DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
8. februar 1996 *

I sag C-8/94,

angående en anmodning, som Raad van State, Nederlandene, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

C. B. Laperre

mod

Bestuurscommissie beroepszaken in de provincie Zuid-Holland,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende 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 (EFT 1979 L 6, s. 24),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris (refererende dommer), og dommerne P.J.G. Kapteyn og J.L. Murray,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: C.O. Lenz
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— 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,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. november 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 14. december 1993, indgået til Domstolen den 12. januar 1994, har Raad van State, Nederlandene, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende 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 (EFT 1979 L 6, s. 24, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem C. B. Laperre og Bestuurscommissie beroepszaken in de provincie Zuid-Holland (forvaltningen i provinsen Syd-Holland, herefter »Bestuurscommissie«) angående afslag på en ansøgning om ydelser i henhold til Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschickte werkloze werknemers (nederlandsk lov om ydelser til ældre eller delvis uarbejdsdygtige arbejdsløse arbejdstagere, herefter »IOAW«).

3 Af sagens akter fremgår, at spørgsmålene vedrører to nederlandske bistandsordninger, der sikrer arbejdsløse ret til en indkomst svarende til eksistensminimum.

4 Den ene af disse, der er en generel ordning, blev indført ved Rijksgroepsregeling werklose werknemers (et nationalt regelsæt vedrørende arbejdsløse arbejdstagere, herefter »RWW«). RWW blev udstedt med hjemmel i Algemene Bijstandswet (den nederlandske bistandslov) og indeholder bestemmelser om ydelser til arbejdsløse arbejdstagere, der ikke har tilstrækkelige midler til deres underhold. Retten til ydelser i henhold til RWW indtræder og opretholdes bl.a. på den betingelse, at den pågældendes midler ikke overstiger en »beskeden formue«, som det hedder i de nederlandske bestemmelser.

5 Den anden er en speciel ordning, der blev indført ved IOAW, og som indeholder regler om ydelser til ældre eller delvis uarbejdsdygtige langtidsledige. Denne form for støtte ydes på forskellige betingelser for så vidt angår den pågældendes tidligere beskæftigelse, alder eller eventuelle uarbejdsdygtighed. Til forskel fra RWW er støtte ifølge IOAW ikke betinget af den pågældendes formueforhold.

6 Ifølge IOAW's artikel 2, stk. 1, litra a), er en arbejdsløs arbejdstager en person, som

»1) er arbejdsløs og endnu ikke fyldt 65 år

2) er blevet arbejdsløs efter det fyldte 50. år, dog uden at være fyldt 57,5 år, og som

3) derefter i hele den periode, hvor ydelserne kan udbetales, jf. artikel 42, stk. 1 og 2, eller artikel 43, stk. 2, artikel 49, stk. 1, samt artikel 76 i Werkloosheidswet (den nederlandske lov om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring) i det omfang, denne finder anvendelse, har modtaget en ydelse til dækning af løntab og herefter en fortsat ydelse i henhold til samme lov.«

7 C. B. Laperre modtog arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til RWW indtil den 31. maj 1989. Den kompetente myndighed, Haag kommune, indstillede pr. 1. juni 1989 betalingen af denne ydelse under henvisning til, at hendes formue oversteg grænsen for, hvad der ifølge lovgivningen må anses for »en beskeden formue«.

8 Den 20. juni 1989 indgav C. B. Laperre ansøgning til samme kommune om ydelser i henhold til IOAW. Det er ubestridt, at ansøgeren på dette tidspunkt var 52 år, samt at hun ikke var uarbejdsdygtig.

9 Den ansøgte ydelse blev afslået under henvisning til, at C. B. Laperre ikke kunne anses for arbejdsløs arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i IOAW's artikel 2, stk. 1, litra a).

10 Ved klageafgørelse af 25. juni 1991 stadfæstede Bestuurscommissie Haag kommunes afgørelse om afslag. C. B. Laperre anlagde herefter sag for Raad van State. Sagsøgeren gjorde navnlig gældende, at IOAW's betingelser med hensyn til tidligere beskæftigelse og alder indebar en indirekte forskelsbehandling af kvinder, idet kvinder langt sjældnere end mænd kan opfylde disse betingelser. Disse betingelser er derfor i strid med direktivets artikel 4, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»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

...«

11 Raad van State har i sin forelæggelseskendelse anført, at det af statistiske oplysninger fra Centraal Bureau voor de Statistiek (Nederlandenes Statistiske Kontor, herefter »CBS«) fremgår, at langt flere mænd end kvinder i 1989 modtog ydelser i

henhold til IOAW (sociaal culturele berichten 1991, 15) (sociale og kulturelle forhold). Det er endvidere oplyst, at i Nederlandene har langt flere mænd end kvinder erhvervsmæssig beskæftigelse (CBS, statistisch jaarboek 1993, s. 101).

12 Raad van State fandt, at disse omstændigheder kunne give grundlag for at antage, at der forelå en indirekte forskelsbehandling, således at sagens udfald beroede på en fortolkning af direktivet, hvorfor Retten har besluttet at udsætte sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 fortolkes således, at bestemmelsen principielt er til hinder for nationale lovbestemmelser som de i IOAW indeholdte, hvorefter der kan tilkendes en minimumsindkomst svarende til eksistensminimum, idet der — for så vidt som det er af betydning for sagen — ikke ved tilkendelse af ydelsen tages hensyn til modtagerens formue, og idet retten til ydelsen — kort sagt — er afhængig af modtagerens beskæftigelsesforløb og alder, mens der inden for rammerne af en anden national lovbestemt ordning som bistandsordningen i henhold til RWW, hvorefter der ligeledes kan tilkendes en ydelse svarende til eksistensminimum, tages hensyn til formuen, når det forholder sig således, at langt flere mænd end kvinder falder ind under den fordelagtigere ordning ifølge IOAW?

2) Kan anvendelsen af den første af de i spørgsmål 1 nævnte ordninger, som indebærer, at langt flere mænd end kvinder undtages fra formuekriteriet i bistandslovgivningen, anses for at være begrundet som følge af, at ordningens målgruppe har ringe muligheder på arbejdsmarkedet og derfor ikke eller næppe vil være i stand til at genetablere en formue, der er opbrugt?«

13 Med disse spørgsmål spørger den nationale ret i det væsentlige, om direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at en national lovbestemt ordning som IOAW — hvorefter der kan tilkendes en ydelse svarende til eksistensminimum uden hensyn til eventuel formue, men på betingelse af, at den pågældende opfylder visse krav med hensyn til beskæftigelsesforløb og alder — indebærer forskelsbehandling på grundlag af køn, når det forholder sig således, at langt flere mænd end kvinder herved undtages fra det formuekriterium, som den anden ordning, RWW, derimod indeholder, hvorved den er mindre fordelagtig, selv om den omhandler en ydelse af samme art, eller skal bestemmelsen fortolkes således, at den pågældende ordning ikke indebærer forskelsbehandling, idet den er begrundet i objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn.

14 Det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis er direktivets artikel 4, stk. 1, til hinder for 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. dom af 24.2.1994, sag C-343/92, Roks m.fl., Sml. I, s. 571, præmis 33 og 34, jf. ligeledes dom af 14.12.1995, sag C-444/93, Megner og Scheffel, Sml. I, s. 4741, præmis 24).

15 Den nederlandske regering har under sagen gjort gældende, at med den ordning, lovgiver har valgt, sikrer RWW arbejdsløse arbejdstagere en indkomst svarende til eksistensminimum, forudsat de ikke har formue, der overstiger et vist maksimum, samt at de opfylder visse bestemte krav, da formålet er at tilskynde de pågældende til at blive selvforsørgende. Ordningen i henhold til RWW skal således sikre, at arbejdsløse arbejdstagere reintegreres på arbejdsmarkedet.

16 Den ved artikel 2, stk. 1, litra a), i IOAW indførte ordning har ifølge regeringen et særligt formål. Ydelsen i henhold til IOAW, der ligeledes garanterer en indkomst svarende til eksistensminimum, har som målgruppe arbejdsløse arbejdstagere, der gennem en lang årrække har haft arbejdsindtægter, og som gennem længere tid har oppebåret en individuel ydelse under arbejdsløshed, alene baseret på et personligt indkomstkriterium, og som fortsat er arbejdsløse ved udløbet af den periode, i hvilken de højst kan oppebære denne ydelse, og som har ringe chancer for at finde anden beskæftigelse inden pensionsalderen. Årsagen til, at IOAW-ordningen ikke indeholder et formuekriterium, er, at lovgiver har villet beskytte modtagere af denne form for ydelser mod risikoen for at skulle opbruge en formue, som er opsparet af deres arbejdsindkomst gennem hele det erhvervsaktive liv, i betragtning af deres meget ringe udsigt til at kunne genetablere en formue ved hjælp af lønnet erhvervsmæssig beskæftigelse.

17 Den nederlandske regering tilføjer, at betingelserne for at oppebære bistand i henhold til IOAW er udformet således, at ydelsen kun kan tildeles personer, der tilhører den netop anførte kategori.

18 Det bemærkes for det første, at socialpolitikken på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er omfattet af medlemsstaternes kompetence (jf. dom af 7.5.1991, sag C-229/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2205, præmis 22). Det tilkommer dem altså at vælge de foranstaltninger, hvormed målsætningen for deres social- og beskæftigelsespolitik kan realiseres. Medlemsstaterne råder ved udøvelsen af denne kompetence over et vidt skøn (jf. Megner og Scheffel-dommen, præmis 29).

19 Det må dernæst fastslås, at den målsætning, som den nederlandske regering har påberåbt sig, henhører under Nederlandenes socialpolitik, og objektivt ikke er for-

bundet med nogen forskelsbehandling på grundlag af køn, ligesom den nationale lovgiver ved udøvelsen af sine beføjelser med rimelighed har kunnet gå ud fra, at den omtvistede lovgivning var nødvendig for gennemførelsen af nævnte formål.

20 Den i sagen omtvistede lovgivning kan på baggrund heraf ikke antages at være udtryk for indirekte forskelsbehandling i direktivets artikel 4, stk. 1's forstand.

21 Af det anførte følger, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at en national lovbestemt ordning som IOAW, hvorefter der kan tilkendes en ydelse svarende til eksistensminimum uden hensyn til eventuel formue, men på betingelse af, at den pågældende opfylder visse krav med hensyn til beskæftigelsesforløb og alder — ikke indebærer forskelsbehandling på grundlag af køn, selv om det forholder sig således, at langt flere mænd end kvinder herved undtages fra det formuekriterium, som den anden ordning, RWW, derimod indeholder, hvorved den er mindre fordelagtig, selv om der er tale om en ydelse af samme art, når den nationale lovgiver rimeligvis har kunnet gå ud fra, at den pågældende ordning var nødvendig for gennemførelsen af et socialpolitisk formål, der intet har med forskelsbehandling på grundlag af køn at gøre.

Sagens omkostninger

22 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 (Fjerde Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Raad van State, Nederlandene, ved kendelse af 14. december 1993, 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 skal fortolkes således, at en national lovbestemt ordning som IOAW — hvorefter der kan tilkendes en ydelse svarende til eksistensminimum uden hensyn til eventuel formue, men på betingelse af, at den pågældende opfylder visse krav med hensyn til beskæftigelsesforløb og alder — ikke indebærer forskelsbehandling på grundlag af køn, selv om det forholder sig således, at langt flere mænd end kvinder herved undtages fra det formuekriterium, som den anden ordning, RWW, derimod indeholder, hvorved den er mindre fordelagtig, selv om der er tale om en ydelse af samme art, når den nationale lovgiver rimeligvis har kunnet gå ud fra, at den pågældende ordning var nødvendig for gennemførelsen af et socialpolitisk formål, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn.

Kakouris Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. februar 1996.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Fjerde Afdeling