

DOMSTOLENS DOM  
14. december 1995 \*

I sag C-317/93,

angående en anmodning, som Sozialgericht Hannover (Tyskland) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**Inge Nolte**

mod

**Landesversicherungsanstalt Hannover,**

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

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris (refererende dommer), D.A.O. Edward og G. Hirsch samt dommerne F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm og L. Sevón,

\* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Léger  
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Landesversicherungsanstalt Hannover ved direktør Jörg Kayser
  
- den tyske regering ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget
  
- Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor S. Lucinda Hudson, som befuldmægtiget, og Barrister Nicholas Paines
  
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Karen Banks, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og Horstpeter Kreppel, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 8. marts 1995 af Landesversicherungsanstalt Hannover ved Jörg Kayser, af den tyske regering ved Ernst Röder, af Irland ved Barrister-at-law Donal O'Donnell, af Det Forenede Kongerige ved Nicholas Paines, og af Kommissionen ved Horstpeter Kreppel,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 31. maj 1995,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Ved kendelse af 25. maj 1993 indgået til Domstolen den 16. juni 1993 har Sozialgericht Hannover i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt 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 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Inge Nolte og Landesversicherungsanstalt Hannover (herefter »LVA«) angående en påstand om annullation af den afgørelse, hvorved LVA afslog sagsøgerens ansøgning om at få tilkendt invalidepension.
- 3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at en forsikret person, der er blevet uarbejdsdygtig, efter de tyske socialforsikringsordninger har krav på invalidepension, når den pågældende i de sidste fem år før invaliditetens indtræden har indbetalt bidrag i mindst tre år i anledning af beskæftigelse eller virksomhed, der medfører pligt til at indbetale sådanne bidrag.
- 4 Kravet herom var fastsat i § 1247, stk. 2a, og § 1246, stk. 2a, første punktum, nr. 1, i Reichsversicherungsordnung (social forsikringslov, herefter »RVO«), der er blevet ophævet, men fortsat finder anvendelse på pensionsansøgninger, der er indgivet

før den 31. marts 1992. De nugældende bestemmelser (§ 44 i VI. bog i Sozialgesetzbuch, herefter »SGB«) har, uanset visse formelle ændringer, samme indhold som de ophævede artikler.

- 5 Endvidere er i medfør af § 1228, nr. 4, i RVO, der svarer til de nugældende bestemmelser i § 8, stk. 1, nr. 1, i IV. bog og § 5, stk. 2, i VI. bog i SGB, ubetydelig beskæftigelse ikke omfattet af lovbestemt alderspensionsforsikring.
- 6 Det fremgår af sagen, at ved ubetydelig beskæftigelse forstås beskæftigelse med en sædvanlig ugentlig arbejdstid på under femten timer og mod et sædvanligt vederlag på indtil en syvendedel af referencemånedslønnen det senest foregående år for personer, der er omfattet af den lovbestemte alderspensionsforsikring. Der sker årligt en tilpasning af dette maksimumsbeløb. Det androg i 1993 530 DM for de gamle delstater og 390 DM for de nye delstater.
- 7 Inge Nolte, der er født den 14. maj 1930, arbejdede indtil 1965, idet hun indbetalte bidrag til den obligatoriske forsikring. På grund af børneopdragelse og en derpå følgende ubetydelig beskæftigelse indbetalte hun ikke længere obligatoriske bidrag. Fra 1977 til marts 1987, da hun ophørte med at arbejde, har hun én gang haft ubetydelig beskæftigelse (som rengøringsassistent).
- 8 Hun har fra juni 1988 været alvorlig syg og kan derfor ikke mere have regelmæssig erhvervsmæssig beskæftigelse.
- 9 Den 28. november 1988 indgav hun ansøgning til LVA om invalidepension.

- 10 LVA afslog ved afgørelse af 14. august 1989 hendes ansøgning med den begrundelse, at hun ikke i de sidste 60 kalendermåneder før uarbejdsdygtighedens indtræden i mindst 36 kalendermåneder havde indbetalt bidrag i anledning af en beskæftigelse, der er omfattet af obligatorisk forsikring.
- 11 Inge Nolte's klage over denne afgørelse førte ikke til en ændring heraf, og hun har herefter anlagt sag ved Sozialgericht Hannover med påstand om annullation af afvisningen af hendes klage.
- 12 Nævnte ret er af den opfattelse, at det forhold, at ubetydelig beskæftigelse ikke er omfattet af obligatorisk alderspensionsforsikring, udgør en indirekte forskelsbehandling, der er i strid med direktivets artikel 4, stk. 1, og at sagsøgeren i hovedsagen derfor bør stilles, som om hun havde indbetalt bidrag efter alderspensionsordningens bestemmelser, før hun blev uarbejdsdygtig.
- 13 Direktivets artikel 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Princippet om ligebehandling indebærer, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte, under henvisning særligt til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, især for så vidt angår:

— anvendelsesområdet for ordningerne samt betingelserne for adgang til disse,

— bidragspligt ...«

14 Sozialgericht Hannover fandt, at tvistens afgørelse afhang af fortolkningen af direktivet, og har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør en national ordning, efter hvilken beskæftigelse med en sædvanlig ugentlig arbejdstid på under femten timer og mod et vederlag på indtil en syvendedel af referencemånedslønnen ikke er omfattet af den lovbestemte pensionsforsikring (§ 8, stk. 1, nr. 1, i SGB IV, § 5, stk. 2, første punktum, nr. 1, i SGB VI), en forskelsbehandling på grundlag af køn, der er i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF, når langt flere kvinder end mænd berøres af denne ordning?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF da fortolkes således, at ret til pension i anledning af uarbejdsdygtighed (§ 44, stk. 1, nr. 2, i SGB VI) også er erhvervet i tilfælde, hvor der ikke er tilbagelagt perioder med obligatorisk bidragspligt, idet der i de sidste fem år før uarbejdsdygtighedens indtræden i mindst tre år har været tale om beskæftigelse med en ugentlig arbejdstid på ikke over 15 timer, der efter national ret ikke er omfattet af obligatorisk socialforsikring, og hvorved de fastsatte indtægtsgrænser ikke er blevet overskredet, når udelukkelsen fra adgangen til forsikringsydelse ved denne form for deltidsbeskæftigelse berører langt flere kvinder end mænd?»

15 Før disse spørgsmål besvares, må det undersøges, om en person, der befinder sig i samme situation som Inge Nolte, og som har beskæftigelse af den i de præjudicielle spørgsmål omhandlede art, er omfattet af direktivet.

## Direktivets personelle anvendelsesområde

- 16 Ifølge direktivets artikel 2 finder det anvendelse »på den erhvervsaktive befolkning, herunder selvstændige erhvervsdrivende, arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der midlertidigt er uden arbejde på grund af sygdom, ulykke eller ufri-villig arbejdsløshed, og personer, der søger arbejde, samt på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er fratrukket med alders- eller invalidepension«.
- 17 Det fremgår af denne bestemmelse, at »den erhvervsaktive befolkning« er et meget vidt begreb, idet det omfatter enhver arbejdstager, herunder personer, der blot søger arbejde. Efter Domstolens praksis finder direktivet derimod ikke 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. dom af 27.6.1989, forenede sager 48/88, 106/88 og 107/88, Achterberg-te Riele m.fl., Sml. s. 1963, præmis 11).
- 18 Den tyske regering har anført, at personer med ubetydelig beskæftigelse ikke tilhører den erhvervsaktive befolkning i direktivets artikel 2's forstand, idet de navnlig ikke er i stand til at leve af den beskedne indtægt, de opnår derved.
- 19 Dette synspunkt kan ikke lægges til grund. Den omstændighed, at arbejdstagerens indtægt ikke kan dække samtlige den pågældendes behov, kan ikke bevirke, at han ikke tilhører den erhvervsaktive befolkning. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at en lønnet beskæftigelse, hvorved der opnås en løn, der er mindre end eksistensminimum (jf. dom af 23.3.1982, sag 53/81, Levin, Sml. s. 1035, præmis 15 og 16), eller hvorved arbejdstiden normalt ikke overstiger atten, tolv eller endog ti timer ugentligt (jf. henholdsvis dom af 13.12.1989, sag C-102/88, Ruzius-Wilbrink, Sml. s. 4311, præmis 7 og 17, af 3.6.1986, sag 139/85, Kempf, Sml. s. 1741, præmis 2 og 16, og af 13.7.1989, sag 171/88, Rinner-Kühn, Sml. s. 2743, præmis 16), ikke udelukker, at den person, der udøver den, anses for arbejdstager i henhold til

EØF-traktatens artikel 48 (Levin-dommen og Kempf-dommen), artikel 119 (Rinner-Kühn-dommen) eller i henhold til direktiv 79/7 (Ruzius-Wilbrink-dommen).

- 20 Den tyske regering har yderligere anført, at resultatet må blive et andet i den foreliggende sag, hvor der ikke som det navnlig var tilfældet i Levin-sagen, er tale om begrebet »arbejdstager« i traktatens artikel 48's forstand, men om begrebet »arbejdstager« i de sociale sikringsordningers forstand. Begrebets fastlæggelse på dette rets område henhører imidlertid under medlemsstaternes kompetence.
- 21 Det bemærkes i den forbindelse, at Domstolen allerede i dom af 19. marts 1964 (sag 75/63, Unger, Sml. 1954-1964, s. 471, org. ref.: Rec. s. 347, nr. 1) i domskonklusionen, har fastslået, at begrebet »arbejdstager eller dermed ligestillet person«, som er anvendt i Rådets forordning nr. 3 af 25. september 1958 om social sikring af vandrede arbejdstagere (JO 1958 nr. 30 af 16.12.1958, s. 561) på samme måde som udtrykket »arbejdskraft« i artikel 48-51 har en fællesskabsretlig betydning. Den omstændighed, at Levin-, Kempf- og Rinner-Kühn-dommene ikke drejer sig om social sikring og ikke gælder fortolkningen af artikel 2 i direktiv 79/7 kan derfor ikke berøre det i præmis 19 anførte resultat, da disse domme indeholder en nærmere afgrænsning af begrebet arbejdstager i lyset af ligebehandlingsprincippet.
- 22 Det følger heraf, at personer, der har ubetydelig beskæftigelse af den i de præjudicielle spørgsmål angivne art, tilhører den erhvervsaktive befolkning i direktivets artikel 2's forstand og derfor er omfattet af direktivets personelle anvendelsesområde.
- 23 Den tyske regering og Det Forenede Kongerige har anført, at der er endnu en grund til, at Inge Nolte ikke er omfattet af direktivets personelle anvendelsesområde, nemlig at hun fuldstændig af ikke oplyste grunde er ophørt med at arbejde, mere end ét år før hun blev uarbejdsdygtig, og at intet tyder på, at hun dengang var arbejdssøgende.



- 24 Med denne argumentation har de to regeringer i realiteten bestridt, at spørgsmålene fra den nationale ret har nogen mening, idet Inge Nolte efter deres opfattelse under alle omstændigheder ikke var omfattet af direktivets personelle anvendelsesområde. Det bemærkes imidlertid, at Inge Nolte ifølge forelæggelseskendelsen havde mulighed for på grundlag af tysk lovgivning at få anerkendt en ret til invalidepension, såfremt de perioder, i hvilke hun havde ubetydelig beskæftigelse, blev anset for omfattet af obligatorisk forsikring.
- 25 Den nationale retsinstans, der alene er kompetent til at tage stilling til, om de forelagte spørgsmål er relevante, er således af den opfattelse, at en besvarelse af disse spørgsmål har betydning, for at den kan afgøre den for den verserende tvist.

### Det første præjudicielle spørgsmål

- 26 Den nationale ret ønsker med dette spørgsmål først og fremmest en afgørelse af, om direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at en national ordning, hvorefter beskæftigelse med en sædvanlig ugentlig arbejdstid på under femten timer og mod et vederlag, der ikke overstiger en syvendedel af referencemånedslønnen, ikke er omfattet af den lovbestede alderspensionsordning, udgør forskelsbehandling på grundlag af køn, når langt flere kvinder end mænd berøres af denne ordning.
- 27 Det står fast, at den i hovedsagen omtvistede nationale ordning ikke direkte er udtryk for forskelsbehandling, idet personer, der har ubetydelig beskæftigelse, ikke på grundlag af deres køn udelukkes fra de omhandlede lovbestede ordninger. Det må derfor undersøges, om disse ordninger kan være udtryk for indirekte forskelsbehandling.
- 28 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).

- 29 Den tyske regering har bl.a. anført, at den omstændighed, at personer med ubetydelig beskæftigelse ikke er omfattet af obligatorisk forsikring, først og fremmest er et udtryk for principielle synspunkter vedrørende den tyske socialsikringsordnings opbygning.
- 30 Det Forenede Kongerige og Irland har til støtte for den tyske regerings argumentation bl.a. fremhævet, at en ordning med bidragspligt som den i sagen omhandlede, kendetegnes ved, at det er nødvendigt at opretholde ligevægten mellem de af de forsikrede og deres arbejdsgivere indbetalte bidrag på den ene side, og de ydelser, der udbetales, når en af de af nævnte ordning dækkede risici indtræder, på den anden side. Den opbygning, som denne ordning nu har, vil ikke kunne fastholdes, såfremt de omtvistede bestemmelser ophæves. Det ville give anledning til alvorlige problemer. Ordningen ville ikke længere kunne gennemføres alene på grundlag af bidragsbetaling.
- 31 Den tyske regering har i øvrigt forklaret, at der af sociale grunde er efterspørgsel efter de forskellige former for ubetydelig beskæftigelse, at den finder det nødvendigt at efterkomme denne efterspørgsel som et led i socialpolitikken ved at tilskynde til skabelse og udbud af sådanne former for beskæftigelse, og at den eneste måde, hvorpå dette kan ske inden for rammerne af det tyske socialsikringsystems opbygning, er at holde ubetydelig beskæftigelse uden for de obligatoriske forsikringsordninger.
- 32 Desuden bliver ifølge den tyske regering nedlagte arbejdspladser med ubetydelig beskæftigelse ikke erstattet af arbejdspladser med fuldtids- eller deltidsbeskæftigelse, der er omfattet af de obligatoriske forsikringsordninger. Derimod øges, fordi

der i samfundet er et behov for ubetydelig beskæftigelse, ulovlig beskæftigelse («sort arbejde») og det kommer til flere omgælder (f.eks. falske selvstændige).

33 Det bemærkes, 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.

34 Det må fastslås, at den social- og beskæftigelsespolitiske målsætning, som den tyske regering har påberåbt sig, objektivt er uden sammenhæng med en hvilken som helst form for forskelsbehandling på grundlag af køn, og at den nationale lovgiver ved udøvelsen af sine beføjelser rimeligvis har kunnet gå ud fra, at den omtvistede lovgivning var nødvendig for opfyldelsen af nævnte formål.

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

36 Af det anførte følger, at den nationale rets første spørgsmål skal besvares med, at direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national ordning, hvorefter beskæftigelse med en sædvanlig ugentlig arbejdstid på under femten timer og mod et vederlag, der ikke overstiger en syvendedel af referencemånedslønnen, ikke er omfattet af den lovbestemte alderspensionsordning, heller ikke selv om denne ordning berører langt flere kvinder end mænd, idet den nationale lovgiver rimeligvis har kunnet gå ud fra, at den omtvistede lovgivning var nødvendig for gennemførelsen af en socialpolitisk målsætning, der intet har med forskelsbehandling på grundlag af køn at gøre.

## Det andet præjudicielle spørgsmål

- 37 Når henses til besvarelsen af det foregående spørgsmål, er det uforholdt at besvare dette spørgsmål.

## Sagens omkostninger

- 38 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering, af Irland og af Det Forenede Kongerige samt 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Sozialgericht Hannover ved kendelse af 25. maj 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 denne bestemmelse ikke er til hinder for en national ordning, hvorefter beskæftigelse med en sædvanlig ugentlig arbejdstid på under femten timer og mod et vederlag, der ikke overstiger en

syvendedel af referencemånedslønnen, ikke er omfattet af den lovbestemte alderspensionsordning, heller ikke selv om denne ordning berører langt flere kvinder end mænd, idet den nationale lovgiver rimeligvis har kunnet gå ud fra, at den omtvistede lovgivning var nødvendig for gennemførelsen af en socialpolitisk målsætning, der intet har med forskelsbehandling på grundlag af køn at gøre.

|                    |                     |         |        |
|--------------------|---------------------|---------|--------|
| Rodríguez Iglesias | Kakouris            | Edward  | Hirsch |
| Schockweiler       | Moitinho de Almeida | Kapteyn | Murray |
| Jann               | Ragnemalm           |         | Sevón  |

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. december 1995.

R. Grass

C. G. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident