DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

1. marts 2011 *

I sag C-236/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Cour constitutionnelle (Belgien) ved afgørelse af 18. juni 2009, indgået til Domstolen den 29. juni 2009, i sagen:

Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL,

Yann van Vugt,

Charles Basselier

mod

Conseil des ministres,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot og A. Arabadjiev samt dommerne E. Juhász (refererende dommer), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, L. Bay Larsen, P. Lindh og T. von Danwitz,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. juni 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL, Yann van Vugt og Charles Basselier ved avocat F. Krenc

— Conseil des ministres ved avocat P. Slegers

— den belgiske regering ved L. Van den Broeck, som befuldmægtiget, bistået af avocat P. Slegers

— Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af B. Murray, BL

— den franske regering ved G. de Bergues og A. Czubinski, som befuldmægtigede

— den litauiske regering ved R. Mackevičienė, som befuldmægtiget

— den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved I. Rao, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Beard

— Rådet for Den Europæiske Union ved M. Veiga, F. Florindo Gijón og I. Šulce, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved M. Van Hoof og M. van Beek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. september 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 5, stk. 2, i 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, s. 37).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en tvist mellem Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL, Yann van Vugt og Charles Basselier og Kongeriget Belgiens ministerråd vedrørende ophævelse af lov af 21. december 2007 om ændring af lov af 10. maj 2007 om bekæmpelse af forskelsbehandling mellem kvinder og mænd for så vidt angår køn i forsikringsanliggender (*Moniteur belge* af 31.12.2007, s. 66175, herefter »lov af 21. december 2007«).

Retsforskrifter

EU-retten

3 Direktiv 2004/113 er vedtaget med hjemmel i artikel 13, stk. 1, EF. 1., 4., 5., 12., 15., 18. og 19. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»1) I henhold til EU-traktatens artikel 6 bygger Den Europæiske Union på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles, og den respekterer de grundlæggende rettigheder som generelle principper for fællesskabsretten, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [undertegnet i Rom den 4.11.1950], og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner.

[…]

4) Ligestilling mellem mænd og kvinder er et grundlæggende princip i Den Europæiske Union. Artikel 21 og 23 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) forbyder enhver forskelsbehandling på grund af køn og kræver, at der sikres ligestilling mellem mænd og kvinder på alle områder.

5) Det fremgår af artikel 2 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, at fremme af ligestilling er en af Fællesskabets væsentlige opgaver. Ligeledes kræves det i artikel 3, stk. 2, i traktaten, at Fællesskabet tilstræber at afskaffe uligheder og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder på alle indsatsområder.

[…]

12) Med henblik på at forebygge forskelsbehandling på grund af køn bør direktivet finde anvendelse på både direkte forskelsbehandling og indirekte forskelsbehandling. Der foreligger kun direkte forskelsbehandling, når en person på grund af køn behandles ringere end en anden person i en tilsvarende situation. Således vedrører f.eks. forskelle mellem mænd og kvinder i forbindelse med ydelse af sundhedspleje, som skyldes de fysiske forskelle mellem mænd og kvinder, ikke tilsvarende situationer og udgør derfor ikke forskelsbehandling.

[…]

15) Der findes allerede en række retsakter om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv. Direktivet bør derfor ikke finde anvendelse på dette område. Det samme gælder

selvstændig erhvervsvirksomhed, hvis den er omfattet af eksisterende juridiske instrumenter. Direktivet bør kun finde anvendelse på forsikringer og pensioner, der er private, frivillige og uafhængige af ansættelsesforholdet.

[…]

18) Anvendelse af kønsrelaterede aktuarmæssige faktorer er almindelig udbredt for så vidt angår forsikringsydelser og lignende finansielle tjenesteydelser. Anvendelse af køn som en aktuarmæssig faktor bør for at sikre ligebehandling af mænd og kvinder ikke medføre forskelle i enkeltpersoners præmier og ydelser. For at undgå en pludselig omlægning af markedet bør gennemførelsen af denne regel kun gælde for nye kontrakter, der er indgået efter datoen for gennemførelse af dette direktiv.

19) Visse risikokategorier kan variere mellem kønnene. I nogle tilfælde er køn én, men ikke nødvendigvis den eneste afgørende faktor i vurderingen af forsikrede risici. I forbindelse med kontrakter om forsikring af denne type risici kan medlemsstaterne beslutte at tillade undtagelser fra reglen om ikke-kønsrelaterede præmier og ydelser, så længe de kan sikre, at de underliggende aktuarmæssige og statistiske data, som beregningerne er baseret på, er pålidelige, ajourføres regelmæssigt og er tilgængelige for offentligheden. Undtagelser er kun tilladt, hvis den nationale lovgivning ikke allerede har anvendt den ikke-kønsrelaterede regel. Medlemsstaterne bør fem år efter gennemførelsen af dette direktiv undersøge begrundelsen for disse undtagelser på ny under hensyn til de seneste aktuarmæssige og statistiske data og en rapport fra Kommissionen tre år efter datoen for dette direktivs gennemførelse.«

4 Formålet med direktiv 2004/113 er defineret som følger i artikel 1:

»Formålet med dette direktiv er at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af køn i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser med henblik på gennemførelse i medlemsstaterne af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder.«

5 Direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»1. Når der i dette direktiv henvises til princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, betyder det, at

a) der ikke må finde nogen direkte forskelsbehandling sted på grund af køn, herunder ringere behandling af kvinder på grund af graviditet og moderskab

b) der ikke må finde nogen indirekte forskelsbehandling sted på grund af køn.«

6 Direktivets artikel 5 med overskriften »Aktuarmæssige faktorer« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne skal sikre, at anvendelse af køn som en faktor ved beregning af præmier og ydelser i forbindelse med forsikring og lignende finansielle ydelser i alle nye kontrakter, der senest er indgået efter den 21. december 2007, ikke fører til forskelle i enkeltpersoners præmier og ydelser.

2. Uanset stk. 1 kan medlemsstaterne inden den 21. december 2007 beslutte at tillade forholdsmæssigt afpassede forskelle i enkeltpersoners præmier og ydelser, hvis anvendelsen af køn er en afgørende faktor ved risikovurderingen, der er baseret på relevante og nøjagtige aktuarmæssige og statistiske data. De pågældende medlemsstater underretter Kommissionen og sikrer, at de nøjagtige data, der er relevante for anvendelse af køn som en afgørende aktuarmæssig faktor, indsamles, offentliggøres og ajourføres regelmæssigt. Disse medlemsstater tager deres beslutning op til revision fem år efter den 21. december 2007 på baggrund af den rapport fra Kommissionen, der er nævnt i artikel 16, og forelægger Kommissionen resultatet af denne fornyede gennemgang.

3. Under alle omstændigheder må omkostninger i forbindelse med graviditet og moderskab ikke føre til forskelle i enkeltpersoners præmier og ydelser.

Medlemsstaterne kan udskyde gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme denne bestemmelse, til senest to år efter den 21. december 2007. I så fald underretter de berørte medlemsstater straks Kommissionen herom.«

7 Direktivets artikel 16 med overskriften »Rapporter« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne meddeler senest den 21. december 2009 og herefter hvert femte år Kommissionen alle tilgængelige oplysninger om gennemførelsen af dette direktiv.

Kommissionen udarbejder en sammenfattende rapport, som omfatter en revision af medlemsstaternes nuværende praksis vedrørende artikel 5 med hensyn til anvendelse af køn som en faktor ved beregningen af præmier og ydelser. Den forelægger rapporten for Europa-Parlamentet og Rådet senest den 21. december 2010. Kommissionen skal om nødvendigt vedlægge sin rapport forslag til ændring af direktivet.

2. Kommissionens rapport skal tage hensyn til relevante interessenters synspunkter.«

8 I henhold til artikel 17, stk. 1, i direktiv 2004/113 skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 21. december 2007, og de skal straks meddele Kommissionen teksten til disse bestemmelser.

Nationale bestemmelser

9 I artikel 2 i lov af 21. december 2007 præciseres det, at bestemmelsen gennemfører direktiv 2004/113.

10 Lovens artikel 3 indeholder den bestemmelse, som er trådt i stedet for artikel 10 i lov af 10. maj 2007 om bekæmpelse af forskelsbehandling af kvinder og mænd, for så vidt angår køn i forsikringsanliggender.

11 Den nye artikel 10 i sidstnævnte lov har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Uanset artikel 8 kan der foretages en direkte forholdsmæssigt afpasset sondring på grundlag af køn med henblik på fastsættelsen af forsikringspræmier og -ydelser, når køn er en afgørende faktor ved risikovurderingen, der er baseret på relevante og nøjagtige aktuarmæssige og statistiske data.

Denne undtagelse finder kun anvendelse på livsforsikringer i henhold til artikel 97 i lov af 25. juni 1992 om aftaler om forsikringer på landjorden.

Stk. 2. Efter den 21. december 2007 kan omkostninger i forbindelse med graviditet og moderskab under ingen omstændigheder medføre forskelle i forsikringspræmier og -ydelser.

Stk. 3. Bank-, finans- og forsikringskommissionen indsamler de i stk. 1 omhandlede aktuarmæssige og statistiske data, varetager offentliggørelsen af disse senest den 20. juni 2008 og herefter af ajourførte data hvert andet år, samt offentliggør dem på sit websted. Disse data ajourføres hvert andet år.

Bank-, finans- og forsikringskommissionen har beføjelse til at kræve de til dette formål nødvendige data udleveret fra de relevante institutioner, virksomheder og personer. Bank-, Finans- og Forsikringskommissionen angiver, hvilke data der skal udleveres, på hvilken måde og i hvilken form.

Stk. 4. Bank-, finans- og forsikringskommissionen udleverer senest den 21. december 2009 de i henhold til denne artikel foreliggende data til Europa-Kommissionen og sender dataene til Europa-Kommissionen ved hver ajourføring af disse.

Stk. 5. De lovgivende forsamlinger evaluerer inden den 1. marts 2011 anvendelsen af denne artikel på baggrund af de i stk. 3 og 4 omhandlede data, Europa-Kommissionens rapport som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/113/EF samt situationen i de øvrige EU-medlemsstater.

Evalueringen finder sted på grundlag af en rapport, som et evalueringsudvalg fremlægger for de lovgivende forsamlinger hvert andet år.

Ved anordning vedtaget i Ministerrådet fastsætter kongen de nærmere regler om evalueringsudvalgets sammensætning og udnævnelse og rapportens form og indhold.

Udvalget rapporterer især om nærværende artikels konsekvenser for markedsforholdene samt behandler andre kriterier for opdeling end kønskriteriet.

Stk. 6. Nærværende bestemmelse finder ikke anvendelse på forsikringsaftaler, der er indgået inden for en supplerende socialsikringsordning. Disse kontrakter er udelukkende omfattet af artikel 12.«

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag ved Cour constitutionelle med påstand om ophævelse af lov af 21. december 2007, hvorved direktiv 2004/113 blev gennemført i belgisk ret.

13 Ifølge sagsøgerne er lov af 21. december 2007, hvorved den mulighed for undtagelse, der er foreskrevet i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/113, gennemføres, i strid med princippet om ligebehandling af mænd og kvinder.

14 Eftersom der i lov af 21. december 2007 er gjort brug af undtagelsesmuligheden i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/113, har Cour constitutionelle, idet den finder, at det søgsmål, som er indbragt for den, rejser spørgsmål om gyldigheden af en bestemmelse i et EU-direktiv, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 5, stk. 2, i […] direktiv 2004/113[…] […] forenelig med artikel 6, stk. 2, [EU] og mere specifikt med det princip om ligestilling og forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i denne bestemmelse?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er direktivets artikel 5, stk. 2, også uforenelig med artikel 6, stk. 2, [EU], hvis bestemmelsens anvendelsesområde begrænses til livsforsikringsaftaler?«

Om de præjudicielle spørgsmål

15 Med det første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/113 er gyldig under hensyn til princippet om ligebehandling af mænd og kvinder.

16 Artikel 6, stk. 2, EU, som den forelæggende ret har henvist til i de præjudicielle spørgsmål, og som er nævnt i første betragtning til direktiv 2004/113, bestemte, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten. Disse grundlæggende rettigheder er inkorporeret i chartret, som fra den 1. december 2009 har samme juridiske værdi som traktaterne.

17 I chartrets artikel 21 og 23 foreskrives, dels at enhver forskelsbehandling på grund af køn er forbudt, dels at der skal sikres ligestilling mellem kvinder og mænd på alle områder. Eftersom der i fjerde betragtning til direktiv 2004/113 udtrykkeligt henvises til disse artikler, skal gyldigheden af dette direktivets artikel 5, stk. 2, vurderes på baggrund af chartrets bestemmelser (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, Volker und Markus Schecke og Eifert, Sml. I, s. 11063, præmis 46).

18 Retten til ligebehandling af mænd og kvinder er omfattet af TEU-traktatens bestemmelser. For det første skal enhver medlemsstat i henhold til artikel 157, stk. 1, TEUF gennemføre princippet om lige løn til kvinder og mænd for samme arbejde eller arbejde af samme værdi. For det andet bestemmer artikel 19, stk. 1, TEUF, at Rådet efter Parlamentets godkendelse kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at

bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

19 Mens artikel 157, stk. 1, TEUF fastsætter princippet om ligebehandling af mænd og kvinder inden for et givent område, tillægger artikel 19, stk. 1, TEUF Rådet en bemyndigelse, der bl.a. skal udøves i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, andet afsnit, TEU, der bestemmer, at Unionen bekæmper social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder, og artikel 8, TEUF, hvorefter Unionen i alle sine aktiviteter skal tilstræbe at fjerne uligheder og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder.

20 Ved den gradvise gennemførelse af denne lighed er det EU-lovgiver, der — i lyset af den opgave, Unionen er pålagt i medfør artikel 3, stk. 3, andet afsnit, TEU og artikel 8 TEUF — bestemmer tidspunktet for, hvornår denne skal gribe ind under hensyn til udviklingen i de økonomiske og sociale forhold i Unionen.

21 Når det er besluttet, at der skal gribes ind, skal dette imidlertid ske konsekvent med henblik på opfyldelse af det tilstræbte mål, hvilket dog ikke udelukker, at der kan fastsættes overgangsperioder eller undtagelsesperioder med en begrænset rækkevidde.

22 Som anført i 18. betragtning til direktiv 2004/113, var anvendelse af kønsrelaterede aktuarmæssige faktorer almindeligt udbredt for så vidt angår forsikringsydelser på tidspunktet for vedtagelsen af direktivet.

23 EU-lovgiver kunne dermed frit med passende overgangsperioder gradvist gennemføre princippet om lighed mellem mænd og kvinder, nærmere bestemt ved anvendelse af reglen om ikke-kønsrelaterede præmier og ydelser.

24 Det er i denne sammenhæng, at EU-lovgiver i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/113 har bestemt, at de forskelle i præmier og ydelser, som følger af anvendelse af køn som en faktor ved beregningen heraf, skal afskaffes senest den 21. december 2007.

25 Som en fravigelse af den generelle regel om ikke-kønsrelaterede præmier og ydelser, der er indført ved artikel 5, stk. 1, forskrives det i artikel 5, stk. 2, at de medlemsstater, som endnu ikke anvendte reglen i deres nationale ret på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2004/113, inden den 21. december 2007 kunne beslutte at tillade forholdsmæssigt afpassede forskelle i enkeltpersoners præmier og ydelser, hvis anvendelsen af køn er en afgørende faktor ved risikovurderingen, der er baseret på relevante og nøjagtige aktuarmæssige og statistiske data.

26 I artikel 5, stk. 2, forskrives det desuden, at denne mulighed skal tages op til revision fem år efter den 21. december 2007 på baggrund af en rapport fra Kommissionen. Eftersom direktiv 2004/113 ikke indeholder nogen bestemmelse om, hvor længe det er muligt at anvende disse forskelle, kan de medlemsstater, som har benyttet sig af denne mulighed, tillade forsikringsgivere at anvende denne ulige behandling uden tidsbegrænsning.

27 Rådet har givet udtryk for tvivl om, hvorvidt de kvindelige og mandlige forsikringstageres situation kan anses for sammenlignelig for så vidt angår visse grene af privat

forsikring, henset til, at den teknik, som forsikringsgivere benytter til at klassificere risici i kategorier på grundlag af statistikker, kan indebære forskellige risikoniveauer for kvinder og mænd. Rådet har anført, at den løsning, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/113, udelukkende har til formål, at forskellige forhold ikke må behandles ensartet.

28 Ifølge Domstolens faste praksis indebærer det generelle ligebehandlingsprincip, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 23).

29 Det skal i denne forbindelse understreges, at situationers sammenlignelighed skal vurderes i lyset af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører den pågældende sondring (jf. i denne retning dommen i sagen Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., præmis 26). I den foreliggende sag blev denne sondring indført ved artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/113.

30 Det er ubestridt, at formålet med direktiv 2004/113 inden for sektoren for forsikringsydelser, således som det fremgår direktivets artikel 5, stk. 1, er, at reglen om ikke-kønsrelaterede præmier og ydelser skal anvendes. I 18. betragtning til direktivet er det udtrykkelig anført, at for at sikre ligebehandling af mænd og kvinder bør anvendelse af køn som en aktuarmæssig faktor ikke medføre forskelle i enkeltpersoners præmier og ydelser. I 19. betragtning til direktivet er det angivet, at medlemsstaterne som en »undtagelse« har mulighed for ikke at anvende reglen om ikke-kønsrelaterede præmier og ydelser. Direktiv 2004/113 er således baseret på en forudsætning om, at med

henblik på anvendelsen af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i chartrets artikel 21 og 23 er kvinders og mænds situationer, for så vidt angår forsikringspræmier og forsikringsydelser, som de har indgået en aftale om, sammenlignelige.

31 Under sådanne omstændigheder forligger der en risiko for, at den undtagelse til reglen om ligebehandling af mænd og kvinder, som foreskrives i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/113, tillades på ubestemt tid ved EU-retten.

32 En sådan bestemmelse, hvorefter de berørte medlemsstater uden tidsbegrænsning kan opretholde en undtagelse til reglen om ikke-kønsrelaterede præmier og ydelser, er i strid med virkeliggørelsen af det tilstræbte formål om ligebehandling af mænd og kvinder, som forfølges med direktiv 2004/113, og uforenelige med chartrets artikel 21 og 23.

33 Bestemmelsen skal følgelig anses for ugyldig efter udløbet af en passende overgangsperiode.

34 Under hensyn til det ovenfor anførte skal det første forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/113 er ugyldig med virkning fra den 21. december 2012.

35 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 5, stk. 2, i 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 er ugyldig med virkning fra den 21. december 2012.

Underskrifter