FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 23. november 1995 *

A — Indledning

1. Nærværende præjudicielle sag er blevet forelagt af Raad van State, Nederlandene. De præjudicielle spørgsmål angår anvendelsen og fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring [1]. Bestemmelsen er en tydeliggørelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af køn. Den præjudicielle forelæggelse skal give den forelæggende ret mulighed for at vurdere lovligheden af betingelserne for visse sociale sikringsordninger. Materielt befinder de relevante ydelser sig i grænseområdet mellem social sikring og bistandshjælp.

2. Tvisten i hovedsagen opstod i anledning af to forvaltningsafgørelser vedrørende ydelser under arbejdsløshed, som C. B. Laperre (herefter »appellanten«) havde ansøgt om. Indtil den 1. juni 1989 oppebar hun ydelser i henhold til Rijsgroepsregeling werklose werknemers (national ordning for arbejdsløse arbejdstagere, herefter »RWW«). Disse ydelser blev indstillet, fordi appellantens formue oversteg det ifølge loven tilladte maksimumsbeløb.

3. Appellanten blev meddelt afslag på sin ansøgning om ydelser i henhold til Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklose werknemers (lov om ydelser til ældre eller delvis uarbejdsdygtige arbejdsløse arbejdstagere, herefter »IOAW«), med den begrundelse, at hun ikke opfyldte betingelserne i lovens artikel 2, stk. 1, litra a).

4. Begge forvaltningsafgørelser blev stadfæstet af Bestuurscommissie beroepszaken in de provincie Zuid-Holland, herefter »appelindstævnte«).

5. Appellanten har under ankesagen gjort gældende, at IOAW's betingelser med hensyn til tidligere beskæftigelse, sammenholdt

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets direktiv af 19.12.1978 (EFT 1979 L 6, s. 24).

med aldersbetingelsen, indebærer en indirekte forskelsbehandling af kvinder, idet kvinder langt sjældnere end mænd kan opfylde disse betingelser. Derfor bør betingelser med hensyn til formue [2], som fører til, at RWW-ydelsen indstilles, ikke finde anvendelse i forhold til kvinder, der er fyldt 50 år, og artikel 2, stk. 1, litra a), i IOAW er uanvendelig.

6. De pågældende bistandsordninger er indbyrdes subsidiære. Fælles for dem er, at de sikrer en indkomst svarende til eksistensminimum. RWW, der er udstedt i henhold til Algemene Bijstandswet (lov om almindelig bistandshjælp, herefter »ABW«), giver hjemmel for, at der ydes understøttelse til arbejdsløse arbejdstagere på vilkår, der i det væsentlige svarer til bistandsydelser i henhold til ABW. Såfremt ansøgeren har formue over en vis størrelse, og således råder over tilstrækkelige midler til at sikre sit underhold, er den pågældende ikke berettiget til ydelsen. Til forskel fra en ren bistandsydelse i henhold til ABW, skal denne ordning motivere den pågældende til at blive selvforsørgende, idet det f.eks. kræves, at ydelsesmodtageren skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

2 — Betingelserne med hensyn til formue fremgår af artikel 7, stk. 1, litra b), i Algemene Bijstandswet (almindelig bistandslov, herefter »ABW«), der indeholder hjemmelen for RWW.

7. IOAW-ordningen er til forskel herfra udformet med henblik på en bestemt personkreds, og betingelserne for at oppebære denne ydelse er til dels strengere. IOAW-ordningen er speciel i forhold til RWW-ordningen. I henseende til formuekriteriet er IOAW-ordningen mindre streng, da formue ikke er til hinder for denne ydelse.

8. Kredsen af berettigede ifølge IOAW består af ældre arbejdstagere, der er blevet arbejdsløse, samt af delvis uarbejdsdygtige arbejdsløse arbejdstagere. Som betingelse for at være berettiget til en IOAW-ydelse kræves det, at retten til ydelser i henhold til Werkloosheidswet (lov om arbejdsløshed, herefter »WW«) er udtømt. Ydelsen kan således tildeles langtidsarbejdsløse, der som følge af alder eller delvis uarbejdsdygtighed vil møde særlige vanskeligheder i forbindelse med en reintegration på arbejdsmarkedet. IOAW-ydelserne er en overgangsordning for denne personkreds for tiden indtil pensionsalderen.

9. Betingelserne for ydelser ifølge IOAW er mere fordelagtige end betingelserne ifølge RWW, idet formuekriteriet ikke kræves opfyldt, hvilket skyldes, at ordningen har til formål at beskytte berettigede mod at skulle

opbruge en formue, som er sparet op gennem hele det erhvervsaktive liv, i betragtning af deres meget ringe udsigt til at kunne genetablere en formue ved hjælp af lønnet erhvervsmæssig beskæftigelse.

10. En person, der er omfattet af denne lov, skal ikke kunne tvinges til »at spise mursten«, før han kan opnå en bistandsydelse fra staten.

11. Den nationale ret har forelagt Domstolen 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*? [3]

12. For at fastlægge rækkevidden af det første spørgsmål har Domstolen stillet den nederlandske regering og Kommissionen følgende spørgsmål:

I hvilket omfang er en eventuel indirekte forskelsbehandling i henhold til IOAW-ordningen afhængig af en ordning som ABW og RWW?

3 — Mine fremhævelser; den tyske oversættelse af de præjudicielle spørgsmål afviger lidt fra de i EFT C 59 af 26.2.1994, s. 9, offentliggjorte spørgsmål.

13. Jeg vil i det følgende behandle de fremkomne synspunkter.

B — Vurdering

14. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om betingelserne for at oppebære en IOAW-ydelse er udformet således, at de udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7.

15. Den forelæggende ret har med hensyn til faktum for så vidt angår kredsen af berettigede ifølge IOAW oplyst, at det af statistiske oplysninger fra Centraal Bureau voor de Statistiek fremgår, at langt flere mænd end kvinder i 1989 oppebar ydelser i henhold til IOAW. Retten udleder heraf, at langt flere mænd end kvinder opfyldte de i IOAW's artikel 2, stk. 1, litra a), indeholdte betingelser med hensyn til — kort sagt — beskæftigelsesforløb og alder.

16. Det bemærkes for det første, at nærværende sag er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 79/7.

I direktivets artikel 2 er dets personelle anvendelsesområde defineret som »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 alderdoms- eller invalidepension«. Når henses til at appellanten tidligere oppebar en ydelse ifølge RWW, må det, da andet ikke er oplyst, lægges til grund, at hun som arbejdssøgende tilhører den erhvervsaktive befolkning i direktivets forstand.

17. Direktivets materielle anvendelsesområde er defineret i artikel 3. Ifølge stk. 1, litra a), finder direktivet bl.a. anvendelse på lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod risikoen for arbejdsløshed, og ifølge stk. 1, litra b), på bestemmelser om social bistand, i det omfang disse er bestemt til at supplere eller træde i stedet for de i litra a) omhandlede ordninger. Ydelser ifølge IOAW er åbenbart ydelser ved arbejdsløshed. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorledes ydelser i henhold til IOAW skal betragtes i henseende til forordning (EØF) nr. 1408/71 [4], har Domstolen allerede fastslået, at ydelserne

4 — Konsolideret udgave af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT C 325 af 10.12.1992, s. 1).

umiddelbart vedrører risikoen for arbejdsløshed [5]. Uanset spørgsmålet om den retlige karakter af ydelser i henhold til IOAW, dvs. om de må anses som social sikring eller bistandshjælp, er IOAW-ydelser under alle omstændigheder omfattet af direktivets artikel 3, stk. 1, litra b), idet de udgør en omfattende sikringsordning i tilslutning til WW. Denne betragtning gælder ligeledes ydelser ifølge RWW, der — som subsidiære i forhold til IOAW-ydelser — skal sikre arbejdsløse arbejdstagere et eksistensminimum.

18. Forbuddet for forskelsbehandling i direktivets artikel 4, stk. 1, er sålydende:

»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 ...«

19. Ifølge Domstolens faste praksis [6] foreligger der indirekte forskelsbehandling i strid med direktivets artikel 4, stk. 1, når en national bestemmelse — 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 [7].

20. Om en bestemmelse, der objektivt set medfører indirekte forskelsbehandling, er begrundet, skal således indgå i en vurdering af forskelsbehandling. Den foreliggende rets andet spørgsmål angår direkte vurderingen af dette kriterium.

21. Der opstår for det første spørgsmål om, hvorvidt de pågældende ydelser er udformet således, at det er udtryk for en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn. En sådan forskelsbehandling kunne enten følge af, hvorledes kredsen af ydelsesberettigede er defineret i artikel 2, stk. 1, litra a), i IOAW, eller eventuelt af at der findes to ordninger, RWW og IOAW, hvis betingelser er forskellige. Det var dette aspekt, Domstolens spørgsmål til den nederlandske regering og Kommissionen, angik.

5 — Dom af 2.8.1993, sag C-66/92, Acciardi, Sml. I, s. 4567, præmis 17.

6 — Jf. f.eks. dom af 7.5.1991, sag C-229/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2205, præmis 13, og af 24.2.1994, sag C-343/92, Roks m.fl., Sml. I, s. 571, præmis 33.

7 — Jf. sag C-343/92, a.st., præmis 33.

22. Jeg vil først gennemgå betingelserne for IOAW-ydelser ifølge artikel 2, stk. 1, litra a), i IOAW. Det skal undersøges, om bestemmelsens ordlyd, selv om den er kønsneutral, typisk kun omfatter ét køn, hvorved den får en særlig virkning for den berørte persongruppe.

23. Berettiget til ydelser ifølge artikel 2, stk. 1, litra a), i IOAW, er en person, der

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 WW, i det omfang, denne finder anvendelse, har modtaget en ydelse til dækning af løntab og herefter en fortsat ydelse i henhold til samme lov.

24. Indledningsvis bemærkes, at krav med hensyn til tidligere beskæftigelse under en eller anden form ikke ses at indebære forskelsbehandling, selv om det tidligere forholdt sig således, at væsentlig flere mænd end kvinder var aktive på arbejdsmarkedet, da en garantiydelse i tilfælde af arbejdsløshed nødvendigvis må forbindes med erhvervsbeskæftigelse [8]. Artikel 2, stk. 1, litra a), nr. 1 og 2, i IOAW, indeholder kønsneutrale aldersgrænser. Heller ikke i artikel 2, stk. 1, litra a), nr. 3, sondres der indirekte på grundlag af køn. Herefter kræves, at retten til ydelser i henhold til WW skal være udtømt, inden der opnås ret til ydelser ifølge IOAW. Kun kriteriet »i hele den periode, hvor ydelserne kan udbetales« kunne volde problemer.

25. På grundlag af de oplysninger, som den forelæggende ret og de interesserede parter har fremlagt, kan det ikke med sikkerhed fastslås, hvilken betydning begrebet har i national ret. Det forekommer mig utvivlsomt, at det herefter kræves, at den pågældende skal have været berettiget til ydelser ifølge WW. Ydelsernes varighed og størrelse — såvel til dækning af løntab som den fortsatte ydelse — afhænger af den forudgående erhvervsbeskæftigelse.

8 — Jeg er opmærksom på, at ydelser til unge arbejdsløse ikke nødvendigvis er betinget af krav om forudgående beskæftigelse, men at det efter omstændighederne kan være tilstrækkeligt at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. De ydelser, som nærværende sag angår, vedrører imidlertid ikke sådanne tilfælde.

26. *Kommissionen* har anført, at der ydes løntabsdækning i mindst seks måneder (artikel 43, stk. 1). Dette tidsrum kan imidlertid forlænges for hver femårsperiode, den berettigede har haft beskæftigelse. Den maksimale ydelsesperiode er fem år for personer, der har haft beskæftigelse i fyrre år eller derover (artikel 43, stk. 2). I tilslutning til løntabsdækningen ydes der uanset den tidligere beskæftigelses varighed en »fortsat ydelse« gennem et år [9].

27. Spørgsmålet er herefter, om kriteriet »i hele den periode, hvor ydelserne kan udbetales« betyder, at den pågældende blot skal have haft krav på en WW-ydelse, der nu er udtømt, eller om det kræves, at den pågældende skal være berettiget til den maksimale ydelsesperiode, for at været berettiget til IOAW-ydelser.

28. Denne sondring er afgørende, fordi betingelsen om, at den pågældende tidligere skal have været berettiget til en ydelse — om end kun for minimumsperioden — efter min opfattelse ikke volder problemer i henseende til spørgsmålet om kønsdiskriminering. Kravet om forudgående erhvervsbeskæftigelse som sådan er — som allerede antydet — ikke afgørende. Det forholder sig principielt anderledes, såfremt det kræves, at den maksimale ydelsesperiode for en WW-ydelse skal være udtømt. Erfaringsmæssigt er kvinders beskæftigelsesforløb præget af betydeligt flere afbrydelser end mænds som følge af familiemæssige forpligtelser. Såfremt kriteriet »hele den periode, hvor ydelserne kan udbetales« indebærer et krav om mere eller mindre uafbrudt erhvervsbeskæftigelse, navnlig i alderen fra ca. 20-45 år, ville dette afgjort diskriminere kvinder.

29. Der er en vis sandsynlighed for, at der stilles krav om erhvervsbeskæftigelse gennem et betydeligt åremål, før der opnås ret til IOAW-ydelser. I forelæggelseskendelsen tales om arbejdsindtægt »i længere tid« [10]. I den nederlandske regerings indlæg og i regeringens svar på Domstolens spørgsmål henvises flere gange til erhvervsbeskæftigelsens *lange varighed* [11], som værende karakteristisk for retten til en IOAW-ydelse.

30. Således som sagen foreligger oplyst for Domstolen er der imidlertid ikke sikkert grundlag for at antage, at betingelsen om

9 — Jf. Kommissionens indlæg, s. 4.

10 — Jf. den originale forelæggelseskendelse, s. 7: »geruime tijd een inkomen uit arbeid«.

11 — Jf. Kommissionens indlæg, original s. 6: »werknemers die geruime tijd een inkomen uit arbeid hebben; s. 7:«werknemers die lange tijd hebben gewerkt«; s. 9: »werknemers die ... lange tijd gewerkt«. Den nederlandske regerings svar, s. 2: »... die een aanmerkelijk arbeidsverleden hebben ...«.

beskæftigelsesforløb er diskriminerende [12]. Dette er et fortolkningsproblem vedrørende national ret eller med hensyn til sagens faktum, som det i sidste ende tilkommer den nationale ret at afgøre.

31. Da det ikke umiddelbart kan afgøres, hvilken betydning der skal tillægges kriteriet »i hele den periode, hvor ydelserne kan udbetales«, vil jeg i min videre gennemgang lægge til grund, at denne betingelse med hensyn til IOAW-ydelser er diskriminerende.

32. Som en anden mulig kilde til forskelsbehandling vil jeg herefter se på, hvilken betydning det har, at der findes to ordninger, nemlig RWW og IOAW. Ifølge appellanten synes der at ligge en forskelsbehandling i den indbyrdes afhængighed mellem ordningerne, hvorved henvises til, at hun i hovedsagen har gjort gældende, at formuekriteriet i ABW ikke bør tages i betragtning for så vidt angår kvinder over 50 år, *samt* at artikel 2, stk. 1, litra a), i IOAW ikke kan være bindende.

33. Den forelæggende ret synes ikke helt at afvise denne tankegang, eftersom den har valgt RWW som referenceordning for sit spørgsmål om betingelserne for IOAW-ydelser.

34. Dette er baggrunden for Domstolens spørgsmål til den nederlandske regering og Kommissionen om, hvorvidt den omstændighed, at de to ordninger findes sideløbende, kunne medføre en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn.

35. *Den nederlandske regering*, der ikke i sit skriftlige indlæg tog stilling til spørgsmålet om forskelsbehandling, har i sit svar på Domstolens spørgsmål givet udtryk for følgende synspunkt.

36. Regeringen betegner forholdet mellem IOAW, RWW og ABW som subsidiært. Kun personer, der ikke er berettigede til »prioriterede« IOAW-ydelser, er berettigede til ydelser i henhold til RWW. På tilsvarende måde har kun personer, som ikke er berettigede til prioriterede RWW-ydelser, ret til ydelser i henhold til ABW. Betingelserne for IOAW-ydelser er ikke kønsdiskriminerende. En person, der ikke opfylder disse betingelser, er omfattet af RWW eller ABW. Den omstændighed, at der findes subsidiære ydelsesordninger i henhold til RWW og ABW, kan

12 — Den omstændighed, at en arbejdstager i alderen 50-57,5 år, som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a), nr. 2, i IOAW, kun yderst sjældent kan påberåbe sig 40 års erhvervsbeskæftigelse, taler imod, at udtrykket »i hele den periode, hvor ydelserne kan udbetales« i artikel 2, stk. 1, litra a), nr. 3, i IOAW, forudsætter den maksimale ydelsesperiode ifølge WW.

imidlertid ikke medføre, at betingelserne for at opnå ydelser ifølge IOAW må anses for indirekte forskelsbehandling. Dette fremgår klart, såfremt man tænker sig, at der hverken fandtes RWW- eller ABW-ydelser. Såfremt en IOAW-ydelse under disse forudsætninger blev afslået, kunne der ikke gøres krav gældende på en anden ydelse. Afgørende ville i så fald alene være, om afslaget eventuelt kunne være indirekte diskriminerende.

37. Den nederlandske regering forstår Domstolens spørgsmål således, at Domstolen ønsker en forklaring på, hvorfor det i praksis forholder sig således, at langt flere mænd end kvinder var berettigede til IOAW-ydelser, mens kvinder hyppigere er omfattet af RWW. Den nederlandske regering angiver *to grunde* som forklaring på dette fænomen. For det første ligger det i definitionen af betingelserne for ydelsen, der dels afhænger af tidligere erhvervsbeskæftigelse, dels af et utilstrækkeligt indkomstniveau. I den aldersklasse, de ydelsesberettigede tilhører, er det en social realitet, at langt flere mænd har haft erhvervsbeskæftigelse gennem hele livet, mens dette normalt ikke er tilfældet for kvinder. For så vidt angår indkomsten må der tages hensyn til, at der for gifte personers vedkommende tages hensyn til begge ægtefællers indkomst, således at et ægtepar normalt ikke er berettiget til IOAW-ydelser, hvis ægtemanden har en indkomst. Denne betragtning gælder i øvrigt også for RWW-ydelser, hvilket — for så vidt angår den sociale struktur — bevirker, at relativt flere kvinder end mænd ikke er berettigede til RWW-ydelser.

38. For det andet skyldes den tilsyneladende overrepræsentation af mænd blandt de ydelsesberettigede i henhold til IOAW, ifølge den nederlandske regering, den statiske metode, der anvendes til indsamling af data. Såfremt et ægtepar er berettiget til en IOAW-ydelse, figurerer den person, der har gjort kravet gældende, i statistikkerne, og det er som regel manden. Den nederlandske regering ønsker imidlertid i denne forbindelse at understrege, at når et ægtepar er berettiget til IOAW-ydelser, har ægtefællerne krav på »hver sin del« af ydelsen.

39. *Kommissionens* svar på Domstolens spørgsmål kan gengives således:

Kommissionen betoner for det første, at der kun kan være tale om en indirekte forskelsbehandling, såfremt *forholdsvis* betydeligt færre kvinder end mænd er berettigede til

IOAW-ydelser. For at kunne besvare Domstolens spørgsmål, må der sondres imellem det tilfælde, at de lovbestemte ordninger anvendes *parallelt* eller *successivt*.

I det første tilfælde medfører de to ordninger ikke en indirekte forskelsbehandling. Dette er tilfældet i hovedsagen. Personer, der ikke kan komme i betragtning med hensyn til en IOAW-ydelse, kan »falde tilbage« på de subsidiære ordninger i henhold til RWW og ABW. I dette tilfælde skal det blot undersøges, om betingelserne for IOAW-ydelser er udformet på en ikke diskriminerende måde.

Såfremt ordningerne anvendes successivt, kunne den indbyrdes afhængighed medføre, at forskelsbehandling i relation til den senest anvendte ordning direkte skyldtes diskriminerende elementer i den forudgående ordning. I hovedsagen optræder IOAW i forlængelse af WW, således at den berettigede kun kan gøre krav gældende på IOAW-ydelser, såfremt den pågældende forinden har været berettiget til ydelser i henhold til WW. Hvis man — i modsætning til Kommissionen — antager, at kravet om forudgående erhvervsbeskæftigelse i artikel 2 i IOAW, er kilden til indirekte forskelsbehandling, skyldes dette de betingelser, der kræves opfyldt for at opnå fuld ydelse ved arbejdsløshed ifølge WW. WW ville derfor indebære en indirekte forskelsbehandling, der også ville slå igennem i næste led.

Kommissionen konkluderer, at Domstolens spørgsmål må besvares således, at en eventuel indirekte forskelsbehandling ikke skyldes ordningerne i henhold til RWW og ABW.

40. Efter min opfattelse kan man ikke på grundlag af en samlet betragtning af de subsidiære ordninger i henhold til IOAW, RWW og ABW konkludere, at den omstændighed i sig selv, at der sideløbende findes flere ordninger — således at en ansøger, ligesom vandet i et springvand, hele tiden opfanges i et større, men samtidig lavere bassin, for til sidst at ende med bistandsydelse i henhold til ABW — kan begrunde en indirekte forskelsbehandling, udover hvad der eventuelt måtte følge af, hvorledes betingelserne i IOAW er udformet. Da denne mulighed imidlertid ikke kan udelukkes, er spørgsmålet, om den eventuelt kan være begrundet i objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn, således at en eventuelt objektiv forskelsbehandling alligevel ikke skal anses for forbudt kønsdiskriminering.

41. Ifølge Domstolens praksis kan begrundelsen være, at de valgte midler er i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats socialpolitik og er egnede til at nå det af den forfulgte mål og er nødvendige hertil [13].

42. *Den nederlandske regering* har som begrundelse for de omtvistede bestemmelser anført følgende. IOAW sikrer en ydelse svarende til eksistensminimum, således at berørte arbejdstagere, uden hensyn til eventuel formue, er garanteret en indkomst svarende til laveste bistandshjælp til en person, der som følge af, at han har mistet sit arbejde, ikke længere råder over tilstrækkelige indtægter fra erhvervsbeskæftigelse eller som følge af erhvervsbeskæftigelse. Ved ikke at tillægge formue betydning har lovgiver skabt et beskyttelsesniveau, specielt med henblik på ældre arbejdstagere, som allerede har været arbejdsløse gennem længere tid, og som for størstedelens vedkommende havde arbejdet i mange år, inden de mistede deres stilling. Betingelserne i henhold til IOAW er formuleret således, at kun personer fra denne kategori kan komme i betragtning til IOAW-ydelser, ikke hvem som helst, yngre eller ældre, uanset eventuel tidligere beskæftigelse.

43. Den nederlandske regering konkluderer, at loven forfølger et lovligt, socialpolitisk formål [14], og at ydelsesbetingelserne er egnede til at nå dette og er nødvendige hertil.

44. *Kommissionen* er under henvisning til Domstolens domme i Teuling- [15], Molenbroek- [16] og Roks- [17] sagerne ligeledes af den opfattelse, at formålet at yde social sikring til langtidsarbejdsløse over 50 år, intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn, og ligger inden for rammerne af medlemsstaternes socialpolitik. Ikke alene er formålet retmæssigt, det anvendte middel er ligeledes egnet og proportionalt.

45. Det næste spørgsmål er, om det anfægtede middel er i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats socialpolitik [18]. Et socialpolitisk formål må anses for berettiget, når det ikke er i strid med fællesskabsretten. Som jeg allerede har nævnt flere gange, ønskede lovgiver med indførelsen af IOAW i 1987, at ældre langtidsarbejdsløse, der igennem størstedelen af deres liv havde forsørget sig selv (og eventuelt deres familie) på grundlag af erhvervsindkomst, blev sikret ret til ydelser i tiden fra arbejdsløshedsunderstøttelsen er udtømt, til de kan oppebære pension. Herved skulle der tages hensyn til

13 — Jf. sag C-229/89, a.st., præmis 19, og sag C-343/92, a.st., præmis 34.

14 — »gerechtvaardigde doelstelling«.

15 — Dom af 11.6.1987, sag 30/85, Sml. s. 2497.

16 — Dom af 19.11.1992, sag C-226/91, Sml. I, s. 5943.

17 — Sag C-343/92, a.st.

18 — Jf. sag C-343/92, a.st., præmis 34.

denne målgruppes særlige situation, nemlig deres uforskyldte arbejdsløshed. Denne personkreds, der på grund af alder eller helbredsforhold møder særlige vanskeligheder, som gør en reintegration på arbejdsmarkedet endnu sværere, om ikke umulig, skal have tilbud om en bistandsydelse, der er undergivet strengere betingelser end bistandshjælp. Ydelsernes størrelse svarer alene til eksistensminimum. Denne personkreds skal imidlertid være sikret imod at skulle opbruge en formue, som i givet fald er sparet op gennem deres erhvervsaktive liv, som beskyttelse mod fattigdom i deres alderdom.

46. Dette må fuldt ud anerkendes som et lovligt socialpolitisk formål. Spørgsmålet er blot, om betingelserne for denne ydelse, nemlig længere tids erhvervsbeskæftigelse, sammenholdt med at en eventuel formue ikke skal medregnes som indkomst, er egnede og nødvendige. Sigtet om at forbeholde ydelsen for personer, der har haft erhvervsbeskæftigelse gennem et »længere tidsrum«, tilgodeses med kravet om, at »hele den periode, hvor ydelserne kan udbetales«, ifølge WW skal være udtømt. Da ydelser ved arbejdsløshed ifølge WW forudsætter forudgående erhvervsbeskæftigelse, og da ydelsesperioden afhænger af den forudgående erhvervsbeskæftigelse, er det anførte kriterium egnet til at nå det forfulgte mål.

47. Det yderligere sigte om at lade en eventuelt opsparet formue uberørt, gennemføres på egnet måde, idet en eventuel formue ikke skal tages i betragtning.

48. Det bemærkes endelig, at begge kriterier også er nødvendige for at nå det forfulgte mål. Såfremt kriteriet om en længere forudgående erhvervsbeskæftigelse ikke som her var nærmere specificeret, ville en videre personkreds eventuelt kunne få adgang til denne ydelse, hvilket udtrykkeligt er imod hensigten. På tilsvarende måde er det kun muligt at sikre, at en eventuel formue lades uberørt, såfremt der ikke gælder et formuekriterium.

49. En eventuel indirekte forskelsbehandling af kvinder som følge af de fastsatte betingelser for ydelsen må derfor anses for begrundet i objektive kriterier, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn.

C — Forslag til afgørelse

50. Jeg skal følgelig foreslå Domstolen at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål således:

1) Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF skal fortolkes således, at bestemmelsen principielt ikke er til hinder for en national lovbestemt ordning som den i IOAW indeholdte, hvorefter der kan tilkendes en ydelse, der skal sikre et indkomstniveau svarende til eksistensminimum, idet ydelsen er uafhængig af formueforhold, men er underkastet betingelser vedrørende alder og beskæftigelsesforløb, hvorimod der tages hensyn til formueforhold inden for rammerne af en anden lovbestemt ordning om en ydelse af samme art, som den i RWW indeholdte ordning om bistandshjælp, hvorefter der ligeledes ydes bistand på et niveau svarende til eksistensminimum, selv om det konstateres, at langt flere mænd end kvinder opfylder betingelserne for at kunne drage fordel af den gunstigere ordning ifølge IOAW.

2) I det omfang, hvor den under punkt 1 anførte ordning medfører, at langt flere mænd end kvinder undgår formuekriteriet i bestemmelserne om bistandshjælp, kan denne forskel være begrundet med, at målgruppen for denne ordning har ringe muligheder på arbejdsmarkedet og derfor ikke eller kun sjældent vil være i stand til at genetablere en formue, der er opbrugt.