FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 14. december 1995 *

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse, som er forelagt Domstolen af Centrale Raad van Beroep, tilsigter at opnå en afklaring af Domstolens dom i sagen Roks m.fl. [1]. Den vedrører bestemmelser i den nederlandske lovgivning om social sikring, som berører et langt større antal kvinder end mænd, men som hævdes at være objektivt begrundet under hensyn til de socialpolitiske formål, som forfølges med de pågældende bestemmelser.

De faktiske omstændigheder og den retlige baggrund

2. Nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører navnlig ændringerne af den nederlandske Algemene Arbeitsongeschiktheidswet [2] (herefter »AAW«), som er foretaget med henblik på at opfylde kravene i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (herefter »direktivet«) [3].

3. Direktivets artikel 2 definerer dets personelle anvendelsesområde således:

»Dette direktiv finder anvendelse på den erhvervsaktive befolkning, herunder selvstændige erhvervsdrivende, arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der midlertidigt er uden arbejde på grund af sygdom, ulykke eller ufrivillig arbejdsløshed, og personer, der søger arbejde, samt på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er fratrådt med alders- eller invalidepension«.

* Originalsprog: engelsk.

1 — Dom af 24.2.1994, sag C-343/92, Sml. I, s. 571.

2 — Lov af 11.12.1975, *Staatsblad* 674, med senere ændringer.

3 — EFT 1979 L 6, s. 24.

Det bestemmes i direktivets artikel 4, stk. 1:

»Princippet om ligebehandling indebærer, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, især for så vidt angår:

— anvendelsesområdet for [(de sociale sikringsordninger som direktivet finder anvendelse på]) samt betingelserne for adgang til disse ...«

Direktivet finder anvendelse på lovbestemte ordninger, der bl.a. sikrer beskyttelse mod sygdom og invaliditet [4], Artikel 8 pålagde medlemsstaterne at gennemføre direktivet senest den 23. december 1984. Direktivets artikel 4, stk. 1, kan have direkte virkning, såfremt der ikke er vedtaget passende gennemførelsesforanstaltninger [5].

4 — Jf. direktivets artikel 3, stk. 1, litra a).

5 — Jf. dom af 4.12.1986, sag 71/85, Nederlandene mod Federatie Nederlandse Vakbeweging, Sml. s. 3855, præmis 12-23, jf. endvidere eksempelvis dom af 24.3.1987, sag 286/85, McDermott og Cotter, Sml. s. 1453, præmis 17, og af 11.7.1991, sag C-31/90, Johnson, Sml. I, s. 3723, præmis 36, samt Roks-sagen, præmis 18.

4. AAW, dens tilblivelseshistorie og ændringer er med henblik på den foreliggende sag udmærket sammenfattet i Domstolens dom i sagen Roks m.fl.:

»3 Ifølge AAW, der trådte i kraft den 1. oktober 1976, havde mænd og ugifte kvinder efter en uarbejdsdygtighedsperiode på et år oprindelig ret til en ydelse, som hverken afhang af den ydelsesberettigedes eventuelle andre indtægter eller af, at vedkommende havde haft et indtægtstab.

4 Ved Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen af 20. december 1979 (lov om indførelse af lige ret til ydelser for mænd og kvinder) [6] blev retten til ydelser i henhold til AAW udvidet til at omfatte gifte kvinder. Samtidig blev retten til ydelser for alle de forsikredes vedkommende — med undtagelse af visse kategorier — gjort betinget af, at modtagerne i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse havde haft en bestemt indkomst, oprindelig mindst 3 423,81 HFL (herefter 'indkomstkrav'). Dette indkomstkrav gjaldt for alle de personer, som var blevet uarbejdsdygtige efter den 1. januar 1979.

6 — Omtalt i dette forslag til afgørelse som 1979-loven.

5 Ifølge overgangsbestemmelserne i ovennævnte lov af 20. december 1979 havde mænd og ugifte kvinder, som var blevet uarbejdsdygtige før den 1. januar 1979, fortsat ret til ydelser uden at skulle opfylde indkomstkravet. Gifte kvinder, som var blevet uarbejdsdygtige før den 1. oktober 1975, havde ikke ret til ydelser, selv om de opfyldte indkomstkravet. For så vidt angår gifte kvinder, som var blevet uarbejdsdygtige mellem den 1. oktober 1975 og den 1. januar 1979, havde de kun ret ydelser, såfremt de opfyldte indkomstkravet.

6 Ved en række domme af 5. januar 1988 fastslog Centrale Raad van Beroep, at de nævnte overgangsbestemmelser indebar en forskelsbehandling på grundlag af køn, der er i strid med artikel 26 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 16. december 1966 [7], og at gifte kvinder, som var blevet uarbejdsdygtige før den 1. januar 1979, med virkning fra den 1. januar 1980, da loven af 20. december 1979 trådte i kraft, havde ret til en ydelse efter AAW på samme betingelser som mænd, dvs. uden indkomstkrav, selv om de var blevet uarbejdsdygtige før den 1. oktober 1975.

7 Overgangsbestemmelserne, der således var kendt diskriminerende over for gifte kvinder, blev ophævet ved lov af 3. maj 1989 [8]. Loven bestemte imidlertid i artikel III, at personer, der var blevet uarbejdsdygtige før den 1. januar 1979, og som indgav en ansøgning om AAW-ydelser efter den 3. maj 1989, skulle opfylde indkomstkravet, mens artikel IV bestemte, at AAW-ydelser frakendes personer, som var blevet uarbejdsdygtige før den 1. januar 1979, såfremt de ikke opfyldte indkomstkravet. Frakendelsen, som oprindelig skulle være sket pr. 1. juni 1990, blev ved en senere lov udsat til 1. juli 1991.

8 Ved dom af 23. juni 1992 udtalte Centrale Raad van Beroep, at størrelsen af indkomstkravet, som i 1988 androg 4 403,52 HFL pr. år, indirekte diskriminerede kvinder og derfor var i strid med artikel 26 i ovennævnte internationale konvention samt med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, og at indkomstkravet skulle anses for opfyldt, såfremt den sikrede i året forud for uarbejdsdygtighedens indtræden havde haft en 'vis indkomst'« [9].

7 — Danmarks traktater, 1976, s. 154.

8 — Omtalt i dette forslag til afgørelse som 1989-loven.

9 — Sag C-343/92, præmis 3-8. De spørgsmål som Centrale Raad van Beroep har forelagt i den foreliggende sag, vedrører indkomstkravet som fortolket af Domstolen den 23. juni 1992, dvs. kravet om, at der eksisterer en bestemt indkomst. Jeg anvender begrebet »indkomstkrav« i denne forstand i den følgende drøftelse; jf. punkt 15.

5. I sagen Roks m.fl. anfægtede forskellige nye og tidligere ansøgere, der var berørt af 1989-loven, beslutninger, hvorved de blev nægtet eller frakendt ydelser. Raad van Beroep, Hertogenbosch, forelagde Domstolen en række spørgsmål til præjudiciel afgørelse. To af disse spørgsmål (det andet og det tredje) er af særlig betydning for den foreliggende sag [10]. Det andet spørgsmål var, om ophævelsen med virkning for fremtiden af en ret erhvervet i henhold til fællesskabsrettens direkte virkning af en direktivbestemmelse, som ikke var blevet korrekt gennemført, var i strid med det fællesskabsretlige retssikkerhedsprincip. Domstolen besvarede spørgsmålet således:

»Fællesskabsretten er ikke til hinder for indførelsen af en national lovbestemmelse, hvis virkning er, at kvinder for fremtiden mister rettigheder, som de havde i medfør af den direkte virkning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF, fordi opretholdelsen af ydelser i anledning af uarbejdsdygtighed nu undergives en betingelse, som både mænd og kvinder skal opfylde.«

6. Det tredje spørgsmål i Roks-sagen var, om bestemmelser som de i 1989-loven indeholdte — hvorved (praktisk talt) udelukkende (med hensyn til nye krav) henholdsvis de fleste (med hensyn til frakendelse af eksisterende rettigheder) gifte kvinder rammes, og hvorved der således principielt sker en indirekte forskelsbehandling af kvinder som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 1 — objektivt kan begrundes i budgetmæssige hensyn. Domstolen besvarede spørgsmålet således:

»Artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF er til hinder for en national lovgivning, hvorefter tilkendelse af ydelser i anledning af uarbejdsdygtighed gøres betinget af, at ansøgeren har haft en vis indkomst i det år, der ligger forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, når betingelsen, om end der ikke herved sondres mellem mænd og kvinder, rammer langt flere kvinder end mænd, og selv om vedtagelsen af denne nationale lovgivning er begrundet i budgetmæssige hensyn.«

7. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse udspringer af to sager, som er anlagt ved Centrale Raad van Beroep: den første sag vedrører Y. M. Posthuma-van Damme, og den anden sag vedrører N. Oztürk. Y. M. Posthuma-van Damme's ydelse blev frakendt i overensstemmelse med den ændring af AAW, som var foretaget ved 1989-loven, og som udstrakte indkomstkravet til at gælde de personer, som var blevet uarbejdsdygtige inden den 1. januar 1979; Oztürk blev meddelt afslag på tilkendelse af

10 — Det første spørgsmål i Roks-sagen vedrørte ophævelsen med tilbagevirkende kraft af ret til ydelser, som de berørte personer havde krav på, men som de endnu ikke havde ansøgt om, for så vidt angår perioden fra den 23.12.1984 til den 3.5.1989, med henblik på den direkte virkning af direktivets artikel 4, stk. 1. Det fjerde spørgsmål vedrørte muligheden for personer, som ikke var omfattet af direktivets anvendelsesområde, for at påberåbe sig dets bestemmelser.

ydelse i overensstemmelse med den første ændring af AAW, som var blevet foretaget ved 1979-loven, og som indførte indkomstkravet med hensyn til uarbejdsdygtighed indtrådt efter den 1. januar 1979.

8. Y. M. Posthuma, der er en gift kvinde, har arbejdet som selvstændig, indtil hun blev syg i slutningen af 1974; hun blev erklæret uarbejdsdygtig fra den 1. oktober 1976 (da hun som gift kvinde ikke var berettiget til ydelse). I overensstemmelse med Centrale Raad van Beroep's ovennævnte domme af 1988 indgav hun ansøgning om ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed og blev tilkendt en sådan af den kompetente socialsikringsinstitution, Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (herefter »Detam«) [11]. I overensstemmelse med artikel IV i 1989-loven med senere ændringer frakendte Detam [12] hende med virkning fra den 1. januar 1991 denne ydelse med den begrundelse, at hun i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, ikke opfyldte indkomstkravet [13]. Posthuma-van Damme appellerede den afgørelse, som Arrondissementsrechtbank, Rotterdam, havde truffet i det af hende anlagte søgsmål til anfægtelse af Detam's afgørelse, til Centrale Raad van Beroep.

9. N. Oztürk arbejdede indtil 1988. Han oppebar ydelser i anledning af uarbejdsdygtighed indtil den 17. april 1990, da han påbegyndte ny beskæftigelse. Han ophørte imidlertid atter med at arbejde den 13. september 1990 på grund af psykiske problemer. Det står fast, at han allerede den 1. april 1989 burde have været erklæret uarbejdsdygtig. Han anses for at have ophørt med at arbejde før denne dato på grund af arbejdsløshed. Oztürk's ansøgninger om tildeling af ydelse i anledning af uarbejdsdygtig blev afslået af en anden faglig sammenslutning, der handlede som socialsikringsinstitution, nemlig Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (herefter »NAB«), med den begrundelse, at han i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, ikke havde opfyldt indkomstkravet [14]. Oztürk har også indbragt den af Arrondissementsrechtbank, Rotterdam, trufne frifindende afgørelse for Centrale Raad van Beroep.

10. Centrale Raad van Beroep har i sin forelæggelseskendelse af 7. oktober 1994 angivet, at Domstolens afgørelse i Roks-sagen rejser visse fortolkningsproblemer. Centrale Raad van Beroep ønsker navnlig oplyst, om Dom-

11 — Ansøgningen blev indgivet den 26.10.1988, og ydelsen blev tildelt ved afgørelse af 25.7.1989.

12 — Ved afgørelse af 26.3.1991.

13 — Selv om Detam's afgørelse af 26.3.1991 om at frakende Y. M. Posthuma-van Damme ydelsen i overensstemmelse med artikel IV i 1989-loven blev truffet inden Centrale Raad van Beroep's afgørelse af 23.6.1992, hvorefter indkomstkravet udgjorde en utilladelig indirekte forskelsbehandling af kvinder, anførte Detam's advokat under retsmødet, at Y. M. Posthuma-van Damme's sag derefter var blevet underkastet en fornyet undersøgelse, og at frakendelsen af ydelserne var blevet bekræftet med den begrundelse, at hun ikke havde haft indkomst i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden.

14 — De forskellige indlæg angiver både den 23.10.1992 og den 23.10.1991 som den dato, hvor den pågældende afgørelse blev truffet, men denne klare fejl er ikke af betydning for den foreliggende sag.

stolens dom var begrænset til at angå artikel IV i 1989-loven (om frakendelse af ydelser), og om alene budgetmæssige hensyn var udelukket som potentiel objektiv begrundelse for foranstaltninger, der berører et langt større antal kvinder end mænd, eller om Domstolen var gået så langt som til at antage, at der ikke eksisterede nogen begrundelse af denne art med hensyn til indkomstkrav i henhold til AAW. Den nationale ret har atter rejst spørgsmålet om retssikkerheden, idet den har spurgt, om et indkomstkrav, som normalt kun er relevant på det tidspunkt, hvor en person tilkendes ret til en ydelse, kan indføres efter dette tidspunkt.

11. Centrale Raad van Beroep har derfor besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Idet det står fast, at et indkomstkrav i en lovgivning om uarbejdsdygtighed rammer flere kvinder end mænd, spørges [15]:

1) (Vedrørende den første sag): Skal den gældende fællesskabsret fortolkes således, at den er til hinder for bortfald af ret til en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed i henhold til AAW, erhvervet på grundlag af uarbejdsdygtighed, som er indtrådt inden den 1. januar 1979, som følge af ændringen af artikel IV i lov af 3. maj 1989, i henhold til hvilken bestemmelse der for opretholdelse af ret til ydelse fra den 1. juli 1991 fastsættes den betingelse, at den uarbejdsdygtige forud for uarbejdsdygtighedens indtræden havde indkomster ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse?

2) (Vedrørende den anden sag): Skal den gældende fællesskabsret fortolkes således, at den er til hinder for at meddele afslag på en ansøgning om ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed i henhold til AAW som følge af ændringen af artikel 6 i AAW (som affattet efter ikrafttrædelsen af lov af 20.12.1979 og under hensyn til Centrale Raad van Beroep's dom af 23.6.1992), i henhold til hvilken bestemmelse der for tildeling af en ydelse fastsættes den betingelse, at den uarbejdsdygtige i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, in casu den 1. april 1989, havde indkomster ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse?«

Indlæg

12. Der er blevet indgivet indlæg af Detam, NAB, den nederlandske regering og Kommissionen.

15 — Det antages sædvanligvis, at der foreligger forskelsbehandling, når en foranstaltning berører et langt større eller betydeligt større antal personer af det ene køn end det andet. Jf. dom af 13.7.1989, sag 171/88, Rinner-Kühn, Sml. s. 2743, af 7.2.1991, sag C-184/89, Nimz, Sml. I, s. 297, præmis 15, og Roks-dommen, præmis 38; dom af 14.12.1995, sag C-317/93, Nolte, Sml. I, s. 4625, præmis 28, og punkt 57 i generaladvokat Léger's forslag til afgørelse af 31.5.1995. I Roks-dommen blev det antaget, at det nederlandske indkomstkrav havde denne virkning; jeg antager også, at det forholder sig således i den foreliggende sag.

13. Detam og NAB har anført, at Domstolens afgørelse i Roks-dommen kun udelukker rent budgetmæssige hensyn som en begrundelse, der kan berette en åbenlys indirekte forskelsbehandling [16]. De har anført, at 1979-loven har ændret AAW fra at være en generel socialsikringsforanstaltning til en foranstaltning, der forsikrer mod indkomsttab for personer, som rammes af uarbejdsdygtighed, hvilket princip Centrale Raad van Beroep har henvist til i forelæggelseskendelsen. Budgetmæssige hensyn har påvirket denne ændring af politik, men det var ikke desto mindre et socialpolitisk valg, som faldt inder under den nationale lovgivers skønsmæssige beføjelse [17]. Dette princip om forsikring mod tab af indkomst er blevet forstærket ved 1989-loven, som har ophævet visse stadig bestående anomalier fra den tidligere ordning.

14. Den nederlandske regering har anført, at Roks-dommen skal fortolkes således, at den alene udelukker forsøg på begrundelse, der er baseret på rent budgetmæssige hensyn. Såfremt AAW med senere ændringer berører flere kvinder end mænd, drejer det sig om en simpel konsekvens af den omstændighed, at antallet af mænd i arbejdsstyrken er større end antallet af kvinder, hvilket uundgåeligt er forbundet med det omhandlede sociale formål bestående i at forsikre arbejdstagerne mod tab af indkomst. Raad van Beroep's dom af 1992 (vedrørende størrelsen af den krævede indkomst) har ophævet enhver unødvendig forskelsbehandling. Medlemsstaternes kompetence til at fastsætte deres socialpolitik i almindelighed — og navnlig til at opretholde en forbindelse mellem socialsikringsbidrag (fra arbejdstagernes indkomst) og de sociale sikringsydelser — vil blive afsvækket af en modstående dom fra Domstolen.

15. Kommissionen, der i sine skriftlige indlæg havde argumenteret for en vid fortolkning af Roks-dommen, anførte under den mundtlige forhandling, at den havde misforstået henvisningen til et indkomstkrav i dommen, og følgelig ligeledes i forelæggelseskendelsen i den foreliggende sag, som henvisende til det særlige indkomstbeløb (4 403,52 HFL årligt), som var blevet fastsat før Centrale Raad van Beroep's dom af 23. juni 1992, der indførte betingelsen om »en bestemt indkomst« [18]. Kommissionens tidligere forslag (om indførelse af en forbindelse mellem den tidligere indkomst og ydelsens størrelse) blev fremsat som alternativ til den bestemmelse, der krævede en bestemt indkomst. Kommissionens befuldmægtigede indrømmede under den mundtlige forhandling, at indførelsen af kravet om »en bestemt indkomst« henhørte under medlemsstaternes kompetence. Han anførte, at Domstolen under alle omstændigheder var forelagt et falsk problem, eftersom personer, som ikke havde denne indkomst, ikke henhørte under

16 — Detam og NAB har indgivet skriftlige indlæg, der praktisk talt er identiske, og supplerende mundtlige indlæg.

17 — Jf. artikel 118 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab.

18 — Den mundtlige forhandling for Raad van Beroep, Hertogenbosch, der gav anledning til forelæggelsen i Roks-sagen, blev afholdt nogle få dage før Centrale Raad van Beroep's dom vedrørende indkomstkravets størrelse. Forelæggelseskendelsen blev imidlertid først afsagt den 30.6.1992 og henviste til den nævnte dom. Som det fremgår af sammenfatningen af den nederlandske lovgivning i Roks-dommen, som er citeret ovenfor, tog Domstolen også hensyn til denne udvikling.

direktivets personelle anvendelsesområde og derfor ikke kunne påberåbe sig det.

16. Kommissionen har i sine skriftlige indlæg rejst tvivl om grundlaget for forelæggelsen i N. Oztürk's sag, eftersom han er en mand, og derfor ikke bliver behandlet ufordelagtigt i forhold til kvinder på grundlag af indkomstkravet. Kommissionens befuldmægtigede uddybede imidlertid ikke dette punkt nærmere under den mundtlige forhandling, eftersom han hævdede, at de samme principper fandt anvendelse mutatis mutandis på 1979-loven og 1989-loven.

Stillingtagen til realiteten

17. Jeg skal først behandle den argumentation, som Kommissionen har fremført under den mundtlige forhandling, og hvorefter personer, som ikke opfylder betingelsen om at have haft en vis indkomst i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, ikke henhører under direktivets personelle anvendelsesområde og derfor ikke kan påberåbe sig det. Dette argument minder om det argument, som er blevet fremført af de sagsøgte faglige sammenslutninger og af den nederlandske regering i Roks-sagen i et forsøg på at udelukke visse spørgsmål [19]. Dette argument blev forkastet af Domstolen, som udtalte, at det tilkom den nationale ret i hver enkelt sag at træffe afgørelse om nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse og relevansen af de spørgsmål, som forelægges Domstolen, samt at et af de forelagte spørgsmål netop vedrørte følgerne i national ret for personer, som ikke henhørte under direktivets anvendelsesområde, såfremt der skulle blive konstateret at bestå uforenelighed mellem 1989-loven og direktivet [20].

18. Kommissionens argumentation i denne sag synes mere at angå sagens formalitet end realitet, idet den forsøger at godtgøre, at forskelsbehandlingen mellem personer, der har en indkomst, og andre personer ikke kan udgøre en forskelsbehandling, som er forbudt ved direktivets artikel 4, stk. 1, fordi direktivet ikke kan hindre forskelsbehandling af de personer, som det ikke finder anvendelse på (kvinder, som ikke er medlemmer af den erhvervsaktive del af befolkningen, herunder pensionerede arbejdstagere og invalider). Det er imidlertid ikke klart, at den kategori af personer, som har en bestemt indkomst, falder fuldstændig sammen med den kategori af personer, som direktivet finder anvendelse på i overensstemmelse med artikel 2. Både Y. M. Posthuma og N. Oztürk kan henhøre under direktivets personelle anvendelsesområde, selv om de ikke kan opfylde indkomstkravet i henhold til AAW. Kommissionen har selv i sine skriftlige indlæg anført, at Y. M. Posthuma skulle have

19 — Roks-dommen, præmis 14.

20 — Roks-dommen, præmis 16.

været anset for at have opfyldt kravene i artikel 2 som en invalid selvstændig erhvervsdrivende, da hun indgav ansøgning om AAW-ydelse. Tilsvarende var N. Oztürk arbejdsløs, inden han blev erklæret uarbejdsdygtig, selv om det ikke fremgår klart af forelæggelseskendelsen, om han var en person, hvis erhvervsmæssige virksomhed blev afbrudt af ufrivillig arbejdsløshed, eller om han var arbejdssøgende. Selv om Domstolen er kompetent til at fortolke direktivet, er spørgsmålet om, hvorvidt en person i en bestemt kategori, som er defineret ved national lov (og navnlig sagsøgerne i den foreliggende sag), falder ind under direktivets personelle anvendelsesområde, også et spørgsmål om faktiske omstændigheder og national ret, som det tilkommer den nationale ret at afgøre [21].

19. Følgelig er det første problem, om det generelle retssikkerhedsprincip forbyder ophævelse af ydelser i henhold til nationale regler, som er indført senere, og som regulerer retten til sådanne ydelser. Såfremt man med henblik på den foreliggende diskussion antager, at de nationale bestemmelser ikke på anden måde er i strid med fællesskabsretten, og navnlig direktivets artikel 4, stk. 1, mener jeg, at Domstolen allerede har besvaret dette spørgsmål i Roks-dommen.

20. Domstolen udtalte i Roks-dommen, at direktivet ikke griber ind i den kompetence, som i henhold til traktatens artikel 117 og 118 tilkommer medlemsstaterne med henblik på fastlæggelsen af deres socialpolitik inden for rammerne af et snævert samarbejde tilrettelagt af Kommissionen, og, som følge heraf, i arten og omfanget af socialsikringsforanstaltningerne, bl.a. for så vidt angår den sociale tryghed, samt de konkrete betingelser for deres gennemførelse [22]. Domstolen udtalte endvidere, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at en medlemsstat i forbindelse med kontrollen af de sociale udgifter træffer foranstaltninger, hvorved visse kategorier af personer mister socialsikringsydelser, forudsat at staten herved overholder princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, som fastslået i direktivets artikel 4, stk. 1 [23]. Domstolen konkluderede, at fællesskabsretten ikke er til hinder for indførelsen af en national lovbestemmelse, hvis virkning er, at kvinder for fremtiden mister rettigheder, fordi opretholdelsen af ydelser i anledning af uarbejdsdygtighed nu undergives en betingelse, som både mænd og kvinder skal opfylde [24].

21. Centrale Raad van Beroep har i forelæggelseskendelsen udtrykt bekymring — uanset dommen i Roks-sagen — med hensyn til den omstændighed, at et indkomstkrav, som kun er relevant ved tilkendelsen af ydelsen, også skulle anvendes, når retten til ydelse er stiftet. Når medlemsstaterne handler inden for rammerne af deres egen kompetence, er

21 — Jf. generaladvokat Léger's ovennævnte forslag til afgørelse i sag C-317/93, Nolte, punkt 42.

22 — Dommens præmis 28; jf. også dom af 9.7.1987, forenede sager 281/85, 283/85, 284/85, 285/85 og 287/85, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3203, og af 7.5.1991, sag C-229/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2205.

23 — Dommens præmis 29; jf. endvidere dom af 11.6.1987, sag 30/85, Teuling, Sml. s. 2497 og ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Belgien, samt dom af 19.11.1992, sag C-226/91, Molenbroek, Sml. I, s. 5943.

24 — Dommens præmis 30.

de imidlertid kun underkastet principper i national ret og national forfatningsret (herunder naturligvis sådanne principper i henhold til international ret, som kan være anvendelige i det nationale retssystem). Så længe medlemsstaterne opfylder betingelserne i direktivet med hensyn til ligebehandling, har de kompetence til at organisere deres sociale sikringsordning i overensstemmelse med deres ressourcer, behov og socialpolitiske målsætninger. Uafhængig af princippet om, hvorvidt det fællesskabsretlige retssikkerhedsprincip foreskriver opretholdelse af denne ret til sociale sikringsydelser, såfremt ydelserne henhørte under fællesskabsretten, finder dette princip ikke anvendelse på bestemmelserne i den nederlandske lov, som er genstand for den foreliggende sag. Fællesskabsretten er ikke til hinder for ophævelse med virkning for fremtiden af en social sikringsydelse, som en borger allerede har ret til, forudsat at ligebehandlingsprincippet overholdes. Dette skal udskilles fra ethvert forsøg på *med tilbagevirkende kraft* at ophæve rettigheder, der måtte være erhvervet som følge af den direkte virkning af bestemmelser, som ikke er blevet gennemført, eller som er blevet utilstrækkeligt gennemført [25].

22. Da fællesskabsretten ikke foreskriver særlige krav med hensyn til retten til bevarelse af ydelser, i modsætning til tilkendelse eller umiddelbart afslag, følger det heraf, at de spørgsmål, der er rejst i sagerne vedrørende Y. M. Posthuma og N. Oztürk i praksis er identiske. De forskellige nationale foranstaltninger, som der henvises til i spørgsmålene (henholdsvis artikel IV i 1989-loven og artikel 6 i AAW, som ændret ved 1979-loven), foreskriver begge samme indkomstkrav med henblik på forskellige perioder, hvor uarbejdsdygtigheden indtrådte (henholdsvis før og efter den 1.1.1979). De to spørgsmål kan derfor besvares samtidig uden at tage hensyn til de problemer, som N. Oztürk's situation vil kunne give anledning til.

23. Begge spørgsmål tilsigter nemlig at få oplyst, om svaret på det tredje spørgsmål, som var blevet forelagt domstolen i Roks-sagen, udelukker enhver objektiv begrundelse, bortset fra budgetmæssige hensyn, for indkomstkravet i de nederlandske bestemmelser om sociale sikringsydelser i tilfælde af uarbejdsdygtighed. Domstolen svarede, at direktivets artikel 4, stk. 1, er til hinder for et indkomstkrav som det foreliggende, som rammer langt flere kvinder end mænd, »selv om vedtagelsen af denne nationale lovgivning er begrundet i budgetmæssige hensyn«. Domstolens svar kan muligvis læses således, at det udelukker andre begrundelser end rent budgetmæssige hensyn. I lyset af både ordlyden af det spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen, og Domstolens egen diskussion af disse problemer, er Centrale Raad van Beroep's tvivl med hensyn til rækkevidden af denne afgørelse derfor forståelig.

25 — Dette var Domstolens svar på de første spørgsmål i Roks-sagen, jf. fodnote 10; jf. endvidere dom af 13.3.1991, sag C-377/89, Cotter og McDermott, Sml. I, s. 1155, præmis 25.

24. Jeg mener imidlertid, at en nærlæsning af dommen i Roks-sagen viser, at Domstolen ikke nåede til så generelle konklusioner. Domstolen udtalte, at direktivets artikel 4, stk. 1, er til hinder for en national bestemmelse, som — selv om den er kønsneutral — indebærer, at langt flere kvinder end mænd behandles ugunstigt, medmindre bestemmelsen er begrundet i objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn [26]. Domstolen udtalte, at dette er tilfældet, såfremt de valgte midler er i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats socialpolitik, er egnede til at nå det af den forfulgte mål og er nødvendige hertil [27]. Domstolen udtalte, at selv om budgetmæssige hensyn kan være afgørende for en medlemsstats socialpolitiske valg og påvirke arten og omfanget af de socialsikringsforanstaltninger, staten ønsker at træffe, udgør de ikke i sig selv et mål for socialpolitikken og kan derfor ikke begrunde en forskelsbehandling på grundlag af køn [28].

25. Jeg mener derfor, at Domstolen ikke har udelukket muligheden for den omstændighed, at et indkomstkrav, som rammer langt flere kvinder end mænd, kan begrundes objektivt ved socialpolitiske hensyn. Generaladvokat Darmon behandlede dette spørgsmål i en mere generel sammenhæng i sit forslag til afgørelse i Roks-sagen. Han afviste endvidere muligheden for at begrunde en diskriminerende virkning alene under hensyn til budgetmæssige hensyn, men han anførte, at sådanne hensyn ikke desto mindre kan påvirke arten af de sociale sikringsordninger, som er indført af medlemsstaterne. Han fortsatte derefter:

»Såfremt formålet med en ordning er at udligne et tab, der er påført en person, som tilhører den erhvervsaktive del af befolkningen på det tidspunkt, da han bliver uarbejdsdygtig, er en medlemsstat, når de midler, der ifølge budgettet er afsat til dækning af de tilsvarende ydelser, er — eller må forventes at blive — utilstrækkelige, berettiget til kun at tilkende ydelser til dem, hvis erhvervsmæssige indkomst før risikoens indtræden viser, at de udøvede erhvervsmæssig beskæftigelse af en vis betydning.

Et sådant indkomstkrav kan imidlertid ikke fastsættes, uden at der tages hensyn til arbejdsmarkedets vilkår og navnlig til beskæftigelsesvilkårene for kvindelige arbejdstagere, herunder deltidsbeskæftigede« [29].

26. Jeg kan tilslutte mig generaladvokat Darmon's analyse. Jeg mener, at den omstændighed, at der alene kræves en »bestemt indkomst« for at give en person ret til en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed, tager hensyn til situationen for kvinde-

26 — Præmis 33; jf. endvidere ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 13.

27 — Præmis 34; jf. endvidere ovennævnte dom i Molenbroeksagen, præmis 13.

28 — Præmis 35.

29 — Forslagets punkt 55 og 56.

lige arbejdstagere, som ofte er ansat i stort antal på lavtlønsområdet eller er deltidsbeskæftigede. Den udelukker naturligvis udbetaling af ydelser i anledning af invaliditet til personer, som ikke har indkomster ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse, hvilken udelukkelse berører et langt større antal kvinder end mænd. Fællesskabsretten kan imidlertid ikke diktere arten og omfanget af nationale socialsikringsforanstaltninger, og hver medlemsstat kan frit organisere sit sociale sikringssystem for at sikre, at det er sammenhængende [30]. Det synes at være et legitimt socialpolitisk formål at søge at garantere en minimumsindkomst for de personer, som berøres af indtægtstab på grund af uarbejdsdygtighed, og det nederlandske system finder på grund af det nugældende indkomstkrav anvendelse på en meget stor kategori af sådanne personer.

27. Jeg har alene fremsat disse bemærkninger for at give den nationale ret vejledning med hensyn til de betragtninger, som den skal basere sin afgørelse på. I sidste ende tilkommer det den nationale ret at fastslå, om de valgte midler er i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats socialpolitik, er egnede til at nå det af den forfulgte mål og er nødvendige hertil.

Forslag til afgørelse

28. Under hensyn til ovennævnte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare de af Centrale Raad van Beroep forelagte spørgsmål således:

»Såfremt det godtgøres, at et indkomstkrav, som er foreskrevet i en lovgivning vedrørende uarbejdsdygtighed, berører et langt større antal kvinder end mænd, skal fællesskabsretten ikke fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af nationale bestemmelser, der betinger opretholdelse eller tildeling af ret til ydelser i anledning af uarbejdsdygtighed af, at den ydelsesberettigede har haft indkomster ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig virksomhed i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, såfremt de nationale bestemmelser er i overensstemmelse med et legitimt formål i medlemsstatens socialpolitik, er egnede til at nå det af den forfulgte mål og er nødvendige hertil.«

30 — Jf. Roks-dommen, præmis 28; ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 21; ovennævnte dom i Nolte-sagen, præmis 33 og 34.