FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 17. september 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. De af Raad van Beroep, Amsterdam, forelagte præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 1, 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 [1].

Den forelæggende ret har forelagt Domstolen spørgsmålet om rækkevidden af forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af køn i forhold til den nederlandske lovgivning, som hjemler et tillæg til pensionsberettigede, hvis forsørgede ægtefælle endnu ikke er fyldt 65. Retten har navnlig forelagt spørgsmålet, om det forhold, at tildelingen og størrelsen af dette tillæg er bestemt af, om den yngste ægtefælle har indtægter fra eller i forbindelse med erhvervsarbejde, udgør en ved førnævnte direktiv forbudt indirekte forskelsbehandling, idet dette forhold indebærer, at hovedsageligt mænd oppebærer tillægget.

2. Idet jeg henviser til retsmøderapporten med hensyn til sagens detaljer, skal jeg i det følgende kort beskrive den nationale lovgivning og de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

Algemene Ouderdomswet (lov om almindelig alderspension, herefter benævnt »AOW«), som ændret pr. 1. april 1985 under hensyn til direktiv 79/7, bestemmer, at enhver person fra det fyldte 65. år har ret til en alderspension, som — hvis vedkommende har tilbagelagt forsikringsperioder på sammenlagt 50 år — for gifte udgør 50% af den gældende mindsteløn og for ugifte 70% af mindstelønnen. Den gifte pensionsberettigede, hvis forsørgede ægtefælle endnu ikke er fyldt 65 år, har ret til et tillæg, hvis beløb reduceres med 2% pr. kalenderår, i hvilket ægtefællen ikke har været forsikret i henhold til AOW. Dette tillæg kan udbetales direkte til den forsørgede ægtefælle på dennes begæring.

Indtil den 1. april 1988 blev tillægget tildelt uafhængigt af, hvilken indtægt den pensionsberettigedes ægtefælle eventuelt havde. Efter den nævnte dato har tildelingen og størrelsen af tillægget derimod været afhængig af ægtefællens indtægt. Således fratrækkes indtægter, som den forsørgede ægtefælle har ved eller i forbindelse med erhvervsarbejde, fra tillægget, bortset fra den del af indtægten, som ikke overstiger 15% af bruttomindstelønnen, og en tredjedel af den del, som overstiger dette minimum.

Fra den førnævnte dato udgør tillæggets højeste beløb 30% af nettomindstelønnen, mens pensionsbeløbet for en gift person, hvis

* Originalsprog: italiensk.
1 — EFT 1979 L 6, s. 24.

forsørgede ægtefælle endnu ikke er fyldt 65 år, svarer til 70% af nettomindstelønnen, dvs. et beløb svarende til det, som en ugift person er berettiget til. Kort sagt svarer det højeste tillægsbeløb til forskellen mellem summen af de maksimale pensionsbeløb for ægtefæller, som begge er berettiget til en alderspension, og den maksimale pension for en ugift.

3. Sagens faktiske omstændigheder kan sammenfattes som følger. Med virkning fra den 1. maj 1990 tildelte Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (herefter benævnt »SVB«) i henhold til AOW sagsøgeren i hovedsagen, Jan Molenbroek, en fuld pension for en gift mand, svarende til 70% af nettomindstelønnen, da hans forsørgede ægtefælle endnu ikke var fyldt 65 år. Endvidere fik han tildelt et tillæg på 27,70% af det maksimale tillæg, idet SVB i overensstemmelse med AOW's kriterier havde fratrukket ægtefællens indtægt fra det højeste tillægsbeløb, som han havde ret til.

Molenbroek indbragte afgørelsen vedrørende tillægget for Raad van Beroep, Amsterdam, idet han gjorde gældende, at betingelsen for tildeling af tillæggets højeste beløb, dvs. at ægtefællen endnu ikke er fyldt 65 år og ikke har nogen erhvervsindtægt, udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn, eftersom det hovedsagelig er mænd, som oppebærer det pågældende tillæg. Med henblik på en vurdering af, om den førnævnte lovgivning er uforenelig med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, har den nationale ret forelagt sagen for Domstolen.

Inden jeg kommer ind på en drøftelse af de enkelte spørgsmål, skal sagens særlige karakter fremhæves. Molenbroek påberåber sig en forskelsbehandling til skade for kvinder for, som mand, at få tildelt et større tillæg. Molenbroek's formål er i virkeligheden at opnå, at der ved tildelingen og beregningen af tillægget ikke tages hensyn til den yngste ægtefælles indtægter, således at den pensionsberettigede, hvis forsørgede ægtefælle endnu ikke er fyldt 65 år (sådanne pensionsberettigede er i størsteparten af tilfældene mænd), altid og under alle omstændigheder vil have ret til det maksimale tillæg.

4. Raad van Beroep's første spørgsmål går ud på, om den ovenfor beskrevne tillægsordning, hvor tillæggets tildeling og størrelse udelukkende afhænger af den forsørgede ægtefælles erhvervsindtægter, udgør en forskelsbehandling som omfattet af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, når ordningen medfører, at det hovedsagelig er mænd, som kan oppebære tillægget.

Indledningsvis skal det bemærkes, at den nævnte direktivbestemmelse med hensyn til social sikring forbyder enhver forskelsbehandling, det være sig direkte eller indirekte, på grundlag af køn, eller under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, især for så vidt angår beregningen af ydelserne, herunder ægtefælle- eller forsørgertillæg, og betingelserne for varigheden og bevarelsen af retten til ydelserne. Det fremgår endvidere af ordlyden af artikel 4, stk. 1, at tildeling af et tillæg, der direkte eller indirekte sker på grundlag af den berettigedes køn, er forbudt [2].

2 — Jf. dom af 11.6.1987, sag 30/85, Teuling, Sml. s. 2497, præmis 12.

Det er ubestrideligt, at den pågældende ordning ikke indeholder nogen sondring på grundlag af køn. Følgelig må det undersøges, om der ikke foreligger tegn på en indirekte forskelsbehandling. Som det fremgår af Domstolens faste praksis på området [3], foreligger der en formodning for indirekte forskelsbehandling, når en tilsyneladende neutral lovgivning, dvs. en lovgivning, som ikke sondrer på grundlag af køn, rent faktisk forholdsmæssigt stiller et større antal personer af det ene eller det andet køn *ugunstigere*. Når det således viser sig, at en klart ringere andel af kvinder end af mænd (eller omvendt) kan få tildelt visse ydelser, er den pågældende lovgivning i princippet i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7. Som det er udtalt af Domstolen, afkræftes en sådan formodning imidlertid, når den pågældende ordning er »begrundet i objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn« [4].

5. Med hensyn til den foreliggende sag skal for det første bemærkes, at det er ubestridt mellem parterne, at det hovedsagelig er mænd, der oppebærer det pågældende tillæg, og at betingelserne for tildeling af tillæggets højeste beløb næsten udelukkende opfyldes af mænd. Dette forhold skyldes navnlig, at det mellem ægtefolk normalt er kvinden, der er den yngste. Der er her tale om en social realitet, som bestemt ikke skyldes forskelsbehandlende faktorer. Det er således heller ikke ud fra det synspunkt, at den pågældende lovgivning anfægtes, men fordi tildelingen og beregningen af tillægget afhænger af den yngste ægtefælles indtægter og følgelig i størsteparten af tilfældene den kvindelige parts indtægter.

Tildeling af et tillæg under hensyn til den yngste ægtefælles indtægter indebærer, at selv i de sjældne tilfælde, hvor manden er den yngste, kan den kvindelige ydelsesberettigede næsten aldrig opnå det maksimale tillæg. Dette skyldes, som de under sagen fremlagte statistikker viser, at langt størsteparten af kvinderne i gruppen 60-65-årige kun oppebærer en ringe eller slet ingen erhvervsindtægt, mens mænd i den samme aldersgruppe stadig er erhvervsaktive og har en erhvervsindtægt, som ikke gør det muligt for den pensionsberettigede ægtefælle (her kvinden) at få tildelt det maksimale tillæg. En sådan situation indebærer tydeligvis, at i gruppen af pensionsberettigede, hvis forsørgede ægtefælle er under 65, kan en klart større andel af mænd end af kvinder opnå det maksimale tillæg.

Set i lyset af Domstolens førnævnte praksis er tillægget således i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, medmindre det er begrundet i objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn. Det er imidlertid min opfattelse, at uanset de forhold, som kunne begrunde, at det hovedsagelig er mænd, som kan oppebære tillægget (det maksimale), indeholder den i sagen omhandlede ordning en bestemmelse, hvoraf det kan sluttes, at ordningen ikke indebærer en forskelsbehandling til skade for kvinder. Jeg tænker her på det forhold, at *tillægget udbetales direkte til den yngste ægtefælle på dennes begæring*. Det fremgår af denne bestemmelse, at *»de faktiske« modtagere af tillægget er de yngste*

3 — Jf. senest dom af 7.5.1991, sag C-229/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2205, præmis 13.

4 — Jf. navnlig førnævnte dom af 7.5.1991, Kommissionen mod Belgien, præmis 13 og 14, og af 11.6.1987, Teuling, præmis 13.

ægtefæller, og at der, for så vidt som tillægget er bestemt for dem, ikke handles til deres skade, snarere tværtimod! Jeg har følgelig svært ved at se, hvorledes man fornuftigvis kan hævde, at de kvinder, der i realiteten er de primære »modtagere« af tillægget, behandles ringere end mændene.

Til syvende og sidst er reglernes sondring mellem den berettigede til tillægget (den pensionsberettigede) og modtageren af dette (den forsørgede ægtefælle), hvilken sondring i øvrigt viser formålet med tillægget, i sig selv tilstrækkelig til at afkræfte den formodede forskelsbehandling.

6. Skulle Domstolen imidlertid ikke være enig i denne bedømmelse, må det undersøges, hvorvidt den pågældende ordning er begrundet i objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn.

Den nederlandske regering og SVB har til dette punkt gjort gældende, at tillægget har til formål at sikre ægtefællerne en mindsteindtægt. Tillægget tillader således ægtefællerne at oppebære en socialt bestemt mindsteindkomst, der i det væsentlige forbliver uændret, selv når tillægget bortfalder (når den yngste ægtefælle fylder 65 år), og hvorefter enhver af ægtefællerne, forudsat at de øvrige betingelser er opfyldt, oppebærer en pension svarende til 50% af nettomindstelønnen. Tillægget har med andre ord til formål at sikre, at ægtefællernes samlede indtægt i det mindste svarer til summen af de ydelser, de vil være berettiget til, når begge oppebærer en alderspension, dvs. svarende til det sociale minimum, som AOW i overensstemmelse med sin karakter af en grundydelse tilsikrer ægtefæller, der begge er berettigede til en alderspension.

Domstolen har allerede haft lejlighed til at fastslå, at tildelingen af en mindstesocialindkomst udgør en integreret del af medlemsstaternes socialpolitik [5]. Tildeling af et tillæg for at sikre ægtefællerne en mindsteindtægt udgør således et middel, som af Nederlandene anvendes til at forfølge et, i princippet legitimt, socialpolitisk formål.

Der må imidlertid tages stilling til, om tiltaget opfylder proportionalitetsbetingelsen, dvs. om det valgte middel (ydelse af tillægget) er passende og nødvendigt til opnåelse af det forfulgte formål (at sikre ægtefællerne en socialt bestemt mindsteindkomst). Vurderingen af dette spørgsmål overlades i princippet til den nationale domstol, som alene har kompetence til at vurdere faktum og fortolke den nationale ret, og som det tilkommer definitivt at fastslå, om tillægget rent faktisk har til formål at sikre ægtefællerne en social bestemt mindsteindkomst, og om det er nødvendigt hertil.

7. Med sit andet spørgsmål, der indeholder to led, har den nationale domstol spurgt dels, om artikel 4, stk. 1, i det pågældende direktiv er til hinder for den førnævnte ordning i det omfang, hvor den pensionsberettigedes eventuelle andre indtægter ikke tages i betragt-

5 — Dom af 7.5.1991, Kommissionen mod Belgien, jf. ovenfor, præmis 22.

ning ved beregningen af tillægget, dels, om AOW's karakter af grundydelse tværtimod ændres i de situationer, hvor tillægget ikke er nødvendigt for at sikre et eksistensminimum for personer med en forsørget ægtefælle. Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret således på de nævnte punkter at få klarlagt, om den pågældende ordning opfylder proportionalitetsbetingelsen, og om den er objektivt begrundet.

Molenbroek har herved anført, at det forhold, at den pensionsberettigedes indtægter ikke tages i betragtning, viser, at tillægget ikke har til formål at sikre et eksistensminimum. Dette forhold indebærer, at tillægget også ydes til pensionsberettigede, der råder over betragtelige egne indtægter, dvs. til personer, for hvem tillægget ikke er nødvendigt for at sikre et eksistensminimum. Det forhold, at tillægget også kan ydes i situationer, hvor det ikke er nødvendigt for at sikre et eksistensminimum, er endvidere til hinder for at betragte det som en grundydelse i henhold til AOW.

Hertil skal for det første bemærkes, som Domstolen har udtalt i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien [6], at et formål som det at sikre en vis minimumsindtægt, falder inden for rammerne af »en socialpolitik, som på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er omfattet af medlemsstaternes kompetence, idet de har en rimelig skønsmargen med hensyn til de sociale beskyttelsesforanstaltningers art og de konkrete betingelser for deres gennemførelse«.

Det er uden tvivl sandt, at det forhold, at der ikke tages hensyn til den pensionsberettigedes indtægter eller den forsørgede ægtefælles eventuelle andre indtægter end erhvervsindtægter, kan føre til situationer, hvor parret, netop ved hjælp af tillægget, sikres en indtægt, som overstiger eksistensminimum. Dette betyder imidlertid ikke, at AOW's karakter af grundydelse anfægtes, i det omfang den har til formål at sikre en mindsteindtægt, uafhængigt af eventuelle indkomster, som i øvrigt oppebæres af de to ægtefæller. Domstolen har i øvrigt haft lejlighed til at fremhæve, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at en medlemsstat, for at holde sine socialudgifter i tømme, tager hensyn til særlige gruppers behov, og navnlig til de større familiemæssige forpligtelser for personer med en forsørget ægtefælle [7].

Det forhold, at den pensionsberettigedes indtægter ikke tages i betragtning ved fastsættelsen af retten til tillægget og dettes størrelse, er ikke i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7. Tværtimod er der tale om en nødvendig betingelse for at opnå det forfulgte mål, nemlig at sikre ægtefællerne en samlet indtægt svarende til den, som de har ret til, når de begge bliver berettigede til alderspension, og når tillægget følgelig er bortfaldet.

6 — Dom af 7.5.1991, jf. ovenfor, præmis 22. Se i samme retning dom af 12.7.1984, sag 184/83, Hofmann, Sml. s. 3047, præmis 27.

7 — Jf. dom af 7.5.1991, Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor, præmis 24 og 25.

8. Endelig er det min opfattelse, at det, under hensyn til mine forslag vedrørende de første to spørgsmål, er ufornødent at tage stilling til det tredje, med hvilket den nationale ret har spurgt om konsekvenserne i en sag som den foreliggende af en eventuel overtrædelse af artikel 4, stk. 1, i direktivet.

9. Under hensyn til det anførte foreslår jeg således Domstolen at besvare de af Raad van Beroep, Amsterdam, forelagte spørgsmål som følger:

»Artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for anvendelsen af en national lovgivning vedrørende social sikring, i henhold til hvilken tildelingen og størrelsen af et tillæg til modtagere af alderspension, som har forsørgerpligt over for en ægtefælle under 65 år, som rent faktisk er modtageren af det nævnte tillæg, bestemmes af de eventuelle arbejdsindtægter, der oppebæres af den forsørgede ægtefælle, selv om denne lovgivning indebærer, at det hovedsagelig er mænd, som kan oppebære et sådant tillæg.«