DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 1 mars 2011 *

I mål C-236/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Cour constitutionnelle (Belgien) genom beslut av den 18 juni 2009, som inkom till domstolen den 29 juni 2009, i målet

Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL,

Yann van Vugt,

Charles Basselier

mot

Conseil des ministres, meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot och A. Arabadjiev samt domarna E. Juhász (referent), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, L. Bay Larsen, P. Lindh och T. von Danwitz,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 juni 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL samt Yann van Vugt och Charles Basselier, genom F. Krenc, avocat,

— Conseil des ministres, genom P. Slegers, avocat,

— Belgiens regering, genom L. Van den Broeck, i egenskap av ombud, biträdd av P. Slegers, avocat,

— Irland, genom D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av B. Murray, BL,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues och A. Czubinski, båda i egenskap av ombud,

— Litauens regering, genom R. Mackevičienė, i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom I. Rao, i egenskap av ombud, biträdd av D. Beard, barrister,

— Europeiska unionens råd, genom M. Veiga, F. Florindo Gijón och I. Šulce, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. Van Hoof och M. van Beek, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 september 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 5.2 i rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (EUT L 373, s. 37).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL samt Yann van Vugt och Charles Basselier å ena sidan, och Conseil des ministres (Ministerrådet) i konungariket Belgien å andra sidan, angående upphävande av lag av den 21 december 2007 om ändring av lag av den 10 maj 2007 om bekämpning av diskriminering av kvinnor och män, vad gäller könstillhörighet i försäkringsfrågor (*Moniteur belge* av den 31 december 2007, s. 66175) (nedan kallad lagen av den 21 december 2007).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Direktiv 2004/113 antogs med stöd av artikel 13.1 EG. I skälen 1, 4, 5 12, 15, 18 och 19 i direktivet anges följande:

”1) Enligt artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen bygger unionen på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna, och unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [undertecknad i Rom den 4 november 1950] och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

…

4) Jämställdhet mellan kvinnor och män är en grundläggande princip för Europeiska unionen. Artiklarna 21 och 23 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förbjuder all könsdiskriminering och föreskriver att jämställdhet mellan kvinnor och män skall säkerställas på alla områden.

5) Enligt artikel 2 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen är det en av gemenskapens grundläggande uppgifter att främja sådan jämställdhet. I artikel 3.2 i fördraget föreskrivs också att gemenskapen i all verksamhet skall syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem.

…

12) För att förhindra diskriminering på grund av kön bör detta direktiv tillämpas på såväl direkt som indirekt diskriminering. Direkt diskriminering uppstår endast då en person på grund av kön behandlas sämre än en annan person i en jämförbar situation. Olika behandling av kvinnor och män när det gäller hälso- och sjukvård som grundar sig på fysiska skillnader mellan könen, till exempel, gäller inte jämförbara situationer och utgör därför inte diskriminering.

…

15) Det finns redan ett antal rättsliga instrument för genomförande av principen om likabehandling mellan kvinnor och män när det gäller frågor som rör arbetslivet. Detta direktiv bör därför inte gälla frågor som rör detta område. Samma princip

gäller för egenföretagande i den mån detta omfattas av befintliga rättsliga instrument. Direktivet bör endast gälla försäkringar och pensioner som är privata, frivilliga och åtskilda från anställningsförhållandet.

…

18) Användningen av könsspecifika försäkringstekniska faktorer är utbredd i samband med att försäkringstjänster och andra liknande finansiella tjänster tillhandahålls. För att säkra likabehandling av kvinnor och män bör användningen av kön som en försäkringsteknisk faktor inte leda till skillnader i enskildas premier och ersättningar. För att marknaden inte skall utsättas för alltför plötsliga förändringar bör genomförandet av denna regel endast gälla nya avtal som ingås efter utsatt tidsfrist för införlivande av detta direktiv.

19) Vissa riskkategorier kan variera mellan könen. I vissa fall är kön en men inte nödvändigtvis den enda avgörande faktorn vid bedömningen av de försäkrade riskerna. Beträffande avtal för försäkring av dessa risktyper får medlemsstaterna besluta att tillåta undantag från regeln om könsneutrala premier och ersättningar så länge de kan garantera att de bakomliggande försäkringstekniska och statistiska uppgifter som utgör grund för beräkningarna är tillförlitliga, regelbundet uppdateras och är tillgängliga för allmänheten. Undantag medges endast om den könsneutrala regeln inte redan tillämpas i den nationella lagstiftningen. Fem år efter införlivandet av detta direktiv bör medlemsstaterna på nytt granska motiveringen till dessa undantag med beaktande av de senaste försäkringstekniska och statistiska uppgifterna och en rapport från kommissionen tre år efter tidpunkten för införlivandet av detta direktiv."

4 Syftet med direktiv 2004/113 definieras på följande sätt i artikel 1:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa en ram för bekämpning av könsdiskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, för att i medlemsstaterna genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män.”

5 I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs följande:

”1. I detta direktiv skall principen om likabehandling av kvinnor och män innebära att

a) ingen direkt könsdiskriminering får förekomma, inklusive mindre förmånlig behandling av kvinnor på grund av graviditet och moderskap,

b) ingen indirekt könsdiskriminering får förekomma.”

6 I artikel 5 i direktivet, med rubriken ”Försäkringstekniska faktorer”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall se till att i alla nya kontrakt som ingås senast efter den 21 december 2007, användningen av kön som en faktor vid beräkningen av premier och ersättningar i samband med försäkringar och därmed sammanhängande finansiella tjänster inte resulterar i att skillnader uppstår i enskilda personers premier och ersättningar.

2. Trots vad som anges i punkt 1, får medlemsstaterna besluta att före den 21 december 2007 tillåta proportionerliga skillnader i enskilda personers premier och ersättningar om användningen av kön är en avgörande faktor vid en riskbedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter. Berörda medlemsstater skall underrätta kommissionen och se till att korrekta uppgifter som är relevanta för användningen av kön som en avgörande försäkringsteknisk faktor sammanställs, offentliggörs och regelbundet uppdateras. Dessa medlemsstater skall se över sitt beslut fem år efter den 21 december 2007 med beaktande av den rapport från kommissionen som nämns i artikel 16, och skall översända resultaten av denna översyn till kommissionen.

3. Kostnader som har samband med graviditet och moderskap skall i inget fall leda till skillnader i enskilda personers premier och ersättningar.

Medlemsstaterna får skjuta upp genomförandet av de åtgärder som krävs för att följa denna punkt i högst två år efter den 21 december 2007. I sådana fall skall den berörda medlemsstaten omedelbart underrätta kommissionen."

7 I artikel 16 i samma direktiv, med rubriken "Rapporter", föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall senast den 21 december 2009, och därefter vart femte år, till kommissionen lämna över all tillgänglig information om tillämpningen av detta direktiv.

Kommissionen skall utarbeta en sammanfattande rapport som skall innefatta en översikt över medlemsstaternas nuvarande förfaranden med avseende på artikel 4 när det gäller kön som en faktor vid beräkningen av premier och ersättningar. Den skall lägga fram denna rapport för Europaparlamentet och rådet senast den 21 december 2010. Vid behov skall kommissionen till sin rapport foga förslag till ändring av direktivet.

2. Kommissionen skall i sin rapport ta hänsyn till synpunkter från berörda intressenter."

8 Enligt artikel 17.1 i direktiv 2004/113 ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 21 december 2007, och de ska genast överlämna texterna till dessa bestämmelser till kommissionen.

Nationell rätt

9 I artikel 2 i lagen av den 21 december 2007 föreskrivs att direktiv 2004/113 ska införlivas genom densamma.

10 Artikel 3 i denna lag innehåller den bestämmelse som ersätter artikel 10 i lag av den 10 maj 2007 om bekämpning av diskriminering av kvinnor och män, vad gäller könstillhörighet i försäkringsfrågor.

11 Den nya artikeln 10 i lag av den 10 maj 2007 fick följande lydelse:

”1. Med avvikelse från artikel 8 kan vid bestämmandet av försäkringspremier och försäkringsersättningar en direkt proportionerlig skillnad som grundar sig på könstillhörighet tillåtas om kön är en avgörande faktor vid riskbedömningen på grundval av relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter.

Detta undantag är endast tillämpligt på livförsäkringsavtal i den mening som avses i artikel 97 i lagen av den 25 juni 1992 om försäkringsavtal.

2. Från och med den 21 december 2007 ska kostnader som har samband med graviditet och moderskap i inget fall leda till skillnader i enskilda personers premier och ersättningar.

3. Kommittén för bank-, finans- och försäkringsväsendet ska sammanställa de försäkringstekniska och statistiska uppgifter som avses i första punkten, och offentliggöra dem senast den 20 juni 2008 samt därefter offentliggöra de uppdaterade uppgifterna på sin webbplats. Dessa uppgifter ska uppdateras vartannat år.

Kommittén för bank-, finans- och försäkringsväsendet bemyndigas att kräva att de berörda institutionerna, företagen eller personerna inger de uppgifter som är nödvändiga för detta ändamål. Kommittén kan precisera vilka uppgifter som ska inges, på vilket sätt och i vilken form.

4. Kommittén för bank-, finans- och försäkringsväsendet ska senast den 21 december 2009 tillhandahålla Europeiska kommissionen de uppgifter den förfogar över med stöd av denna artikel. Kommittén ska vidarebefordra dessa uppgifter till Europeiska kommissionen varje gång uppgifterna uppdateras.

5. De lagstiftande kamrarna ska före den 1 mars 2011 utvärdera tillämpningen av denna artikel på grundval av de uppgifter som avses i 3 och 4 §§ i Europeiska kommissionens rapport enligt artikel 16 i direktiv 2004/113/EG samt situationen i de andra medlemsstaterna i Europeiska unionen.

Denna utvärdering ska ske på grundval av en rapport som en utvärderingskommitté ska presentera för de lagstiftande kamrarna.

Konungen fastställer genom beslut i Ministerrådet mer detaljerade föreskrifter gällande utvärderingskommitténs sammansättning och utnämning samt rapportens utformning och innehåll.

Utvärderingskommittén ska särskilt utvärdera denna artikels inverkan på marknaden och ska även pröva andra uppdelningskriterier än de relaterade till kön.

6. Denna bestämmelse är inte tillämplig på livförsäkringsavtal som ingåtts inom ramen för ett kompletterande socialförsäkringssystem. Sådana avtal regleras enbart av bestämmelserna i artikel 12.”

Målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågorna

12 Sökandena i målet vid den nationella domstolen ansökte vid Cour constitutionnelle (den belgiska författningsdomstolen) om upphävande av lagen av den 21 december 2007 varigenom direktiv 2004/113 införlivas i belgisk rätt.

13 Sökandena anser att lagen av den 21 december 2007, varigenom den möjlighet till undantag som föreskrivs i artikel 5.2 i direktiv 2004/113 genomförs, strider mot principen om likabehandling av kvinnor och män.

14 Eftersom möjligheten att tillämpa det undantag som föreskrivs i artikel 5.2 i direktiv 2004/113 har utnyttjats i lagen av den 21 december 2007, har Cour constitutionnelle, som anser att den ansökan som den har att avgöra ger upphov till frågan om giltigheten av en bestämmelse i ett unionsdirektiv, beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Är artikel 5.2 i … direktiv 2004/113 … förenlig med artikel 6.2 [EU] och i synnerhet med principen om jämställdhet och icke-diskriminering såsom den anges i denna bestämmelse?

2) För det fall den första frågan besvaras nekande, står artikel 5.2 i direktivet i strid med artikel 6.2 [EU] även om den enbart är tillämplig på livförsäkringsavtal?”

Prövning av tolkningsfrågorna

15 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.2 i direktiv 2004/113 är giltig med hänsyn till principen om likabehandling av kvinnor och män.

16 I artikel 6.2 EU, som den nationella domstolen har hänvisat till i sina frågor och som nämns i skäl 1 i direktiv 2004/113, föreskrevs att unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten ska respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. De grundläggande rättigheterna har införlivats i stadgan, som från och med den 1 december 2009 har samma rättsliga värde som fördragen.

17 I artiklarna 21 och 23 i stadgan föreskrivs dels att all diskriminering på grund av kön är förbjuden, dels att jämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden. Eftersom det i skäl 4 i direktiv 2004/113 uttryckligen hänvisas till dessa artiklar ska giltigheten av artikel 5.2 i direktivet bedömas med beaktande av bestämmelserna i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2010 i de förenade målen C-92/09 och C-93/09, Volker und Markus Schecke och Eifert, REU 2010, s. I-11063, punkt 46).

18 Det finns bestämmelser om rätten till likabehandling av kvinnor och män i EUF-fördraget. Enligt artikel 157.1 FEUF ska varje medlemsstat säkerställa att principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tillämpas. Det föreskrivs vidare i artikel 19.1 FEUF att rådet, efter Europaparlamentets godkännande, kan vidta

lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

19 I artikel 157.1 FEUF fastställs principen om likabehandling av kvinnor och män avseende ett visst område. Genom artikel 19.1 FEUF ges rådet ett bemyndigande som det ska utöva i enlighet med bland annat artikel 3.3 andra stycket FEU, i vilken föreskrivs att unionen ska bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter, och artikel 8 FEUF, i vilken föreskrivs att unionen i all sin verksamhet ska syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och främja jämställdhet mellan dem.

20 Under det gradvisa uppnåendet av jämställdhet är det unionslagstiftaren som, med beaktande av den uppgift som unionen anförtros genom artikel 3.3 andra stycket FEU och artikel 8 FEUF, bestämmer vid vilken tidpunkt denne ska ingripa med hänsyn till utvecklingen av de ekonomiska och sociala förhållandena i unionen.

21 När unionslagstiftaren har beslutat sig för att ingripa måste dock ingripandet på ett konsekvent sätt leda till det eftersträvade målet, vilket inte utesluter möjligheten att föreskriva övergångsperioder eller undantag som är begränsade till sin räckvidd.

22 Såsom anges i skäl 18 i direktiv 2004/113 var användningen av könsspecifika försäkringstekniska faktorer utbredd i samband med tillhandahållande av försäkringstjänster vid den tidpunkt då direktivet antogs.

23 Det stod följaktligen unionslagstiftaren fritt att med lämpliga övergångsperioder gradvis genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män, och särskilt regeln om könsneutrala premier och ersättningar.

24 Det är därför som unionslagstiftaren i artikel 5.1 i direktiv 2004/113 har föreskrivit att skillnader i premier och ersättningar som är följden av att kön används som en faktor vid beräkningen inte får förekomma efter den 21 december 2007.

25 Som undantag till huvudregeln om könsneutrala premier och ersättningar i artikel 5.1, föreskrivs det i punkten 2 i samma artikel en möjlighet för de medlemsstater som inte redan tillämpade denna regel i sin nationella rätt vid den tidpunkt då direktiv 2004/113 antogs, att före den 21 december 2007 besluta om att tillåta proportionerliga skillnader i enskilda personers premier och ersättningar om användningen av kön är en avgörande faktor vid en riskbedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter.

26 I samma punkt föreskrivs att denna möjlighet ska ses över fem år efter den 21 december 2007, med beaktande av en rapport från kommissionen. I direktiv 2004/113 finns dock inte någon bestämmelse som reglerar hur länge dessa skillnader får tillämpas och det är därför tillåtet för de medlemsstater som har använt sig av möjligheten att låta försäkringsgivarna tillämpa denna särbehandling utan tidsbegränsning.

27 Rådet har uttryckt tvivel om huruvida kvinnliga och manliga försäkringstagares situationer kan anses vara jämförbara när det gäller vissa privata försäkringar, eftersom

nivån på de försäkrade riskerna kan skilja sig åt mellan kvinnor och män med hänsyn till att den teknik som försäkringsgivarna använder sig av innebär att riskerna klassificeras i kategorier på grundval av statistik. Rådet har hävdat att med den möjlighet som föreskrivs i artikel 5.2 i direktiv 2004/113 eftersträvas endast att olika situationer inte får behandlas lika.

28 Enligt domstolens fasta praxis innebär likabehandlingsprincipen att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se dom av den 16 december 2008 i mål C-127/07, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., REG 2008, s. I-9895, punkt 23).

29 Jämförbarheten i situationerna ska bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt genom vilken den ifrågavarande skillnaden i behandling införs (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., punkt 26). I förevarande fall införs denna skillnad genom artikel 5.2 i direktiv 2004/113.

30 Det mål som eftersträvas med direktiv 2004/113 avseende försäkringstjänster är, såsom framgår av artikel 5.1 i detsamma, att regeln om könsneutrala premier och ersättningar ska tillämpas. I skäl 18 i direktivet anges uttryckligen att för att säkra likabehandling av kvinnor och män bör användningen av kön som en försäkringsteknisk faktor inte leda till skillnader i enskildas premier och ersättningar. I skäl 19 i direktivet anges att medlemsstaterna har möjlighet att som ett ”undantag” underlåta att tillämpa regeln om könsneutrala premier och ersättningar. Direktiv 2004/113 utgår således

från att kvinnors respektive mäns situationer, när det gäller försäkringspremier och försäkringsersättningar som de har tecknat, är jämförbara vid tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män i artiklarna 21 och 23 i stadgan.

31 Det föreligger under dessa omständigheter en risk för att det undantag med avseende på likabehandling av kvinnor och män som föreskrivs i artikel 5.2 i direktiv 2004/113 tillåts på obestämd tid i unionsrätten.

32 En sådan bestämmelse, enligt vilken det är tillåtet för de berörda medlemsstaterna att utan tidsbegränsning bibehålla ett undantag från regeln om könsneutrala premier och ersättningar, är oförenlig med uppnåendet av det mål om likabehandling av kvinnor och män som eftersträvas i direktiv 2004/113, och med artiklarna 21 och 23 i stadgan.

33 Bestämmelsen ska följaktligen anses vara ogiltig efter utgången av en lämplig övergångsperiod.

34 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 5.2 i direktiv 2004/113 är ogiltig med verkan från och med den 21 december 2012.

35 Med hänsyn till detta svar saknas det anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

36 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 5.2 i rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster är ogiltig, med verkan från och med den 21 december 2012.

Underskrifter