



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.5.2015  
COM(2015) 190 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH  
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

**Rapport om tillämpningen av rådets direktiv 2004/113/EG om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster**

# Rapport om tillämpningen av rådets direktiv 2004/113/EG om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster

## 1. INLEDNING

Jämställdheten mellan kvinnor och män är en av Europeiska unionens grundläggande principer. Både EU-fördragen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förbjuder all könsdiskriminering och föreskriver att jämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden.

I direktiv 2004/113/EG<sup>1</sup> (nedan kallat *direktivet*) utvidgas skyddet mot könsdiskriminering till att inte bara omfatta det traditionella arbetsmarknadsområdet utan även tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster. Därmed genomförs skyldigheten till likabehandling i de flesta ekonomiska vardagliga transaktioner som påverkar medborgarnas liv i EU.

I sin första rapport om tillämpningen av direktivet vill kommissionen ge en lägesrapport om genomförandet i praktiken.

Europeiska unionens domstol ogiltigförklarade artikel 5.2 i direktivet i sin dom i målet *Test-Achats* från 2011<sup>2</sup>. Enligt bestämmelsen i artikeln hade det varit tillåtet att använda könsspecifika försäkringstekniska faktorer i försäkringsavtal. Domen innebar att medlemsstaterna måste göra könsneutrala försäkringspremier och ersättningar obligatoriska senast den 21 december 2012. Kommissionen antog riktlinjer om följderna av domen 2011<sup>3</sup>. I denna rapport görs en uppföljning av riktlinjerna och genomförandet av domen i medlemsstaterna. Rapporten är dock inte begränsad till området finansiella tjänster, utan innehåller en övergripande granskning av genomförandet av direktivet som helhet.

Samtliga medlemsstater har försett kommissionen med information som bidragit till denna rapport. Dessutom har kommissionen rådfrågat de nationella organen för främjande av likabehandling och deras europeiska nätverk (Equinet), arbetsmarknadens parter, organisationer i det civila samhället och det europeiska nätverket av juridiska experter på området för jämställdhet.

## 2. SITUATIONEN FÖR INFÖRLIVANDE OCH ÖVERTRÄDELSEFÖRFARANDEN

Direktiv 2004/113/EG har införlivats i den nationella lagstiftningen i samtliga 28 medlemsstater.

Kommissionen har granskat den nationella genomförandelagstiftningens överensstämmelse med direktivet. Granskningen av den nationella lagstiftningen och erfarenheterna av dess praktiska tillämpning visar att det fortfarande finns utmaningar i samband med direktivets genomförande. Detta gäller särskilt undantaget i artikel 4.5 som

---

<sup>1</sup> 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, 21.12.2004, s. 37.

<sup>2</sup> Dom av den 1 mars 2011 i mål C-236/09, EUT C 130, 30.4.2011, s. 4.

<sup>3</sup> Meddelande från kommissionen *Riktlinjer för tillämpningen av rådets direktiv 2004/113/EG på försäkringar mot bakgrund av EU-domstolens dom i mål C-236/09 (Test-Achats)*, K(2011) 9497 slutlig, av den 22 december 2011, EUT C 11, 13.1.2012.

på vissa villkor gör det möjligt att tillhandahålla varor och tjänster uteslutande eller främst till personer av det ena könet.

Dessa granskningar ledde till att frågor togs upp med 17 medlemsstater. De uppgifter som inkom visade att införlivandet i elva av dessa medlemsstater var tillräckligt tydligt och överensstämmande eller hade ändrats i enlighet med direktivet. Den intensiva dialogen om att genomföra direktivet i tillräcklig utsträckning fortsätter med sex medlemsstater<sup>4</sup>. De problem som finns handlar främst om att den nationella lagstiftningens tillämpningsområde är begränsat, till exempel att man har gjort en alltför snäv tolkning av begreppet varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv eller har ett skydd som endast omfattar konsumenter som mottagare av tjänster. Ett annat återkommande problem är en alltför omfattande möjlighet att motivera skillnader i behandling på grundval av artikel 4.5 i direktivet, vilket kan leda till omotiverade skillnader i behandling vid prissättning av samma tjänst (t.ex. inträdesavgifter till diskotek eller idrottsevenemang eller avgifter för biluthyrning). Vissa frågor handlar om ett otillräckligt skydd för tillhandahållandet av tjänster i samband med graviditet och moderskapskapsledighet eller en otillräcklig rätt till ersättning, till exempel på grund av att det saknas rätt till ersättning för immateriella skador.

Kommissionen har mottagit en rad klagomål från medborgarna. De flesta av dem avsåg enskilda fall av påstådd diskriminering vid transaktioner mellan privata parter, utan inblandning av medlemsstaterna. I dessa fall handlar det inte om att en medlemsstat har införlivat eller tillämpat direktivet felaktigt. Ersättning kan bara erhållas enligt nationell lagstiftning och genom de nationella domstolarna i sådana situationer. Det finns inte några pågående överträdelseförfaranden till följd av klagomål om felaktigt införlivande eller genomförande av direktivet i medlemsstaterna.

### **3. DIREKTIVETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE**

Enligt artikel 3 i direktivet är direktivet tillämpligt på alla personer som tillhandahåller varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv. Det omfattar både den offentliga och den privata sektorn, inklusive offentliga organ.

#### **3.1 Begreppet tjänster**

Som påpekas i skäl 11 i direktivet bör med tjänster avses tjänster enligt artikel 57 i EUF-fördraget. I enlighet med denna bestämmelse och tillämplig rättspraxis från Europeiska unionens domstol måste en tjänst utgöra en ekonomisk verksamhet, dvs. vara prestationer som normalt utförs mot ersättning.

Verksamhetens ekonomiska art är inte beroende av tjänsteleverantörens eller tjänstens nationella rättsliga ställning. Domstolen har således ansett att till exempel verksamhet som bedrivs av medlemmar i ett religiöst eller filosofiskt samfund<sup>5</sup> kan utgöra ekonomisk verksamhet liksom verksamhet som bedrivs av en ideell idrottsförening<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Belgien, Tyskland, Danmark, Litauen, Lettland och Polen.

<sup>5</sup> Dom av den 5 oktober 1988 i mål C-196/87, Steymann, punkterna 9 och 12.

<sup>6</sup> Se till exempel domen av den 11 april 2000 i målen C-51/96, Deliège, och C-191/97, Pacqué, punkt 46.

Det är väl etablerat i rättspraxis, i synnerhet när det gäller hälso- och sjukvårdstjänster, att tjänsten inte nödvändigtvis måste betalas av mottagaren<sup>7</sup>.

Därför är direktivet tillämpligt på alla varor och tjänster som tillhandahålls mot ersättning (t.ex. hälso- och sjukvårdstjänster<sup>8</sup>), utom sådana som uttryckligen undantas från dess tillämpningsområde, dvs. undervisning samt medie- och reklam innehåll. Dessutom ska den offentliga sektorns offentliga myndighetsutövning (t.ex. av polisen), som inte handlar om att tillhandahålla en ”tjänst”, falla utanför direktivets tillämpningsområde.

### **3.2 Begreppet varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv**

Direktivet innehåller bestämmelser om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till varor och tjänster, samtidigt som det anges att det rör sig om varor och tjänster som är ”tillgängliga för allmänheten och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv” (artikel 3.1). Frågor om direktivets exakta tillämpningsområde kan komma att ställas och skulle framför allt kunna spela en roll i domstolsavgöranden.

Begreppet tjänster ”tillgängliga för allmänheten och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv” skulle, *e contrario*, kunna innebära att verksamhet inom relationer som uteslutande ligger inom området privat- och familjeliv och inte är tillgängliga för allmänheten inte ligger inom direktivets tillämpningsområde. Detta är fallet när varor eller tjänster inte erbjuds i det offentliga rummet (t.ex. genom annonsering i en tidning eller på en allmänt tillgänglig webbplats), utan varan eller tjänsten erbjuds en begränsad krets av personer (anhöriga, vänner, kolleger eller andra bekanta). Detta undantag omfattar situationer där närheten till den privata sfären för den person som erbjuder varor eller tjänster påverkar valet av avtalspart mer än vanliga ekonomiska överväganden<sup>9</sup>.

### **3.3 Begreppet könsdiskriminering – könsbyte**

I överensstämmelse med EU-domstolens rättspraxis gäller principen om likabehandling av kvinnor och män och förbudet mot könsdiskriminering även diskriminering på grund av en persons könsbyte<sup>10</sup>.

Endast fem medlemsstater<sup>11</sup> har uttryckligen inkluderat könsbyte som en särskild grund för diskriminering i sin lagstiftning. Övriga medlemsstater har inte uttryckligen tagit upp könsbyte i sin lagstiftning men påstår att skyddet mot diskriminering på detta område omfattas av förbudet mot könsdiskriminering i enlighet med EU-domstolens rättspraxis. I Cypern har till exempel domstolen redan klargjort att diskriminering på grund av könsbyte omfattas av begreppet könsdiskriminering. I Irland har detta klargjorts när det gäller diskriminering på sysselsättningsområdet.

<sup>7</sup> Se till exempel domen av den 12 juli 2001 i mål C-157/99, Smits och Peerbooms, punkt 57.

<sup>8</sup> Könsdiskriminering i lagstadgade system för social trygghet omfattas dock av direktiv 79/7/EEG.

<sup>9</sup> Till exempel om en person hyr ut ett rum i andra hand i hans eller hennes egen lägenhet. I sådana fall skulle undantaget gälla även om rummet annonseras ut till allmänheten i en tidning eller på internet.

<sup>10</sup> Se domen av den 30 april 1996 i mål C-13/94, P mot S och Cornwall County Council, och domen av den 27 april 2006 i mål C-423/04, Richards mot Secretary for Work and Pensions.

<sup>11</sup> Belgien, Tjeckien, Sverige, Slovakien och Förenade kungariket.

EU-domstolen har hittills endast tagit ställning till könsbyte. Det finns ingen rättspraxis som mer allmänt rör könsidentitet<sup>12</sup> som omfattas av skydd mot könsdiskriminering, men kommissionen anser att förfarings sättet bör vara liknande i sak.

### 3.4 Definition av trakasserier

I artikel 4.3 i direktivet klargörs att trakasserier och sexuella trakasserier i den mening som avses i artikel 2 c och d utgör förbjuden diskriminering.

Det har inte framkommit några särskilda svårigheter med att genomföra förbudet mot trakasserier på grund av kön när det gäller lika tillgång till varor och tjänster. I några medlemsstater<sup>13</sup> har det dock uppkommit frågor om det praktiska genomförandet i situationer där trakasserierna begås av tredje part som inte är en leverantör av varor eller tjänster och om ansvarsfrågan i en sådan situation. Frågan om tjänsteleverantörens ansvar för trakasserier som begås av tredje part kan särskilt bli relevant i fall där den huvudsakliga tjänsten utgör en plattform för kommunikation mellan kunder på vilken trakasserierna förekommer, till exempel på internet.

Få klagomål<sup>14</sup> om trakasserier och sexuella trakasserier har rapporterats när det gäller lika tillgång till varor och tjänster. Det finns en brist på information eftersom vissa medlemsstater inte samlar in uppgifter om den här frågan<sup>15</sup> och andra medlemsstater inte skiljer mellan olika typer av diskriminering<sup>16</sup>.

### 3.5 Skydd för gravida kvinnor och mödrar

I artikel 4.1 a nämns uttryckligen att mindre förmånlig behandling på grund av graviditet och moderskap ska betraktas som förbjuden könsdiskriminering. Det har inte kommit några signaler om särskilda svårigheter med att genomföra skyddet för gravida och ammande kvinnor. Frågan om korrekt införlivande av denna bestämmelse är dock föremål för intensiv dialog med de berörda medlemsstaterna<sup>17</sup>, som i sin lagstiftning antingen har infört ett uttryckligt skydd eller implicit härleder detta skydd från det allmänna förbudet mot könsdiskriminering.

Det förefaller finnas ganska utbredda praktiska problem avseende tjänsteleverantörernas restriktioner när det gäller amning av barn i deras lokaler. I vissa medlemsstater har restauranger förbjudit amning i sina lokaler<sup>18</sup>. I andra medlemsstater är det svårt att få tillgång till tjänster med barnvagn<sup>19</sup>. En medlemsstat<sup>20</sup> har offentliggjort särskilda

---

<sup>12</sup> Mer information om könsidentitet finns i 2011 års rapport *Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression*, från Europeiska nätverket för juridiska experter i fråga om icke-diskriminering. Rapporten finns på följande adress: <http://bookshop.europa.eu/en/trans-and-intersex-people-pbDS3212033/>

<sup>13</sup> Framför allt Österrike.

<sup>14</sup> Österrike hade omkring 50 klagomål under 2012. Belgien har haft 1–2 per år (ibland från transpersoner), Danmark har haft 15–20 ärenden och Sverige har haft 5 ärenden mellan 2009 och 2013. Frankrike rapporterade att det saknas särskilda och specifika uppgifter om trakasserier när det gäller tillgång till varor och tjänster.

<sup>15</sup> Tjeckien.

<sup>16</sup> Bulgarien.

<sup>17</sup> Litauen och Lettland.

<sup>18</sup> Till exempel i Danmark. Liknande fall har rapporterats för restauranger i Estland och Ungern och på biografier och teatrar i Irland.

<sup>19</sup> Ungern och Lettland.

<sup>20</sup> Förenade kungariket.

riktlinjer i fråga om amning i samband med tillhandahållande eller användning av en tjänst.

I mindre utsträckning rapporterades problem för gravida kvinnor på områdena finansiella tjänster och bostäder. Litauen nämner att leverantörer vägrat att tillhandahålla kredittjänster på grund av graviditet och tillhörande inkomstförlust. Österrike rapporterar om klagomål från en gravid student vars hyresavtal för en studentbostad i kyrkans regi sades upp efter det att hon blev gravid.

#### **4. TILLGÅNG TILL VAROR OCH TJÄNSTER UTESLUTANDE FÖR PERSONER AV DET ENA KÖNET ELLER PÅ OLIKA VILLKOR FÖR KVINNOR OCH MÄN**

##### **4.1 Artikel 4.5 och dess genomförande**

Enligt artikel 4.5 i direktivet utesluter direktivet inte skillnader i behandling, om tillhandahållandet av varor och tjänster uteslutande eller främst till personer av ett kön motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga. I skäl 16 i direktivet klargörs begreppet berättigat syfte genom att det föreskrivs att ett sådant syfte kan vara skydd av offer för könsrelaterat våld (t.ex. skyddat boende för enbart det ena könet), skäl som rör privatliv och anständighet, främjande av jämställdhet eller kvinnors eller mäns intressen (t.ex. frivilligorganisationer för enbart det ena könet), föreningsfrihet (t.ex. privata klubbar för enbart det ena könet) samt anordnande av idrottsaktiviteter (för enbart det ena könet).

Ett korrekt genomförande av detta undantag förefaller vara en av de viktigaste frågorna när det gäller direktivets genomförande, både i fråga om införlivandet i nationell lagstiftning och i fråga om dess tolkning i enskilda fall. Uppgifter som lämnats av ett antal medlemsstater och intressenter<sup>21</sup> tyder på vissa problem med tolkningen och det praktiska genomförandet av artikel 4.5, vilket leder till rättsosäkerhet eftersom det förefaller finnas olika synsätt i fråga om tolkningen av denna bestämmelse<sup>22</sup>.

Som ett undantag från principen om likabehandling ska undantaget tolkas snävt<sup>23</sup>. Det tycks enbart omfatta situationer där varor och tjänster uteslutande eller främst tillhandahålls till personer av det ena könet utan att det ges en möjlighet att erbjuda varor eller tjänster till allmänheten. Om båda könen har tillgång till tjänsterna eller varorna gäller olika villkor för kvinnor och män.

Den relativa avsaknaden av rättspraxis för denna bestämmelse uppges vara den största svårigheten när det gäller att i praktiken bedöma från fall till fall om undantaget i artikel 4.5 är motiverat och proportionellt<sup>24</sup>.

Det tycks ofta uppstå problem i samband med frågan om huruvida villkoren för ett berättigat syfte enligt denna bestämmelse är uppfyllda<sup>25</sup>. När det gäller exempelvis gym och fitness- eller skönhetsklubbar för enbart kvinnor förefaller organen för främjande av

---

<sup>21</sup> Österrike, Belgien, Danmark, Equinet.

<sup>22</sup> Se Equinets rapport om organ för främjande av likabehandling i olika medlemsstater.

<sup>23</sup> Se särskilt domen av den 30 mars 2006 i mål C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl, punkt 45.

<sup>24</sup> Belgien, Ungern.

<sup>25</sup> Det är intressant att notera att vissa medlemsstater, t.ex. Belgien och Nederländerna, har valt att i sin lagstiftning uttömmande ange de sektorer som kan utnyttja detta undantag eller har öppnat för en sådan möjlighet.

likabehandling ha dragit olika slutsatser om huruvida det är tillåtet att begränsa tillträdet till personer av det ena könet<sup>26</sup>.

Dessutom försöker tjänsteleverantörer som anklagas för att behandla kvinnor och män olika på grund av kön (i allmänhet i form av olika priser) ofta åberopa en motivering på grundval av artikel 4.5 även om tjänsten inte uteslutande erbjuds personer av det ena könet. Detta gäller till exempel när målet är att uppnå en jämn könsfördelning. Det förefaller finnas olika tolkningar av huruvida detta är tillåtet.

#### *4.1.1 Tjänster som enbart tillhandahålls det ena könet*

En del av de fall där tjänster endast tillhandahålls personer av det ena könet har anhängiggjorts vid nationella domstolar<sup>27</sup>. I Belgien ansågs det till exempel inte motiverat att reservera tillträdet till en fitnessklubb enbart för kvinnor. I Danmark ansåg en domstol att det var diskriminerande att ett hotell reserverade en våning bara för kvinnor.

Inom vissa sektorer brukar tjänsteleverantörer, även om en tjänst i princip tillhandahålls båda könen, ibland tillfälligt reservera tillträdet för personer av det ena könet i syfte att uppnå en jämn könsfördelning. Detta gäller särskilt diskotek, klubbar, fitnessklubbar eller spaanläggningar. Vissa av dessa fall har varit föremål för domstolsavgöranden. I Tyskland ansåg till exempel flera domstolar att det inte var motiverat att tillfälligt reservera tillträdet till en klubb eller möjligheten att bli medlem i en fitnessklubb för kvinnor på grund av att den eftersträvade andelen kvinnor ännu inte hade uppnåtts. Däremot anser det tjeckiska organet för främjande av likabehandling att det kan vara motiverat med olika priser för att skapa en jämnare könsfördelning.

#### *4.1.2 Olika priser för samma tjänst*

Olika priser för samma tjänster är ett av de vanligaste exemplen på skillnader i behandling. Denna praxis förekommer särskilt inom fritidssektorn där det råder olika priser för kvinnor och män för inträde till diskotek (eller fritt inträde för kvinnor), klubbar, barer<sup>28</sup>, nätdejtingwebbplatser<sup>29</sup>, idrottsevenemang och spa- och bastuverksamhet<sup>30</sup>. Olika priser för kvinnor och män förekommer även ofta hos frisörer<sup>31</sup>.

Vissa av dessa prisskillnader har varit föremål för domstolsavgöranden eftersom man velat få en bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten från fall till fall. I Österrike slog till exempel en domstol fast att målet att inom fotbollen utöka supporterunderlaget och främja damfotbollen motiverade billigare biljetter för kvinnor. I Tyskland slog en domstol fast att det var motiverat att låta kvinnor använda en nätdejtingwebbplats utan kostnad för att uppmuntra kvinnor att registrera sig, vilket skulle gynna de män som letade efter en partner på webbplatsen.

Den österrikiska författningsdomstolen slog fast att det är diskriminerande att ha olika åldersgränser för kvinnor och män när det gäller de möjligheter för äldre att köpa rabatterade färdbevis till kollektivtrafiken som är kopplade till de olika lagstadgade

---

<sup>26</sup> Se Equinets rapport.

<sup>27</sup> En tågkupé (Tjeckien) eller en våning på ett hotell (Danmark) bara för kvinnor.

<sup>28</sup> Rapporter från Österrike, Belgien, Danmark, Lettland, Polen och Slovenien.

<sup>29</sup> Rapporter från Belgien, Tyskland och Danmark.

<sup>30</sup> Rapporter från Malta, Polen och Slovenien.

<sup>31</sup> Rapporter från Slovenien och Danmark.

pensionsåldrarna för kvinnor och män i Österrike och att undantaget i artikel 4.5 inte gäller tjänster som erbjuds båda könen.

En annan återkommande fråga som gett upphov till klagomål är tillfälliga specialerbjudanden för personer av det ena könet (t.ex. kvinnodagar), ofta vid tillfällen som exempelvis internationella kvinnodagen. Riktade diskussioner förs i vissa medlemsstater om huruvida denna typ av säljfrämjande åtgärder är motiverade. I Finland har till exempel arbetslivs- och jämställdhetsutskottet i det finska parlamentet föreslagit att man endast bör möjliggöra marknadsföringskampanjer som enbart riktar sig till personer av det ena könet i samband med sällsynta och särskilda tillfällen, som mors dag eller fars dag, och endast om marknadsföringens monetära värde är relativt lågt.

## 4.2 Artikel 6 – Positiv särbehandling

Enligt artikel 6 i direktivet får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra eller kompensera för olägenheter med anknytning till kön i syfte att i praktiken säkerställa full jämställdhet mellan kvinnor och män.

Endast några få medlemsstater har uppgett att de har särskilda bestämmelser om positiv särbehandling för att ge tjänsteleverantörerna möjlighet att behandla kvinnor och män olika i syfte att uppnå en jämnare könsfördelning vid tillgången till varor och tjänster. I Slovakien får till exempel offentliga myndigheter eller juridiska personer tillfälligt tillämpa positiv särbehandling för att eliminera olägenheter med anknytning till kön eller genus, särskilt med målet att säkerställa lika möjligheter i praktiken<sup>32</sup>. I Förenade kungariket finns en generell bestämmelse om positiv särbehandling som gör att tjänsteleverantörerna kan rikta eller anpassa tillhandahållandet av varor och tjänster till personer av ett visst kön om det finns bevis för oproportionerligt låg användning eller lågt deltagande.<sup>33</sup>

Det bör noteras att tjänsteleverantörer, utöver undantaget i artikel 4.5, ibland också använder artikel 6 i direktivet för att motivera olika behandling av kvinnor och män när det gäller tillhandahållandet av varor och tjänster. Vid en snäv tolkning av artikel 4.5 kan positiv särbehandling vara den enda möjligheten att motivera olika villkor i fråga om tillgången till varor och tjänster som erbjuds båda könen. Denna möjlighet gäller dock alltid med förbehåll för en bedömning från fall till fall av om de vidtagna åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga.

Vissa nationella domstolar har redan uttalat sig om tillämpningen av artikel 6 på sådana skillnader i behandling. I Österrike ansåg till exempel en lägre instans att billigare biljetter till fotbollsmatcher för kvinnor utgjorde positiv särbehandling i den mening som avses i lagen om likabehandling för att förebygga eller undanröja kvinnors nackdelar<sup>34</sup>. EU-domstolen har ännu inte uttalat sig om begreppet positiv särbehandling utanför det specifika området tillträde till arbetsmarknaden. I domen i målet Griesmar<sup>35</sup> kom domstolen dock fram till att generösare regler för beräkning av tjänstepensioner för kvinnor inte kan räknas som positiv särbehandling för att uppväga de nackdelar som kvinnor drabbas av till följd av avbrott i karriären, eftersom reglerna inte förhindrar eller

<sup>32</sup> Slovakien, avsnitt 8a i diskrimineringslagen.

<sup>33</sup> Avsnitt 158 i lagen från 2010.

<sup>34</sup> Tingsrätten i Leopoldstadt (31 C 649/09z-9). Se även avsnitt 4.1 ovan om tyska domstolar som åberopar artikel 4.5 i en jämförbar situation.

<sup>35</sup> Dom av den 29 november 2001 i mål C-366/99, Griesmar.

undandröjer dessa nackdelar. Mot bakgrund av denna tolkning kan det bli svårt att tillämpa positiv särbehandling i liknande situationer där det inte finns en tydlig och direkt koppling mellan förmånsbehandling å ena sidan och de nackdelar som ska förhindras eller undandröjas å andra sidan.

## 5. GENOMFÖRANDET AV DOMEN I MÅLET TEST-ACHATS

### 5.1 Dom

I sin dom i målet Test-Achats ogiltigförklarade EU-domstolen artikel 5.2 som gjorde det möjligt att bibehålla könsspecifika skillnader vid tillhandahållandet av försäkringstjänster, förutsatt att de baserades på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter. Domstolen ansåg att artikel 5.2, genom att göra det möjligt för medlemsstaterna att utan tidsbegränsning bibehålla ett undantag från regeln om könsneutralitet i artikel 5.1, strider mot målet om likabehandling av kvinnor och män när det gäller beräkningen av försäkringspremier och försäkringsersättningar, vilket är syftet med direktivet på försäkringsområdet. Artikel 5.2 är därför oförenlig med artiklarna 21 och 23 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Domstolen drog slutsatsen att regeln om könsneutralitet från och med den 21 december 2012 måste tillämpas utan undantag vid beräkningen av enskilda personers premier och ersättningar i nya kontrakt.

### 5.2 Genomförande av domen

27 medlemsstater har redan genomfört domen i sin lagstiftning<sup>36</sup>. I samtliga fall har den nationella lagstiftningen ändrats<sup>37</sup> på ett rättsligt bindande sätt genom att man anpassat gällande lagstiftning om försäkringar<sup>38</sup>, likabehandling<sup>39</sup> eller både och<sup>40</sup>. Vissa medlemsstater har tillhandahållit ytterligare vägledning för att underlätta förändringarna för försäkringssektorn. I Österrike skickade till exempel finansmarknadsmyndigheterna ut en rundskrivelse där de uppmanade försäkringsbolagen att styrka att de hade könsneutrala försäkringstekniska tabeller. I Förenade kungariket utfärdade myndigheten för finansiella tjänster (Financial Services Authority, FSA) riktlinjer.

Majoriteten av medlemsstaterna har genomfört domen inom den tidsfrist som angetts av EU-domstolen<sup>41</sup>. I några medlemsstater trädde lagstiftningen i kraft senare<sup>42</sup>. Medlemsstaterna förefaller ha fått mycket få klagomål om att försäkringsbolagen ska ha kränkt könsneutralitetsprincipen. I Nederländerna slog dock organet för främjande av likabehandling i en dom (2014-97 från augusti 2014) nyligen fast att en försäkringsgivare olagligen hade diskriminerat en kvinna på grund av hennes kön. Efter en olycka beviljades kvinnan ersättning som beräknades utifrån antagandet/statistik om att hon som kvinna inte skulle arbeta mellan 27 och 36 års ålder och att hon endast skulle arbeta deltid. Samma fall togs även upp av en nederländsk domstol. Den kom fram till att

<sup>36</sup> I vissa medlemsstater (t.ex. Tyskland, Frankrike, Italien och Förenade kungariket) gav domen och dess genomförande upphov till en intensiv debatt och ett stort intresse från media.

<sup>37</sup> Se rapporten från Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) om genomförandet av domen i målet Test-Achats, EIOPA-CCPFI-13/091, av den 6 februari 2014.

<sup>38</sup> Österrike, Bulgarien, Tyskland, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Kroatien, Tjeckien, Ungern, Litauen, Lettland, Polen och Slovenien.

<sup>39</sup> Belgien, Cypern, Danmark, Irland, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket.

<sup>40</sup> Spanien, Malta, Rumänien och Slovenien.

<sup>41</sup> Österrike, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Ungern, Lettland, Nederländerna, Malta, Sverige, Slovenien och Förenade kungariket.

<sup>42</sup> Cypern, Tjeckien, Tyskland, Estland, Spanien, Litauen, Polen, Rumänien och Slovakien.

användningen av försäkringsteknisk statistik om offrets kulturella bakgrund och kön inte strider mot principen om likabehandling. Målet behandlas nu i appellationsdomstolen.

Kommissionen har kontrollerat att all anmäld lagstiftning överensstämmer med domen i målet Test-Achats. Till följd av dessa granskningar har frågor tagits upp med några medlemsstater. På grundval av de mottagna svaren kan kommissionen inleda ett överträdelseförfarande om den nationella lagstiftningen inte överensstämmer med domen.

En medlemsstat rapporterade att domen håller på att genomföras men att ingen lagstiftning antagits ännu<sup>43</sup>. Kommissionen övervakar noggrant situationen i denna medlemsstat och kommer att inleda en dialog om den inte vidtar nödvändiga genomförandeåtgärder.

EU-domstolens rättspraxis är inte direkt tillämplig i Eftaländerna<sup>44</sup>. För att säkerställa en konsekvent lagstiftning inleddes därför ett förfarande om eventuell anpassning av bilaga XVIII till EES-avtalet till domen i målet Test-Achats den 30 januari 2014<sup>45</sup>.

I enlighet med kommissionens riktlinjer för Test-Achats-domen gäller domen bara privata försäkringsavtal som omfattas av direktiv 2004/113/EG. Den har inga direkta rättsliga konsekvenser för tjänstepensioner som omfattas av direktiv 2006/54/EG. Enligt artikel 9.1 h i det direktivet är det tillåtet att fastställa olika förmånsnivåer för kvinnor och män om det kan motiveras utifrån försäkringstekniska beräkningsfaktorer.

Vissa medlemsstater har dock beslutat att även tillämpa könsneutralitetsregeln på tjänstepensionsplaner för att säkerställa jämställdhet mellan könen på alla områden<sup>46</sup>. Det stora flertalet medlemsstater har dock beslutat att i enlighet med domen endast genomföra könsneutralitetsregeln för privata försäkringsavtal. I dessa medlemsstater är skillnader som grundar sig på försäkringstekniska uppgifter om förväntad livslängd fortfarande tillåtna när det gäller tjänstepensioner.

### **5.3 Domens ekonomiska effekter på försäkringsmarknaden**

I uppföljningen av domen i målet Test-Achats förutspådde delar av försäkringssektorn betydande återverkningar på prisnivån och hävdade att förlusten av kön som en enkel och pålitlig riskfördelningsfaktor skulle leda till en generell prisökning på försäkringsprodukter.

Domen och dess genomförande innebar vissa engångskostnader för försäkringsbranschen när man var tvungen att upprätta könsneutrala försäkringstekniska tabeller, fastställa nya priser och nylansera sina produkter för att göra dem könsneutrala. Dessa inledande fullgörandekostnader uppskattades till omkring 14 miljoner euro för Spanien och 7,7 miljoner euro för Nederländerna.

---

<sup>43</sup> Luxemburg.

<sup>44</sup> Eftadomstolen ska ta vederbörlig hänsyn till de principer som EU-domstolen fastställer i relevanta domar i enlighet med artikel 3.2 i övervaknings- och domstolsavtalet.

<sup>45</sup> Norge antog den 20 juni 2014 de nödvändiga ändringarna, som träder i kraft den 1 januari 2015.

<sup>46</sup> Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Frankrike, Lettland och Sverige.

När det gäller prisutvecklingen på försäkringspremier måste det framhållas att det inte finns några exakta ekonomiska belägg för vilken inverkan domen hade. Det är av flera skäl svårt att presentera tillförlitliga och mätbara uppgifter och information om konsekvenserna av övergången till en könsneutral prissättning.

Den brist på tillgängliga uppgifter som vissa medlemsstater och intressenter<sup>47</sup> påpekat, hänger troligen ihop med att domen i målet Test-Achats inte behövde genomföras förrän den 21 december 2012. Det förefaller ha gått för kort tid sedan dess för att man ska kunna samla in ekonomiska belägg och uppgifter som går utöver mycket kortsiktiga effekter.

Dessutom är det mycket svårt att urskilja hur de olika faktorerna påverkar försäkringsmarknadens utveckling och att göra en korrekt bedömning av hur just de könsneutrala försäkringspremierna påverkar priset eller produktutvecklingen. På de flesta marknader var försäkringsgivarna inte bara tvungna att införa könsneutrala premier utan även ett antal andra förändringar på lagstiftnings- och regleringsområdet som påverkade prisnivåerna, både på nationell nivå och på EU-nivå<sup>48</sup>.

Utöver de lagstadgade kraven kan försäkringsbolagen även ha ändrat produkternas egenskaper för att förbättra försäkringsprodukterna i den ordinarie produktionscykeln. De kan också ha förändrat sina riskbedömningar<sup>49</sup>, använt nya kriterier för att utvärdera produkterna och differentiera premierna (t.ex. genom att försäkringsgivare inom trafikförsäkringar använder sig av telematik – även känd som den ”svarta lådan”<sup>50</sup>) eller utvecklat nya produkter som lockar vissa typer av kunder. I Spanien har till exempel vissa försäkringsgivare infört nya produkter som främst gynnar kvinnor för att på så sätt försöka locka kvinnliga kunder. Andra erbjuder skydd mot stöld av väskor inne i bilen eller särskilt stöd till gravida kvinnor vid hälsoproblem under bilkörning. Alla dessa förändringar kan ha påverkat priset på produkterna eller på det skydd som ges.

Att döma av de uppgifter som finns tycks införandet av principen om könsneutrala försäkringspremier generellt sett ha haft mycket små eller måttliga konsekvenser<sup>51</sup>. För vissa försäkringar (t.ex. trafikförsäkringar) har försäkringspremierna ökat för kvinnor (och minskat för män), vilket var väntat och oundvikligt. Enligt Svensk Försäkring har unga kvinnors trafikförsäkring blivit ca 10 % dyrare samtidigt som unga män, som är överrepresenterade när det gäller trafikolyckor, fått en motsvarande sänkning av försäkringspremien. I Italien visar forskning som genomfördes mellan juli 2012 och januari 2013 att premierna för medelålders kvinnor var 3 % högre än för män i samma situation före december 2012. Situationen är en helt annan för unga förare. Före december 2012 betalade kvinnor 18 % mindre än män för fordonsförsäkringar. Efter detta datum har priset på kvinnors försäkringar ökat med upp till 18 %, samtidigt som männens premier minskat med 10 %. För andra produkter har männens premier ökat (medan kvinnornas minskat). Men även om bilden inte förefaller vara densamma över hela linjen förefaller effekterna på marknaden på det hela taget ha varit relativt neutrala

---

<sup>47</sup> Frankrike, Luxemburg, Insurance Europe, BIPAR, AAE. Vissa av de svarande påminde också om begränsningarna av den systematiska övervakningen av försäkringspremier enligt EU:s konkurrenslagstiftning.

<sup>48</sup> Till exempel Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II).

<sup>49</sup> Insurance Europe.

<sup>50</sup> Som Eiopa konstaterade i sin senaste rapport över konsumenttrender, EIOPA-BoS-13/175 rev1, av den 15 december 2013.

<sup>51</sup> Finland, Tjeckien, Polen, Litauen och Kroatien.

eller mycket begränsade, och det förefaller under inga omständigheter finnas tecken på någon omotiverad prisutveckling.

## 6. SKYDD FÖR OFFER FÖR DISKRIMINERING

Det finns möjlighet att få sin sak prövad både i domstol och genom nationella organ för främjande av likabehandling som bland annat ansvarar för att ge oberoende stöd till offer. Dessa bestämmelser är praktiskt taget identiska med bestämmelserna i EU:s regelverk om likabehandling och icke-diskriminering. De konstateranden som nyligen gjorts i rapporterna om andra direktiv<sup>52</sup> i fråga om vissa centrala begrepp såsom tillgång till rättvisa, bevisbörderegeln och kravet på effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder gäller även här.

För att bekämpa diskriminering och garantera likabehandling har medlemsstaterna och de berörda aktörerna insett att organen för främjande av likabehandling spelar en viktig roll för att se till att lagstiftningen går från teori till praktik och för att se till att de lagstadgade rättigheterna verkligen tillämpas i praktiken. Därför betonade kommissionen i sitt meddelande om EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 att organen för främjande av likabehandling kan spela en viktig roll för att se till att medborgarna har tillgång till effektiva rättsmedel<sup>53</sup>. Kommissionen kommer att fortsätta sitt arbete för att se till att organen för främjande av likabehandling faktiskt kan spela denna roll fullt ut, särskilt genom övervakning och tillämpning av gällande bestämmelser. Kommissionen kommer också att undersöka hur man skulle kunna förtydliga kraven på organen för främjande av likabehandling i direktivet, särskilt de viktiga begreppen oberoende och effektivitet.

Kommissionen kommer att främja bästa praxis för att öka medborgarnas medvetenhet om sina rättigheter för att kunna garantera en fullständig tillämpning av principen om likabehandling i hela EU och att ytterligare stärka skyddet av offren.

## 7. SLUTSATSER OCH VÄGEN FRAMÅT

På det specifika området finansiella tjänster har genomförandet av domen i målet *Test-Achats* inom försäkringssektorn varit den viktigaste utmaningen. Alla medlemsstater har antingen genomfört domen eller håller på att genomföra den. Vissa medlemsstater har valt att gå längre än domen genom att tillämpa könsneutralitetsregeln på alla typer av försäkringar och pensioner, dvs. även på företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet som omfattas av direktiv 2006/54/EG. I september 2014 konstaterade EU-domstolen vidare att det i den lagstadgade sociala trygghetspensionen enligt direktiv 79/7/EEG inte är tillåtet att ha olika förmåner på grundval av könsspecifika försäkringstekniska uppgifter<sup>54</sup>. Mot bakgrund av denna utveckling kommer kommissionen att utvärdera tillämpningen av olika villkor för tjänstepensioner för kvinnor och män enligt direktiv 2006/54/EG. Den kommer också att utvärdera om

---

<sup>52</sup> Se till exempel Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Gemensam rapport om tillämpningen av rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung ("direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung") och av rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling ("direktivet om likabehandling i arbetslivet"), 17 januari 2014, COM(2014) 2 final.

<sup>53</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom unionen*, COM(2014) 144 final, av den 11 mars 2014.

<sup>54</sup> Dom av den 3 september 2014 i mål C-318/13, förfarande som anhängiggjorts av X.

åtgärder bör vidtas för att garantera en heltäckande tillämpning av könsneutralitetsreglerna inom pensionssystemets alla pelare, dvs. frivilliga pensioner, tjänstepensioner och lagstadgade pensioner.

När det gäller Test-Achats-domens effekt på försäkringarnas prisnivå förefaller det för tidigt att dra några slutgiltiga slutsatser. Vid en utvärdering baserad på de begränsade belägg som finns framstår effekterna som mycket begränsade.

När det gäller direktivets genomförande har alla medlemsstater vidtagit åtgärder för att införliva direktivet i sin nationella lagstiftning och för att upprätta förfaranden och organ för dess genomförande. Kommissionen anser inte att det är nödvändigt att föreslå några ändringar av direktivet i detta skede men kommer att prioritera att ta itu med de kvarstående införlivandeproblemen med de berörda medlemsstaterna, särskilt när det gäller tillämpningsområdet för undantaget i artikel 4.5 i direktivet.

Ytterligare tillsynsarbete och rättspraxis på nationell nivå och EU-nivå bör leda till förtydliganden av vissa av de frågor som tas upp i denna rapport. Därefter kommer den största utmaningen att vara för medlemsstaterna att se till att deras administrativa och rättsliga myndigheter och deras organ för främjande av likabehandling systematiskt tillhandahåller ett fullgott skydd för offren i praktiken. Kommissionen kommer att fortsätta sin uppföljning och att stödja medlemsstaterna för att fullt ut förverkliga direktivets potential.