DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

5. marts 2009 *

I sag C-388/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige), ved afgørelse af 24. juli 2007, indgået til Domstolen den 9. august 2007, i sagen:

The Queen, på vegne af:

The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England)

mod

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne A. Ó Caoimh, J. Klučka, U. Lõhmus og P. Lindh (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. juli 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) ved R. Allen, QC, solicitor A. Lockley og barrister D. O'Dempsey

— Det Forenede Kongeriges regering ved E. Jenkinson, som befuldmægtiget, bistået af D. Rose, QC

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato W. Ferrante

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Enegren og N. Yerrell, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. september 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303, s. 16).

2 Anmodningen er indgivet inden for rammerne af en retssag anlagt af The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) mod Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (ministeriet for erhverv, virksomheder og lovgivningsreformer) til prøvelse af lovligheden af Det Forenede Kongeriges gennemførelse af direktiv 2000/78.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Betragtning 14 til direktiv 2000/78 lyder:

»Dette direktiv berører ikke nationale bestemmelser vedrørende fastsættelse af pensionsalder.«

4 Betragtning 25 til direktiv 2000/78 har følgende ordlyd:

»Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder er en afgørende forudsætning for, at de mål, der er fastsat i retningslinjerne for beskæftigelse, kan nås, og der kan tilskyndes til diversitet i beskæftigelsen. Ulige behandling på grund af alder kan dog være berettiget under visse omstændigheder og kræver derfor særlige bestemmelser, der kan variere alt efter situationen i medlemsstaterne. Det er afgørende at skelne mellem ulige behandling, der er berettiget, især under hensyn til legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og forskelsbehandling, der skal forbydes.«

5 Formålet med direktiv 2000/78 er ifølge dets artikel 1 »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«.

6 Under overskriften »Begrebet forskelsbehandling« bestemmer artikel 2 i direktiv 2000/78:

»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, eller

ii) […] arbejdsgiveren eller enhver anden person eller organisation omfattet af dette direktiv i medfør af den nationale lovgivning er nødt til at træffe passende

foranstaltninger for så vidt angår personer med et bestemt handicap i henhold til principperne i artikel 5 med henblik på at afhjælpe ufordelagtige virkninger af denne bestemmelse, dette kriterium eller denne praksis.

[…]«

7 Under overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter artikel 3, stk. 1, i direktiv 2000/78:

»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

[…]«

8 Af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, som har overskriften »Berettigelse af ulige behandling på grund af alder«, følger:

»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.

Der kan bl.a. være tale om følgende former for ulige behandling:

a) tilvejebringelse af særlige vilkår for adgang til beskæftigelse og erhvervsuddannelse, beskæftigelse og erhverv, herunder betingelser vedrørende afskedigelse og aflønning, for unge, ældre arbejdstagere og personer med forsørgerpligt med henblik på at fremme deres erhvervsmæssige integration eller at beskytte dem

b) fastsættelse af minimumsbetingelser vedrørende alder, erhvervserfaring eller anciennitet for adgang til beskæftigelse eller til visse fordele i forbindelse med beskæftigelse

c) fastsættelse af en maksimal aldersgrænse for ansættelse, som er baseret på uddannelsesmæssige krav til den pågældende stilling eller nødvendigheden af at have tilbagelagt en rimelig periode i beskæftigelse før pensionering.«

Nationale bestemmelser

9 Den forelæggende ret har gjort rede for, at der før den 3. april 2006 ikke var nogen lovbestemmelse i Det Forenede Kongerige, som forbød forskelsbehandling på grund af alder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv. Arbejdsgivere kunne afskedige arbejdstagere, der havde nået arbejdsgiverens normale pensionsalder, eller i mangel heraf det 65. år. I henhold til sections 109 og 156 i Employment Rights Act 1996 (lov af 1996 om arbejdstageres rettigheder, herefter »1996-loven«) havde arbejdstagerne ikke ret til fratrædelsesgodtgørelse under sådanne omstændigheder.

10 Den 3. april 2006 gennemførte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland direktiv 2000/78 ved at udstede Employment Equality (Age) Regulations 2006, SI nr. 1031/2006 (bekendtgørelse af 2006 om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse (alder), herefter »bekendtgørelsen«), som trådte i kraft den 1. oktober 2006.

11 Regulation 3 i bekendtgørelsens kapitel 1 definerer de omstændigheder, hvorunder en forskelsbehandlende praksis kan anses for ulovlig, således:

»1) I henhold til denne bekendtgørelse anses en person A for at forskelsbehandle en anden person B, såfremt:

a) A på grund af B's alder behandler B mindre fordelagtigt, end han behandler eller ville behandle andre personer, eller

b) A anvender en bestemmelse, betingelse eller praksis over for B, som han ligeledes anvender eller ville anvende over for personer, der ikke tilhører samme aldersgruppe som B, men

i) som i særlig grad stiller eller ville stille personer i samme aldersgruppe som B ringere, sammenlignet med andre personer, og

ii) som faktisk stiller B ringere,

og A ikke kan påvise, at behandlingen eller i givet fald den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er et forholdsmæssigt middel til at nå et legitimt mål.«

12 I bekendtgørelsens kapitel 2 og 3 defineres de tilfælde, hvor forskelsbehandling er ulovlig i henhold til national ret.

13 Som en undtagelse herfra er det i bekendtgørelsens regulation 30 fastsat:

»1. Denne bekendtgørelse finder anvendelse på en arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i section 230 (1), i 1996-loven, en person, der er ansat under Kronen, relevante medarbejdere ved House of Commons og medarbejdere ved House of Lords.

2. Ingen bestemmelse i kapitel 2 eller 3 medfører, at det er ulovligt at afskedige en person, der er omfattet af denne bekendtgørelse, som er 65 år eller derover, når grunden til afskedigelsen er pensionering.

3. Inden for rammerne af denne bekendtgørelse afgøres det, om afskedigelsesgrunden er pensionering, i overensstemmelse med sections 98ZA-98ZF i 1996-loven.«

14 Hvorvidt afskedigelsesgrunden er pensionering, afhænger af anvendelsen af kriterierne i bilag 8 til bekendtgørelsen. Disse kriterier er alder, alt efter om arbejdstageren er 65 år eller derover, eller — i tilfælde hvor en sådan foreligger — en såkaldt »normal pensionsalder« fastsat af arbejdsgiveren og overholdelse af en forudgående procedure fastsat i bilag 6 til bekendtgørelsen. På grundlag af disse kriterier fastlægger bilag 8 med hensyn til 14 typetilfælde, om pensionering er afskedigelsesgrunden.

15 I bilag 6 til bekendtgørelsen er det bestemt, at en arbejdsgiver, som på grundlag af dens regulation 30 har til hensigt at påberåbe sig, at afskedigelsesgrunden er pensionering, skal give arbejdstageren mellem seks måneders og et års varsel om den påtænkte dato for afskedigelsen. I denne periode kan arbejdstageren anmode om ikke at blive afskediget på grund af pensionering, og denne anmodning skal arbejdsgiveren tage i betragtning, uden at han dog er forpligtet til at imødekomme den.

16 Ifølge forelæggelsesafgørelsen er der hverken i bekendtgørelsen eller andetsteds fastlagt nogen særlig fremgangsmåde for domstolsprøvelse af, hvorvidt arbejdsgiverens beslutning vedrørende en sådan anmodning er i overensstemmelse med det ligebehandlingsprincip, der er udtrykt i direktiv 2000/78.

17 Den forelæggende ret har også anført, at bekendtgørelsens section 7 (4) supplerer dens regulation 30 ved at give arbejdsgiverne mulighed for på grundlag af alder at forskelsbehandle personer, som er 65 år eller derover, i forbindelse med ansættelse. Section 7 bestemmer:

»1. Det er ulovligt for en arbejdsgiver, når han ansætter arbejdstagere ved en arbejdsplads i Storbritannien, at forskelsbehandle en person

a) i forbindelse med de foranstaltninger han træffer for at afgøre, hvem han skal tilbyde ansættelse

[…]

c) ved at afslå at tilbyde eller ved bevidst ikke at tilbyde den pågældende person ansættelse.

[…]

4. For så vidt andet ikke er fastsat i stk. 5, finder stk. 1, litra a) og c), ikke anvendelse på en person,

a) hvis alder overstiger arbejdsgiverens normale pensionsalder, eller, hvis arbejdsgiveren ikke har fastsat en normal pensionsalder, mere end 65 år, eller

b) som inden for en periode på seks måneder efter tidspunktet for indgivelsen af sin ansøgning til arbejdsgiveren ville nå den alder, der er fastsat som arbejdsgiverens normale pensionsalder, eller, hvis arbejdsgiveren ikke har fastsat en normal pensionsalder, ville fylde 65 år.

5. Stk. 4 finder kun anvendelse på en person, såfremt regulation 30 (undtagelse vedrørende pensionering) kunne finde anvendelse på den pågældende, hvis han blev ansat af arbejdsgiveren.

[…]

8. I stk. 4 er den »normale pensionsalder« 65 år eller mere, hvilket opfylder kravene i section 98ZH i 1996-loven.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (herefter »Age Concern England«) er en velgørende organisation, der har til formål at fremme ældre menneskers velfærd. Age Concern England har i sagen for den forelæggende ret anfægtet lovligheden af bekendtgørelsens regulations 3 (1), 7 (4) og 30 med den begrundelse, at de ikke udgør en korrekt gennemførelse af direktiv 2000/78. Organisationen har i det væsentlige gjort gældende, at bekendtgørelsen er i strid

med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 og med proportionalitetsprincippet, idet princippet om forbud mod forskelsbehandling kan fraviges ifølge bekendtgørelsens regulation 30, når grunden til afskedigelse af en arbejdstager, som er 65 år eller derover, er pensionering.

19 Det Forenede Kongeriges myndigheder har ved den forelæggende ret anført deres opfattelse af, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i bekendtgørelsen ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/78 ifølge betragtning 14 dertil, hvorefter direktivet »[ikke] berører […] nationale bestemmelser vedrørende fastsættelse af pensionsalder«. Subsidiært har de gjort gældende, at disse bestemmelser er i overensstemmelse med direktivets artikel 6.

20 På denne baggrund har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Vedrørende […] direktiv 2000/78 […]:

National pensionsalder og direktivets anvendelsesområde[:]

1) Omfatter direktivets anvendelsesområde nationale bestemmelser, hvorefter arbejdsgivere kan afskedige arbejdstagere på 65 år eller derover på grund af pensionering?

2) Omfatter direktivets anvendelsesområde nationale bestemmelser, hvorefter arbejdsgivere kan afskedige arbejdstagere på 65 år eller derover på grund af pensionering, såfremt disse bestemmelser blev indført efter direktivets vedtagelse?

3) Henset til besvarelsen af [de foregående] spørgsmål

— var section 109 og/eller 156 i 1996-loven og/eller

— er regulations 30 og 7, sammenholdt med bilag 8 og 6 til bekendtgørelsen,

nationale bestemmelser vedrørende fastsættelse af pensionsalder i betragtning 14's forstand?

Definitionen på direkte forskelsbehandling på grund af alder, [navnlig] mulighed for berettigelse[:]

4) Giver direktivets artikel 6, stk. 1, medlemsstaterne adgang til at indføre en lovgivning, hvorefter en ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, såfremt det fastslås, at den er et forholdsmæssigt middel til at opnå et legitimt formål, eller er det i henhold til [den nævnte] artikel 6, stk. 1, påkrævet, at medlemsstaterne definerer de tilfælde, hvor ulige behandling af denne grund kan være berettiget, ved hjælp af en liste eller en anden foranstaltning, der i form og indhold ligner [listen i den nævnte] artikel 6, stk. 1?

Efterprøvelsen af, hvorvidt direkte og indirekte forskelsbehandling er berettiget[:]

5) Er der nogen og i så fald hvilken væsentlig praktisk forskel mellem den efterprøvelse af, om en ulige behandling er berettiget, som er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 2, med hensyn til indirekte forskelsbehandling, og den efterprøvelse af, om en ulige behandling er berettiget, med hensyn til direkte forskelsbehandling på grundlag af alder, som er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 1?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om de tre første spørgsmål

21 Med disse tre første spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/78.

22 Som følge af dommen af 16. oktober 2007, Palacios de la Villa (sag C-411/05, Sml. I, s. 8531), er alle de procesdeltagere, der har afgivet indlæg for Domstolen, enige om, at bekendtgørelsen er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/78.

23 Det bemærkes, at direktiv 2000/78 tilsigter at fastlægge en generel ramme for at sikre ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv ved at tilbyde alle personer en effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling af nogen af de i artikel 1 anførte grunde, hvoraf én vedrører alder (jf. Palacios de la Villa-dommen, præmis 42).

24 Det følger nærmere bestemt af artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/78, at direktivet inden for rammerne af Fællesskabets beføjelser finder anvendelse »på alle personer for så vidt angår […] ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn«.

25 Ifølge betragtning 14 til direktiv 2000/78 berører direktivet ganske vist ikke nationale bestemmelser vedrørende fastsættelse af pensionsalder. Det præciseres imidlertid blot ved denne betragtning, at direktivet ikke berører medlemsstaternes kompetence til at fastsætte pensionsalderen, og at det på ingen måde er til hinder for, at direktivet anvendes på nationale foranstaltninger, der regulerer vilkårene for ophør af en ansættelseskontrakt, når den pågældende når den således fastsatte pensionsalder (jf. Palacios de la Villa-dommen, præmis 44).

26 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at bekendtgørelsens regulation 30 tillader afskedigelse af en arbejdstager, som er 65 år eller derover, begrundet i pensionering. Desuden er det i bekendtgørelsens regulation 7 (4), fastsat, at en arbejdsgiver i forbindelse med ansættelse kan udøve forskelsbehandling på grund af alder over for personer, som ville kunne påberåbe sig regulation 30, hvis de var ansat. Endelig følger det af bekendtgørelsens regulation 3, sammenholdt med regulation 30, at enhver afskedigelse af arbejdstagere, som er yngre end 65 år, begrundet i pensionering anses for forskelsbehandling, medmindre arbejdsgiveren påviser, at afskedigelsen er »et forholdsmæssigt middel til at nå et legitimt mål«.

27 Heraf fremgår, at en bekendtgørelse som den i hovedsagen omhandlede ikke indfører ufravigelige regler om tvungen pensionering. Den fastsætter, på hvilke betingelser en arbejdsgiver kan fravige princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder og afskedige en arbejdstager med den begrundelse, at vedkommende har nået pensionsalderen. Følgelig kan en sådan bekendtgørelse direkte påvirke længden af det ansættelsesforhold, der forbinder parterne, samt mere generelt den berørte arbejdstagers udøvelse af sit erhverv. Desuden fratager en bestemmelse som bekendtgørelsens regulation 7 (5), de arbejdstagere, som er 65 år eller derover og omfattet af bekendtgørelsens regulation 30, enhver beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af alder i forbindelse med ansættelse og begrænser således deres mulighed for fremtidig deltagelse i erhvervslivet.

28 Nationale retsforskrifter af denne art bør anses for at indføre regler om »ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn«, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/78, og er følgelig omfattet af direktivets anvendelsesområde.

29 Denne konklusion fastholdes uanset den omstændighed, som er fremhævet af den forelæggende ret i det andet spørgsmål, at den nationale lovgivning er blevet indført efter direktivets vedtagelse.

30 De tre første forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at nationale retsforskrifter som dem, der er fastlagt i regulations 3, 7 (4) og (5) samt 30 i den i hovedsagen omhandlede bekendtgørelse, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/78.

Om det fjerde spørgsmål

31 Med det fjerde spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt spurgt, om artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes som et krav til medlemsstaterne om konkret at opregne de tilfælde af ulige behandling på grund af alder, der ikke tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling. Det fremgår af sagen, at formålet med dette spørgsmål er at afgøre, om den nævnte artikel 6, stk. 1, er til hinder for en bestemmelse som bekendtgørelsens regulation 3, hvorefter en ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis det påvises, at behandlingen er et »forholdsmæssigt middel til at nå et legitimt mål«. Da den forelæggende ret har afgrænset sit spørgsmål til fortolkningen af direktivets artikel 6, stk. 1, er det ikke nødvendigt, at Domstolen udtaler sig om fortolkningen af andre bestemmelser, bl.a. direktivets artikel 4.

32 Det bemærkes indledningsvis, at direktiv 2000/78 ifølge dets artikel 1 med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne har til formål at bekæmpe bestemte former for forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, heriblandt forskelsbehandling på grund af alder.

33 I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/78 betyder »princippet om ligebehandling« i dette direktiv, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af nogen af de i direktivets artikel 1 anførte grunde. I direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), er det præciseret, at der i henhold til stk. 1 foreligger direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i artikel 1 i direktiv 2000/78 anførte grunde behandles ringere end en anden i en tilsvarende situation.

34 Bekendtgørelsens regulation 3 tillader imidlertid en arbejdsgiver at afskedige arbejdstagere, som er yngre end 65 år og derfor ikke omfattet af anvendelsesområdet for bekendtgørelsens regulation 30, når arbejdstagerne når den af arbejdsgiveren fastsatte pensionsalder, såfremt en sådan foranstaltning er »et forholdsmæssigt middel til at nå et legitimt mål«. En bestemmelse som denne må anses for at underlægge arbejdstagere, som har nået denne pensionsalder, en ringere behandling end alle andre personer i beskæftigelse. En sådan lovgivning kan derfor give anledning til en direkte aldersbaseret ulige behandling, som omhandlet i artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78.

35 Det fremgår dog af artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2000/78, at en sådan aldersbaseret ulige behandling ikke udgør en ulovlig forskelsbehandling i henhold til direktivets artikel 2, »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.« I stk. 1, andet afsnit, opregnes en række eksempler på ulige behandling af samme karakter som den ulige behandling omhandlet i bestemmelsens første afsnit.

36 Age Concern England har anført, at fællesskabslovgiver med anvendelsen i artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2000/78 af en liste over objektive og rimelige begrundelser har villet pålægge medlemsstaterne en pligt til at udarbejde en særlig liste i deres gennemførelsesretsakter over de konkrete tilfælde af ulige behandling, der kan være berettiget med henvisning til et legitimt formål. Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 er derfor til hinder for en national lovgivning, hvorefter enhver aldersbaseret ulige behandling ikke er ulovlig, når det påvises, at den er et forholdsmæssigt middel til at nå et legitimt mål.

37 Ifølge Age Concern England specificerer bekendtgørelsen ikke nogen af de omstændigheder, som kan berettige en ulige behandling, der kan udgøre direkte forskelsbehandling på grund af alder, og indeholder ikke nogen særlig bestemmelse som forudsat i betragtning 25 til direktiv 2000/78.

38 Det Forenede Kongeriges regering har bestridt denne fortolkning og hævdet, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til i form af en liste at opregne de former for ulige behandling, der kan være omfattet af undtagelsen i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78.

39 Den italienske regering har i det væsentlige forfægtet det samme synspunkt ved at henvise til det spillerum, som medlemsstaterne har med hensyn til gennemførelse af direktiver.

40 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har gjort gældende, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, idet den herved har henvist til dommen af 22. november 2005, Mangold (sag C-144/04, Sml. I, s. 9981, præmis 75), og til artikel 21, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1), og at enhver undtagelse fra dette princip skal være begrundet i offentlighedens interesse eller et socialpolitisk formål. Kommissionen fortolker artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 i lyset af betragtning 25 dertil, som udtryk for en begrænset undtagelse fra dette grundlæggende princip begrundet i særlige socialpolitiske betragtninger i en given medlemsstat. Efter Kommissionens opfattelse

forudsætter bestemmelserne i den nævnte artikel 6, stk. 1, således, at der træffes en konkret national foranstaltning, som afspejler nogle særlige omstændigheder og formål.

41 Det bemærkes, at ifølge artikel 249 EF er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Medlemsstaterne er forpligtet til i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv at sikre dets fulde virkning, selv om de ganske vist har et vidt skøn for så vidt angår valget af midler (jf. bl.a. dom af 9.11.2006, sag C-216/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10787, præmis 26).

42 Desuden forudsætter gennemførelsen i national ret af et direktiv ikke altid, at dets forskrifter formeligt gengives i udtrykkelige, særlige lovbestemmelser. Domstolen har således fastslået, at et direktiv — afhængigt af dets indhold — kan gennemføres i en medlemsstat ved hjælp af almindelige retsgrundsætninger eller en generel retlig ramme, når det herved sikres, at direktivet efterleves fuldt ud, og at retstilstanden efter disse almindelige retsgrundsætninger eller dette generelle retlige grundlag fremgår med tilstrækkelig bestemthed og klarhed, i tilfælde hvor en bestemmelse i direktivet har til formål at skabe rettigheder for borgerne, og at rettighedshaverne har mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder, så de i givet fald kan påberåbe sig disse ved de nationale domstole (jf. i denne retning henholdsvis dom af 23.5.1995, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 23, og af 9.4.1987, sag 363/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1733, præmis 7). Tilsvarende kan et direktiv gennemføres ved en generel foranstaltning, for så vidt som den opfylder de samme betingelser.

43 I overensstemmelse med disse principper kan artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 ikke fortolkes som udtryk for, at medlemsstaterne pålægges en forpligtelse til at udarbejde en liste i deres gennemførelsesforanstaltninger over de konkrete tilfælde af ulige behandling, der kan være berettiget med henvisning til et legitimt formål. I øvrigt

fremgår det af bestemmelsens ordlyd, at de deri omhandlede legitime formål og former for ulige behandling kun har vejledende karakter, hvilket bekræftes af, at fællesskabslovgiver har anført »bl.a.«.

44 Følgelig kan artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 ikke tillægges den betydning, at en manglende præcisering i den nationale lovgivning med hensyn til, hvilke formål der kan anses for legitime, henset til denne bestemmelse, medfører, at det automatisk udelukkes, at denne lovgivning kan være berettiget i medfør af denne bestemmelse (jf. i denne retning Palacios de la Villa-dommen, præmis 56).

45 I mangel af en sådan præcisering er det ikke desto mindre væsentligt, at andre elementer, der indgår i den pågældende foranstaltnings almindelige kontekst, gør det muligt at identificere det formål, der forfølges med foranstaltningen, med henblik på at føre retslig kontrol med dens lovlighed samt med, at midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige (jf. Palacios de la Villa-dommen, præmis 57).

46 Det fremgår af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, at de formål, der kan anses for »legitime« i bestemmelsens forstand, og som følge heraf kan berettige, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder fraviges, er socialpolitiske formål såsom beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål. Disse legitime formål er af almen interesse og adskiller sig herved fra rent individuelle begrundelser, der er særegne for arbejdsgivere, såsom omkostningsbegrænsning eller forbedring af konkurrenceevnen, uden at det dog kan udelukkes, at en national regel, hvorved de nævnte legitime formål forfølges, kan indrømme arbejdsgivere en vis fleksibilitet.

47 Det tilkommer i sidste instans den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder i den sag, der er indbragt for den, og til at fortolke den anvendelige nationale lovgivning, at afgøre, om og i hvilket omfang en bestemmelse, hvorefter arbejdsgivere kan afskedige arbejdstagere, som har nået pensionsalderen, berettiges af »legitime« formål i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78.

48 Imidlertid kan Domstolen i en præjudiciel forelæggelsessag i givet fald give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning (jf. navnlig dom af 23.11.2006, sag C-238/05, Asnef-Equifax og Administración del Estado, Sml. I, s. 11125, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om de mål, der tilstræbes med bekendtgørelsens regulation 3, er legitime i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, for så vidt som de tjener et socialpolitisk formål såsom beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål.

50 Det tilkommer ligeledes den nationale ret — henset til alle relevante forhold og under hensyntagen til, at det er muligt at opnå det legitime socialpolitiske mål, der identificeres, ved hjælp af andre foranstaltninger — at efterprøve, om bekendtgørelsens regulation 3 som middel til opnåelse til dette formål er »hensigtsmæssig[e] og nødvendig[e]« i overensstemmelse med ordlyden af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78.

51 I denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne råder over en vid skønsmargin ved valget af, hvilke foranstaltninger der kan opfylde deres socialpolitiske mål (jf. i denne retning Mangold-dommen, præmis 63). Imidlertid kan dette skøn ikke have til virkning, at gennemførelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder gøres illusorisk. Generelle udsagn om en bestemt foranstaltnings egnethed til at indgå i beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitik er hverken tilstrækkelige til at godtgøre, at denne foranstaltning kan berettige, at det nævnte princip fraviges, eller til at støtte den konklusion, at der var rimelig grund til at antage, at de valgte midler er egnede til at opfylde dette formål (jf. analogt dom af 9.2.1999, sag C-167/97, Seymour-Smith og Perez, Sml. I, s. 623, præmis 75 og 76).

52 Henset til det ovenstående skal det fjerde forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national foranstaltning, som — i lighed med bekendtgørelsens regulation 3 — ikke konkret opregner de formål, der kan berettige, at princippet om forbud mod forskelsbehandling

på grund af alder fraviges. I henhold til den nævnte artikel 6, stk. 1, kan dette princip dog kun fraviges ved foranstaltninger begrundet i legitime socialpolitiske formål såsom beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning tjener et sådant legitimt formål, og om den nationale lovgiver eller regeludstedende myndighed med føje — under hensyntagen til, at medlemsstaterne råder over en vid skønsmargin på det socialpolitiske område — kunne vurdere, om de valgte midler var hensigtsmæssige og nødvendige til opfyldelse af dette formål.

Om det femte spørgsmål

53 Formålet med det femte spørgsmål er at få afklaret, om der er nogen væsentlig forskel mellem betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 for en eventuel fravigelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder og betingelserne i direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), med hensyn til indirekte forskelsbehandling.

54 Age Concern England har anført, at den efterprøvelse af, om en ulige behandling er berettiget, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, er strengere end efterprøvelsen i henhold til direktivets artikel 2, stk. 2. Efter organisationens opfattelse begrænser den nævnte artikel 6, stk. 1, nemlig undtagelsesadgangen til foranstaltninger, der er både objektivt og rimeligt begrundet. Ifølge organisationen er anvendelsen af denne dobbelte betingelse enestående i afledt fællesskabsret og direkte inspireret af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16. september 1996 i sagen Gaygusuz mod Østrig (Report of Judgements and Decisions 1996-IV, s. 1141, præmis 42) om forskelsbehandling på grund af køn og race. Med henvisning til, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund alder er et almindeligt fællesskabsretligt princip, således som det følger af Mangold-dommens præmis 75, har Age Concern England hævdet, at enhver begrundelse for en aldersbaseret ulige behandling, som kan udgøre direkte forskelsbehandling, skal underkastes en tilbundsgående prøvelse svarende til den, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol foretager for så vidt angår forskelsbehandling på grund af køn og race.

55 Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at anvendelsen i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 af ordet »rimeligt« i sammenhæng med ordet »objektivt« ikke har nogen betydning. Efter denne opfattelse er det nemlig utænkeligt, at en ulige behandling kan være begrundet i et legitimt formål forfulgt ved foranstaltninger, der er hensigtsmæssige og nødvendige, uden at denne begrundelse er rimelig. Desuden henviser bestemmelsen til tilfælde, der udgør ikke blot direkte, men også indirekte forskelsbehandling, hvilket bekræftes f.eks. i den nævnte artikel 6, stk. 1, andet afsnit, litra b), hvor minimumsbetingelser vedrørende påkrævet anciennitet eller erhvervserfaring for adgang til beskæftigelse er anført. Generelt kan objektive og forholdsmæssige begrundelser påberåbes med henblik på at modbevise en klage vedrørende forskelsbehandling både i henhold til fællesskabsretten og til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950. At indføre en anderledes efterprøvelse med hensyn til direkte forskelsbehandling på grund alder i forhold til efterprøvelsen med hensyn til indirekte forskelsbehandling ville give anledning til en retsusikkerhed, selv om der gælder adskillige undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund alder, som ikke har nogen pendant vedrørende forskelsbehandling på grund af race og køn.

56 Den italienske regering har anført, at anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 2, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 er forskelligt. At sidstnævnte bestemmelse henviser til »legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål«, indebærer, at adgangen til at fravige princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund alder er videre end undtagelsesadgangen efter artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78.

57 Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke er grund til at tillægge det nogen særlig betydning, at artikel 2, stk. 2, i direktiv 2000/78 ikke henviser til rimeligheden af en begrundelse for en foranstaltning, der kan udgøre forskelsbehandling. Kommissionen anser den afgørende forskel mellem denne bestemmelse og direktivets artikel 6, stk. 1, for at vedrøre spørgsmålet om, hvem der skal godtgøre berettigelsen, dens karakter, og hvordan den skal godtgøres. Hvad angår sidstnævnte bestemmelse fremgår det af Palacios de la Villa-dommens præmis 57, at det legitime formål, som den pågældende medlemsstat forfølger, skal kunne udledes direkte af forskriftens ordlyd eller af dens generelle kontekst, bl.a. under anvendelse officielle dokumenter. Direktivets artikel 2, stk. 2, drejer sig derimod om, hvorvidt den enkelte arbejdsgiver kan begrunde sin ansættelsespraksis.

58 Det bemærkes, at anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 2, stk. 2, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 ikke er fuldstændigt ens.

59 Således definerer artikel 2 begrebet forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Bestemmelsen sondrer i stk. 2 mellem dels direkte forskelsbehandling af disse grunde, dels såkaldt »indirekte« forskelsbehandling, der — selv om den bygger på 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. Kun bestemmelser, betingelser eller former for praksis, som kan udgøre indirekte forskelsbehandling, kan undtages fra at blive betegnet som sådan, hvilket i henhold til ordlyden af artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i), vil være tilfældet, hvis »den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige«. Med hensyn til ulige behandling, som udgør direkte forskelsbehandling, fastsætter direktivets artikel 2, stk. 1, således ikke nogen undtagelsesadgang.

60 Hvad angår artikel 6 i direktiv 2000/78 indfører den en særlig undtagelsesadgang for ulige behandling på grund af alder på grund af den særstatus, som alder er tillagt blandt de grunde til forskelsbehandling, som direktivet forbyder. Direktivets betragtning 25 understreger således, at det er »afgørende at skelne mellem ulige behandling, der er berettiget, især under hensyn til legitime beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og forskelsbehandling, der skal forbydes«.

61 Som anført i denne doms præmis 35, giver artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 medlemsstaterne adgang til — uanset direktivets artikel 2, stk. 2 — at bestemme, at visse former for ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis behandlingen 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«. I den nævnte artikel 6, stk. 1, andet afsnit,

opregnes flere eksempler på ulige behandling af den i bestemmelsens første afsnit omhandlede karakter, som principielt kan anses for at være »objektivt og rimeligt begrundet« i et legitimt formål.

62 Imidlertid tillader artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser i national ret, hvorved der indføres ulige behandling på grund af alder, herunder direkte forskelsbehandling som defineret i direktivets artikel 2, stk. 2, litra a). Det er desuden navnlig i forhold hertil, at anvendelsen i den nævnte artikel 6, stk. 1, første afsnit, af ordene »[u]anset artikel 2, stk. 2« i direktivet skal fortolkes. Eftersom denne mulighed er en undtagelse fra princippet om forbud mod forskelsbehandling, er den imidlertid nøje afgrænset af de betingelser, der er fastsat i denne artikel 6, stk. 1.

63 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at hovedsagen vedrører lovligheden af nationale bestemmelser, der fastsætter betingelserne for afskedigelse begrundet i pensionering. I det omfang bestemmelserne indfører mindre fordelagtige betingelser for afskedigelse med hensyn til arbejdstagere, der har nået pensionsalderen, foreskriver disse bestemmelser en form for direkte forskelsbehandling som defineret i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78.

64 Derimod forekommer en fortolkning af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78, som udelukkende vedrører indirekte forskelsbehandling, ikke at være nødvendig for at træffe afgørelse i hovedsagen.

65 Da den forelæggende ret alligevel har spurgt, om der foreligger en forskel ved anvendelsen af kriterierne i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78 i forhold til anvendelsen af kriterierne i direktivets artikel 6, stk. 1, bemærkes, at denne sidstnævnte bestemmelse giver medlemsstaterne adgang til inden for rammerne af national ret at bestemme, at visse former for ulige behandling på grund af alder ikke udgør

forskelsbehandling i direktivets forstand, hvis behandlingen er »objektivt og rimeligt« begrundet. Idet det konstateres, at ordet »rimeligt« ikke figurerer i direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), bemærkes, at det er utænkeligt, at en ulige behandling kan være begrundet i et legitimt formål forfulgt ved foranstaltninger, der er hensigtsmæssige og nødvendige, uden at denne begrundelse er rimelig. Følgelig skal det ikke tillægges nogen særlig betydning, at det nævnte ord kun er anvendt i direktivets artikel 6, stk. 1. Det skal imidlertid understreges, at denne sidstnævnte bestemmelse er rettet til medlemsstaterne og — uanset den skønsmargin, de råder over på det socialpolitiske område — pålægger dem bevisbyrden for, at det forfulgte formål er lovligt, og stiller høje krav til dette bevis.

66 Uden at det i den foreliggende sag er nødvendigt at udtale sig om, hvorvidt kravene til denne efterprøvelse er højere end til efterprøvelsen i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78, bemærkes, at hvis en bestemmelse, betingelse eller praksis ikke udgør forskelsbehandling i direktivets forstand, fordi den er objektivt begrundet i henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), er der følgelig ikke behov for at anvende direktivets artikel 6, stk. 1, der — som det fremgår af denne doms præmis 62 — navnlig har til formål at tillade berettigelse af visse former for ulige behandling, som uden denne bestemmelse ville udgøre forskelsbehandling.

67 Henset til det ovenstående skal det femte forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 giver medlemsstaterne adgang til inden for rammerne af national ret at fastsætte visse former for ulige behandling på grund af alder, hvis behandlingen er »objektivt og rimeligt« begrundet i et legitimt formål, såsom beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og midlerne til opfyldelse af dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige. Bestemmelsen pålægger medlemsstaterne bevisbyrden for, at det formål, der anføres som begrundelse, er lovligt, og stiller høje krav til dette bevis. Det skal ikke tillægges nogen særlig betydning, at ordet »rimeligt« i direktivets artikel 6, stk. 1, ikke figurerer i direktivets artikel 2, stk. 2, litra b).

Sagens omkostninger

68 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 sagens omkostninger. Bortset fra 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 (Tredje Afdeling) for ret:

1) Nationale retsforskrifter som dem, der er fastlagt i regulations 3, 7 (4) og (5) samt 30 i Employment Equality (Age) Regulations 2006 (bekendtgørelse af 2006 om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse (alder)), er omfattet af anvendelsesområdet for Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

2) Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national foranstaltning, som — i lighed med regulation 3 i den i hovedsagen omhandlede bekendtgørelse — ikke konkret opregner de formål, der kan berettige, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder fraviges. I henhold til den nævnte artikel 6, stk. 1, kan dette princip dog kun fraviges ved foranstaltninger begrundet i legitime socialpolitiske formål såsom beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning tjener et sådant legitimt formål, og om den nationale lovgiver eller regeludstedende myndighed med føje — under hensyntagen til, at medlemsstaterne råder over en vid skønsmargin på det socialpolitiske område — kunne vurdere, om de valgte midler var hensigtsmæssige og nødvendige til opfyldelse af dette formål.

3) Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 giver medlemsstaterne adgang til inden for rammerne af national ret at fastsætte visse former for ulige behandling på grund af alder, hvis behandlingen er »objektivt og rimeligt« begrundet i et legitimt formål, såsom beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og midlerne til opfyldelse af dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige. Bestemmelsen pålægger medlemsstaterne bevis-

byrden for, at det formål, der anføres som begrundelse, er lovligt, og stiller høje krav til dette bevis. Det skal ikke tillægges nogen særlig betydning, at ordet »rimeligt« i direktivets artikel 6, stk. 1, ikke figurerer i direktivets artikel 2, stk. 2, litra b).

Underskrifter