DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
1. februar 1996 *

I sag C-280/94,

angående en anmodning, som Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Y. M. Posthuma-van Damme

mod

Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen,

og

N. Oztürk

mod

Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging,

* Processprog: nederlandsk.

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 1979 L 6, s. 24),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (refererende dommer) og H. Ragnemalm,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen ved de juridiske medarbejdere J. R. van Es-de Vries og J. van Doorn

— Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging ved C. R. J. A. M Brent, leder af foreningen Gemeenschappelijk Administratiekantoor's Juridiske Afdeling for Socialsikringssager

— den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Wolfcarius og B. J. Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 9. november 1995 er afgivet mundtlige indlæg af Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen ved J. van Doorn, af Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging ved F. W. M. Keunen, juridisk medarbejder ved foreningen Gemeenschappelijk Administratiekantoor, af den nederlandske regering ved assistent-juridisch adviseur J. S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved B. J. Drijber,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. december 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 7. oktober 1994 indgået til Domstolen den 17. oktober 1994 har Centrale Raad van Beroep i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål 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 1979 L 6, s. 24, herefter »direktiv 79/7«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under to sager, anlagt henholdsvis af Y. M. Posthuma-van Damme mod Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (herefter »Detam«) og af N. Oztürk mod Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (herefter »NAB«) angående frakendelse (i den af Posthuma-van Damme anlagte sag) og afslag på tildeling (i den af N. Oztürk anlagte sag) af en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed i henhold til

Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (lov om almindelig forsikring mod uarbejdsdygtighed, herefter »AAW«) af 11. december 1975.

3 Der bør redegøres for den pågældende lov, som allerede er beskrevet i Domstolens dom af 24. februar 1994 (sag C-343/92, Roks m.fl., Sml. I, s. 571, præmis 3-8).

4 Ifølge AAW, der trådte i kraft den 1. oktober 1976, havde mænd og ugifte kvinder efter en uarbejdsdygtighedsperiode på et år oprindelig ret til en ydelse, som hverken afhang af den ydelsesberettigedes eventuelle andre indtægter eller af, at vedkommende havde haft et indtægtstab.

5 Ved Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen (lov om indførelse af lige ret til ydelser for mænd og kvinder) af 20. december 1979 blev retten til ydelser i henhold til AAW udvidet til at omfatte gifte kvinder. Samtidig blev retten til ydelser for alle de forsikredes vedkommende — med undtagelse af visse kategorier — gjort betinget af, at modtagerne i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse havde haft en bestemt indkomst, oprindelig mindst 3 423,81 HFL (herefter »indkomstkrav«). Dette indkomstkrav gjaldt for alle de personer, som var blevet uarbejdsdygtige efter den 1. januar 1979.

6 Ifølge overgangsbestemmelserne i ovennævnte lov af 20. december 1979 havde mænd og ugifte kvinder, som var blevet uarbejdsdygtige før den 1. januar 1979, fortsat ret til ydelser uden at skulle opfylde indkomstkravet. Gifte kvinder, som var blevet uarbejdsdygtige før den 1. oktober 1975, havde ikke ret til ydelser, selv om de opfyldte indkomstkravet. For så vidt angår gifte kvinder, som var blevet

uarbejdsdygtige mellem den 1. oktober 1975 og den 1. januar 1979, havde de kun ret til ydelser, såfremt de opfyldte indkomstkravet.

7 Ved en række domme af 5. januar 1988 fastslog Centrale Raad van Beroep, at de nævnte overgangsbestemmelser indebar en forskelsbehandling på grundlag af køn, der er i strid med artikel 26 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 19. december 1966 (Danmarks traktater, 1976, s. 154), og at gifte kvinder, som var blevet uarbejdsdygtige før den 1. januar 1979, med virkning fra den 1. januar 1980, da loven af 20. december 1979 trådte i kraft, havde ret til en ydelse efter AAW på samme betingelser som mænd, dvs. uden indkomstkrav, selv om de var blevet uarbejdsdygtige før den 1. oktober 1975.

8 Overgangsbestemmelserne, der således var kendt diskriminerende over for gifte kvinder, blev ophævet ved lov af 3. maj 1989. Loven bestemte imidlertid i artikel III, at personer, der var blevet uarbejdsdygtige før den 1. januar 1979, og som indgav en ansøgning om AAW-ydelser efter den 3. maj 1989, skulle opfylde indkomstkravet, mens artikel IV bestemte, at AAW-ydelser frakendes personer, som var blevet uarbejdsdygtige før den 1. januar 1979, såfremt de ikke opfyldte indkomstkravet. Frakendelsen, som oprindelig skulle være sket pr. 1. juni 1990, blev ved en senere lov udsat til den 1. juli 1991.

9 Ved dom af 23. juni 1992 udtalte Centrale Raad van Beroep, at størrelsen af indkomstkravet, som i 1988 androg 4 403,52 HFL pr. år, indirekte diskriminerede kvinder og derfor var i strid med artikel 26 i ovennævnte internationale konvention samt med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, og at indkomstkravet skulle anses for opfyldt, såfremt den sikrede i året forud for uarbejdsdygtighedens indtræden havde haft en »vis indkomst«.

10 Posthuma-van Damme, der som selvstændig sammen med sin mand drev et bilværksted på en benzinstation, ophørte i slutningen af 1974 med at arbejde på grund af helbredsproblemer og blev erklæret uarbejdsdygtig fra den 1. oktober 1976. Efter at Centrale Raad van Beroep havde afsagt de ovennævnte domme af 5. januar 1988, besluttede Detam den 25. juli 1989 at tildele hende en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed i henhold til AAW med virkning fra den 14. april 1985. Ved afgørelse af 26. marts 1991 frakendte Detam hende imidlertid ydelsen med virkning fra den 1. juli 1991 i henhold til artikel IV i loven af 3. maj 1989 med senere ændringer med den begrundelse, at hun i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, ikke opfyldte indkomstkravet.

11 Oztürk arbejdede indtil 1988 for forskellige arbejdsgivere. Herefter oppebar han indtil den 17. april 1990 en ydelse i henhold til Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (bekendtgørelse om indførelse af nationale særgrupperegler for arbejdsløse arbejdstagere). Senere blev han erklæret uarbejdsdygtig fra den 1. april 1989. I medfør af artikel 6 i AAW, som ændret ved loven af 20. december 1979, meddelte NAB ham ved afgørelse af 23. oktober 1992 afslag på en ansøgning om en AAW-ydelse med den begrundelse, at han i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, ikke opfyldte indkomstkravet.

12 Da Posthuma-van Damme og Oztürk ikke fik medhold i de sager, som de derefter havde anlagt ved Arrondissementsrechtbank, Rotterdam, til prøvelse af afgørelserne om henholdsvis frakendelse og afslag på tildeling af en ydelse i henhold til AAW, indbragte de sagerne for Centrale Raad Beroep, der besluttede at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Idet det står fast, at et indkomstkrav i en lovgivning om uarbejdsdygtighed rammer flere kvinder end mænd, spørges:

1) (Vedrørende den første sag): Skal den gældende fællesskabsret fortolkes således, at den er til hinder for bortfald af ret til en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed i henhold til AAW, erhvervet på grundlag af uarbejdsdygtighed, som er

indtrådt inden den 1. januar 1979, som følge af ændringen af artikel IV i lov af 3. maj 1989, i henhold til hvilken bestemmelse der for opretholdelse af ret til ydelse fra den 1. juli 1991 fastsættes den betingelse, at den uarbejdsdygtige forud for uarbejdsdygtighedens indtræden havde indkomster ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse?

2) (Vedrørende den anden sag): Skal den gældende fællesskabsret fortolkes således, at den er til hinder for at meddele afslag på en ansøgning om ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed i henhold til AAW som følge af ændringen af artikel 6 i AAW (som affattet efter ikrafttrædelsen af lov af 20.12.1979 og under hensyn til Centrale Raad van Beroep's dom af 23.6.1992), i henhold til hvilken bestemmelse der for tildeling af en ydelse fastsættes den betingelse, at den uarbejdsdygtige i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, in casu den 1. april 1989, havde indkomster ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse?«

13 Den nationale ret har i forelæggelseskendelsen anført, at den med disse spørgsmål tilsigter at få afklaret, om et indkomstkrav, som er indeholdt i en lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed, er foreneligt med fællesskabsretten, og i denne forbindelse at få oplyst den nøjagtige rækkevidde af de svar, som Domstolen gav i ovennævnte dom i sagen Roks m.fl. Den nationale ret mener, at denne dom på grund af visse af dens formuleringer, kan fortolkes på flere måder, og rejser navnlig det spørgsmål, om svaret på det tredje spørgsmål ikke overskrider rammerne for det forelagte spørgsmål, hvormed det tilsigtedes at få oplyst, om en bestemmelse som artikel IV i loven af 3. maj 1989 — der med hensyn til bevarelse af retten til ydelser fastsætter en supplerende betingelse om mistede arbejdsindkomster i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden — kan begrundes i budgetmæssige hensyn.

14 Vedrørende disse spørgsmål bemærkes det for det første, at Domstolen i ovennævnte dom i sagen Roks m.fl. i besvarelse af præjudicielle spørgsmål, som var blevet forelagt af Raad van Beroep, Hertogenbosch, udtalte, at fællesskabsretten ikke er til hinder for indførelsen af en national lovbestemmelse, hvis virkning er, at kvinder for fremtiden mister rettigheder, som de havde i medfør af den direkte virkning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, fordi opretholdelsen af ydelser i anled-

ning af uarbejdsdygtighed nu undergives en betingelse, som både mænd og kvinder skal opfylde (domskonklusionens punkt 2).

15 Domstolen udtalte endvidere, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter tilkendelse af ydelser i anledning af uarbejdsdygtighed gøres betinget af, at ansøgeren har haft en vis indkomst i det år, der ligger forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, når betingelsen, om end der ikke herved sondres mellem mænd og kvinder, rammer langt flere kvinder end mænd, og selv om vedtagelsen af denne nationale lovgivning er begrundet i budgetmæssige hensyn (domskonklusionens punkt 3).

16 Det bemærkes endvidere, at da Domstolen undersøgte, om fællesskabsretten er til hinder for indførelsen af en national lovbestemmelse, der — idet den for opretholdelsen af retten til en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed fastsætter en betingelse, der fremtidigt skal gælde både for mænd og kvinder — havde til virkning, at kvinder for fremtiden mister rettigheder, som de havde i medfør af den direkte virkning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, henskød den udtrykkeligt undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt et indkomstkrav som det i hovedsagen omhandlede i sig selv overholder princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, til et senere punkt (dommen i sagen Roks m.fl., præmis 29 in fine).

17 Det bemærkes endelig, at det med det tredje spørgsmål i sagen Roks m.fl. udelukkende ønskedes fastslået, om en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn, der fulgte af anvendelsen af et indkomstkrav som det i hovedsagen omhandlede — hvilken forskelsbehandling ifølge den forelæggende ret var godtgjort — kunne begrundes i budgetmæssige hensyn, hvorfor det benægtende svar, som Domstolen gav herpå, ikke kan være bindende for bedømmelsen af eventuelle andre begrundelser.

18 Under hensyn til ovennævnte skal de præjudicielle spørgsmål, som Centrale Raad van Beroep har forelagt, forstås således, at det hermed ønskes oplyst, om artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 er til hinder for anvendelsen af en national lovbestemmelse,

hvorefter retten til en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed afhænger af den betingelse, at den uarbejdsdygtige i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, havde en bestemt indkomst ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse, selv om det er ubestridt, at denne betingelse berører flere kvinder end mænd.

19 Da Kommissionen under den mundtlige forhandling anførte, at det er tvivlsomt, om personer, som ikke opfylder et sådant indkomstkrav, dvs. at de ikke i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, havde en vis indkomst ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse, henhører under det personelle anvendelsesområde for direktiv 79/7, skal det indledningsvis bemærkes, at direktivet i henhold til artikel 2 »finder anvendelse på den erhvervsaktive befolkning, herunder selvstændige erhvervsdrivende, arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der midlertidigt er uden arbejde på grund af sygdom, ulykke eller ufrivillig arbejdsløshed, og personer, der søger arbejde, samt på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er fratrådt med alders- eller invalidepension«.

20 Domstolen har endvidere udtalt i domme af 14. december 1995 (sag C-317/93, Nolte, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 17, og sag C-444/93, Megner og Scheffel, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 16), at det fremgår af denne bestemmelse, at begrebet den erhvervsaktive befolkning er et meget vidt begreb, idet det omfatter enhver arbejdstager, herunder personer, der blot søger arbejde, men at bestemmelsen ikke finder anvendelse på personer, som aldrig har stået til rådighed for arbejdsmarkedet, eller som har ophørt med at gøre det, uden at årsagen er, at en af de i direktivet nævnte risici er indtrådt (jf. endvidere dom af 27.6.1989, forenede sager 48/88, 106/88 og 107/88, Achterberg-te Riele m.fl., Sml. s. 1963, præmis 11).

21 Det følger af det foregående, at en person, der i løbet af det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, ikke havde en bestemt indkomst ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse, ikke nødvendigvis falder uden for det personelle anvendelsesområde for direktiv 79/7.

22 Det bemærkes endvidere, at den nationale ret, som alene har kompetence til at vurdere de faktiske omstændigheder i hovedsagen og på grundlag af disse omstændigheder at fastslå, om sagsøgerne i hovedsagen falder ind under det personelle anvendelsesområde for direktiv 79/7, i sin forelæggelseskendelse udtrykkeligt har fastslået, dels at Posthuma-van Damme skulle anses for at være ophørt med at arbejde enten på grund af uarbejdsdygtighed eller på grund af arbejdsløshed, dels at Oztürk havde ophørt med at arbejde før april 1989, på hvilket tidspunkt hans uarbejdsdygtighed begyndte, på grund af arbejdsløshed.

23 Med henblik på besvarelsen af de forelagte spørgsmål, således som de er blevet omformuleret i præmis 18, skal det bemærkes, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 med hensyn til social sikring forbyder, at der finder forskelsbehandling sted på grundlag af køn, enten direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, især for så vidt angår anvendelsesområdet for de sociale sikringsordninger samt betingelserne for adgang til disse.

24 Ifølge fast praksis er denne bestemmelse til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, som — selv om den er kønsneutral — indebærer, at langt flere kvinder end mænd behandles ugunstigt, medmindre bestemmelsen er begrundet i objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn. Den sidstnævnte betingelse er opfyldt, såfremt de valgte midler er i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats sociale politik, er egnede til at nå det af den forfulgte mål og er nødvendige hertil (jf. senest Nolte-dommen, præmis 28, og Megner og Scheffel-dommen, præmis 24).

25 Detam, NAB og den nederlandske regering har i det væsentligste anført, at loven af 20. december 1979 ved at indsætte indkomstkravet i AAW har ændret den nederlandske ordning om uarbejdsdygtighed fra at være en ren folkeforsikring til en forsikring mod indtægtstab, som garanterer en minimumsindkomst til de forsikrede personer, og at loven af 3. maj 1989 ved at foreskrive, at indkomstkravet

fremtidigt gælder for alle forsikrede, både mænd og kvinder, gifte og ugifte, som er blevet uarbejdsdygtige før eller efter den 1. januar 1979, har forstærket denne ordnings karakter af forsikring mod indkomsttab. De mener, at den nederlandske lovgiver hermed har forfulgt et legitimt socialpolitisk formål, som er indeholdt i talrige socialsikringsordninger, og hvorefter retten til en bestemt ydelse forbeholdes personer, der har mistet indkomster som følge af indtrædelsen af den risiko, som ydelsen er bestemt til at dække.

26 Som Domstolen har udtalt i præmis 28 i ovennævnte dom i sagen Roks m.fl., griber direktiv 79/7 ikke ind i den kompetence, som i henhold til EF-traktatens artikel 117 og 118 tilkommer medlemsstaterne med henblik på fastlæggelsen af deres socialpolitik inden for rammerne af et snævert samarbejde tilrettelagt af Kommissionen, og, som følge heraf, i arten og omfanget af socialsikringsforanstaltningerne, bl.a. for så vidt angår den sociale tryghed, samt de konkrete betingelser for deres gennemførelse. Medlemsstaterne råder ved udøvelsen af denne kompetence over et vidt skøn (jf. Nolte-dommen, præmis 33, og Megner og Scheffel-dommen, præmis 29).

27 Det må herved fastslås, at sikringen af en minimumsindkomst for de personer, der havde indkomst fra erhvervsmæssig beskæftigelse eller i forbindelse med en sådan beskæftigelse, hvis udøvelse de har måttet opgive på grund af uarbejdsdygtighed, opfylder et legitimt socialpolitisk formål, og at den omstændighed, at retten til nævnte minimumsindkomst gøres betinget af, at den pågældende har haft en sådan indkomst i løbet af det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, udgør et middel, som er egnet til at nå dette mål, samt at den nationale lovgiver ved udøvelsen af sin kompetence med rimelighed kunne antage, at det var nødvendigt med henblik herpå.

28 Den omstændighed, at en sådan ordning har afløst en ordning med ren folkeforsikring, og at antallet af de af ordningen omfattede personer senere er blevet

begrænset til de personer, der på tidspunktet for risikoens indtræden faktisk har mistet en indkomst fra erhvervsmæssig beskæftigelse eller i forbindelse med en sådan beskæftigelse, kan ikke berøre denne konstatering.

29 Det fremgår således af Domstolens praksis, som der er henvist til i præmis 29 i Roks-dommen, og bekræftet ved dommen af 19. oktober 1995 (sag C-137/94, Richardson, Sml. I, s. 3407, præmis 24), at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at en medlemsstat træffer foranstaltninger, hvorved visse kategorier af personer mister socialsikringsydelser, forudsat at staten herved overholder princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, som fastslået i artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7. Medlemsstaten kan, forudsat at den overholder denne betingelse, ligeledes frit i forbindelse med sin socialpolitik fastsætte nye regler, hvis virkning er at begrænse antallet af personer, der har ret til en social sikringsydelse.

30 Under hensyn til ovennævnte betragtninger bør den nationale rets spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 ikke er til hinder for anvendelsen af en national lovgivning, hvorefter retten til en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed afhænger af den betingelse, at den uarbejdsdygtige i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, havde en bestemt indkomst ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse, selv om det er ubestridt, at denne betingelse berører flere kvinder end mænd.

Sagens omkostninger

31 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Centrale Raad van Beroep ved kendelse af 7. oktober 1994, for ret:

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 er ikke til hinder for anvendelsen af en national lovgivning, hvorefter retten til en ydelse i anledning af uarbejdsdygtighed afhænger af den betingelse, at den uarbejdsdygtige i det år, der gik forud for uarbejdsdygtighedens indtræden, havde en bestemt indkomst ved eller i forbindelse med erhvervsmæssig beskæftigelse, selv om det er ubestridt, at denne betingelse berører flere kvinder end mænd.

Kakouris Hirsch

Mancini Schockweiler Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. februar 1996.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling