DOMSTOLENS DOM
7. juli 1992 *

I sag C-9/91,

angående en anmodning, som High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for Social Security

ex parte: Equal Opportunities Commission,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af 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 (EFT L 6, s. 24),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, og afdelingsformændene R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco, M. Zuleeg og J. L. Murray,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe,

* Processprog: engelsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Equal Opportunities Commission ved Anthony Lester, QC, og Barrister Judith Beale

— Det Forenede Kongerige ved H. A. Kaya, Treasury Solicitor's Department, bistået af Richard Plender, QC, og Barrister David Pannick

— den tyske regering ved Regierungsdirektor Ernst Röder og Oberregierungsrat Joachim Karl, begge Forbundsøkonomiministeriet

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Karen Banks, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. marts 1992 af the Equal Opportunities Commission, af Det Forenede Kongerige ved Lucinda Hudson, bistået af Richard Plender, QC, og Barrister David Pannick, af den tyske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. maj 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 3. december 1990, indgået til Domstolen den 14. januar 1991, har High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolk-

ningen af artikel 7, stk. 1, litra a), 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 (EFT L 6, s. 24, herefter benævnt »direktivet«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst i forbindelse med en begæring om judicial review (prøvelse af forvaltningsakter) ved High Court, fremsat af Equal Opportunities Commission (herefter benævnt »EOC«), et organ, der er oprettet i medfør af section 53 i Sex Discrimination Act 1975, og som bl.a. har til opgave at fjerne forskelsbehandling og at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder generelt.

3 EOC ønsker for det første fastslået, at Det Forenede Kongeriges statslige pensionsordning indebærer en ulovlig forskelsbehandling af mænd på grundlag af deres køn, da det i ordningen er bestemt, at mænd for at være berettiget til samme fulde grundbeløb i arbejdsophørspension skal betale bidrag i 44 år og kvinder i 39 år, og da mænd mellem 60 og 64 år med lønnet beskæftigelse skal betale bidrag, mens kvinder i samme situation ikke skal. For det andet ønsker EOC fastslået, at Secretary of State for Social Security (herefter benævnt »Socialministeriet«) har tilsidesat forpligtelsen i medfør af direktivets artikel 5, som pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at ophæve bestemmelser, der indebærer forskelsbehandling, og som er omfattet af direktivet.

4 Direktivets artikel 4, stk. 1, er sålydende:

»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 ordningerne samt betingelserne for adgang til disse

— bidragspligt og beregning af bidrag

— beregningen af ydelserne, herunder ægtefælle- eller forsørgertillæg, og betingelserne for varigheden og bevarelsen af retten til ydelserne.«

5 Direktivets artikel 7, stk. 1, giver mulighed for, at medlemsstaterne kan undtage følgende fra direktivets anvendelsesområde:

»a) fastsættelse af pensionsalderen for ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner og eventuelle følger heraf for andre ydelser

b) fordele med hensyn til aldersforsikring til personer, som har opdraget børn; erhvervelse af ret til ydelser efter perioder, hvor beskæftigelsen har været afbrudt som følge af børneopdragelse

c) tillæggelse af ret til alders- og invalideydelser i henhold til hustruens afledte rettigheder

d) tildeling af tillæg til langvarige ydelser ved invaliditet, alderdom, arbejdsulykker eller erhvervssygdomme til hustru, over for hvem der består forsørgerpligt

e) følgerne af, at der inden vedtagelsen af dette direktiv er truffet et valg med den følge, at der ikke erhverves rettigheder eller indgås forpligtelser under en lovbestemt ordning.«

6 Det fremgår af sagen, at alle arbejdsgivere og størstedelen af den erhvervsaktive befolkning i Det Forenede Kongerige, uanset om de er lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende, i medfør af National Insurance Act 1946 er forpligtet til at betale bidrag til den nationale socialsikringsordning, hvoraf medlemskab er obligatorisk. Social Security Act 1975 (herefter benævnt »SSA«) indeholder bestemmelser om opkrævning af bidrag til den nationale forsikringsordning og om udbetaling af ydelser. Ydelserne kan være »bidragsbetingede«, dvs. at de er afhængige af, at der indbetales bidrag, eller »ikke-bidragsbetingede«, dvs. at de generelt er finansieret over skatterne. Bidragsbetingede ydelser omfatter, foruden ydelser ved arbejdsløshed, sygdom og invaliditet, arbejdsophørspensionens grundbeløb, som er et ugentligt beløb, der er afhængigt af det antal år, hvori der er blevet indbetalt bidrag.

7 For at være berettiget til at modtage pensionens grundbeløb skal en person have nået pensionsalderen og opfylde betingelserne vedrørende betaling af bidrag. I section 27(1) i SSA defineres pensionsalderen som 65 år for mænd og 60 år for kvinder. Bidrag skal betales af lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende i hele deres arbejdsliv. I henhold til section 27(2) i SSA begynder en persons arbejdsliv i det skattemæssige indkomstår, hvori den pågældende fylder 16, og det slutter med det skattemæssige indkomstår, hvori den lovbestemte pensionsalder indtræder, eller på det tidspunkt forinden, hvor den pågældende afgår ved døden.

8 I medfør af section 5 i bilag 3 til SSA er en pensionist kun berettiget til pensionens fulde grundbeløb, såfremt den pågældende har betalt bidrag i 90% af sit arbejdsliv (dvs. 39 af de 44 år for kvinder og 44 af de 49 år for mænd). En forholdsmæssig del af pensionens fulde grundbeløb, svarende til de perioder, for hvilke der faktisk er indbetalt bidrag, udbetales til personer, der har betalt bidrag i mellem 25% og 90% af deres arbejdsliv; til personer, der har betalt bidrag i under 25% af deres arbejdsliv, udbetales ingen pension.

9 Det er på baggrund af denne lovgivning, at High Court, inden der træffes afgørelse vedrørende EOC's begæring, har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål.

»Når:

a) en medlemsstat i medfør af artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7/EØF opretholder en pensionsalder, der er forskellig for mænd og kvinder (65 for mænd, 60 for kvinder), for så vidt angår udbetaling af alders- og arbejdsophørspensioner, og

b) en række ydelser, herunder arbejdsophørspensioner, der udbetales af staten, finansieres af bidrag til den nationale forsikringsordning,

kan en medlemsstat da i henhold til artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7/EØF fravige princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, jf. direktivets artikel 4,

i) ved at kræve, at mænd skal betale bidrag til den nationale forsikringsordning fem år længere end kvinder for at være berettigede til samme grundbeløb, og

ii) ved at kræve, at mænd, som har lønnet eller selvstændig beskæftigelse, indtil de fylder 65 år, fortsat skal betale bidrag til den nationale forsikringsordning, indtil de når denne alder, mens kvinder over 60 år ikke skal betale bidrag til den nationale forsikringsordning, uanset om de stadig har lønnet eller selvstændig beskæftigelse, efter at de har nået denne alder?«

10 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

11 Der var både under sagen for High Court og i de skriftlige indlæg indgivet til Domstolen enighed om, at anvendelsen af den bidragsbetingede pensionsordning, som hovedsagen drejer sig om, giver anledning til de to former for forskelsbehandling af mænd og kvinder, som er beskrevet i forelæggelseskendelsen. For det første skal mænd, for at være berettiget til det samme fulde grundbeløb i pension, indbetale bidrag i 44 år, kvinder i 39 år, hvilket betyder, at en mand, som har betalt bidrag i 39 år, får udbetalt et lavere grundbeløb end en kvinde, der har indbetalt bidrag i samme antal år. For det andet skal mænd mellem 60 og 64 år, som har lønnet eller selvstændig beskæftigelse, betale bidrag, mens kvinder på samme alder, der har lønnet eller selvstændig beskæftigelse, ikke har pligt hertil.

12 High Court ønsker med sit præjudicielle spørgsmål afklaret, om disse former for forskelsbehandling, som i princippet er i modstrid med direktivets artikel 4, stk. 1, alligevel midlertidigt kan tillades i medfør af den kompetence, som medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1, litra a), har til at gøre undtagelser fra direktivet ved fastsættelse af en pensionsalder, der er forskellig for mænd og kvinder for ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner. Spørgsmålet er derfor, om denne kompetence til at gøre undtagelser fra direktivet kun tillader, at mænd og kvinder behandles forskelligt for så vidt angår det tidspunkt, da de er berettiget til en pension, eller om den tillige dækker andre lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser, der følger af forskellig lovbestemt pensionsalder, såsom pligten til at betale bidrag indtil pensionsalderens indtræden.

13 Eftersom teksten vedrørende undtagelsen henviser til »fastsættelse af pensionsalderen for ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner«, er det klart, at det vedrører

det tidspunkt, fra hvilket pensionen kan komme til udbetaling. Teksten henviser imidlertid ikke udtrykkeligt til forskelsbehandling med hensyn til omfanget af pligten til at indbetale bidrag med henblik på pension eller beregning heraf. Sådanne former for forskelsbehandling er derfor kun omfattet af undtagelsen, såfremt de anses for nødvendige for at nå de mål, som direktivet tilsigter ved at give medlemsstaterne ret til ved lov at opretholde forskellig pensionsalder for mænd og kvinder.

14 I den henseende skal det bemærkes, at direktivet udtrykkeligt tilsigter gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring. Den gradvise gennemførelse fremgår af en række undtagelser, herunder den, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, litra a), og den kommer til udtryk ved, at der ikke er fastsat nogen præcis tidsbegrænsning for, hvor længe de kan opretholdes. Artikel 7, stk. 2, pålægger således medlemsstaterne regelmæssigt at foretage en undersøgelse af de områder, der er undtaget i henhold til stk. 1, med henblik på at efterprøve, om det under hensyn til den sociale udvikling på det pågældende område er berettiget at opretholde de pågældende undtagelser. Endvidere er det i medfør af artikel 8, stk. 2, pålagt medlemsstaterne at meddele Kommissionen ordlyden bl.a. af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som de vedtager i medfør af artikel 7, stk. 2, og at meddele Kommissionen de grunde, der berettiger den eventuelle opretholdelse af de gældende bestemmelser på de i artikel 7, stk. 1, nævnte områder, og mulighederne for en senere revision af disse.

15 Selv om det i betragtningerne til direktivet ikke præcist er angivet, hvad grunden til disse undtagelser er, kan det af karakteren af de i direktivets artikel 7, stk. 1, fastsatte undtagelser udledes, at fællesskabslovgiveren havde til hensigt at tillade medlemsstaterne midlertidigt at opretholde de fordele, der var tildelt kvinder med hensyn til arbejdsophør, for gradvist at sætte dem i stand til at indrette deres pensionsordninger i den henseende, uden at bringe ordningernes komplekse økonomiske ligevægt i fare, et forhold man ikke kunne undgå at tage hensyn til. Disse fordele omfatter kvindelige arbejdstageres mulighed for at få udbetalt pension på et tidligere tidspunkt end mandlige arbejdstagere, således som fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1, litra a).

16 I en ordning som den, der foreligger i hovedsagen, hvor den økonomiske ligevægt er baseret på, at mænd betaler bidrag i en længere periode end kvinder, kan en pensionsalder, der er forskellig for mænd og kvinder, ikke opretholdes uden at ændre den eksisterende økonomiske ligevægt, medmindre en sådan ulighed med hensyn til længden af bidragsperioder ligeledes opretholdes.

17 Følgelig ville enhver fortolkning af direktivets artikel 7, stk. 1, der gik ud på at begrænse området for de undtagelser, som er anført i litra a), til kun at tillade medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser om, at mænd og kvinder ikke opnår ret til en pension på samme tidspunkt, og samtidig at udelukke forskelsbehandling med hensyn til bidragsperioderne, føre til, at pensionsordningernes økonomiske ligevægt blev forstyrret.

18 Fortolket på denne måde ville undtagelsen i artikel 7, stk. 1, litra a), blive gjort virkningsløs, eftersom konsekvensen ville være, at de pågældende medlemsstater ville have være forpligtet til, inden udløbet af den periode på seks år, der er fastsat i artikel 8 til at gennemføre direktivet, at foretage en generel omstrukturering af bidrags- og ydelsessystemet og at foretage omfattende ændringer af den økonomiske ligevægt, som er baseret på pligten til at betale bidrag indtil pensionsalderen, der var forskellig for mænd og kvinder.

19 Såfremt forskelsbehandling vedrørende bidragsperioder, som er fastsat i overensstemmelse med pensionsalderen, udelukkes fra undtagelsen, ville dette således være i strid med selve formålet med artikel 7, stk. 1. Direktivets artikel 7, stk. 1, litra a), skal derfor fortolkes således, at bestemmelsen indeholder bemyndigelse til at opretholde forskellige bidragsperioder for mandlige og kvindelige arbejdstagere i henhold til pensionsordninger som den, der er omhandlet i hovedsagen.

20 På grundlag af det anførte bør det af High Court forelagte præjudicielle spørgsmål derfor besvares med, at artikel 7, stk. 1, litra a), 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 skal fortolkes således, at det ifølge bestemmelsen, med henblik på ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner, er tilladt at fastsætte en lovbestemt pensionsalder, som er forskellig for de to køn, og at udøve forskelsbehandling som den af den forelæggende ret beskrevne, der nødvendigvis er knyttet til denne forskel.

Sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering og af Det Forenede Kongerige samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt af High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, ved kendelse af 3. december 1990, for ret:

Artikel 7, stk. 1, litra a), 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 skal fortolkes således, at det ifølge bestemmelsen, med henblik på ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner, er tilladt at fast-

sætte en lovbestemt pensionsalder, som er forskellig for de to køn, og at udøve forskelsbehandling som den af den forelæggende ret beskrevne, der nødvendigvis er knyttet til denne forskel.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juli 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident