

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
C. GULMANN
van 1 juni 1994 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht om een uitspraak over de vraag, of het verenigbaar is met het gemeenschapsrecht om een nationale bepaling toe te passen waarbij het tijdvak waarover achterstallige sociale-zekerheidsuitkeringen kunnen worden aangevraagd, wordt beperkt tot twaalf maanden vóór de indiening van de aanvraag, indien het recht op uitkering berust op een bepaling van een richtlijn met rechtstreekse werking, die niet naar behoren in nationaal recht is omgezet. Om de vragen van de Court of Appeal te kunnen beantwoorden, zullen wij de draagwijdte moeten beoordelen van 's Hofs arresten van 25 juli 1991 (Emmott)¹ en 27 oktober 1993 (Steenhorst-Neerings).²

De achtergrond van de zaak en de gestelde vragen

2. Op 19 december 1978 stelde de Raad richtlijn 79/7/EEG vast, betreffende de gelei-

delijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid.³ Artikel 4, lid 1, van de richtlijn verbiedt iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, in het bijzonder met betrekking tot de werkingsfeer van de sociale-zekerheidsregelingen en de voorwaarden voor toelating daartoe. Krachtens artikel 8 moest de richtlijn in nationaal recht worden omgezet binnen een termijn van zes jaar na de kennisgeving ervan, dat wil zeggen uiterlijk op 22 december 1984.

3. In 1981 werd aan Johnson (hierna: „verzoekster”) ingevolge Section 36 (1) van de Social Security Act 1975 een niet op premiebetaling berustende invaliditeitsuitkering (Non-Contributory Invalidity Benefit, hierna: „NCIB”) toegekend. In 1982 ging verzoekster samenwonen met een man. In die tijd moest een vrouw, om voor de NCIB in aanmerking te komen, ingevolge Section 36 (2) van de Social Security Act 1975 niet alleen arbeidsongeschikt zijn, maar ook ongeschikt om normale huishoudelijke werkzaamheden te verrichten. Omdat verzoekster niet aan deze laatste voorwaarde voldeed, werd de betaling van de NCIB stopgezet.

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — C-208/90, Jurispr. 1991, blz. I-4269.

2 — C-338/91, Jurispr. 1993, blz. I-5475.

3 — PB 1979, L 6, blz. 24.

4. Deze voorwaarde inzake ongeschiktheid voor het verrichten van normale huishoudelijke werkzaamheden gold alleen voor vrouwen. Mannen kwamen derhalve voor de NCIB in aanmerking zonder aan de extra voorwaarde van de Act te hoeven voldoen. De NCIB werd bij de Health and Social Security Act met ingang van 29 november 1984 afgeschaft, dat wil zeggen kort voordat de omzettingstermijn van richtlijn 79/7 afliep, en er werd een nieuwe uitkering bij ernstige invaliditeit ingevoerd (Severe Disablement Allowance, hierna: „SDA”), waarvoor mannen en vrouwen onder gelijke voorwaarden in aanmerking kwamen.

„paspoort” dat recht gaf op de nieuwe SDA.⁴

6. Over Section 20 van de Social Security Regulations 1984 zijn het Hof prejudiciële vragen gesteld in de zaak *Borrie Clarke*. In zijn arrest van 24 juni 1987⁵ verklaarde het Hof, dat deze overgangsbepalingen een discriminerende regeling lieten voortduren die onverenigbaar was met het in artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 neergelegde beginsel van gelijke behandeling. Het Hof wees erop, dat, zoals al in eerdere arresten was vastgesteld, artikel 4, lid 1, rechtstreekse werking had, en verklaarde voorts

„dat vrouwen op grond van artikel 4, lid 1, van de richtlijn vanaf 23 december 1984 recht hebben op dezelfde behandeling en op toepassing van dezelfde regeling als mannen die in een gelijke situatie verkeren, waarbij die regeling, zolang aan de richtlijn geen juiste uitvoering is gegeven, het enige bruikbare referentiekader blijft. In casu betekent dit, dat indien een man die in een gelijke situatie verkeerde als een vrouw, op grond van voornoemde overgangsbepalingen vanaf

5. De toekenningsvoorwaarden van de SDA waren over het algemeen strenger — maar dus wel gelijk voor mannen en vrouwen — dan de voorwaarden die voordien krachtens de Social Security Act golden. Overgangsbepalingen werden vastgesteld bij de Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984, die eveneens op 29 november 1984 in werking traden. De verwijzende rechter wijst erop, dat de overgangsbepalingen, inzonderheid Section 20, inhielden, dat degenen die recht hadden op de NCIB vlak voordat deze werd afgeschaft, automatisch recht kregen op de nieuwe uitkering, zonder dat zij behoefden aan te tonen dat zij aan de toekenningsvoorwaarden voldeden. Zij kregen dus wat men wel genoemd heeft een

4 — Section 20 (1) luidt als volgt: „Een ieder die onmiddellijk vóór zowel 10 september 1984 als 29 november 1984 recht had op een NCIB, heeft voor 29 november 1984 en voor alle volgende dagen die te zamen met 29 november 1984 in een tijdvak van onderbreking van tewerkstelling vallen, recht op een Severe Disablement Allowance, ongeacht of a) hij invalide is in de zin van Section 36 van de Social Security Act 1975, zoals gewijzigd bij Section 12 van de Health and Social Security Act 1984; b) Section 11 van de Health and Security Act 1984 met ingang van 29 november 1984 van toepassing is op personen van zijn leeftijd; indien hij (of zij) voldoet aan de overige voorwaarden voor toekenning van deze uitkering.”

5 — Zaak 384/85, *Borrie Clarke*, Jurispr. 1987, blz. 2865.

23 december 1984 automatisch recht had op de nieuwe invaliditeitsuitkering, zonder dat hij zijn rechten opnieuw hoefde aan te tonen, de vrouw eveneens recht had op die uitkering, zonder dat zij behoefde te voldoen aan een aanvullende voorwaarde die vóór die datum uitsluitend voor gehuwde vrouwen gold" (r. o. 1?).⁶

7. Op 17 augustus 1987 diende verzoekster via een Citizens Advice Bureau een aanvraag in om de SDA uit hoofde van Section 20. De Adjudication Officer wees haar aanvraag af en deze beschikking werd bevestigd door het Sutton Social Security Appeal Tribunal. Tegen deze uitspraak werd beroep ingesteld bij de Social Security Commissioners, die het Hof een aantal prejudiciële vragen stelden waarover het Hof zich in zijn arrest van 11 juli 1991 heeft uitgesproken.⁷ Naar aanleiding van 's Hof's arrest besloten de Social Security Commissioners op 16 december 1991, dat aan verzoekster een SDA moest worden toegekend vanaf 16 augustus 1986, dat wil zeggen twaalf maanden vóór haar aanvraag.

8. Het tijdvak waarover uitkeringen met terugwerkende kracht konden worden uitbetaald, was beperkt ingevolge Section 165A (3) van de Social Security Act 1975, zoals ingevoegd bij Section 17 van de op 2 september 1985 in werking getreden Social Security Act 1985. Deze bepaling luidt als volgt:

„Niettegenstaande de krachtens deze Section vastgestelde bepalingen, kan geen uitkering worden toegekend

(...)

c) wat andere uitkeringen betreft (met uitzondering van de toelage voor gehandicapten, de toelage wegens inkomstenverlies en de uitkering bij overlijden als gevolg van een arbeidsongeval), voor tijdvakken die meer dan twaalf maanden vóór de datum van aanvraag liggen.”

6 — In casu is vastgesteld, dat Section 20 nooit is gewijzigd en dat de aanvragen dus nog steeds moeten worden gebaseerd op artikel 4, lid 1, van de richtlijn.

7 — Zaak C-31/90, Johnson, Jurispr. 1991, blz. I-3723. De aan het Hof gestelde vragen hadden betrekking op zowel de personele werkingsfeer van richtlijn 79/7 als de verenigbaarheid met artikel 4 van de richtlijn van een nationale bepaling zoals neergelegd in Section 165A van de Social Security Act 1975, waardoor iemand die de NCIB niet had aangevraagd vóór de afschaffing van deze uitkering, geen aanspraak kon maken op automatische toekenning van de SDA uit hoofde van Section 20. Blijkens het antwoord van het Hof vallen personen die, zoals verzoekster, op zoek waren naar werk op het tijdstip waarop zij door ziekte arbeidsongeschikt werden, onder de personele werkingsfeer van de richtlijn en kan een beroep op artikel 4 van de richtlijn worden gedaan om een nationale wettelijke regeling buiten toepassing te laten die het recht op uitkering afhankelijk stelt van het feit of tevoren een aanvraag voor een andere, inmiddels afgeschafte uitkering is ingediend, die een voor vrouwelijke werknemers discriminerende voorwaarde bevatte.

9. In de tussentijd, namelijk op 25 juli 1991, had het Hof arrest gewezen in de zaak Emmott. Het gaf daarin antwoord op een prejudiciële vraag van de High Court of Ireland over een bepaling in de „Rules of the Superior Courts 1986”, volgens welke een verzoek om verlof tot indiening van een verzoek om rechterlijke toetsing („judicial

review”) moest worden gedaan binnen drie maanden na het tijdstip waarop de gronden voor het verzoek voor de eerste maal waren gebleken, tenzij er naar het oordeel van de nationale rechterlijke instantie redenen waren om die termijn te verlengen. De verwijzende rechter wenste, zakelijk weergegeven, te vernemen, of een dergelijke algemene beroepstermijn van het nationale recht Emmott kon verhinderen, een aanspraak geldend te maken die zij rechtstreeks baseerde op artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, die niet naar behoren in Iers recht was omgezet. Het Hof beantwoordde de vraag als volgt:

Koninkrijk de bepalingen van de richtlijn niet naar behoren in nationaal recht had omgezet en de justitiabelen bijgevolg niet in staat waren, de precieze omvang van hun rechten te kennen; zij had derhalve recht op uitkeringen met terugwerkende kracht niet slechts vanaf 16 augustus 1986, maar vanaf 23 december 1984, dat wil zeggen vanaf het tijdstip waarop de Lid-Staten richtlijn 79/7 hadden moeten omzetten. Om over deze stelling te kunnen beslissen, heeft de Court of Appeal het Hof de volgende vragen gesteld:

„Het gemeenschapsrecht verzet zich ertegen, dat de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat de nationale procedurevoorschriften inzake beroepstermijnen inroepen in het kader van een door een particulier voor de nationale rechter tegen hen ingestelde procedure ter bescherming van de rechten die hem rechtstreeks worden toegekend door artikel 4, lid 1, van richtlijn 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, zolang die Lid-Staat deze richtlijn niet naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.”

10. Tijdens de procedure voor de Social Security Commissioners had verzoekster zich niet op 's Hof's arrest in zaak Emmott beroepen. Zij deed dat echter wel in het beroep voor de Court of Appeal; daarbij voerde zij, zakelijk weergegeven, aan, dat blijkens het arrest in de zaak Emmott de autoriteiten zich niet konden beroepen op een bepaling inzake termijnen als vervat in Section 165A, aangezien het Verenigd

„1) Moet het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-208/90 (Emmott), waarbij voor recht werd verklaard dat een Lid-Staat de nationale procedurevoorschriften inzake beroepstermijnen niet mag inroepen zolang die Lid-Staat richtlijn 79/7 niet naar behoren in nationaal recht heeft omgezet, aldus worden uitgelegd, dat het van toepassing is op nationale regels inzake aanvragen om een uitkering over reeds verstreken tijdvakken, wanneer een Lid-Staat maatregelen heeft getroffen om zich vóór de gestelde datum naar die richtlijn te voegen, maar een overgangsbepaling zoals door het Hof van Justitie in beschouwing genomen in zaak 384/85 (Borrie Clarke), heeft gehandhaafd?

2) In het bijzonder wanneer:

lingen inzake betalingen over het tijdvak vóór de indiening van de aanvraag,

i) een Lid-Staat ter nakoming van zijn verplichtingen krachtens richtlijn 79/7 van de Raad (hierna: „richtlijn”) vóór de daarin gestelde datum een wettelijke regeling heeft vastgesteld en uitgevoerd;

moet de nationale rechterlijke instantie die nationale bepalingen inzake achterstallige betalingen dan buiten toepassing laten vanaf het tijdstip waarop de termijn voor uitvoering van de richtlijn is verstreken, te weten 23 december 1984?”

ii) de Lid-Staat aanvullende overgangsbepalingen invoert om de positie van rechthebbenden op reeds bestaande sociale-zekerheidsuitkeringen veilig te stellen;

’s Hofs arrest in de zaak Steenhorst-Neerings

iii) nadien als gevolg van een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie blijkt dat de overgangsbepalingen in strijd zijn met de richtlijn;

11. Op 27 oktober 1993, dat wil zeggen na de beëindiging van de schriftelijke behandeling, maar vóór de terechtzitting in de onderhavige zaak, heeft het Hof arrest gewezen in de zaak Steenhorst-Neerings, die veel overeenkomst vertoont met de onderhavige zaak en wellicht het antwoord bevat op de in casu gestelde vragen.

iv) een particulier kort na voornoemde prejudiciële beslissing voor een nationale rechterlijke instantie alsnog een aanvraag om een uitkering indient met een beroep op de overgangsbepalingen en de richtlijn, waarop die particulier de uitkering wordt toegekend voor de toekomst en over de twaalf maanden vóór de indiening van de aanvraag, overeenkomstig de relevante nationale bepa-

12. De zaak Steenhorst-Neerings was naar het Hof verwezen door de Raad van Beroep te ’s-Hertogenbosch. Zij had betrekking op bepalingen van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (hierna: „AAW”), op grond waarvan gehuwde vrouwen wier arbeidsongeschiktheid vóór 1 oktober 1975 was ingetreden, geen aanspraak konden maken — in tegenstelling tot de andere uit hoofde van de wet verzekerden — op AAW-uitkeringen. Die bepalingen waren van toepassing op

Steenhorst-Neerings, die sinds 1963 een Nederlandse invaliditeitsrente ontving. Onder verwijzing naar artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten besliste de Centrale Raad van Beroep bij een aantal uitspraken van 5 januari 1988, dat gehuwde vrouwen, ongeacht het tijdstip waarop hun arbeidsongeschiktheid was ingetreden, aanspraak konden maken op een AAW-uitkering vanaf 1 januari 1980, de datum van inwerkingtreding van de Nederlandse Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen. Daarop diende Steenhorst-Neerings op 17 mei 1988 een aanvraag om een AAW-uitkering in, die haar met ingang van 17 mei 1987 werd toegekend, dus twaalf maanden vóór de indiening van haar aanvraag. Het tijdvak waarover de uitkering met terugwerkende kracht kon worden ontvangen, was beperkt overeenkomstig artikel 25, lid 2, AAW, bepalende dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet vroeger kan ingaan dan een jaar vóór de dag waarop de aanvraag was ingediend.

13. Gezien het feit dat vrouwen in de situatie van Steenhorst-Neerings vanaf 23 december 1984 rechtstreeks op grond van richtlijn 79/7 aanspraak hadden kunnen maken op AAW-uitkeringen, stelde de Raad van Beroep het Hof een prejudiciële vraag, die erop neerkwam, of een termijnbepaling als neergelegd in artikel 25, lid 2, AAW, van toepassing kon zijn wanneer richtlijn 79/7 niet naar behoren in nationaal recht was omgezet.

14. Het Hof deed zijn antwoord op die vraag voorafgaan door de vaststelling

„dat de aanspraak op een arbeidsongeschiktheidsuitkering onder dezelfde voorwaarden als voor mannen gelden, welke aanspraak gehuwde vrouwen ontleen aan de rechtstreekse werking van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, moet worden uitgeoefend overeenkomstig de door de nationale bepalingen gestelde voorwaarden. Gelijk uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt, mogen deze voorwaarden echter niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden, en mogen zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk maken (...)”⁸

De nationale bepaling die de terugwerkende kracht van een aanvraag om een arbeidsongeschiktheidsuitkering beperkt, voldoet aan deze twee voorwaarden” (r. o. 15 en 16).

15. Het Hof ging vervolgens in op het betoog van de Commissie, dat uit het arrest

8 — In een lange reeks van arresten heeft het Hof geoordeeld, „dat het, bij ontbreken van een desbetreffende gemeenschapsregeling, een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat is om de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontleenen”, voor zover deze regels voldoen aan de twee hierboven genoemde voorwaarden (zie r. o. 16 van het arrest Emmott, en in het bijzonder de arresten van 16 december 1976, zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989, r. o. 5, en 9 november 1983, zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595, r. o. 12).

Emmott volgt, dat de termijnen waarbinnen de justitiabelen hun rechten geldend moeten maken, hun eerst kunnen worden tegengehouden vanaf het moment waarop een Lid-Staat de bepalingen van een richtlijn naar behoren heeft omgezet, en dat deze rechtspraak ook in casu toepassing dient te vinden. Het Hof verwierp dit betoog om de volgende redenen, waarvan het mij nuttig lijkt ze in extenso weer te geven:

„19. Het is juist, dat het Hof in het arrest Emmott heeft verklaard, dat zolang een richtlijn niet naar behoren in nationaal recht is omgezet, particulieren niet in staat zijn de precieze omvang van hun rechten te kennen, en dat de gebrekkige Lid-Staat zich derhalve tot het moment van die omzetting niet kan beroepen op termijnoverschrijding door een particulier die een procedure tegen die staat instelt ter bescherming van de rechten die hij aan de bepalingen van die richtlijn ontleent, zodat een in het nationale recht vastgelegde beroepstermijn niet vóór dat tijdstip kan gaan lopen. De aan het arrest Emmott ten grondslag liggende situatie verschilt echter duidelijk van die in het hoofdgeding.

20. In de zaak Emmott had de verzoekster in het hoofdgeding naar aanleiding van het arrest van het Hof van 24 maart 1987 (zaak 286/85, McDermott en Cotter, Jurispr. 1986, blz. 1453) gevorderd, dat vanaf 23 december 1984 ingevolge artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 op haar hetzelfde stelsel van invaliditeitsuitkering zou worden toegepast als op mannen die in dezelfde situatie

verkeerden. Vervolgens hadden de betrokken administratieve autoriteiten geweigerd op dit verzoek te beslissen, op grond dat richtlijn 79/7 nog voorwerp van geschil voor een nationale rechterlijke instantie was. Ten slotte, en ofschoon richtlijn 79/7 nog niet naar behoren in nationaal recht was omgezet, werd haar het verval van haar rechtsvordering tot vaststelling dat deze autoriteiten haar verzoek hadden moeten inwilligen, tegengehouden.

21. In de eerste plaats moet worden bevestigd dat, anders dan een nationale rechtsregel waarbij een beroepstermijn wordt vastgesteld, de in de onderhavige vraag bedoelde regel het eigenlijke recht van de justitiabelen om zich voor een nationale rechterlijke instantie tegen een gebrekkige Lid-Staat op richtlijn 79/7 te beroepen, niet aantast. Zij beperkt enkel de terugwerkende kracht van aanvragen tot verkrijging van de in geding zijnde uitkering.

22. Vervolgens moet worden opgemerkt, dat het verval van recht, voortvloeiend uit het verstrijken van beroepstermijnen, beantwoordt aan de noodzaak te voorkomen dat de wettigheid van administratieve beslissingen te allen tijde kan worden aangetast. Blijkens het arrest Emmott weegt deze noodzaak echter niet op tegen de noodzaak de rechten die een particulier ontleent aan de rechtstreekse werking van de bepalingen van een richtlijn, te beschermen, zolang de gebrekkige Lid-Staat van wie de beslissingen uitgaan, deze bepalingen niet naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.

23. De bepaling die de terugwerkende kracht van aanvragen om een arbeidsongeschikt-

heidsuitkering beperkt, dient evenwel een geheel ander doel dan een regel die een dwingende beroepstermijn vastlegt. Immers, zoals de Nederlandse regering en verweerder in het hoofdgeding in hun schriftelijke opmerkingen hebben uiteengezet, beantwoordt een dergelijke bepaling, die ook in andere Nederlandse sociale-zekerheidswetten te vinden is, aan de eisen van een goede administratie, met name de mogelijkheid om te kunnen controleren of de belanghebbende voldeed aan de voorwaarden voor het recht op uitkering, en om het arbeidsongeschiktheidspercentage te kunnen vaststellen, dat in de tijd kan variëren. Deze bepaling beantwoordt tevens aan de noodzaak het financieel evenwicht te bewaren van een stelsel waarin de door de verzekerden in een bepaald jaar ingediende aanvragen in beginsel moeten worden gedekt door de in dat jaar geïnde premies.”

16. Het Hof beantwoordde de gestelde vraag derhalve als volgt:

„Het gemeenschapsrecht verzet zich niet tegen de toepassing van een bepaling van nationaal recht, volgens welke een arbeidsongeschiktheidsuitkering niet vroeger dan een jaar vóór de datum van aanvraag kan ingaan, wanneer een particulier zich beroept op de rechten die met ingang van 23 december 1984 rechtstreeks worden toegekend door artikel 4, lid 1, van richtlijn 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, en de betrokken Lid-Staat deze bepaling op de datum van aanvraag nog niet naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.”

Is er een relevant verschil tussen de onderhavige zaak en de zaak Steenhorst-Neerings?

17. Ter terechtzitting heeft verzoekster als voornaamste stelling aangevoerd, dat de onderhavige zaak zich onderscheidt van de zaak Steenhorst-Neerings, en dat het Hof derhalve niet tot dezelfde conclusie als in die zaak zou moeten komen.

Onder verwijzing naar rechtsoverweging 23 van het arrest Steenhorst-Neerings stelt verzoekster, dat de redenen die het Hof in die zaak ertoe hebben gebracht een termijnbepaling die de terugwerkende kracht van aanvragen om een arbeidsongeschiktheidsuitkering beperkt, anders te behandelen dan de beroepstermijn waarover het zich in de zaak Emmott heeft uitgesproken, in een zaak als de onderhavige niet ter zake dienend zijn.

18. Met betrekking tot wat het Hof heeft gezegd over de noodzaak dat *de autoriteiten [moeten] kunnen controleren of de belanghebbende voldeed aan de voorwaarden voor het recht op uitkering*, stelt verzoekster in de eerste plaats, dat dit vereiste een rol kan spelen bij bepaalde sociale-zekerheidsuitkeringen, maar dat het zeker niet voor de sociale zekerheid in het algemeen behoeft te gelden. In de zaak Steenhorst-Neerings, aldus verzoekster, was beslissend dat er sprake was van een uitkering die afhing van het percentage arbeidsom-

geschiktheid, die in de loop van de tijd kon veranderen, zodat de bepaling ervan voor voorgaande tijdvakken moeilijk was. In andere zaken echter levert een beoordeling voor voorgaande tijdvakken geen administratieve problemen op. Om aanspraak te hebben op de uitkering, aldus verzoekster, behoeft zij enkel aan te tonen, dat zij sedert 1984 arbeidsongeschikt was geweest, hetgeen zij onomstotelijk heeft bewezen.

en tijdige omzetting van de richtlijn zou hebben geleid.

20. Gelet op een en ander stelt verzoekster voor, de eerste vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

De *bewijslast* rust naar Engels recht op de aanvrager, zo voegt verzoekster eraan toe. Indien derhalve als gevolg van het tijdsverloop een onderzoek van de vroegere situatie niet meer mogelijk is en de aanvragers hun aanvraag dus niet meer met bewijs kunnen staven, moet hun aanvraag hoe dan ook worden afgewezen.

„Een Lid-Staat kan zich niet beroepen op nationale bepalingen inzake aanvragen om uitkeringen met terugwerkende kracht, ten einde geen achterstallige uitkeringen te moeten betalen in het geval dat richtlijn 79/7 niet naar behoren is omgezet, indien de betrokken uitkering kan worden betaald zonder dat dit enige invloed heeft op het vroegere evenwicht van een beperkt fonds, en indien de noodzaak om de aanspraak op achterstallige betalingen te onderzoeken, geen enkel ander administratief probleem veroorzaakt.”

19. In de tweede plaats, waar het Hof spreekt over *de noodzaak het financieel evenwicht te bewaren van een stelsel van sociale zekerheid* waarin de in een bepaald jaar ingediende aanvragen in beginsel moeten worden gedekt door de in dat jaar geïnde premies, voert verzoekster ook aan, dat dit een bijzondere oplossing kan rechtvaardigen voor bepaalde sociale-zekerheidsuitkeringen, namelijk die welke op premiebetaling berusten en uit een beperkt fonds worden betaald, maar niet voor sociale-zekerheidsuitkeringen die, zoals in casu, niet op premiebetaling berusten. Bij dergelijke uitkeringen betekenen betalingen met terugwerkende kracht een financiële last voor de betrokken Lid-Staat, maar niet méér dan waartoe een juiste

21. Verzoekster merkt op, dat de nationale rechterlijke instantie dient te beoordelen, of aan deze voorwaarden is voldaan.

22. De Britse en de Ierse regering en de Commissie zijn van mening, dat de onderhavige zaak niet anders moet worden behandeld dan de zaak Steenhörst-Neerings. De Britse regering betoogt, dat de bepaling die

in casu wordt onderzocht, hetzelfde doel⁹ heeft en in wezen gelijk is aan die welke in de zaak Steenhorst-Neerings aan de orde was.¹⁰

23. Met betrekking tot de overweging van het Hof, dat *de autoriteiten moeten kunnen controleren* of aan de voorwaarden voor toekenning van de uitkering is voldaan, betoogt de Britse regering, dat daarmee wordt gedoeld op het algemene doel van de betrokken bepaling en niet op de toepassing ervan in dit concrete geval. Section 165A heeft hetzelfde doel als de Nederlandse bepaling, wat volgens de Britse regering door verzoekster niet wordt betwist.

De Britse regering vat het betoog van verzoekster aldus op, dat zij wil zeggen, dat in feitelijke omstandigheden zoals die zich in

9 — In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Britse regering het doel van de Britse bepaling omschreven als volgt:
„Het wordt redelijk geacht enige beperking te stellen aan het tijdvak waarover een uitkering met terugwerkende kracht kan worden toegekend. Dit is in overeenstemming met de algemene beginselen van rechtszekerheid die hun uitdrukking vinden in verjaringstermijnen, en het is noodzakelijk voor de efficiënte werking van de sociale-zekerheidsregeling. Hoe langer geleden een gebeurtenis zich heeft voorgedaan, des te moeilijker wordt het om bewijs ervan te verkrijgen en te beoordelen, en des te groter worden de administratieve problemen. Gebeurtenissen zoals arbeidsongeschikt worden, zijn steeds moeilijker vast te stellen naarmate zij verder in het verleden liggen, en zelfs met gemakkelijker te bewijzen gebeurtenissen zoals geboorte, huwelijk of weduwschap, zou het volledig ontbreken van termijnen de administratie vertragen, doordat een ingewikkelder registratie over een langere periode en aanpassingen met terugwerkende kracht nodig zijn. Bovendien zou het ontbreken van verjaringstermijnen voor achterstallige betalingen betekenen, dat een groter deel van de sociale-zekerheidsbegroting waarschijnlijk eerder zou opgaan aan achterstallige betalingen dan aan lopende behoeften, wat in strijd zou zijn met het grondbeginsel van de sociale zekerheid.”

10 — De Britse regering wijst in dit verband erop, dat de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen in de zaak Steenhorst-Neerings uitdrukkelijk heeft verwezen naar Section 165A van de Social Security Act 1975, en dat de Britse regering en verzoekster het Hof hebben verzocht, de twee zaken te voegen.

haar geval voordoen, het geen administratieve problemen oplevert om te controleren of de aanspraak gegrond is. Het zou echter leiden tot rechtsonzekerheid en verwarring, indien de toepasselijkheid van een bepaling zou worden beoordeeld aan de hand van de concrete omstandigheden van een individueel geval. Een oplossing waarbij een bepaling als Section 165A niet van toepassing zou zijn wanneer de aanvrager kan bewijzen dat hij voor tijdvakken die verder in het verleden liggen, recht op een uitkering heeft, zou het arrest Steenhorst-Neerings elke praktische betekenis doen verliezen. Het is juist voor dergelijke situaties dat de bepaling is geschreven.

24. De Britse en de Ierse regering betogen dat de problemen in verband met de betaling van achterstallige uitkeringen niet kunnen worden opgelost met de verklaring, dat de aanvrager de gegrondheid van zijn aanspraak moet aantonen. Het zal de aanvragers in de regel niet moeilijk vallen hun aanspraak ergens op te baseren. Er ontstaan echter problemen, wanneer de autoriteiten moeten controleren of de aanvrager zich van zijn bewijsplicht heeft gekwetend, aangezien het moeilijk kan zijn, tegenbewijs te leveren met betrekking tot een aanspraak die ver in de tijd teruggaat.

25. Wat de noodzaak betreft het *financieel evenwicht* te bewaren, betoogt de Britse regering, dat er in richtlijn 79/7 noch in de rechtspraak van het Hof een aanwijzing is te vinden, dat onderscheid moet worden

gemaakt tussen op premiebetaling en niet op premiebetaling berustende regelingen. Johnson en Steenhorst-Neerings beroepen zich op dezelfde bepaling van richtlijn 79/7 en moeten dus op dezelfde wijze worden behandeld. Zowel de Britse als de Ierse regering stelt verder, dat de noodzaak het financieel evenwicht te bewaren, ook geldt voor niet op premiebetaling berustende regelingen, aangezien het voor elke sociale-zekerheidsregeling noodzakelijk is een begroting te hebben die met redelijke zekerheid tevoren kan worden vastgesteld.

26. Mijns inziens kan er geen enkele twijfel over bestaan, dat Section 165A en de Nederlandse bepaling waarover het Hof zich in de zaak Steenhorst-Neerings heeft uitgesproken, in wezen *hetzelfde doel* hebben, namelijk te zorgen voor een goed beheer van de sociale-zekerheidsregelingen, *dezelfde inhoud*, namelijk het tijdvak waarover uitkeringen met terugwerkende kracht kunnen worden ontvangen, te beperken tot twaalf maanden vóór de datum van de aanvraag, en *dezelfde werking*, aangezien zij beide tot gevolg hebben dat Johnson en Steenhorst-Neerings het recht verliezen op uitkeringen waarop zij ingevolge het gemeenschapsrecht sedert 1984 een materiële aanspraak hadden, en dit ook nu zij hun aanvraag niet tijdig hebben ingediend omdat de betrokken Lid-Staten richtlijn 79/7 niet naar behoren in nationaal recht hadden omgezet.

27. Bijgevolg lijdt het voor mij geen enkele twijfel, dat beide bepalingen gemeenschaps-

rechtelijk op dezelfde wijze moeten worden beoordeeld.

28. Het lijkt mij duidelijk, dat het Hof in zijn verwijzing in rechtsoverweging 23 van het arrest Steenhorst-Neerings naar de administratieve en financiële overwegingen die aan de betrokken nationale bepaling ten grondslag lagen, niet heeft willen vaststellen onder welke voorwaarden die nationale termijnen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, maar enkel heeft beschreven wat in het algemeen het doel van dergelijke bepalingen is. Zoals reeds gezegd, ben ik ervan overtuigd, dat Section 165A in wezen hetzelfde doel heeft als de Nederlandse bepaling.

29. Het moge juist zijn, dat, zoals verzoeker stelt, met betrekking tot eerdere tijdvakken sommige voorwaarden voor het recht op sociale-zekerheidsuitkeringen moeilijker te controleren kunnen zijn dan andere. Het moge ook juist zijn, dat de noodzaak het financiële evenwicht van een sociale-zekerheidsregeling te bewaren, in sterkere mate geldt voor op premiebetaling berustende regelingen dan voor premievrije regelingen. Maar dat volstaat niet, om nationale termijnvoorschriften die in wezen hetzelfde doel hebben, verschillend te behandelen. Dat zou leiden tot een onduidelijke rechtssituatie en bovendien nauwelijks stroken met de vaste rechtspraak van het Hof ter zake, indien de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van nationale termijnvoorschriften zou afhangen niet enkel van het doel van de betrokken bepaling (zie r. o. 22 en 23 van

het arrest Steenhorst-Neerings), maar ook van een nader onderzoek of de betrokken bepaling onder alle omstandigheden noodzakelijk is om het doel ervan te bereiken.

Dient het Hof zijn in de zaken Emmott en Steenhorst-Neerings gegeven antwoorden te wijzigen?

30. Subsidiair stelt verzoekster, dat de arresten van het Hof in de zaken Emmott en Steenhorst-Neerings niet met elkaar stroken, omdat een rationeel onderscheid tussen enerzijds beroepstermijnen en anderzijds bepalingen die de terugwerkende kracht van aanvragen om sociale-zekerheidsuitkeringen beperken, niet mogelijk is. Het Hof zou daarom zijn antwoorden in die zaken moeten wijzigen.

31. Onder verwijzing naar rechtsoverweging 21 van het arrest Steenhorst-Neerings betoogt verzoekster, dat het Hof — evenals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen in de onderhavige zaak — onderscheid lijkt te maken tussen termijnen die enkel in de weg staan aan aanspraken over vroegere tijdvakken (zoals in de zaak Steenhorst-Neerings), en termijnen waardoor ook aanspraken voor de toekomst worden uitgesloten (zoals in de zaak Emmott), zodat enkel de toepassing van laatstgenoemde soort termijnen onverenigbaar met het gemeenschapsrecht zou zijn.

Volgens verzoekster kan een dergelijk onderscheid onmogelijk worden gemaakt. Zij wijst erop, dat de zaak Emmott betrekking had op een aanvraag die uitsluitend beoogde uitkeringen met terugwerkende kracht te verkrijgen. Een weigering van rechterlijke toetsing zou overigens nooit aanspraken voor de toekomst kunnen doen vervallen, omdat deze aanspraken — althans naar Engels recht — van week tot week ontstaan. Voor toekomstige uitkeringen behoefde Emmott derhalve enkel een nieuwe aanvraag in te dienen en te verzoeken om rechterlijke toetsing van een eventuele afwijzing van deze aanvraag binnen de gestelde termijn van drie maanden. Met andere woorden, de beroepstermijn was alleen van belang, omdat Emmott uitkeringen met terugwerkende kracht wenste te verkrijgen.

Tot besluit stelt verzoekster, dat er geen wezenlijk verschil is tussen haar zaak en die van Emmott. Beide zaken betreffen de aanspraak op uitkeringen over vroegere tijdvakken. Deze zaken dienen derhalve — als gevolg van 's Hofs arrest in de zaak Steenhorst-Neerings — niet verschillend te worden behandeld.

32. Op grond van een en ander concludeert verzoekster, dat het Hof de antwoorden die het in de zaken Emmott en Steenhorst-Neerings heeft gegeven, dient te herformuleren, en dat het in plaats daarvan een antwoord moet geven dat geldt voor beide soorten termijnvoorschriften, en op hetzelfde neerkomt als de conclusie van advocaat-generaal Mischo in de zaak Emmott, volgens welke termijnen dienen in te gaan op het tijdstip waarop de belanghebbende redelijk-

kerwijs kennis moet hebben gehad van zijn rechten.¹¹ Een dergelijke oplossing zou de uitspraken rechtvaardigen waartoe men op grond van de feitelijke omstandigheden in de zaken Emmott en Steenhorst-Neerings is gekomen, en zou het fundamentele beginsel eerbiedigen van 's Hof's arrest in de zaak Emmott, „volgens hetwelk de Lid-Staten de plicht hebben het nationale recht in overeenstemming te brengen met het gemeenschapsrecht zoals weergegeven in de richtlijnen, en volgens hetwelk bijgevolg de onderdanen van de Lid-Staten niet mogen worden gestraft indien zij geen verzoek indienen voordat het gemeenschapsrecht naar behoren is omgezet”.

33. De Britse en de Ierse regering, en naar het schijnt ook de Commissie, vinden het redelijk en juist, dat het Hof in de zaak Steenhorst-Neerings tot een andere conclusie is gekomen dan in de zaak Emmott. De Ierse regering en de Commissie stellen, dat in het licht van 's Hof's arrest in de zaak Steenhorst-Neerings het arrest Emmott moet worden gezien als een op feiten van die zaak gebaseerde uitspraak. Ten bewijze dat de twee arresten niet met elkaar in strijd zijn, hebben beide regeringen en de Commissie getracht op basis van de twee arresten algemene criteria op te stellen voor de beoorde-

ling of nationale termijnvoorschriften verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht.

34. De Britse en de Ierse regering betogen, dat het termijnvoorschrift waarover het Hof zich in zaak Emmott heeft uitgesproken, werd gekenmerkt door het feit dat daardoor iedere vorm van rechterlijke toetsing van de gegrondheid van de aanspraak volledig kon worden uitgesloten, terwijl de termijnbepaling waarover de zaak Steenhorst-Neerings ging, enkel de betaling van uitkeringen met terugwerkende kracht beperkte. Beide regeringen zijn van mening, dat de beroepstermijn in de zaak Emmott van dien aard was, dat de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk onmogelijk werd gemaakt, en wijzen erop, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof dergelijke nationale procesregels onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht.¹²

35. De Commissie maakt onderscheid tussen termijnen die aanspraken over vroegere tijdvakken volledig teniet doen, en redelijke ter-

11 — Advocaat-generaal Mischo gaf het Hof in overweging, de in de zaak Emmott gestelde vraag te beantwoorden als volgt: „In het kader van een rechtsvordering als in de prejudiciële vraag omschreven, maken de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat geen inbreuk op het gemeenschapsrecht wanneer zij een beroep doen op nationale bepalingen van procesrecht, in het bijzonder die inzake termijnen, voor zover dezelfde termijnen gelden voor soortgelijke vorderingen die worden ingesteld op grond van het nationale recht. Deze termijnen behoren voorts van een redelijke duur te zijn en pas in te gaan op het tijdstip waarop de betrokkene redelijkerwijs kennis moet hebben gehad van zijn rechten; de uitoefening van die rechten door de betrokkene mag niet praktisch onmogelijk zijn gemaakt door de houding van de bevoegde autoriteiten.”

12 — Zie hierboven punt 14 en de in voetnoot 8 aangehaalde arresten.

De Ierse regering merkt nog op, dat de termijnvoorschriften onder geen enkel omstandigheid — zoals de Britse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft geopperd — verschillend kunnen worden behandeld al naargelang de Lid-Staat een richtlijn in het geheel niet (zoals in de zaak Emmott) of enkel gedeeltelijk onjuist heeft omgezet (zoals in de zaak Steenhorst-Neerings en in casu). Volgens de Ierse regering zou in dat geval een Lid-Staat eenvoudig doelbewust voor een onjuiste omzetting van de richtlijn kunnen kiezen.

mijnen, maar voegt daaraan toe, dat dit onderscheid niet bevredigend is. Op de huidige grondslag acht de Commissie het niet mogelijk, een algemeen criterium vast te stellen voor wat een redelijke termijn is, maar zij meent wel, dat een termijn van twaalf maanden als redelijk kan worden beschouwd.

36. Onder verwijzing naar rechtsoverweging 20 van het arrest Steenhorst-Neerings verklaart de Commissie voorts, dat het feit dat Emmott wellicht enigszins was misleid door het optreden van de autoriteiten in die zaak misschien ook een reden was om de zaak Emmott en de zaak Steenhorst-Neerings verschillend te behandelen.

37. Wat de conclusie van advocaat-generaal Mischo in de zaak Emmott betreft, is de Britse regering van mening, dat het Hof deze niet moet volgen en niet moet vaststellen dat termijnen moeten ingaan op het tijdstip waarop de betrokkene redelijkerwijs kennis moet hebben gehad van zijn rechten. Het is twijfelachtig of de advocaat-generaal de huidige situatie voor ogen stond toen hij zijn conclusie nam. Voorts gelooft de Britse regering niet, dat de voorgestelde oplossing in de praktijk kan werken, en zij wijst erop, dat die oplossing door het Hof in het arrest in

die zaak is verworpen.¹³ Deze oplossing zou ook aanzienlijke potentiële verplichtingen voor de Lid-Staten met zich brengen. De Commissie voelt er ook niet veel voor, de door de advocaat-generaal voorgestelde oplossing te volgen, die haars inziens tot een aanzienlijke rechtsonzekerheid zou leiden, vooral omdat zij zou moeten worden toegepast op alle aanvragen op grond van gemeenschapsbepalingen, dat wil zeggen niet alleen richtlijnen, maar ook verordeningen en verdragsbepalingen. In zijn uitspraak in de zaak Steenhorst-Neerings heeft het Hof, aldus de Commissie, het belang van de rechtszekerheid afgewogen tegen het belang van de billijkheid.

38. Wanneer men 's Hof's arresten in de zaken Emmott en Steenhorst-Neerings vergelijkt aan de hand van de feiten die eraan ten grondslag lagen, valt het op het eerste gezicht moeilijk in te zien, waarom de betrokken nationale termijnvoorschriften gemeenschapsrechtelijk verschillend zijn behandeld. Beide zaken hadden betrekking op nationale termijnvoorschriften waardoor achterstallige sociale-zekerheidsuitkeringen niet meer konden worden aangevraagd, en in

13 — Het Hof oordeelde als volgt: „Zolang een richtlijn niet naar behoren in nationaal recht is omgezet, zijn particulieren niet in staat, de precieze omvang van hun rechten te kennen. Deze voor particulieren onzekere situatie blijft zelfs bestaan nadat het Hof in een arrest heeft beslist, dat de betrokken Lid-Staat niet aan zijn verplichtingen uit de richtlijn heeft voldaan, en zelfs indien het Hof heeft beslist, dat een van de bepalingen van de richtlijn voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is om voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen. Alleen een juiste omzetting van de richtlijn kan aan deze onzekerheid een einde maken en eerst wanneer deze omzetting een feit is, is de rechtszekerheid geschapen die nodig is om van particulieren te kunnen verlangen, dat zij hun rechten doen gelden” (r. o. 21 en 22).

beide zaken hadden de verzoeksters krachtens het gemeenschapsrecht een materiële aanspraak op de betrokken uitkeringen, maar waren zij niet in staat de volle omvang van hun rechten te kennen en konden zij deze derhalve niet tijdig doen gelden, omdat de betrokken Lid-Staat in strijd met zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen de richtlijn op grond waarvan de aanvragen waren ingediend, niet naar behoren had omgezet.

ten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen.

40. Gelet op het voorgaande is er voor het Hof geen reden de draagwijdte van het arrest Emmott te onderzoeken en na te gaan of dit arrest wellicht moet worden gewijzigd. Beslissend is, dat het Hof in het arrest Steenhorst-Neerings het verschil tussen de twee nationale termijnvoorschriften heeft uitgelegd en heeft geoordeeld, dat dit verschil een andere gemeenschapsrechtelijke beoordeling kon rechtvaardigen. Ik vind het echter wel erg belangrijk, dat het Hof op de algemene en fundamentele verschillen tussen de twee termijnvoorschriften heeft gewezen. Administratieve termijnvoorschriften, zoals die in de zaak Steenhorst-Neerings en in de onderhavige zaak, beletten niet, dat particulieren rechten aan het gemeenschapsrecht ontlenen, maar beperken enkel het tijdvak waarover uitkeringen met terugwerkende kracht kunnen worden gevorderd. Daarentegen was de beroepstermijn in de zaak Emmott algemeen en belette in de praktijk, dat een beroep werd gedaan op gemeenschapsrichtlijnen die niet naar behoren in nationaal recht waren omgezet, ongeacht het soort aanvraag dat was ingediend.

39. Deze moeilijkheden lijken mij echter niet van belang voor de uitspraak in deze zaak. Het arrest in de zaak Steenhorst-Neerings bevat het antwoord op de in casu gestelde vraag. Zoals reeds gezegd, zijn er geen relevante verschillen tussen de termijnvoorschriften in beide zaken en is er niets aangevoerd wat het Hof aanleiding zou kunnen geven zijn beslissing in het arrest Steenhorst-Neerings te herzien; dit arrest is naar mijn mening volledig in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat is om de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rech-

Conclusie

41. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Het gemeenschapsrecht verzet zich niet tegen de toepassing van een bepaling van nationaal recht, volgens welke een invaliditeitsuitkering niet eerder dan een jaar vóór de datum van aanvraag kan ingaan wanneer een particulier zich beroept op de

rechten die rechtstreeks worden toegekend door artikel 4, lid 1, van richtlijn 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, en de betrokken Lid-Staat deze bepaling op de datum van aanvraag nog niet naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.”