EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.5.2015
COM(2015) 190 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Rapport om anvendelsen af Rådets direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser

Rapport om anvendelsen af Rådets direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser

1. INDLEDNING

Ligestilling mellem mænd og kvinder er et grundlæggende princip i Den Europæiske Union. Både EU-traktaterne og chartret om grundlæggende rettigheder forbyder enhver forskelsbehandling på grund af køn og kræver, at der sikres ligestilling mellem mænd og kvinder på alle områder.

I direktiv 2004/113/EF[1] ("direktivet") udvides beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af køn til at omfatte mere end blot arbejdsmarkedet, således som det traditionelt er tilfældet, nemlig til også at omfatte adgang til og levering af varer og tjenesteydelser. Det sikrer, at forpligtelsen til at sikre ligebehandling opfyldes i forbindelse med de fleste daglige økonomiske transaktioner, der påvirker EU-borgernes liv.

Kommissionen har til hensigt her i den første rapport om anvendelsen af direktivet at gøre status over gennemførelsen af direktivet i praksis.

Den Europæiske Unions Domstol annullerede direktivets artikel 5, stk. 2, i sin dom fra 2011 i Test-Achats-sagen [2]. Denne bestemmelse tillod anvendelsen af aktuarmæssige faktorer baseret på køn i forsikringsaftaler. Ved dommen blev medlemsstaterne pålagt at sikre, at det blev gjort obligatorisk at anvende kønsneutrale præmier og ydelser fra den 21. december 2012. Kommissionen vedtog i 2011 en række retningslinjer vedrørende følgerne af denne dom[3]. Denne rapport følger op på disse retningslinjer og dækker gennemførelsen af dommen i medlemsstaterne. Den begrænser sig dog ikke kun til finansielle tjenesteydelser, idet den også indeholder en omfattende gennemgang af gennemførelsen af direktivet som helhed.

Alle medlemsstater har sendt Kommissionen oplysninger, der har bidraget til denne rapport. Derudover har Kommissionen hørt nationale ligestillingsorganer og deres europæiske net (Equinet), arbejdsmarkedets parter, civilsamfundsorganisationer og det europæiske net af juridiske sagkyndige på ligestillingsområdet.

2. STATUS MED HENSYN TIL GENNEMFØRELSEN OG TRAKTATBRUDSSAGER

Direktiv 2004/113/EF er blevet gennemført i national lovgivning i alle 28 medlemsstater.

Kommissionen har kontrolleret, at de nationale gennemførelsesbestemmelser er i overensstemmelse med direktivet. Evalueringen af den nationale lovgivning og erfaringerne med gennemførelsen heraf i praksis viser, at der stadig er problemer i forbindelse med gennemførelsen af direktivet, navnlig i forbindelse med undtagelsen i artikel 4, stk. 5, som på visse betingelser tillader levering af varer og tjenesteydelser udelukkende eller hovedsagelig til det ene køn.

---

1 Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (EUT L 373 af 21.12.2004, s. 37).

2 Dom af 1.3.2011, sag C-236/09 (EUT C 130 af 30.4.2011, s. 4).

3 Meddelelse fra Kommissionen - Retningslinjer for anvendelsen af Rådets direktiv 2004/113/EF på forsikringsområdet i lyset af Den Europæiske Unions Domstols dom i sag C-236/09 (Test-Achats) (C(2011) 9497 final af 22.12.2011, EUT C 11 af 13.1.2012).

Som følge af disse evalueringer stillede den spørgsmål til 17 medlemsstater. De indkomne svar viste, at gennemførelsen var tilstrækkelig klar og i overensstemmelse med direktivet, eller at lovgivningen var blevet ændret i overensstemmelse med direktivet i 11 af disse medlemsstater. Der pågår stadig en intensiv dialog med 6 medlemsstater om en tilstrækkelig gennemførelse af direktivet[4]. Problemerne vedrører hovedsagelig den nationale lovgivnings begrænsede anvendelsesområde, f.eks. på grund af en alt for restriktiv fortolkning af begrebet varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, og som tilbydes uden for privat- og familielivet, eller fordi beskyttelsen kun omfatter forbrugere, der modtager tjenesteydelser. Et andet tilbagevendende problem er de alt for omfattende muligheder for at begrunde forskelsbehandling under henvisning til direktivets artikel 4, stk. 5, som kan føre til en ubegrundet forskelsbehandling ved fastsættelsen af prisen for samme tjenesteydelse (f.eks. indgangspriser til diskoteker eller sportsbegivenheder eller gebyrer ved leje af biler). Visse spørgsmål vedrører utilstrækkelig beskyttelse på grund af graviditet og barsel i forbindelse med leveringen af tjenesteydelser eller det forhold, at anvendelsesområdet for ret til skadeserstatning er utilstrækkeligt, f.eks. som følge af manglende ret til erstatning for immaterielle skader.

Kommissionen har modtaget en række klager fra borgere, hvoraf de fleste vedrører enkelttilfælde af angivelig forskelsbehandling i forbindelse med transaktioner mellem private parter uden inddragelse af medlemsstaterne. Disse sager vedrører ikke en ukorrekt gennemførelse eller anvendelse af direktivet i en medlemsstat. I disse situationer er det kun de retsmidler, der er fastsat i den nationale lovgivning eller opnået ved de nationale domstole, der er til rådighed. Der er ikke indledt traktatbrudssager som følge af medlemsstaternes ukorrekte gennemførelse eller implementering af direktivet.

3. DIREKTIVETS ANVENDELSESOMRÅDE

Som fastsat i direktivets artikel 3 finder direktivet anvendelse på alle personer, som leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, og som tilbydes uden for privat- og familielivet. Det omfatter både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer.

3.1 Begrebet tjenesteydelser

Som påpeget i direktivets betragtning 11 skal tjenesteydelser forstås som den form for tjenesteydelser, der er omhandlet i artikel 57 i TEUF. Ifølge den bestemmelse og Domstolens relevante praksis skal leveringen af en tjenesteydelse udgøre økonomisk virksomhed, dvs. normalt ske mod betaling.

Hvorvidt virksomheden er af økonomisk art eller ej, afhænger ikke af leverandørens nationale retlige stilling eller den pågældende tjenesteydelse. Domstolen har således f.eks. fastslået, at virksomhed udøvet af medlemmer af religiøse fællesskaber eller fællesskaber baseret på en bestemt livsanskuelse[5] kan udgøre økonomisk virksomhed, således som det også kan være tilfældet med amatørsportsforeningers virksomhed[6].

Det er klart fastslået i retspraksis, navnlig på området sundhedstjenester, at tjenesteydelser ikke nødvendigvis skal betales af dem, der modtager dem[7].

---

4 BE, DE, DK, LT, LV, PL.

5 Dom af 5.10.1988, sag C-196/87, Steymann, præmis 9 og 12.

6 Se f.eks. dom af 11.4.2000, sag C-51/96, Deliège og sag C-191/97, Pacqué, præmis 46.

7 Se f.eks. dom af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, præmis 57.

Direktivet finder derfor anvendelse på alle varer og tjenesteydelser, der leveres mod betaling (herunder navnlig sundhedstjenester[8]), undtagen dem, der udtrykkeligt er udelukket fra dets anvendelsesområde, dvs. uddannelsesydelser og medieindhold og reklame. Derudover falder foranstaltninger i den offentlige sektor, der indebærer udøvelse af offentlig myndighed (f.eks. af politiet) uden noget element af levering af en "tjenesteydelse" uden for direktivets anvendelsesområde.

3.2 Begrebet varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, og som tilbydes uden for privat- og familielivet

I direktivet fastsættes der bestemmelser om ligebehandling af kvinder og mænd, hvad angår adgangen til varer og tjenesteydelser, idet det specificeres, at der er tale om varer og tjenesteydelser, der er "tilgængelige for offentligheden" og "tilbydes uden for privat- og familielivet (artikel 3, stk. 1). Direktivets nøjagtige anvendelsesområde kan drages i tvivl, og dette kan navnlig spille en rolle i forbindelse med Domstolens domme.

Begrebet tjenesteydelser, der er "tilgængelige for offentligheden" og "tilbydes uden for privat- og familielivet" vil derimod udelukke økonomisk virksomhed i relationer, der udelukkende er omfattet af privat- og familielivets sfære, og hvor tjenesteydelserne ikke er tilgængelige for offentligheden, fra direktivets anvendelsesområde. Det er tilfældet, når tilbuddet om levering af varer og tjenesteydelser ikke sker i det offentlige rum (f.eks. ved hjælp af reklame i en avis eller på et offentligt tilgængeligt websted), men varerne eller tjenesteydelserne tilbydes til en begrænset kreds af personer (familiemedlemmer, venner, kolleger eller andre bekendte). Dette omfatter også situationer, hvor den nære tilknytning til den persons personlige sfære, som tilbyder varer og tjenesteydelser, påvirker valget af aftalepartnere mere end almindelige økonomiske overvejelser[9].

3.3 Begrebet forskelsbehandling mellem kønnene - kønsskifte

I overensstemmelse med Domstolens praksis finder anvendelsesområdet for princippet om ligebehandling af mænd og kvinder og forbud mod forskelsbehandling på grund af køn også anvendelse på forskelsbehandling som følge af en persons kønsskifte[10].

Kun 5 medlemsstater[11] har udtrykkeligt medtaget kønsskifte som en konkret grund til forskelsbehandling i deres lovgivning. De øvrige medlemsstater har ikke udtrykkeligt medtaget kønsskifte, men anfører, at beskyttelsen mod forskelsbehandling på dette område er afledt af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn i overensstemmelse med Domstolens praksis. I Cypern har domstolene f.eks. allerede fastslået, at forskelsbehandling på grund af kønsskifte er omfattet af begrebet forskelsbehandling på grund af køn. I Irland er det blevet præciseret i forbindelse med forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet.

---

8 Forskelsbehandling mellem kønnene i lovbestemte sociale sikringsordninger falder dog uden for anvendelsesområdet for direktiv 79/7/EØF.

9 F.eks. hvis en person fremlejer et værelse i sin lejlighed. Selv sådanne tilfælde synes ikke at være omfattet af direktivets anvendelsesområde, selv om værelset annonceres offentligt i en avis eller på internettet.

10 Se dom af 30.4.1996, sag C-13/94, P mod S og Cornwall County Council, og dom af 27.4.2006, sag C-423/04, Richards mod Secretary for Work and Pensions.

11 BE, CZ, SE, SK, UK.

Hidtil har Domstolen kun afsagt domme vedrørende kønsskifte. Der findes ingen retspraksis vedrørende kønsidentitet[12] mere generelt som værende omfattet af beskyttelsen mod forskelsbehandling, men Kommissionen finder, at fremgangsmåden rent sagligt ville være den samme.

3.4 Definition af chikane

I direktivets artikel 4, stk. 3, præciseres det, at chikane og sexchikane som defineret i artikel 2, litra c) og d), udgør forskelsbehandling og er forbudt.

Der har ikke været omtalt nogen konkrete problemer med gennemførelsen af forbuddet mod chikane på grund af køn på området lige adgang til varer og tjenesteydelser. I nogle medlemsstater[13] har der dog været rejst spørgsmål om gennemførelsen af bestemmelsen i praksis i situationer, hvor det er tredjemand, der chikanerer, og som ikke leverer varer og tjenesteydelser, og om ansvar i en sådan situation. Spørgsmålet om en tjenesteyders ansvar for tredjemands chikane kan være relevant, navnlig når kernetjenesteydelsen består i at tilbyde en platform for kommunikation mellem kunder, i forbindelse med hvilken der forekommer chikane, f.eks. på internettet.

Der er kun rapporteret om få klager[14] om chikane og sexchikane på området lige adgang til varer og tjenesteydelser. Der mangler oplysninger, fordi der i nogle medlemsstater ikke indsamles data om spørgsmålet[15], og i andre ikke sondres mellem årsagerne til forskelsbehandlingen[16].

3.5 Beskyttelse af gravide og mødre

I artikel 4, stk. 1, litra a), nævnes udtrykkelig ringere behandling af kvinder på grund af graviditet og moderskab som forskelsbehandling på grund af køn, hvilket er forbudt. Der er ikke blevet rapporteret om særlige problemer med at gennemføre bestemmelserne om beskyttelse af gravide og ammende kvinder. Spørgsmålet om den korrekte gennemførelse af denne bestemmelse er imidlertid genstand for en intensiv dialog mellem de berørte medlemsstater[17], som hverken eksplicit har sikret beskyttelse i lovgivningen eller implicit afleder denne beskyttelse af det generelle forbud mod forskelsbehandling på grund af køn.

Der synes at være temmelig udbredte praktiske problemer i forbindelse med tjenesteydernes restriktioner med hensyn til muligheden for at amme i deres lokaler. I restauranter i nogle medlemsstater er amning forbudt i deres lokaler[18]. I andre medlemsstater opstår der problemer med adgangen til tjenesteydelser, når der medbringes

---

12 For yderligere oplysninger om kønsidentitet henvises der til rapporten fra 2011 "Diskrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression" fra det europæiske net af juridiske eksperter på ligestillingsområdet. Rapporten kan ses på følgende websted http://bookshop.europa.eu/en/trans-and- intersex-people-pbDS3212033/

13 Navnlig AT.

14 AT med ca. 50 klager i 2012, BE med 1 eller 2 hvert år (nogle fra transpersoner), DK med 15-20 sager, SE med 5 sager mellem 2009 og 2013. FR rapporterede om manglende særskilte og specifikke data vedrørende adgangen til varer og tjenesteydelser.

15 CZ.

16 BG.

17 LT og LV.

18 F.eks. i DK. Der er rapporteret om lignende sager i EE og HU i restauranter og i IE i biografer og teatre.

en barnevogn[19]. En medlemsstat[20] har offentliggjort særlige retningslinjer vedrørende spørgsmålet om amning, når der leveres eller anvendes en tjenesteydelse.

Der er i mindre omfang rapporteret om problemer for gravide på området finansielle tjenesteydelser og bolig. Litauen rapporterede om afslag på kredittjenester på grund af graviditet og det dertil knyttede tab af indtægt. Østrig har rapporteret om en klage fra en gravid studerende, hvis lejeaftale om en studenterbolig, der blev drevet af en kirke, blev opsagt, da hun blev gravid.

4. ADGANG TIL VARER ELLER TJENESTEYDELSER UDELUKKENDE FOR DET ENE KØN ELLER PÅ FORSKELLIGE BETINGELSER FOR MÆND OG KVINDER

4.1 Artikel 4, stk. 5, og gennemførelsen heraf

I direktivets artikel 4, stk. 5, fastsættes det, at direktivet ikke udelukker forskelsbehandling, hvis leveringen af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til personer af det ene køn er begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige. I direktivets betragtning 16 præciseres begrebet legitimt mål ved, at det kan være beskyttelse af ofre for kønsrelateret vold (i tilfælde såsom oprettelse af centre til beskyttelse forbeholdt det ene køn), hensyn til privatlivets fred og blufærdigheden, fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder eller mænds eller kvinders interesser (f.eks. frivillige organisationer, hvor kun det ene køn er repræsenteret), foreningsfrihed (i tilfælde af medlemskab af private klubber, hvor kun det ene køn er repræsenteret) og tilrettelæggelse af sportsaktiviteter (for eksempel sportsbegivenheder, som kun det ene køn har adgang til).

Den korrekte gennemførelse af denne undtagelse synes at udgøre et af hovedproblemerne med gennemførelsen af direktivet i national lovgivning og ved fortolkningen heraf i enkeltsager. Oplysningerne fra en række medlemsstater og interessenter[21] tyder på, at der er visse problemer med fortolkningen og gennemførelsen på grund af artikel 4, stk. 5, hvilket medfører manglende retssikkerhed, da der forekommer forskellige måder at fortolke denne bestemmelse på[22].

Som en undtagelse fra princippet om ligebehandling skal denne undtagelse fortolkes snævert[23]. Den synes udelukkende at omfatte situationer, hvor varer og tjenesteydelser er tilgængelige udelukkende eller hovedsagelig for det ene køn uden mulighed for at tilbyde varer eller tjenesteydelser til den brede offentlighed. Hvis begge køn har adgang til tjenesteydelserne eller varerne, gælder der forskellige betingelser for kvinder og mænd.

Den relative mangel på retspraksis vedrørende denne bestemmelse nævnes som et af hovedproblemerne for i praksis fra sag til sag at vurdere berettigelsen og forholdsmæssigheden af en undtagelse på grundlag af artikel 4, stk. 5[24].

Problemerne synes gentagne gange at opstå i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt kravene for, at der er tale om et legitimt mål i medfør af denne bestemmelse, er opfyldt[25].

---

19 HU, LV.

20 UK.

21 AT, BE, DK, Equinet.

22 Se rapporten fra Equinet i forbindelse med ligestillingsorganer i forskellige medlemsstater.

23 Se navnlig dom af 30.3.2006, sag C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl, præmis 45.

24 BE, HU.

Hvad angår f.eks. sportscentre, fitnesscentre eller skønhedssaloner udelukkende for kvinder, synes ligestillingsorganer således at være nået frem til forskellige konklusioner om, hvorvidt begrænsningen af adgangen til udelukkende det ene køn er tilladt eller ej[26].

Derudover forsøger tjenesteydere, der anklages for forskelsbehandling af mænd og kvinder på grund af køn (generelt i form af forskellige priser) at begrunde det under henvisning til artikel 4, stk. 5, selv om tjenesteydelsen ikke udelukkende tilbydes det ene køn. Det gælder f.eks. i sager, hvor målet er at nå et ligeligt antal medlemmer af hvert køn. Der synes at være forskellige fortolkninger af, hvorvidt denne praksis er tilladt.

4.1.1 Tjenesteydelser til udelukkende det ene køn

Nogle af de tilfælde, hvor tjenesteydelser kun blev tilbudt det ene køn, har været forelagt for de nationale domstole[27]. I Belgien f.eks. blev det anset for uberettiget at reservere adgangen til et fitnesscenter udelukkende for kvinder. På lignende vis fandt en domstol i Danmark det diskriminerende, at et hotel reserverede en etage alene til kvinder.

Selv om en tjenesteydelse principielt leveres til begge køn, har tjenesteyderne i nogle sektorer tendens til undertiden midlertidigt at reservere adgangen til det ene køn for at opnå et ligeligt antal medlemmer af samme køn. Det er navnlig tilfældet i diskoteker, klubber, fitnesscentre og spacentre. Der er blevet afsagt dom i nogle af disse sager. I Tyskland har flere domstole f.eks. fastslået, at det ikke var berettiget midlertidigt at reservere adgangen til en klub eller til medlemskab af et fitnesscenter til kvinder, fordi man ikke var nået op på det ønskede antal kvinder. Til forskel herfra finder det tjekkiske ligestillingsorgan, at det kan være berettiget med forskellige priser med henblik på at afbalancere antallet af brugere.

4.1.2 Forskelle i priserne for den samme tjenesteydelse

Blandt de mest almindeligt anførte eksempler på forskelsbehandling er fastsættelse af forskellige priser for de samme tjenesteydelser. Denne praksis opstod navnlig i fritidssektoren, hvor der var forskellige adgangspriser for mænd og kvinder på diskoteker (eller fri adgang for kvinder), klubber og barer[28], datingwebsteder på internettet[29], sportsbegivenheder eller spa- og saunaaktiviteter[30]. En anden hyppigt forekommende praksis er forskellige priser baseret på køn for tjenesteydelser hos frisører[31].

Nogle af disse forskelle i prisen har været genstand for domme for fra sag til sag at vurdere nødvendigheden og forholdsmæssigheden heraf. I Østrig fastslog en domstol f.eks., at ønsket om at øge antallet af fodboldsfans og fremme kvindefodbold berettigede, at kvinder kom billigere ind. I Tyskland fastslog en domstol, at den frie benyttelse af et datingwebsted for kvinder var begrundet i behovet for at få kvinder til at registrere sig, hvilket ville udgøre en fordel for de mænd, der ledte efter en partner på webstedet.

---

25 Det er interessant at konstatere, at nogle medlemsstater, f.eks. BE og NL, har valgt at udarbejde en udtømmende liste over de sektorer, der kan være omfattet af denne undtagelse, i deres lovgivning eller skabt mulighed herfor.

26 Se rapporten fra Equinet.

27 En togkupé (CZ) eller en hoteletage (DK) reserveret til kvinder.

28 Rapporteret af AT, BE, DK, LV, PL, SI.

29 Rapporteret af BE, DE, DK.

30 Rapporteret af MT, PL, SI.

31 Rapporteret af SI, DK.

Den østrigske forfatningsdomstol fastslog, at forskellige aldersgrænser for mænd og kvinder, hvad angår adgangen for ældre til billetrabatter i offentlige transportmidler, i tilknytning til forskellen i den lovbestemte pensionsalder for mænd og kvinder, udgør forskelsbehandling, og at en undtagelse svarende til den, der er omhandlet i artikel 4, stk. 5, ikke finder anvendelse på tjenesteydelser, der tilbydes begge køn.

Et andet tilbagevendende problem, der giver anledning til klager, er den handelspraksis, hvorved det ene køn får særlige kortsigtede tilbud (f.eks. kvinders dag), ofte ved lejligheder såsom den internationale kvindedag. Der finder i nogle medlemsstater målrettede drøftelser sted om, hvorvidt denne type tilbud er berettigede. I Finland har beskæftigelses- og ligestillingsudvalget i det finske parlament f.eks. foreslået, at kun tilbud, der er målrettet det ene køn, alene i forbindelse med sjældne og særlige lejligheder såsom mors dag eller fars dag, og kun hvis den økonomiske værdi af tilbuddet er relativ beskeden, skal være tilladt.

4.2 Artikel 6 - Positiv særbehandling

Det fremgår af direktivets artikel 6, at princippet om ligebehandling ikke må afholde nogen medlemsstat fra at opretholde eller vedtage særlige foranstaltninger for at forebygge eller opveje ulemper på grund af køn for derved i praksis at sikre fuld ligestilling mellem mænd og kvinder.

Kun visse medlemsstater har rapporteret, at de har særlige bestemmelser om positiv særbehandling, der tillader tjenesteydere at forskelsbehandle mænd og kvinder for at sikre balance mellem kønnene, hvad angår adgangen til varer og tjenesteydelser. I Slovakiet kan de offentlige myndigheder eller retsinstanser f.eks. vedtage foranstaltninger om midlertidig positiv særbehandling for at fjerne ulemper som følge af køn, navnlig med henblik på at sikre lige muligheder i praksis[32]. I Det Forenede Kongerige tillader en bestemmelse om positiv særbehandling, at leveringen af varer og tjenesteydelser målrettes eller skræddersys til personer af et bestemt køn, hvis det er godtgjort, at dette køns deltagelse eller deres anvendelse af disse varer eller tjenesteydelser er uforholdsmæssig lav[33].

Det skal bemærkes, at bortset fra undtagelsen i artikel 4, stk. 5, anvendes direktivets artikel 6 også undertiden til at berettige forskellig behandling af mænd og kvinder i forbindelse med levering af varer og tjenesteydelser. Hvis artikel 4, stk. 5, fortolkes snævert, kan positiv særbehandling være den eneste mulighed for at begrunde forskellige betingelser for adgangen til varer og tjenesteydelser, der tilbydes begge køn. Det vurderes dog altid fra sag til sag, om de trufne foranstaltninger er nødvendige og forholdsmæssige.

Nogle nationale domstole har allerede truffet afgørelse om anvendelsen af artikel 6 i forbindelse med ulige behandling af de to køn. I Østrig fastslog en underinstans f.eks., at billigere billetter til fodboldkampe for kvinder udgjorde positiv særbehandling som omhandlet i loven om ligestilling for at forhindre eller fjerne ulemper for kvinder[34]. Den Europæiske Unions Domstol har endnu ikke afsagt dom om begrebet positiv særbehandling uden for det særlige område beskæftigelse. I Griesmar-dommen[35] fastslog

32 SK, artikel 8a i lov om bekæmpelse af forskelsbehandling.

33 Artikel 158 i lov af 2010.

34 Leopoldstadt distriktsdomstol (31 C 649/09z-9). Se også ovenfor under 4.1 vedrørende tyske domstole, der i sammenlignelige situationer henviser til artikel 4, stk. 5.

35 Dom af 29.11.2001, sag C-366/99, Griesmar.

den dog, at gunstigere regler for beregningen af arbejdsmarkedspension for kvinder ikke kan betragtes som positiv særbehandling af kvinder i forbindelse med de ulemper, kvinder har som følge af, at deres beskæftigelse har været afbrudt, fordi de ikke forebygger eller opvejer disse ulemper i kvindernes erhvervsmæssige karriere. I lyset af denne fortolkning er det muligvis ikke let at anvende positiv særbehandling i lignende situationer, hvor der ikke er en tydelig og direkte forbindelse mellem fortrinsbehandling på den ene side og de ulemper, der skal forebygges eller opvejes på den anden side.

5. GENNEMFØRELSE AF TEST-ACHATS-DOMMEN

5.1 Dom

Med Test-Achats-dommen erklærede Domstolen artikel 5, stk. 2, for ugyldig, idet denne bestemmelse tillod opretholdelse af forskelsbehandling på grund af køn i forbindelse med levering af forsikringstjenesteydelser, forudsat at risikovurderingen var baseret på relevante og nøjagtige aktuarmæssige og statistiske data. Domstolen fandt, at artikel 5, stk. 2, hvorefter de berørte medlemsstater uden tidsbegrænsning kunne opretholde en undtagelse til reglen om kønsneutrale præmier og ydelser ("unisex-reglen"), der er fastsat i artikel 5, stk. 1, er til hinder for virkeliggørelsen af målet om ligebehandling af mænd og kvinder ved beregningen af præmier og ydelser, hvilket er formålet med direktivet på forsikringsområdet. Artikel 5, stk. 2, er derfor uforenelig med artikel 21 og 23 i chartret om grundlæggende rettigheder. Domstolen konkluderede, at fra 21. december 2012 skulle unisex-reglen finde anvendelse uden undtagelse i forbindelse med beregningen af enkeltpersoners præmier og ydelser i nye forsikringsaftaler.

5.2 Gennemførelse af dommen

27 medlemsstater har allerede gennemført dommen i deres nationale lovgivning[36]. I alle tilfælde er den nationale lovgivning blevet ændret[37] på en retligt bindende måde ved at tilpasse den eksisterende lovgivning vedrørende forsikringer[38], ligebehandling[39] eller begge områder[40]. Nogle medlemsstater har ydet yderligere vejledning for at gøre det lette at gennemføre ændringerne i forsikringssektoren. I Østrig f.eks. udsendte finanstilsynet et cirkulære, hvori forsikringsselskaberne blev anmodet om at fremlægge dokumentation for deres kønsneutrale aktuarmæssige tabeller. I Det Forenede Kongerige udsendte Financial Services Authority (FSA) en vejledning.

De fleste medlemsstater gennemførte dommen inden for den af Domstolen fastsatte frist[41]. I nogle få medlemsstater trådte lovgivningen i kraft senere[42]. Medlemsstaterne synes kun at have modtaget meget få klager over forsikringsselskabers tilsidesættelse af unisex-princippet. I Nederlandenes fastslog ligestillingsorganet dog i en nyere dom (nr. 2014-97 fra august 2014), at et forsikringsselskab ulovligt havde forskelsbehandlet en kvinde på grund af hendes køn ved efter en trafikulykke at beregne skadeserstatningen på grundlag af en formodning/statistiske data om, at hun som en kvinde mellem 27 og

---

36 I nogle medlemsstater (f.eks. DE, FR, IT og UK) førte dommen og gennemførelsen af den til intense drøftelser og betydelig medieomtale.

37 Se EIOPA-rapporten om gennemførelsen af Test-Achats-dommen, EIOPA-CCPFI-13/091, 6.2.2014.

38 AT, BG, DE, EE, FI, FR, GR, HR, CZ, HU, LT, LV, PL, SI.

39 BE, CY, DK, IE, NL, SE, UK.

40 ES, MT, RO, SK.

41 AT, BE, DK, FI, FR, GR, IE, HU, LV, NL, MT, SE, SI og UK.

42 CY, CZ, DE, EE, ES, LT, PL, RO, SK.

36 år ikke ville arbejde eller kun have deltidsarbejde. Samme sag blev også behandlet af en nederlandsk domstol. Den kom til det resultat, at det ikke er i strid med ligestillingsprincippet at anvende aktuarmæssige statistikker med hensyn til ofres kulturelle baggrund og køn. Sagen er nu indbragt for appelretten.

Kommissionen har påset, at alle de love, der er givet meddelelse om, er i overensstemmelse med Test-Achats-dommen. Som følge af disse vurderinger har den stillet spørgsmål til nogle medlemsstater. På grundlag af de indkomne svar kan Kommissionen indlede traktatbrudssager i tilfælde af, at den nationale lovgivning ikke er i overensstemmelse med dommen.

En medlemsstat har meddelt, at dommen er ved at blive gennemført, men at lovgivningen endnu ikke er vedtaget[43]. Kommissionen følger nøje situationen i denne medlemsstat og vil indlede en dialog, hvis den ikke vedtager de nødvendige gennemførelses-bestemmelser.

Domstolens praksis finder ikke direkte anvendelse i EFTA-landene[44]. For at sikre sammenhæng i lovgivningen blev der den 30. januar 2014 indledt en procedure med henblik på en mulig tilpasning af bilag XVIII til EFTA-aftalen til Test-Achats-dommen[45].

Som fastsat i Kommissionens retningslinjer vedrørende Test-Achats-dommen, vedrører dommen kun private forsikringsaftaler, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/113/EF. Den har ingen direkte virkninger for arbejdsmarkeds-pensionsordninger, som er omfattet af direktiv 2006/54/EF. Ifølge artikel 9, stk. 1, litra h), i dette direktiv er det muligt at fastsætte forskellige niveauer for ydelser til mænd og kvinder, når dette kan begrundes ud fra aktuarmæssige beregningsfaktorer.

Nogle medlemsstater har dog alligevel besluttet også at anvende unisex-reglen på arbejdsmarkedspensionsordninger for at sikre ligestilling på alle områder[46]. Langt de fleste medlemsstater har dog fastsat bestemmelser om, at unisex-reglen som fastsat i dommen kun skal gælde for private forsikringsaftaler. I disse medlemsstater er forskelle baseret på aktuarmæssige data vedrørende forventet levetid dog stadig tilladte i forbindelse med arbejdsmarkedspensionsordninger.

5.3 Økonomiske virkninger af dommen for forsikringsmarkedet

Dele af forsikringssektoren forventede, at Test-Achats-dommen ville få betydelig indvirkning på priserne på forsikringer, idet man anførte, at da køn ikke længere var en let og pålidelig risikofordelingsfaktor, ville det medføre en stigning i de samlede priser for forsikringsprodukter.

Dommen og gennemførelsen heraf medførte nogle engangsomkostninger for forsikringsbranchen, da de skulle udarbejde kønsneutrale aktuarmæssige tabeller, tilpasse prisen på deres produkter og relancere dem for at gøre dem kønsneutrale. De indledende

---

43 LU.

44 EFTA-Domstolen skal dog tage behørigt hensyn til principperne i Domstolens relevante domme, jf. artikel 3, stk. 2, i aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol.

45 Norge har allerede den 20.6.2014 vedtaget de nødvendige tilpasninger, som trådte i kraft den 1.1.2015.

46 BG, CY, CZ, DK, FR, LV, SE.

omkostninger for at efterkomme dommen blev skønnet at være på ca. 14 mio. EUR i Spanien og 7,7 mio. EUR i Nederlandene.

Hvad angår udviklingen i fastsættelsen af prisen på forsikringer, skal det fremhæves, at der ikke findes nogen præcis dokumentation for dommens økonomiske virkninger. Af en række årsager er det svært at fremlægge pålidelige, kvantificerbare data og oplysninger om virkningerne ved at gå over til kønsneutrale priser.

De manglende tilgængelige data, som nogle medlemsstater og interessenter[47] har henvist til, skyldes sandsynligvis det forhold, at Test-Achats-dommen først skulle være gennemført pr. 21. december 2012. Tidsrummet siden da synes at være for kort til at gøre det muligt at indsamle økonomisk dokumentation og data, der omfatter mere end de kortsigtede virkninger.

Derudover er det meget svært at skelne mellem virkningerne af de forskellige faktorer, der spiller ind i udviklingen på forsikringsmarkedet, og foretage et korrekt skøn over, hvordan unisex-præmiefaktoren rent konkret påvirker udviklingen i prisen eller produktet. På de fleste markeder skulle forsikringsselskaberne ikke blot indføre kønsneutrale præmier, men også tilpasse sig til andre retlige og reguleringsmæssige forandringer, der påvirker prisniveauet både på nationalt plan og EU-plan[48].

Ud over de retlige krav kan forsikringsselskaberne også have ændret produkternes karakteristika for at forbedre forsikringsprodukterne i forbindelse med den almindelige produktcyklus. De kan også have foretaget ændringer i risikofaktorvurderingerne[49], anvendt nye kriterier til at vurdere produkterne og differentiere præmierne (f.eks. forsikringsselskabers anvendelse af telematik - også kendt som "blackbox-teknologi" - i forbindelse med bilforsikringer[50]) eller udviklet nye produkter for at tiltrække særlige kundemålgrupper. I Spanien har nogle forsikringsselskaber f.eks. indført nye produkter, der hovedsagelig er til gavn for kvinder, for derved at tiltrække kvindelige kunder. Andre tilbyder forsikringsbeskyttelse mod tyveri af tasker i biler eller særlig bistand til gravide i tilfælde af helbredsproblemer under kørslen. Alle disse forandringer kan have haft indflydelse på prisen på produkterne eller den forsikringsbeskyttelse, der ydes.

På grundlag af de foreliggende oplysninger synes virkningerne af indførelsen af unisex-princippet generelt at have været ubetydelige eller beskedne[51]. Som forventet er præmierne unægteligt steget for kvinder (og faldet for mænd), hvad angår bestemte forsikringer (f.eks. bilforsikringer). Ifølge Insurance Sweden er unge kvinders bilforsikring blevet ca. 10 % dyrere, mens unge mænd, der er overrepræsenteret i trafikulykkesstatistikkerne, har opnået en tilsvarende mindskelse af deres forsikringspræmier. I Italien viser forskning i perioden juni 2012-januar 2013, at præmierne for midaldrende kvindelige superbilister før december 2012 var 3 % højere end for mænd i samme situation Situationen er ret anderledes for unge bilister: før december 2012 betalte kvinder 18 % mindre end mænd for bilforsikringer, og efter denne dato har stigningen i deres præmier med op til 18 % medført et fald i mændenes præmier med 10 %. For andre produktlinjer har der været stigninger i præmierne for mænd (og

47 FR, LU, Insurance Europe, BIPAR, AAE. I nogle af svarene blev der også henvist til kravene om systematisk overvågning af forsikringspræmier i medfør af EU's konkurrenceregler.

48 F.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25.11.2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II).

49 Insurance Europe.

50 Jf. EIOPA's seneste rapport om forbrugertendenser, EIOPA-BoS-13/175 rev1, 15.12.2013.

51 FI, CZ, PL, LT, HR.

mindskelser for kvinder). Selv om billedet ikke synes at være det samme overalt, forekommer virkningerne for markedet alt i alt at have været ret neutrale eller meget begrænsede, og under alle omstændigheder synes der ikke at være tegn på ubegrundede prisændringer.

6. BESKYTTELSE AF OFRE FOR FORSKELSBEHANDLING

Der er mulighed for at indbringe sager om forskelsbehandling for domstolene eller rette henvendelse til de nationale ligestillingsorganer, som bl.a. har til opgave at yde uvildig bistand til ofre for forskelsbehandling. Disse bestemmelser er praktisk talt identiske i EU-retten vedrørende ligestilling og bekæmpelse af forskelsbehandling, og resultaterne i rapporter om andre direktiver[52] i forbindelse med nøglebegreber såsom domstolsadgang, bevisbyrderegler og kravet om effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner gælder også her.

For at bekæmpe forskelsbehandling og sikre ligestilling har medlemsstaterne og interessenterne erkendt, at ligestillingsorganerne er vigtige, når det drejer sig om at gå fra "lovgivning på papiret" til "lovgivning i praksis" og at sikre, at de lovbestemte rettigheder rent faktisk finder anvendelse i praksis. Det er årsagen til, at Kommissionen i sin meddelelse om EU's dagsorden for retlige anliggender 2020 fremhævede den vigtige rolle, ligestillingsorganerne kan spille, når det drejer sig om at sikre borgerne effektive retsmidler[53]. Kommissionen vil fortsætte sit arbejde med at sikre, at ligestillingsorganerne reelt og fuldt ud spiller denne rolle, navnlig ved at overvåge og håndhæve gældende bestemmelser. Den vil også undersøge, hvordan det er muligt at tydeliggøre kravene vedrørende ligestillingsorganer i medfør af direktivet, navnlig nøglebegreberne uafhængighed og effektivitet.

Kommissionen vil fremme bedste praksis og forbedre borgernes kendskab til deres rettigheder for at garantere en fuldstændig anvendelse af princippet om ligestilling på tværs af EU og yderligere øge beskyttelsen af ofrene for forskelsbehandling.

7. KONKLUSIONER OG VIDERE FORLØB

Gennemførelsen af Test-Achats-dommen har navnlig givet forsikringssektoren store udfordringer i forbindelse med finansielle tjenesteydelser. Alle medlemsstater har gennemført eller er ved at gennemføre dommen. Nogle medlemsstater har valgt at gå videre end dommen ved at anvende unisex-reglen på alle typer forsikringer og pensioner og dermed også på erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, som er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/54/EF. I september 2014 fastslog Domstolen, at differentierede ydelser på grundlag af kønsspecifikke aktuarmæssige data i medfør af direktiv 79/7/EØF[54] er ulovlige i forbindelse med lovbestemte sociale sikringsydelser. I lyset af de ændringer, der er sket, vil Kommissionen vurdere anvendelsen af

---

52 Se f.eks. rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Fælles beretning om anvendelsen af Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse ("direktivet om racelighed") og af Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv ("direktivet om beskæftigelseslighed") (COM(2014) 2 final af 17.1.2014).

53 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: EU's dagsorden for retlige anliggender 2020 - Øget tillid, mobilitet og vækst i Unionen (C(2014) 144 final af 11.3.2014).

54 Dom af 3.9.2014, sag C-318/13 anlagt af X.

kønsdifferentierende betingelser for arbejdsmarkedspensionsordninger i medfør af direktiv 2006/54/EF, og om der skal træffes foranstaltninger for at sikre en omfattende anvendelse af unisex-reglen inden for alle dele af pensionssystemet, uanset om der er tale en frivillig, erhvervstilknyttet eller lovbestemt ordning.

Hvad angår virkningerne af Test-Achats-dommen for prisniveauerne for forsikringer, synes det at være for tidligt at drage endelige konklusioner. En vurdering på grundlag af den beskedne dokumentation, der foreligger, viser, at virkningerne synes at være meget begrænsede.

Hvad angår gennemførelsen af direktivet, har alle medlemsstater truffet foranstaltninger for at gennemføre det i deres nationale lovgivning og indføre procedurer og oprette organer med henblik på implementeringen heraf. Kommissionen finder det ikke nødvendigt at fremsætte forslag til ændringer af direktivet på nuværende tidspunkt, men vil først og fremmest tage fat på de resterende gennemførelsesproblemer med de berørte medlemsstater, hovedsagelig i relation til anvendelsesområdet for undtagelsen i direktivets artikel 4, stk. 5.

En yderligere indsats, hvad angår håndhævelsen og retspraksis på nationalt plan og EU-plan, forventes at føre til en afklaring af nogle af de spørgsmål, der blev rejst i denne rapport. Derefter vil hovedudfordringen for medlemsstaterne være at sikre, at deres administrative og retlige myndigheder samt deres ligestillingsorganer i praksis yder fuld beskyttelse af ofrene. Kommissionen vil fortsætte sine tilsynsaktiviteter og støtte medlemsstaterne for at sikre fuld udnyttelse af direktivets potentiale.