ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
van 19 november 1992 *

In zaak C-226/91,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Raad van Beroep te Amsterdam, in het aldaar aanhangig geding tussen

J. Molenbroek

en

Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. L. Murray, kamerpresident, G. F. Mancini en F. A. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— J. Molenbroek, vertegenwoordigd door L. Andringa, advocaat te Amsterdam,

* Procestaal: Nederlands.

— het Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, vertegenwoordigd door E. H. Pijnacker Hordijk, advocaat te Amsterdam, en G. R. J. de Groot, advocaat te 's-Gravenhage,

— de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door T. P. Hofstee, plaatsvervangend secretaris-generaal bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Banks en B. M. P. Smulders, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van J. Molenbroek, vertegenwoordigd door M. Steinmetz, advocaat te Amsterdam, het Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. W. de Zwaan, adjunct-juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en de Commissie ter terechtzitting van 9 juli 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 september 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij bevel van 24 juli 1991, binnengekomen bij het Hof op 10 september daaraanvolgend, heeft de Raad van Beroep te Amsterdam krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de heer J. Molenbroek, rechthebbende op een ouderdomspensioen, en het Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: „SVB") over de hoogte van een toeslag die de betrokkene is toegekend ten behoeve van zijn echtgenoot ten laste, die de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt.

3 Blijkens de stukken van het hoofdgeding heeft in Nederland iedere gehuwde persoon, man of vrouw, ingevolge de Algemene Ouderdomswet (hierna: „AOW") bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar recht op een ouderdomspensioen dat, indien de betrokkene een volledige verzekeringsperiode heeft vervuld van 50 jaar, 50 % bedraagt van het geldende netto-minimumloon. De rechthebbende op een dergelijk pensioen, van wie de echtgenoot ten laste nog geen 65 jaar is, heeft recht op een toeslag die, op verzoek van de echtgenoot, rechtstreeks aan laatstgenoemde kan worden uitgekeerd.

4 Sinds 1 april 1988 is het maximumpensioen van een gehuwde van wie de echtgenoot ten laste jonger is dan 65 jaar, gelijk aan dat van een ongehuwde, dat wil zeggen 70 % van het netto-minimumloon, en bedraagt de maximale toeslag die hij voor deze echtgenoot kan ontvangen 30 % van het netto-minimumloon. Sinds deze datum zijn de toekenning en de hoogte van de toeslag, behoudens bepaalde overgangsvoorzieningen, echter afhankelijk van het eigen inkomen van de echtgenoot. Het inkomen dat deze echtgenoot ontvangt uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- of beroepsleven wordt namelijk, tot op zekere hoogte, op de toeslag in mindering gebracht.

5 Molenbroek kreeg, wegens het bereiken van de 65-jarige leeftijd, met ingang van 1 mei 1990 een volledig AOW-pensioen voor een gehuwde, gelijk aan 70 % van het netto-minimumloon. Aangezien zijn jongere echtgenote een arbeidsongeschiktheidsuitkering behield, bracht SVB dit inkomen, binnen de toegestane grenzen, in mindering op de toeslag waarop Molenbroek uit hoofde van de AOW recht had, zodat de toeslag uiteindelijk slechts 27,70 % van de voorziene maximumtoeslag bedroeg.

6 De Raad van Beroep te Amsterdam, waarbij Molenbroek beroep heeft ingesteld tegen de beslissing van SVB om de toeslag te verlagen, heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen totdat het Hof van Justitie uitspraak zal hebben gedaan over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Moet artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 van de Raad van 19 december 1978 aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling van ouderdomsverzekering die — zonder onderscheid naar geslacht — de toekenning en de hoogte van een toeslag aan een pensioengerechtigde ten behoeve van de partner die de 65-jarige leeftijd nog niet heeft bereikt, uitsluitend afhankelijk stelt van de vraag of bedoelde jongere partner inkomsten uit of in verband met arbeid heeft, indien deze regeling tot gevolg heeft dat een aanzienlijk groter aantal mannen dan vrouwen voor een toeslag in aanmerking komt?

2) a) Moet artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 van de Raad van 19 december 1978 aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen toepassing van de onder vraag 1 bedoelde bepaling van de nationale wettelijke regeling, die ten doel heeft aan pensioengerechtigden die een jongere partner te hunnen lasten hebben een sociaal minimum te garanderen, doch die tevens leidt tot toekenning van een toeslag ten behoeve van de jongere partner die geen of een laag arbeidsinkomen heeft, indien de pensioengerechtigde naast zijn AOW-uitkering eigen inkomsten uit of in verband met arbeid, zoals aanvullend bedrijfspensioen of inkomsten uit vermogen ontvangt, zodat bescherming van het sociaal minimum in die gevallen in beginsel niet aan de orde behoeft te zijn?

b) Kan de toepassing van de nationale wettelijke bepaling bedoeld in vraag 1, die ertoe leidt dat aan een veel groter aantal mannen dan vrouwen een toeslag ten behoeve van de jongere partner wordt toegekend, in het kader van richtlijn 79/7 worden gerechtvaardigd door het karakter van de AOW als bodemvoorziening, ondanks de omstandigheid dat de toeslag ook kan worden verstrekt in situaties waarin deze voor de pensioengerechtigde en de jongere partner niet noodzakelijk zijn om een toereikend bestaansminimum te garanderen?

3) Brengt een schending van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 in gevallen als het onderhavige met zich mee, dat pensioengerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar in alle gevallen, ongeacht eventuele inkomsten van de jongere partner uit of in verband met arbeid, aanspraak kunnen maken op een (volledige) toeslag?"

7 Bij beschikking van 9 juli 1992 heeft het Hof (Tweede kamer) verzoeker in het hoofdgeding kosteloze rechtsbijstand verleend.

8 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

9 Met de eerste twee prejudiciële vragen, die te zamen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 zich ertegen verzet, dat in het kader van een nationale wettelijke regeling van ouderdomsverzekering de toekenning en de hoogte van een toeslag waarop pensioengerechtigden aanspraak hebben wier echtgenoot ten laste de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, zonder onderscheid naar geslacht uitsluitend afhankelijk zijn van de inkomsten uit of in verband met arbeid van de echtgenoot, ongeacht eventuele andere inkomsten van de pensioengerechtigde, indien dit betekent dat een aanzienlijk groter aantal mannen dan vrouwen in aanmerking komt voor de toeslag en dat deze zelfs kan worden toegekend, wanneer dit niet noodzakelijk is om de pensioengerechtigde en zijn echtgenoot een bestaansminimum te garanderen.

10 Dienaangaande zij in de eerste plaats eraan herinnerd, zoals het Hof heeft vastgesteld in het arrest van 11 juni 1987 (zaak 30/85, Teuling, Jurispr. 1987, blz. 2497, r. o. 12), dat uit de tekst van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 blijkt, dat de toekenning van een pensioenverhoging, verschuldigd uit hoofde van de echtgenoot ten laste, verboden is wanneer deze direct of indirect verband houdt met het geslacht van de uitkeringsgerechtigde.

11 Vervolgens moet worden opgemerkt, dat het Hof in hetzelfde arrest (r. o. 13) heeft verklaard, dat een stelsel van uitkeringen waarin verhogingen zijn voorzien die niet direct verband houden met het geslacht van de uitkeringsgerechtigde, maar die rekening houden met zijn echtelijke staat of gezinssituatie, en waarbij blijkt dat een aanzienlijk lager percentage vrouwen dan mannen voor deze verhogingen in aanmerking komt, in strijd zou zijn met artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, indien het geen rechtvaardiging vindt in redenen die discriminatie op grond van geslacht uitsluiten.

12 Blijkens het verwijzingsbevel en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt niet bestreden, dat het voornamelijk mannen zijn die de betrokken toeslag ontvangen. Deze situatie zou enerzijds te wijten zijn aan het feit dat bij een echtpaar de man gewoonlijk de oudere echtgenoot is, en anderzijds aan het feit dat zelfs indien de man de jongere echtgenoot is, hij veel vaker dan de vrouw in een dergelijke positie over zodanige inkomsten uit arbeid beschikt, dat de pensioengerechtigde vrouw geen toeslag kan worden toegekend.

13 Onder deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat een wettelijke regeling als hier in geding is, die de toekenning en de hoogte van een pensioentoeslag aan de pensioengerechtigde uitsluitend afhankelijk stelt van het arbeidsinkomen van de jongere echtgenoot, in beginsel leidt tot indirecte discriminatie van vrouwelijke werknemers ten opzichte van mannelijke werknemers en in strijd moet worden geacht met artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, tenzij deze wettelijke regeling wordt gerechtvaardigd door objectieve factoren die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht. Volgens de rechtspraak van het Hof is dit het geval, wanneer de gekozen middelen beantwoorden aan een legitieme doelstelling van het sociaal beleid van de Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling in geding is, en zij ter bereiking van dat doel geschikt en noodzakelijk zijn (zie arrest van 7 mei 1991, zaak C-229/89, Commissie/België, r. o. 19, Jurispr. 1991, blz. I-2205).

14 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt, dat de AOW-uitkering blijkens de stukken het karakter van een bodemvoorziening heeft, in die zin dat de betrokkenen een inkomen op het niveau van het sociaal minimum wordt gegarandeerd, onafhankelijk van hun eventuele bijkomende inkomsten.

15 Vervolgens moet worden vastgesteld, dat het Hof reeds heeft beslist, dat de toekenning van een inkomen op het niveau van het sociaal minimum een integrerend onderdeel vormt van het sociaal beleid van de Lid-Staten en dat de Lid-Staten met betrekking tot de aard van de sociale-beschermingsmaatregelen en de concrete uitvoeringsmodaliteiten ervan over een redelijke beleidsmarge beschikken (arrest Commissie/België, reeds aangehaald, r. o. 22 en 23).

16 Ten slotte moet worden vastgesteld, dat de onderhavige nationale wettelijke regeling, door geen rekening te houden met eventuele andere inkomsten van de pensioengerechtigde bij de vaststelling van de toeslag waarop hij ten behoeve van zijn jongere echtgenoot ten laste aanspraak heeft, de echtgenoten verzekert van een gezamenlijk inkomen dat gelijk is aan het inkomen waarop zij recht zullen hebben wanneer zij beiden pensioengerechtigd zijn en de toeslag bijgevolg komt te vervallen.

17 De toeslagenregeling is dus onmisbaar om het karakter van de AOW-uitkering als bodemvoorziening te behouden en om echtgenoten van wie de één de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, een inkomen te garanderen ter grootte van het sociaal minimum, dat zij zullen ontvangen wanneer zij beiden pensioengerechtigd zijn.

18 Onder deze omstandigheden kan het feit dat de toeslag in bepaalde situaties wordt toegekend aan personen die over bijkomende inkomsten beschikken en voor wie deze toeslag dus niet noodzakelijk is ter garantie van een bestaansminimum, gezien het nagestreefde doel niets afdoen aan het noodzakelijke karakter van het gekozen middel.

19 Uit het voorgaande volgt, dat de betrokken nationale wettelijke regeling beantwoordt aan een gerechtvaardigde doelstelling van sociaal beleid, dat de voorziene toeslagen ter bereiking van dat doel geschikt en noodzakelijk zijn en dat zij derhalve haar rechtvaardiging vindt in redenen die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht.

20 Mitsdien moet op de eerste twee vragen van de nationale rechter worden geantwoord, dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 aldus moet worden uitgelegd, dat het zich niet verzet tegen de toepassing van een nationale wettelijke regeling van ouderdomsverzekering die, zonder onderscheid naar geslacht, de toekenning en de hoogte van een toeslag waarop pensioengerechtigden aanspraak hebben wier echtgenoot ten laste de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, uitsluitend afhankelijk stelt van het inkomen uit of in verband met arbeid van de echtgenoot, zelfs indien deze wettelijke regeling tot gevolg heeft dat een aanzienlijk groter aantal mannen dan vrouwen voor de toeslag in aanmerking komt.

21 Gelet op het antwoord op de eerste twee prejudiciële vragen, behoeft geen uitspraak te worden gedaan over de derde vraag van de nationale rechter, die betrekking heeft op de gevolgen van een eventuele schending van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 in een geval als in het hoofdgeding aan de orde is.

Kosten

22 De kosten door de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door de Raad van Beroep te Amsterdam bij bevel van 24 juli 1991 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke

behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, moet aldus worden uitgelegd, dat het zich niet verzet tegen de toepassing van een nationale wettelijke regeling van ouderdomsverzekering die, zonder onderscheid naar geslacht, de toekenning en de hoogte van een toeslag waarop pensioengerechtigden aanspraak hebben wier echtgenoot ten laste de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, uitsluitend afhankelijk stelt van het inkomen uit of in verband met arbeid van de echtgenoot, zelfs indien deze wettelijke regeling tot gevolg heeft dat een aanzienlijk groter aantal mannen dan vrouwen voor de toeslag in aanmerking komt.

Murray Mancini Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 november 1992.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Tweede kamer

J. L. Murray