbeloppet till BB var för högt och därmed rättsstridigt, vilket innebär en justering av pensionen. Den hänskjutande domstolen konstaterade för det fjärde att en sådan justering skulle göras oberoende av om BB eventuellt skulle återbetala förmåner som uppburits på ett otillbörligt sätt tidigare eller om BB kunde behålla dem med åberopande av god tro. För det femte påpekade den hänskjutande domstolen att frågan om en eventuell återbetalning av felaktigt erhållna förmåner endast uppkommer för det fall det har fastställts att 41 § punkt 3 PG 2018 är tillämplig. För det sjätte drog den slutsatsen att även om de aktuella bestämmelsernas retroaktiva verkan materialiserades vad gäller perioden från och med den 1 januari 2019, skulle lagstiftningens förenlighet med unionsrätten fortfarande vara

avgörande för att få klarhet i den tillämpliga rättsliga grunden för att fastställa beloppet och den årliga justeringen av BB:s ålderspension för såväl förfluten tid som framtiden, oberoende av ett eventuellt återkrav av felaktigt uppburna förmåner.

Prövning av tolkningsfrågan

38 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 2.1, 2.2 a och 6.1 i direktiv 2000/78 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som i syfte att avskaffa diskriminering på grund av ålder föreskriver att ålderspensionssystemet för en kategori tjänstemän som tidigare gynnats av den nationella pensionslagstiftningen retroaktivt ska likställas med en kategori tjänstemän som tidigare missgynnats av samma lagstiftning.

39 Det ska inledningsvis påpekas att det av begäran om förhandsavgörande framgår att den hänskjutande domstolen i sin fråga utgår dels från att 41 § punkt 3 PG 2010 utgjorde en direkt diskriminering på grund av ålder för tjänstemän födda före den 1 januari 1955, dels från att den nationella lagstiftaren antagit 41 § punkt 3 PG 2018 i syfte att undanröja nämnda diskriminering på grund av ålder. Det är endast med denna utgångspunkt som domstolen kommer att pröva den första frågan.

40 För att svara på denna fråga erinrar domstolen inledningsvis om att det såväl av rubriken och ingressen till direktivet som av dess innehåll och ändamål framgår att syftet med direktivet är att inrätta en allmän ram för att tillförsäkra varje person likabehandling ”i arbetslivet”, genom att vederbörande ges ett effektivt skydd mot diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 1 i direktivet, däribland ålder (dom av den 3 juni 2021, Ministero della Giustizia (Notarier), C-914/19, EU:C:2021:430, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

41 Det följer dessutom av artikel 3.1 c i detta direktiv att det, inom ramen för unionens befogenheter, ska tillämpas ”på alla personer, såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn, inklusive offentliga organ” i fråga om ”[a]nställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner”.

42 Domstolen erinrar dessutom om att det av artikel 2.1 i direktiv 2000/78, jämförd med artikel 1 i samma direktiv, framgår att i detta direktiv avses med principen om likabehandling att det inte får förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av ålder. I artikel 2.2 a i direktivet anges att enligt artikel 2.1 ska direkt diskriminering anses förekomma när en person på någon av de grunder som anges i artikel 1 i direktivet behandlas mindre förmånligt än en annan person som befinner sig i en jämförbar situation.

43 Utan hinder av artikel 2.2 får medlemsstaterna föreskriva att särbehandling på grund av ålder inte ska utgöra diskriminering om särbehandlingen på ett objektivt och rimligt sätt inom ramen för nationell rätt kan motiveras av ett berättigat mål som rör särskilt sysselsättningspolitik, arbetsmarknad och yrkesutbildning, och sätten för att genomföra detta syfte är lämpliga och nödvändiga.

44 I detta avseende erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis kan iakttagandet av likabehandlingsprincipen, när det har fastställts att det föreligger en diskriminering som strider mot unionsrätten och det inte har antagits några bestämmelser som återställer likabehandling, endast säkerställas genom att de personer som missgynnats tillerkänns samma förmåner som de

gynnade personerna. De personer som blivit missgynnade måste således sättas i samma situation som de personer som åtnjutit den aktuella fördelen (dom av den 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

45 Det skulle följaktligen strida mot syftet att utjämna arbetsvillkoren och mot rättssäkerhetsprincipen att tillåta de personer som är ansvariga för det aktuella pensionssystemet att undanröja en diskriminering genom att anta en åtgärd som med retroaktiv verkan förenar systemet för de tidigare gynnade personerna med systemet för de tidigare missgynnade personerna. Att godta en sådan lösning skulle nämligen innebära att de ansvariga befrias från skyldigheten att, efter det att diskrimineringen konstaterats, omedelbart och fullständigt undanröja denna (se för ett liknande resonemang, dom av den 7 oktober 2019, Safeway, C-171/18, EU:C:2019:839, punkterna 34 och 41 och där angiven rättspraxis).

46 Det ska erinras om att de överväganden som anges i punkterna 61 och 62 ovan endast gäller så länge den nationella lagstiftaren inte har antagit några bestämmelser genom vilka likabehandling uppnås (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, Leitner, C-396/17, EU:C:2019:375, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

47 Vad däremot gäller perioden efter det att den behöriga lagstiftaren vidtagit åtgärder för att återställa likabehandlingen, har domstolen slagit fast att artikel 119 EG (nu artikel 157 FEUF), inte utgör hinder för att sådana åtgärder innebär att de tidigare gynnade personernas förmåner sänks till samma nivå som den som gäller för tidigare missgynnade personer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 oktober 2019, Safeway, C-171/18, EU:C:2019:839, punkt 18 och därtill angiven rättspraxis).

48 I en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet är slutsatserna i nämnda dom, i motsats till vad Europeiska kommissionen har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, tillämpliga även i samband med direktiv 2000/78, eftersom en sådan situation, vad gäller perioden innan PG 2018 trädde i kraft, kännetecknades av att det fanns ett giltigt referenssystem, nämligen den tredje kategorin (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2019, Safeway, C-193/18, EU:C:2019:43, punkt 18 och därtill angiven rättspraxis).

49 Av detta följer att den nationella lagstiftaren, mot bakgrund av unionsrätten, från och med den tidpunkt då lagstiftningen blev förenlig med lagstiftningen, i förevarande fall genom antagandet av PG 2018, kunde likställa pensionssystemet för tjänstemän i den tidigare gynnade kategorin, med pensionssystemet för tjänstemän i den tidigare missgynnade kategorin.

50 Medlemsstaterna är visserligen skyldiga, enligt artikel 16 i direktiv 2000/78, att upphäva lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling. Denna artikel föreskriver emellertid inte att de ska vidta någon bestämd åtgärd vid överträdelse av diskrimineringsförbudet utan ger dem frihet att, bland de olika lösningar som är lämpliga för att uppnå målet med bestämmelsen, välja den som är lämpligast, beroende på de olika situationer som kan uppstå (dom av den 8 maj 2019, Leitner, C-396/17, EU:C:2019:375, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

51 Det följer emellertid av domstolens praxis att rättssäkerhetsprincipen i allmänhet utgör hinder för att en rättsakt som genomför unionsrätten ges retroaktiv verkan. Det ska härvidlag noteras att rättssäkerhetsprincipen, som är en av unionsrättens allmänna principer, kräver att rättsregler ska vara klara och precisa och att tillämpningen av dem ska vara förutsebar (dom av den 13 februari 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, punkt 34 och där angiven rättspraxis). Det är endast i undantagsfall som en rättsakt som genomför unionsrätten kan ges

retroaktiv verkan, om det krävs med hänsyn till ett tvingande skäl av allmänintresse och om berörda personers berättigade förväntningar vederbörligen beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2019, Safeway, C-171/18, EU:C:2019:839, 38 och därtill angiven rättspraxis).

52 Vad för det första gäller kravet på ett tvingande skäl av allmänintresse konstaterar domstolen att risken för att den ekonomiska balansen i det berörda pensionssystemet allvarligt rubbas kan utgöra ett sådant tvingande skäl (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 oktober 2019, Safeway, C-171/18, EU:C:2019:839, punkt 18 och därtill angiven rättspraxis). Det framgår emellertid inte av handlingarna i målet att något sådant tvingande skäl har åberopats för att motivera den retroaktiva verkan av den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet. Även om den österrikiska regeringen i sina skriftliga synpunkter anger att 41 § punkt 3 PG 2018 syftar till att säkerställa en rättvis balans mellan äldre och yngre tjänstemän vid fördelningen av de kostnader som ska säkerställa den långsiktiga finansieringen av pensionssystemet, räcker inte detta för att motivera att det retroaktiva likställandet av pensionssystemet för tjänstemän i den tidigare gynnade kategorin och pensionssystemet för tjänstemän i den tidigare missgynnade kategorin var nödvändigt för att undvika allvarlig skada på den finansiella balansen i det berörda pensionssystemet. Den tyska regeringens påpekande, att det av domstolens praxis framgår att målen att säkerställa en hållbar finansiering av ålderspensioner och att minska skillnaderna mellan de statliga pensionsnivåerna, med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har, kan anses utgöra legitima socialpolitiska mål, kan inte, i avsaknad av andra relevanta omständigheter som gör det möjligt att dra slutsatsen att sådana mål föreligger, ligga till grund för ett konstaterande att åtgärden i fråga faktiskt svarar mot ett sådant krav av allmänintresse. Av detta följer att det förefaller saknas sakliga skäl för att en sådan åtgärds retroaktiva verkan ska kunna motiveras, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

53 Vad för det andra gäller iakttagandet av de berördas berättigade förväntningar, ska det erinras om att det framgår av beslutet om hänskjutande och av den hänskjutande domstolens svar på EU-domstolens begäran om upplysningar, att enligt artikel 39 PG 2010 ska ”förmåner som felaktigt uppburits (överskott) …, i den mån de inte har uppburits i god tro, återbetalas till förbundsstaten”. Av detta följer, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter i det mål som den har att avgöra, att den i det nationella målet aktuella nationella lagstiftningen kan anses beakta de berördas berättigade förväntningar genom en eventuell tillämpning av artikel 39 PG 2010.

54 Mot bakgrund av det ovan anförda följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artiklarna 2.1, 2.2 a och 6.1 i direktiv 2000/78 ska tolkas så, att de, i avsaknad av ett tvingande skäl av allmänintresse, utgör hinder för en nationell lagstiftning som i syfte att avskaffa diskriminering på grund av ålder föreskriver att ålderspensionssystemet för tjänstemän i en tidigare gynnad kategori ska likställas retroaktivt med ålderspensionssystemet för tjänstemän i en tidigare missgynnad kategori.

Rättegångskostnader

55 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

Artiklarna 2.1, 2.2 a och 6.1 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet

ska tolkas så,

att de, i avsaknad av ett tvingande skäl av allmänintresse, utgör hinder för en nationell lagstiftning som i syfte att avskaffa diskriminering på grund av ålder föreskriver att ålderspensionssystemet för en kategori tjänstemän som tidigare gynnats av den nationella pensionslagstiftningen retroaktivt ska likställas med en kategori tjänstemän som tidigare missgynnats av samma lagstiftning.

Underskrifter