

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. F. MANCINI

van 2 juli 1986*

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. In het kader van een geschil tussen de Federatie Nederlandse Vakbeweging (hierna: FNV) en de Staat der Nederlanden heeft het Gerechtshof te 's-Gravenhage vragen gesteld over de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn nr. 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24). Het probleem dat in het hoofdgeding centraal staat, betreft de wettigheid naar gemeenschapsrecht van een bepaling van de Nederlandse Wet Werkloosheidsvoorziening, volgens welke gehuwde vrouwen die geen kostwinster zijn, geen recht hebben op werkloosheidsuitkering. De verwijzende rechter wil vooral weten, of aan het beginsel van gelijke behandeling rechtstreekse werking toekomt in verband met de kenmerken van het artikel waarin dat beginsel is verankerd, en het feit dat Nederland de richtlijn niet binnen de daartoe aan de Lid-Staten gestelde termijn — dat wil zeggen vóór 22 december 1984 — ten uitvoer heeft gelegd.

Om te beginnen wil ik, zij het ook kort, de Nederlandse wettelijke regeling inzake uitkeringen bij werkloosheid in de herinnering roepen. Deze regeling is vervat in drie onderscheiden wetten. De Werkloosheidswet

(WW), in werking getreden op 1 juli 1952, is gebaseerd op een premiestelsel en geeft de werkloze werknemer gedurende een periode van een half jaar na het intreden van de werkloosheid recht op een uitkering die gerelateerd is aan het laatst verdiende loon. Na dat eerste half jaar komt de werkloze te vallen onder de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV), in werking getreden op 1 januari 1965 (Stb. 485), die uit de algemene middelen wordt gefinancierd; volgens deze wet heeft de werkloze gedurende twee jaar recht op een uitkering die eveneens aan het laatst verdiende loon is gerelateerd. En ten slotte is er de Algemene Bijstandswet (ABW), in werking getreden op 1 januari 1965 en eveneens gefinancierd uit de algemene middelen; deze wet is van toepassing op de werkloze die niet meer onder de eerste twee wetten valt, en geeft hem recht op een uitkering waarvan de hoogte uitsluitend afhangt van de behoeften van zijn gezin.

De bepaling in geding is artikel 13, lid 1, sub 1, WWV, volgens hetwelk „geen recht op uitkering heeft de werknemer die... gehuwde vrouw zijnde, niet ingevolge door [de bevoegde] minister, de centrale commissie gehoord, te stellen regelen als kostwinster wordt aangemerkt noch duurzaam gescheiden van haar echtgenoot leeft...” Het is duidelijk dat deze bepaling moet worden getoetst aan de reeds genoemde richtlijn nr. 79/7 en in het bijzonder aan de artikelen 4, lid 1, 5 en 8 daarvan. Volgens eerstgenoemde bepaling houdt het beginsel van gelijke behandeling in, „dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij

* Vertaald uit het Italiaans.

direct hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie, is uitgesloten". Ingevolge de tweede bepaling moeten de Lid-Staten de nodige maatregelen nemen „opdat alle... bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke behandeling, worden ingetrokken". De derde bepaling laat de Lid-Staten een termijn van zes jaar vanaf de kennisgeving van de richtlijn (23 december 1978) om de voor de uitvoering van de richtlijn noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden.

2. Volgens het verwijzingsarrest wilde de Nederlandse regering aanvankelijk de uitvoering van de richtlijn laten samenvallen met een integratie van de WW en de WWV in het kader van een omvangrijke herziening van het sociale-zekerheidsstelsel. Daarbij zou de discriminatie waartoe artikel 13 aanleiding geeft, worden opgeheven door deze bepaling uit te breiden tot gehuwde mannen die geen kostwinner zijn (zie de schriftelijke vragen nrs. 508/84 en 715/84 van het lid van het Europees Parlement Ien van den Heuvel aan de Commissie, PB 1984, C 256, blz. 30, en 1985, C 4, blz. 6).

Bedoelde stelselwijziging bleek echter onmogelijk te verwezenlijken binnen de door de richtlijn gestelde termijn van zes jaar. De Nederlandse regering diende toen een ontwerp van wet in met een aantal overgangsbepalingen, onder meer met betrekking tot de wijziging van artikel 13 in vorenbedoelde zin; dit wetsontwerp werd echter op 13 december 1984 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal verworpen. Vijf dagen later deelde de staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer mee, dat de regering voornemens was een nieuw wetsontwerp in te dienen dat, met het oog op de tijdige uitvoering van de richtlijn, terugwer-

kende kracht zou hebben tot 23 december 1984. Het parlement werd uitgenodigd dit wetsontwerp vóór 1 maart 1985 goed te keuren (kamerstuk nr. 18849, ingediend op 6 februari 1985).

Op 21 december 1984 evenwel (dus twee dagen vóór afloop van de in de richtlijn gestelde termijn) deelde genoemde staatssecretaris bij circulaire aan de gemeentebesturen mee dat, in afwachting van de wetswijziging, de bepalingen van de WWV, en dus ook artikel 13, vooralsnog moesten worden toegepast. Daarop dagvaardde de FNV, die volgens haar statuten tot doel heeft de behartiging van de belangen van werknemers en hun gezinnen, de Staat der Nederlanden in kort geding voor de president van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, waar zij vorderde dat de Staat zou worden gelast de kostwinnerseis van artikel 13, lid 1, WWV af te schaffen, althans tot de inwerkingtreding van de voorgenomen stelselwijziging buiten toepassing te laten. Bij vonnis van 17 januari 1985 wees de president de vordering toe en beval hij de Staat, artikel 13 vóór 1 maart 1985 te wijzigen. Zowel de Staat als de FNV zijn van dit vonnis in beroep gekomen.

Volgens het verwijzingsarrest zijn de twee partijen in het hoofdgeding het erover eens, dat de betrokken bepaling onverenigbaar is met het beginsel van gelijke behandeling zoals neergelegd in artikel 4, lid 1, van de richtlijn. In hoger beroep, aldus het verwijzingsarrest, heeft de FNV de Staat beschuldigd van onrechtmatig handelen door artikel 13 na 23 december 1984 te handhaven of te weigeren het buiten toepassing te laten, en door de gemeentebesturen te verplichten het verder toe te passen. Volgens de FNV immers zou de rechtstreekse werking van artikel 4 betekenen, dat genoemde bepaling vanaf die datum haar gelding verliest.

Daar het Gerechtshof het niet duidelijk achtte of de richtlijn inderdaad die werking heeft, heeft het bij arrest van 13 maart 1985 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- „1) Heeft artikel 4 van richtlijn nr. 79/7/EEG rechtstreekse werking sedert 23 december 1984 en heeft dit ten gevolge dat vanaf die datum artikel 13, lid 1, aanhef en onder l, van de Nederlandse Wet Werkloosheidsvoorziening toepassing mist en dat de in die bepaling uitgezonderde vrouwen vanaf die datum aanspraak op een uitkering hebben verkregen?
- 2) Is daarbij van belang of de Staat, behoudens de mogelijkheid zonder meer de onder 1 genoemde bepaling in te trekken, alternatieve mogelijkheden had om aan de richtlijn te voldoen zoals door in samenhang met de intrekking van voormelde bepaling ter financiering van de gevolgen van die intrekking de voorwaarden voor het recht op uitkering te verzwaren en het recht op uitkering voor werklozen beneden de 35 jaar te beperken?
- 3) Is daarbij van belang dat in verband met de intrekking van deze bepaling een overgangsbepaling nodig is en dat daarbij een keuze moet worden gemaakt uit alternatieven?”

Ik merk nog op, dat het Nederlandse parlement op 24 april 1985 de WWV heeft gewijzigd (Stb. 230). Bij de nieuwe wet is artikel 13, lid 1, sub l, terugwerkend tot 23 december 1984 afgeschaft, terwijl bij wege van overgangsmaatregel en ten einde de financiering veilig te stellen, de maximumduur van de uitkering voor werklozen beneden de 35 jaar is verkort. Verder is bepaald dat artikel 13 van kracht blijft voor de werknemer die vóór 23 december 1984 werkloos is

geworden, tenzij hij op die datum in het genot was van een uitkering ingevolge de WW of van een uitkering ingevolge een regeling welke geldt voor personen wier arbeidsverhouding ingevolge het bepaalde in artikel 6, lid 1, sub a en b, WW niet als dienstbetrekking wordt beschouwd.

Ten slotte zij gezegd, dat in de procedure voor het Hof schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door partijen in het hoofdgeding, de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Britse regering.

3. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 4 van richtlijn nr. 79/7 sedert het tijdstip waarop de aan de Lid-Staten voor de tenuitvoerlegging gelaten termijn verstreek, rechtstreekse werking heeft. De FNV, de Commissie en de Britse regering stellen voor, deze vraag bevestigend te beantwoorden, terwijl de Nederlandse regering zich in tegenovergestelde zin uitsprekt. Laat mij aanstonds zeggen dat ik de opvatting van de drie eerstgenoemden deel. Het betoog van de Nederlandse regering, dat uitgaat van de beoordelingsvrijheid die de Lid-Staten hebben ten aanzien van de wijze waarop zij het beginsel van gelijke behandeling willen verwezenlijken, is immers stellig onjuist.

De werking van richtlijnen in het algemeen en de mogelijkheid van hun rechtstreekse werking in het bijzonder zijn zulke bekende thema's, dat het niet nodig is ze hier uit te diepen. Ik zal mij dan ook beperken tot de opmerking, dat het volgens 's Hof's vaste rechtspraak onverenigbaar is met de verbindende kracht die ingevolge artikel 189 aan richtlijnen toekomt, om in beginsel uit te sluiten dat iemand een beroep kan doen op de rechten die met de door de richtlijnen opgelegde verplichtingen correleren. Met name in gevallen waarin de Raad of de Commissie de Lid-Staten een welbepaalde gedragslijn hebben voorgeschreven, zou aan de praktische werking van een richtlijn af-

breuk worden gedaan indien de justitiabelen er in rechte geen beroep op zouden kunnen doen en de nationale rechter ze niet als een „element van gemeenschapsrecht” in aanmerking zou kunnen nemen.

Bijgevolg kan een Lid-Staat die de door de richtlijn verlangde maatregelen niet binnen de hem toegestane termijn heeft getroffen, zich tegenover particulieren niet op zijn eigen plichtsverzuim beroepen. De particulieren kunnen dus met een beroep op de bepalingen die naar hun inhoud onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig lijken, opkomen tegen de toepassing van nationale voorschriften die met de richtlijn in strijd zijn, of de rechten opeisen die de richtlijn hun tegenover de Lid-Staat toekent (zie arresten van 6 oktober 1970, zaak 9/70, Grad, Jurispr. 1970, blz. 839; 4 december 1974, zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1349; 1 februari 1977, zaak 51/76, VNO, Jurispr. 1977, blz. 128; 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629; 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53; en laatstelijk 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723).

Dit vooropgesteld, dienen wij na te gaan of artikel 4, lid 1, op zich beschouwd aan de zojuist genoemde vereisten voldoet: of het dus onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is. Zoals wij reeds zagen, luidt deze bepaling: „Het beginsel van gelijke behandeling houdt in dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie, is uitgesloten in het bijzonder met betrekking tot: de werkingssfeer van de regelingen [inzake de sociale zekerheid] en de voorwaarden inzake toelating tot [die] regelingen, ... de berekening van de prestaties, waaronder begrepen verhogingen verschuldigd uit hoofde van de echtgenoot of voor ten laste komende personen, alsmede de

voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de prestaties...”

Welnu, aldus de Commissie, wanneer men het aldus omschreven verbod leest in het licht van de in de artikelen 1 en 8, lid 1, van de richtlijn neergelegde resultaatsverplichting, dan kan men het niet anders dan *duidelijk, volledig en nauwkeurig* noemen. En, zo voegt de FNV eraan toe, men dient het te lezen in samenhang met de verplichting die artikel 5 de Lid-Staten oplegt, te weten om alle met het gelijkheidsbeginsel strijdige bepalingen „in te trekken”: het *onvoorwaardelijke* karakter hiervan, en dus het ontbreken van een discretionaire bevoegdheid van de Lid-Staten met betrekking tot de verwezenlijking van het door de richtlijn beoogde resultaat, is al evenzeer evident.

Ik zei al, dat de Nederlandse regering het niet eens is met deze rechttoe rechtaan redenering. Haars inziens heeft artikel 4 geen rechtstreekse werking, omdat het de Lid-Staten niet voorschrijft hoe zij het beginsel van gelijke behandeling moeten verwezenlijken. Zo kan bij voorbeeld de bepaling in gedring — waarvan het discriminerende karakter geenszins wordt betwist — wel op vier verschillende manieren worden gewijzigd, die zich alle even goed lenen om de door de richtlijn verlangde gelijkstelling van man en vrouw te verwerklijken. Een dergelijke waaier van oplossingen toont wel aan, hoe groot de beoordelingsvrijheid van de Lid-Staten is.

De Nederlandse regering haalt hier echter twee problemen door elkaar: dat van de rechtstreekse werking en dat van de discretionaire bevoegdheid waarover de Staat beschikt bij de uitvoering van de richtlijn. Zoals gezegd, kunnen de hierin vervatte duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen in de plaats komen van de ermee strijdige nationale voorschriften en de toepassing van deze

laatste uitsluiten of beperken. Dit betekent echter niet, dat deze oplossing dwingend voorgeschreven is. Zo kan de Staat die ze te lastig vindt, zijn eigen wettelijke regeling veranderen door daarin andere uitvoeringsbepalingen op te nemen, als die maar in overeenstemming zijn met het door de gemeenschapstekst gewilde resultaat. De wetgever die dat doet, komt de op hem rustende verplichting volledig na.

In het bijzonder moet uitgesloten worden geacht, dat de „financiële problemen” waartoe, volgens de Nederlandse regering, de afschaffing van artikel 13, lid 1, sub 1, WWV zou kunnen leiden, invloed kunnen hebben op de rechtstreekse werking van artikel 4. Bij een eerdere gelegenheid met een zelfde argument geconfronteerd, overwoog het Hof, dat dergelijke problemen „te wijten zijn aan het verzuim van de Lid-Staat om binnen de gestelde termijn uitvoering te geven aan de betrokken richtlijn. De gevolgen daarvan dient de administratie te dragen; het gaat niet aan, [die] problemen af te wentelen op [de justitiabelen] die zich beroepen op een nauwkeurige verplichting waaraan de Lid-Staat krachtens gemeenschapsrecht... moest hebben voldaan” (arrest-Becker, reeds aangehaald, r. o. 47).

Het is duidelijk tot welke conclusie deze overwegingen moeten leiden. Sedert 23 december 1984 kunnen vrouwen die door de nationale regeling worden gediscrimineerd, zich verzetten tegen de verdere toepassing

ervan; zij hebben dus aanspraak op werkloosheidsuitkeringen op dezelfde voorwaarden als voor de gehuwde man gelden, en in elk geval zonder dat verwezen wordt naar de status van kostwinner.

4. Met zijn tweede en derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de Lid-Staat bij de aanpassing van zijn wetgeving aan de beginselen van de richtlijn andere wegen kan inslaan dan de afschaffing zonder meer van de met de richtlijn strijdige norm en, in het bijzonder, of een overgangsregeling noodzakelijk is. Ik beken dat ik nogal wat twijfel heb over de toelaatbaarheid van deze vragen: het Hof is immers niet bevoegd om te oordelen over de verenigbaarheid van een nationale norm met het gemeenschapsrecht (zie arrest van 21 maart 1972, zaak 82/71, SAIL, Jurispr. 1972, blz. 119, r. o. 3), en het lijkt mij daarom duidelijk dat het zich evenmin kan uitlaten over abstracte hypothesen met betrekking tot de uitvoering van de richtlijn.

Laten wij echter aannemen dat het de rechter gaat om uitlegging van het gemeenschapsrecht en met name om een bepaling van de draagwijdte van richtlijnen; voor het antwoord kan men dan volstaan met een verwijzing naar het arrest-Becker, volgens hetwelk de omstandigheid dat de Staten vrij zijn in de keuze van de voor de nakoming van de resultaatsverplichting noodzakelijke vormen en middelen, niet belet dat een of meer bepalingen van de richtlijn rechtstreekse werking kunnen hebben (r. o. 30).

5. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door het Gerechtshof te 's-Gravenhage bij arrest van 13 maart 1985 in de zaak Staat der Nederlanden/Federatie Nederlandse Vakbeweging gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

- 1) Sedert 23 december 1984, de einddatum van de termijn voor de tenuitvoerlegging van richtlijn nr. 79/7 van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, heeft artikel 4, lid 1, dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie verbiedt, rechtstreekse werking. Particulieren kunnen zich in rechte beroepen op de subjectieve rechten die zij eraan ontleen, om op te komen tegen niet-aangepaste nationale bepalingen die met het beginsel van gelijke behandeling conflicteren.
- 2) De in de tweede en de derde vraag genoemde hypothesen hebben geen invloed op de rechtstreekse werking van artikel 4, lid 1.