



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 11 september 2018¹

Zaak C-378/17

**The Minister for Justice and Equality,
The Commissioner of An Garda Síochána
tegen
The Workplace Relations Commission,
in tegenwoordigheid van:
Ronald Boyle,
Brian Fitzpatrick,
Gerard Cotter**

[verzoek van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Regel die de bevoegdheid in specifieke zaken verdeelt tussen twee organen al naargelang de aard van de klacht – Klachten over discriminatie in het kader van arbeid – Beperkte bevoegdheid van een bij wet ingesteld orgaan – Geen bevoegdheid om kennis te nemen van zaken waarin met het Unierecht strijdige nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten – Voorrang van het Unierecht – Volle werking – Procedurele autonomie van de lidstaten – Gelijkwaardigheid en doeltreffendheid”

1. Waar liggen de grenzen van de procedurele autonomie van de lidstaten? Of concreter: in hoeverre beperkt het beginsel van voorrang van het Unierecht de mogelijkheid voor de lidstaten om (grondwettelijke) voorschriften betreffende de attributie van rechtsmacht op een bepaald rechtsgebied toe te passen? Dit is in wezen de vraag waarmee de Ierse Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) zich in deze zaak tot het Hof heeft gewend.

2. Concreter gezegd draait het in deze zaak om de vraag of een regel die de bevoegdheid om te oordelen over specifieke zaken verdeelt tussen de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) en een bij wet ingesteld orgaan, the Workplace Relations Commission (hierna: „WRC”), verenigbaar is met het beginsel van voorrang van het Unierecht.

3. De aard van de ingediende klacht bepaalt welk orgaan bevoegd is om van een zaak kennis te nemen. Terwijl de WRC in het algemeen bevoegd is om te oordelen over op richtlijn 2000/78/EG² en de desbetreffende nationale omzettingswetgeving gebaseerde klachten over ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt, is zij niet bevoegd om zaken te behandelen waarin bij gegrondverklaring van de klacht een bepaling van (primaire of afgeleide) wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten. Als gevolg

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Richtlijn van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB 2000, L 303, blz. 16).

van die regel is de WRC niet bevoegd om te beoordelen of een bepaling van nationaal recht in strijd is met de Uniewetgeving op het gebied van gelijke behandeling bij arbeid. Discriminatieklachten die ertoe kunnen leiden dat nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten, vallen daarentegen binnen de bevoegdheidssfeer van de High Court.

4. Om de in deze zaak aan het Hof voorgelegde vraag te kunnen beantwoorden, zal moeten worden ingegaan op de gedachte die ten grondslag ligt aan de rechtspraak die is ontwikkeld in het belangwekkende arrest van het Hof in de zaak Simmenthal³. Het Hof zal moeten onderzoeken of het constitutionele beginsel van voorrang en dus van de volle werking van het Unierecht meebrengt dat een orgaan als de WRC bevoegd moet zijn om zaken te behandelen waarin mogelijk nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten, ook al is er een alternatieve rechtsgang beschikbaar die volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter in overeenstemming is met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

5. In richtlijn 2000/78 zijn regels inzake gelijke behandeling in het kader van arbeid en beroep opgenomen. Deze richtlijn beoogt volgens artikel 1 discriminatie te bestrijden en ervoor te zorgen dat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling wordt toegepast.

6. Artikel 3 omschrijft de werkingssfeer van de richtlijn als volgt:

„1. Binnen de grenzen van de aan de [Unie] verleende bevoegdheden, is deze richtlijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot:

- a) de voorwaarden voor toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige en tot een beroep, met inbegrip van de selectie- en aanstellingscriteria, ongeacht de tak van activiteit en op alle niveaus van de beroepshiërarchie, met inbegrip van bevorderingskansen;

[...]”

7. Hoofdstuk II van richtlijn 2000/78 gaat over rechtsmiddelen en handhaving van rechten. Artikel 9, lid 1, van deze richtlijn heeft betrekking op de verdediging van rechten en bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat eenieder die zich door niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, toegang krijgt tot gerechtelijke en/of administratieve procedures, en wanneer zij zulks passend achten, ook tot bemiddelingsprocedures, voor de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, zelfs na beëindiging van de verhouding waarin deze persoon zou zijn gediscrimineerd.”

³ Arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

B. Nationaal recht

1. Grondwet

8. Artikel 34 van de Bunreacht na hÉireann (Ierse grondwet; hierna: „grondwet”) bepaalt:

„1 Er wordt recht gesproken in bij wet ingestelde gerechten door rechters die op de in deze grondwet bepaalde wijze zijn benoemd. De terechtzittingen zijn openbaar, behoudens in een beperkt aantal bij wet bepaalde bijzondere gevallen.

2 De rechterlijke macht bestaat uit:

- i Courts of First Instance (gerechten van eerste aanleg);
- ii een Court of Appeal (gerecht van tweede aanleg), en
- iii een Court of Final Appeal (gerecht van laatste aanleg).

3 1° Tot de gerechten van eerste aanleg behoort een High Court die beschikt over volledige rechtsmacht in eerste aanleg en bevoegd is om alle feitelijke en rechtsvragen te beoordelen, zowel in civiele als in strafzaken.

2° Tenzij in dit artikel anders is bepaald, is de High Court ook bevoegd om wetten te toetsen aan de bepalingen van deze grondwet. De grondwettigheid van wetten kan niet (bij pleidooi, via argumenten of anderszins) aan de orde worden gesteld voor andere krachtens dit artikel of krachtens enig ander artikel van deze grondwet ingestelde gerechten dan de High Court, de Court of Appeal of de Supreme Court.”

9. Artikel 37, lid 1, van de grondwet bepaalt:

„Niets in deze grondwet staat eraan in de weg dat in andere dan strafzaken beperkte taken en bevoegdheden van rechterlijke aard worden uitgeoefend door een persoon of instantie die daartoe bij wet is gemachtigd, ook al is die persoon of instantie niet een krachtens deze grondwet als zodanig benoemde rechter of ingesteld gerecht.”

2. Relevante arbeidswetgeving

10. In Ierland is het verbod van discriminatie op grond van leeftijd neergelegd in de Employment Equality Acts (wetten inzake gelijke behandeling bij arbeid).⁴

11. De WRC (voorheen de Equality Tribunal) is het semirechterlijk orgaan dat is ingesteld om discriminatieklachten in behandeling te nemen, te onderzoeken en af te handelen.⁵ Volgens de relevante bepalingen van de Employment Equality Acts kan de WRC een klager een schadevergoeding in de vorm van betaling van achterstallig salaris of een schadevergoeding wegens discriminatie toekennen, gelasten dat een klager gelijk wordt beloond of behandeld, een verbod opleggen, alsook een werkgever gelasten om een klager opnieuw in dienst te nemen, al dan niet in combinatie met een schadevergoeding.

⁴ De in de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak relevante wetten zijn de Employment Equality Acts (wetten inzake gelijke behandeling bij arbeid) 1998-2004, en, voor zover van belang, daaropvolgende wetswijzigingen.

⁵ Als gevolg van de Workplace Relations Act 2015 zijn de relevante taken van de Equality Tribunal inmiddels overgegaan naar WRC.

12. Volgens de Garda Síochána regulations (regeling betreffende de Ierse nationale politie)⁶ komen voor een opleidingsplaats bij de nationale politie uitsluitend personen in aanmerking die minimaal 18 jaar oud, maar niet ouder dan 35 jaar zijn op de eerste dag van de maand waarin de betrokken vacature voor het eerst in een nationale krant werd gepubliceerd.

II. Feiten, procedure en prejudiciële vraag

13. Tussen 2005 en 2007 hebben Ronald Boyle, Brian Fitzpatrick en Gerard Cotter (hierna: „intervenienten”) gesolliciteerd naar een opleidingsplaats bij de An Garda Síochána (nationale politie, Ierland). Zij werden niet tot de opleiding toegelaten omdat in de Garda Síochána regulations de maximumleeftijd voor toelating tot de opleiding was vastgesteld op 35 jaar (hierna: „leeftijdsbeperking”).

14. Intervenienten hebben ieder op grond van de Employment Equality Acts bij de (toenmalige) Equality Tribunal een klacht tegen die afwijzing ingediend. Zij hebben aangevoerd dat de leeftijdsbeperking neerkomt op ongelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid.

15. Anders dan zijn benaming suggereert, is de Equality Tribunal geen rechterlijke instantie, maar een bij wet ingesteld orgaan. Hij was tot 2015 bevoegd om klachten over ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt te behandelen. In dat jaar is die bevoegdheid overgegaan op de WRC.

16. Volgens de verwijzende rechter is de bevoegdheid om nationale wetgeving buiten toepassing te laten ingevolge artikel 34, lid 3, tweede alinea, van de grondwet voorbehouden aan de rechter. De Equality Tribunal en zijn opvolger, de WRC, zijn dus als bij ingestelde organen niet bevoegd om zaken te behandelen waarin een doeltreffende voorziening in rechte vereist dat nationale wetgeving op grond van nationaal recht of Unierecht buiten toepassing wordt gelaten.

17. In de procedure bij de Equality Tribunal heeft de Minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijke Kansen, Ierland; hierna: „minister”) de bevoegdheidskwestie aan de orde gesteld. Aangezien intervenienten van mening waren dat de leeftijdsbeperking in strijd was met richtlijn 2000/78 en met de Employment Equality Acts, waarbij die richtlijn in nationaal recht is omgezet, kwamen de klachten neer op een verzoek om de leeftijdsbeperking, dat wil zeggen nationale wetgeving, buiten toepassing te laten. Stellende dat de Equality Tribunal daartoe niet bevoegd was, heeft de minister deze laatste verzocht om, voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling, de bevoegdheidskwestie als preliminaire vraag te behandelen.

18. De Equality Tribunal heeft dat niet gedaan. Hij heeft integendeel bepaald dat op 11 juni 2008 een hoorzitting zou worden gehouden waarop zowel de bevoegdheidskwestie als de inhoudelijke vragen rond de leeftijdsdiscriminatie zouden worden behandeld.

19. De weigering van de Equality Tribunal om de bevoegdheidskwestie als een preliminaire vraag te beschouwen, was voor de minister aanleiding om zich tot de High Court te wenden.

20. De minister heeft de High Court allereerst verzocht om de Equality Tribunal te verbieden de klachten van intervenienten verder te onderzoeken. Daarnaast heeft hij de High Court verzocht om te verklaren dat de Equality Tribunal niet bevoegd was om over die klachten te oordelen.

⁶ Garda Síochána (Admissions and Appointments) (Amendment) Regulations, 2004 [Garda Síochána Regulations (Aanwerving en Benoeming) (Wijziging), 2004] (S.I. nr. 749 van 2004).

21. De High Court heeft op 17 februari 2009 beslist dat het de Equality Tribunal naar nationaal recht niet was toegestaan de hoorzitting te organiseren, die impliceerde dat werd uitgegaan van de bevoegdheid om nationale wetgeving als de leeftijdsbeperking terzijde te stellen of buiten toepassing te laten.

22. De Equality Tribunal heeft tegen die beslissing hoger beroep ingesteld bij de Supreme Court. Tegen de tijd dat de zaak door die rechterlijke instantie in behandeling werd genomen, was de WRC in de plaats gekomen van de Equality Tribunal.

23. De Supreme Court heeft op 15 juni 2017 arrest gewezen (hierna: „arrest van 15 juni 2017”).⁷ Hij heeft daarin de vaststelling van de High Court bevestigd dat de WRC niet bevoegd is om nationaal recht buiten toepassing te laten. Hij heeft daaraan niettemin toegevoegd dat zaken die normaal gesproken binnen de bevoegdheidsfeer van de WRC zouden vallen, maar waarin dat bestuursorgaan zich op grond van het nationale recht of het Unierecht genoodzaakt zou kunnen zien om nationale wetgeving buiten toepassing te laten, in plaats daarvan voor de High Court moeten worden gebracht.

24. Aangezien de verwijzende rechter twijfels heeft omtrent de verenigbaarheid van een dergelijke bevoegdheidsverdeling tussen een bij wet ingesteld orgaan en een rechterlijke instantie met het Unierecht, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Wanneer

- a) een nationaal orgaan bij wet is ingesteld en een algemene bevoegdheid toebedeeld heeft gekregen om onder meer de handhaving van het Unierecht op een specifiek gebied te waarborgen, en
- b) dat orgaan naar nationaal recht niet bevoegd is in een beperkte categorie zaken, namelijk wanneer een doeltreffende voorziening in rechte vereist dat nationale wetgeving op grond van nationaal recht of Unierecht buiten toepassing wordt gelaten, en
- c) geëigende nationale rechterlijke instanties bevoegd zijn om ter verzekering van de naleving van het betrokken Unierechtelijke voorschrift nationale wetgeving buiten toepassing te laten, alsook om zaken te behandelen waarin een dergelijke buitentoepassinglating noodzakelijk is, en om in die zaken alle maatregelen te nemen die volgens het Unierecht vereist zijn en waarvan aan de hand van de rechtspraak van het Hof is vastgesteld dat zij in overeenstemming zijn met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid,

moet het betrokken bij wet ingestelde orgaan dan niettemin bevoegd worden geacht om te oordelen over een klacht dat nationale wetgeving in strijd is met het relevante Unierecht, en om bij gegrondverklaring van die klacht die wetgeving buiten toepassing te laten, ook al komt naar nationaal recht in alle zaken waarin de geldigheid van wetgeving op welke grond ook wordt betwist, of waarin wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten, bevoegdheid toe aan een krachtens de grondwet ingestelde rechterlijke instantie, en niet aan het betrokken orgaan?”

25. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de minister, de Commissioner of An Garda Síochána, Ierland, de WRC, de eerste en de derde interveniënt, de Tsjechische regering en de Europese Commissie. Met uitzondering van de Tsjechische regering hebben die partijen tevens pleidooi gehouden ter terechtzitting van 5 juni 2018.

⁷ In feite heeft de verwijzende rechter naast de verwijzingsbeslissing van 15 juni 2017 op die datum nog een afzonderlijk arrest gewezen (Minister for Justice, Equality and Law Reform and others v. The Workplace Relations Commission, [2017] IESC 43), waarin hij de vraag naar de bevoegdheid van de WRC vanuit nationaalrechtelijk oogpunt heeft onderzocht. De verwijzende rechter heeft in dat arrest ook enkele Unierechtelijke vragen behandeld. Met name heeft hij onderzocht of de bevoegdheidsverdeling tussen de WRC en de High Court in overeenstemming was met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

III. Analyse

26. Alvorens in te gaan op de aan het Hof voorgelegde vraag, zal ik kort aandacht besteden aan een door de Tsjechische regering aan de orde gestelde ontvankelijkheidsvraag.

A. *Ontvankelijkheid*

27. De Tsjechische regering stelt in haar schriftelijke opmerkingen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Zij meent namelijk dat de verwijzende rechter niet heeft gepreciseerd met welke bepaling van richtlijn 2000/78 de betrokken nationale wetgeving mogelijk in strijd is, en dat de gestelde vraag zo algemeen is geformuleerd dat elk verband met de richtlijn of met andere Unierechtelijke bepalingen ontbreekt.

28. Hoewel dit inderdaad het geval is, betekent dit nog niet dat het verzoek niet-ontvankelijk is.

29. Het Hof zal slechts weigeren een vraag van een nationale rechter te beantwoorden wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht duidelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk hypothetisch is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord op de gestelde vraag te kunnen geven.⁸

30. Uit de verwijzingsbeslissing in de onderhavige zaak blijkt duidelijk dat de aan het Hof voorgelegde vraag niet gaat over de verenigbaarheid van de leeftijdsbeperking (of van de betrokken bevoegdheidsregel) met een specifieke bepaling van richtlijn 2000/78. Het Hof wordt integendeel verzocht om een uitspraak over een principiële kwestie die de individuele bepalingen van de richtlijn ruimschoots overstijgt. De vraag heeft zoals gezegd betrekking op de verenigbaarheid met het Unierecht van een (grondwettelijk) voorschrift dat de bevoegdheid om te oordelen over specifieke zaken al naargelang de aard van de ingediende klacht verdeelt tussen een bij wet ingesteld orgaan, te weten de WRC, en de High Court.

31. Bovendien bevat de verwijzingsbeslissing zowel de feitelijke als de juridische gegevens die het Hof nodig heeft om een nuttig antwoord op de gestelde vraag te kunnen geven. In die beslissing wordt ook duidelijk uiteengezet waarom het vraagstuk niet hypothetisch is, noch geen verband houdt met een reëel geschil.

32. Het verzoek om een prejudiciële beslissing moet dan ook ontvankelijk worden verklaard.

B. *Ten gronde*

33. Bij zijn beoordeling of de WRC bevoegd is in zaken op gebieden waarin een doeltreffende voorziening in rechte vereist dat nationale wetgeving op grond van het nationale recht of het Unierecht buiten toepassing wordt gelaten, heeft de verwijzende vastgesteld dat volgens het Ierse constitutionele recht in beginsel uitsluitend een gewone rechter bevoegd is om een bepaling van primaire of afgeleide wetgeving buiten toepassing te laten of buiten werking te stellen.

34. Tenzij het Unierecht anders bepaalt, moeten bevoegdheidsregels namelijk worden uitgelegd in het licht van het in artikel 34 van de grondwet geformuleerde fundamentele vereiste dat recht wordt gesproken door rechterlijke instanties die krachtens die grondwet zijn ingesteld.

⁸ Zie onder meer arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35. De verwijzende rechter heeft in dit verband ook opgemerkt dat artikel 37, lid 1, van de grondwet bij wijze van uitzondering bepaalt dat aan een persoon of orgaan bij wet toestemming kan worden verleend om „beperkte taken en bevoegdheden van rechterlijke aard” uit te oefenen in andere dan strafzaken. Naar Iers recht kunnen dus bij wet bevoegdheden van rechterlijke aard worden toegekend aan een bij wet ingesteld orgaan, mits die bevoegdheden beperkt zijn.

36. De WRC is een dergelijk bij wet ingesteld orgaan met beperkte rechterlijke taken. Volgens de Employment Equality Acts moeten personen die menen het slachtoffer te zijn van discriminatie in het kader van arbeid zich met hun klacht in eerste instantie tot de WRC wenden.⁹ Meer bepaald behandelt de WRC klachten over schendingen (door werkgevers en dienstverrichters) van wetgeving op het gebied van arbeid, gelijkheid en gelijkwaardigheid, alsook geschillen over uit die wetgeving voortvloeiende rechten. Wanneer een klacht bij de WRC binnenkomt, kijkt de directeur-generaal van de WRC eerst of de zaak kan worden verwezen naar een mediation officer voor mediation tussen de betrokken partijen. Als de zaak zich niet leent voor mediation, zal de directeur-generaal een adjudication officer aanwijzen om op de klacht te beslissen.¹⁰

37. In zijn arrest van 15 juni 2017 heeft de verwijzende rechter in het kader van de aan hem voorgelegde bevoegdheidsvraag vastgesteld dat de WRC naar nationaal recht niet bevoegd is om een bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten. De WRC heeft die bevoegdheid namelijk niet bij wet toegekend gekregen. De verwijzende rechter heeft ook vastgesteld dat een dergelijke bevoegdheid niet impliciet kan ontstaan.

38. De verwijzende rechter heeft derhalve geoordeeld dat, gelet op de constitutionele vereisten van de Ierse rechtsorde, de WRC in het algemeen niet bevoegd is om zaken te behandelen waarin nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten. In plaats van tot de WRC moeten klagers zich in dergelijke gevallen met hun klacht rechtstreeks tot de High Court wenden, die bevoegd is om van dat soort zaken kennis te nemen.

39. De bevoegdheidsverdeling tussen de WRC en de High Court is gebaseerd op de maatregel die mogelijk moet worden genomen om de vermeende discriminatie ongedaan te maken. Meer bepaald is de WRC *niet* bevoegd om te oordelen over een zaak waarin (bij gegrondverklaring van de klacht) een maatregel van primaire of afgeleide nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten.

40. De High Court is bij uitsluiting bevoegd om van dergelijke zaken kennis te nemen. Dit betekent dat klagers als interveniënten, die menen te zijn benadeeld door een wetgevingsinstrument (of wier klacht anderszins ertoe kan leiden dat nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten), een verzoek tot rechterlijke toetsing moeten indienen bij de High Court teneinde hun recht te halen in de vorm van de buitentoepassinglating van een bepaling van nationaal recht die wordt geacht in strijd te zijn met een hogere norm (in casu richtlijn 2000/78).

41. Maar is de bevoegdheidsverdeling tussen de WRC en de High Court verenigbaar met het Unierecht?

42. Deze vraag, waarover van het Hof een prejudiciële beslissing wordt verlangd, raakt duidelijk aan de grenzen van de procedurele autonomie van de lidstaten. Met het oog op de beantwoording ervan moet echter allereerst worden ingegaan op het constitutionele beginsel van voorrang van het Unierecht en op de daaruit voortvloeiende verplichting voor alle organen van de lidstaat om binnen hun respectieve bevoegdheden de volle werking van het Unierecht te waarborgen.

⁹ Discriminatie op grond van geslacht vormt een uitzondering op deze regel: in dergelijke zaken kan de klager ervoor *kiezen* meteen naar de Circuit Court te stappen.

¹⁰ Zie https://www.workplacerelations.ie/en/Complaints_Disputes/Adjudication/ (geraadpleegd op 5 juli 2018).

43. Alvorens op die punten in te gaan, wil ik er om te beginnen op wijzen dat de verwijzende rechter met zijn vraag het Hof niet expliciet verzoekt om uitlegging van het beginsel van procedurele autonomie en van de daarmee samenhangende beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. De verwijzende rechter merkt juist op dat hij aan de hand van de rechtspraak van het Hof al heeft uitgemaakt dat de bevoegdheidsregel met die beginselen in overeenstemming is. De Ierse Supreme Court vraagt het Hof dan ook in wezen om te verduidelijken of de bevoegdheidsregeling, *ook al is zij met die beginselen in overeenstemming*, niettemin in strijd is met het Unierecht.

44. Gelet op de taakverdeling tussen het Hof en de nationale rechter in de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, moet de gestelde vraag in mijn ogen (in de eerste plaats) in dat licht worden onderzocht.

1. Wisselwerking tussen het voorrangsbeginsel en de procedurele autonomie van de lidstaten

45. Het valt niet te ontkennen dat het onderscheid tussen het buiten toepassing laten en het buiten werking stellen van een bepaling in de praktijk soms louter theoretisch is. Ook is het goed mogelijk dat vanuit het perspectief van een bepaalde nationale rechtsorde geen werkelijk onderscheid tussen die twee handelingen valt te maken.¹¹ Dit neemt niet weg dat Unierechtelijk gezien het onderscheid tussen enerzijds de verplichting om *in een specifiek geval* een bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten (omdat die bepaling met het Unierecht in strijd is), en anderzijds de verplichting om een dergelijke bepaling buiten werking te stellen, met het verderstrekkende gevolg dat die bepaling überhaupt (al dan niet met terugwerkende kracht) niet langer geldig is, een belangrijk onderscheid is.

46. De rechtspraak die is ontwikkeld in het arrest Simmenthal, waarin het constitutionele voorrangsbeginsel is neergelegd en is gewezen op de rol van rechterlijke instanties en bestuursorganen bij het verzekeren van de volle werking van het Unierecht, is op dat onderscheid gebaseerd.¹² Dat onderscheid berust op de gedecentraliseerde architectuur van de rechtsorde van de Unie, waarin het aan de afzonderlijke lidstaten is overgelaten om te bepalen langs welke wegen een persoon wiens uit het Unierecht voortvloeiende rechten zijn geschonden, zijn recht kan halen, en, belangrijker nog, om uit te maken welke instanties bevoegd zijn om wetgeving buiten werking te stellen (of ongeldig te verklaren).

a) Noodzaak om de volle werking van het Unierecht te verzekeren: verplichting van alle overheidsorganen om met het Unierecht strijdige nationale wetgeving buiten toepassing te laten

47. De in het arrest Simmenthal¹³ ontwikkelde rechtspraak heeft betrekking op de buitentoepassinglating van wetgeving of, preciezer gezegd, op de op alle overheidsorganen rustende verplichting om geen bepalingen van nationaal recht toe te passen die met het Unierecht in strijd zijn – een verplichting die onvermijdelijk voortvloeit uit het in het arrest Van Gend en Loos¹⁴ ontwikkelde constitutionele leerstuk van de rechtstreekse werking. Behalve dat het Hof in het arrest Simmenthal de basis heeft gelegd voor een netwerk van EU-gerechten, heeft het in dat arrest zoals bekend geoordeeld:

„21. [...] [Dat] elke in het kader zijner bevoegdheid aangezochte nationale rechter verplicht is het [Unierecht] integraal toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, daarbij buiten toepassing latend elke eventueel strijdige bepaling van de nationale wet, ongeacht of deze van vroegere of latere datum is dan de [Unierechtelijke regel];

¹¹ Arrest van 15 juni 2017, punten 5.3 en 5.6.

¹² Zie met name arrest van 22 oktober 1998, IN. CO. GE.'90 e.a. (C-10/97–C-22/97, EU:C:1998:498, punt 21). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in diezelfde zaak. (C-10/97–C-22/97, EU:C:1998:228, punten 16-44).

¹³ Arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

¹⁴ Arrest van 5 februari 1963, Van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1).

22. dat derhalve met de vereisten welke in de eigen aard van het [Unierecht] besloten liggen onverenigbaar is elke bepaling van een nationale rechtsorde of enige wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden de uitwerking van het [Unierecht] te verminderen doordat aan de inzake de toepassing van dit recht bevoegde rechter de macht wordt ontzegd aanstonds bij deze toepassing al het nodige te doen voor de terzijdestelling van de nationale wettelijke bepalingen die eventueel in de weg staan aan de volle werking van de [Unierechtelijke regels];

23. dat zulks het geval zou zijn, indien bij een eventuele tegenstrijdigheid van een bepaling van het [Unierecht] met een latere nationale wet de oplossing van dit conflict zou zijn voorbehouden niet aan de tot toepassing van het [Unierecht] geroepen rechter, doch aan een met eigen beoordelingsbevoegdheid bekleed ander gezag, ook al zou de hieruit voortvloeiende belemmering voor de volledige werking van dit recht slechts van tijdelijke aard zijn;

24. dat derhalve [...] de nationale rechter, belast met de toepassing, in het kader zijner bevoegdheid, van de bepalingen van het [Unierecht], verplicht is zorg te dragen voor de volle werking dezer normen, daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige bepaling van de – zelfs latere – nationale wetgeving buiten toepassing latende, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten”.¹⁵

48. Het arrest Simmenthal had met andere woorden (behalve op andere vragen van fundamenteel constitutioneel belang) betrekking op de bevoegdheden van een lagere rechter om een met het Unierecht strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten zonder de ongeldigverklaring van die bepaling door een hogere rechter af te wachten.¹⁶

49. De latere rechtspraak van het Hof heeft echter duidelijk gemaakt dat die verplichting ook geldt voor andere overheidsorganen, met inbegrip van bestuursorganen. In het arrest Costanzo¹⁷ heeft het Hof vastgesteld dat bestuursorganen net zoals nationale rechterlijke instanties verplicht zijn om rechtstreeks werkende richtlijnbeepalingen toe te passen. Het Hof heeft geoordeeld dat wanneer is voldaan aan de voorwaarden waaronder particulieren de bepalingen van een richtlijn voor de nationale rechter kunnen inroepen, alle bestuursorganen (met inbegrip van gemeenten) verplicht zijn deze bepalingen toe te passen en daarmee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten.¹⁸

50. In het arrest CIF¹⁹ ging het onder meer om de (betwiste) bevoegdheid van de Italiaanse mededingingsautoriteit om nationale wetgeving buiten toepassing te laten die met artikel 81, lid 1, EG (thans artikel 101, lid 1, VWEU) strijdig gedrag voorschreef of vergemakkelijkte. De onderzochte ondernemingen betoogden dat de mededingingsautoriteit verplicht was om de betrokken nationale wetgeving toe te passen en deze dus niet buiten toepassing kon laten. De mededingingsautoriteit zelf stelde dat zij op grond van de beginselen van rechtstreekse werking en de voorrang van het Unierecht wél daartoe bevoegd was.

51. Het Hof wees er in dat verband nogmaals op dat de verplichting om met het Unierecht strijdige nationale wetgeving buiten toepassing te laten, rust op alle overheidsorganen, met inbegrip van bestuursorganen. Dit houdt eventueel de verplichting in om alle maatregelen te nemen om de volledige doorwerking van het Unierecht te vergemakkelijken.²⁰

15 Arrest van 9 maart 1978, Simmenthal, 106/77 (EU:C:1978:49, punten 21-24).

16 Die rechtspraak is door het Hof in tal van zaken bevestigd. Zie onder meer arresten van 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, EU:C:1990:257, punten 20-21); 4 juni 1992, Debus (C-13/91 en C-113/91, EU:C:1992:247, punt 32); 2 augustus 1993, Levy (C-158/91, EU:C:1993:332, punt 9), en 5 maart 1998, Solred (C-347/96, EU:C:1998:87, punt 30).

17 Arrest van 22 juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256).

18 Idem, punten 31-33.

19 Arrest van 9 september 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430).

20 Idem, punt 49.

52. Vervolgens wees het Hof erop dat een nationale mededingingsautoriteit tot taak had toe te zien op de inachtneming van artikel 81 EG. Deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 10 EG (thans artikel 4, lid 3, VEU), verplichtte de lidstaten ertoe geen maatregelen in te voeren die met de mededingingsregels van de Unie in strijd waren. Aan het nuttig effect van die regels zou worden afgedaan indien de nationale mededingingsautoriteit niet zou kunnen vaststellen dat een nationale regel in strijd was met artikel 81 EG (en artikel 10 EG), en deze regel bijgevolg niet buiten toepassing zou laten.²¹

53. Uit de hierboven aangehaalde rechtspraak volgt derhalve dat het irrelevant is of het betrokken bestuursorgaan in de nationale rechtsorde de bevoegdheid toegekend heeft gekregen om een met het Unierecht strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten. Dat orgaan is daartoe hoe dan ook verplicht wanneer dat noodzakelijk is om de volle werking van het Unierecht te verzekeren.

54. Evenwel moet beklemtoond worden dat, zoals het Hof in het arrest *Simmenthal* heeft verklaard, een dergelijke verplichting enkel bestaat wanneer het betrokken orgaan handelt *in het kader van de bevoegdheid* die hem (naar nationaal recht) toekomt.²²

55. Wat in het bijzonder nationale rechterlijke instanties betreft, heeft het Hof met zoveel woorden verklaard dat de verplichting om nationale wetgeving buiten toepassing te laten, wordt begrensd door de bevoegdheid die is toegekend aan de nationale rechterlijke instantie die wordt verzocht Unierechtelijke bepalingen toe te passen. Dit wijst er enerzijds op dat het Hof zich bewust is van de vrijheid die de lidstaten moeten behouden om hun rechterlijke en bestuurlijke infrastructuur in overeenstemming met hun constitutionele tradities vorm te geven. Anderzijds geeft het Hof daarmee blijk van respect voor de uiteenlopende constitutionele stelsels die samen de basis van de rechtsorde van de Unie vormen.

56. Uiteindelijk beoogt de rechtspraak dus te verzekeren dat een overheidsorgaan dat handelt binnen de rechterlijke en/of bestuurlijke structuur van de betrokken lidstaat, de rechten die een justitiabele aan het Unierecht ontleent op adequate wijze kan beschermen en dus de volle werking van het Unierecht te waarborgen.

b) Verplichting om de volle werking van het Unierecht te verzekeren in het kader van de aan het betrokken orgaan verleende bevoegdheid

57. De WRC is het orgaan dat door de Ierse wetgever specifiek is aangewezen om overeenkomstig artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/78 te verzekeren dat de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen daadwerkelijk worden nageleefd. Het is gewoonlijk bevoegd om kennis te nemen van klachten over discriminatie in het kader van arbeid.

58. Er zou dan ook kunnen worden betoogd dat het voorrangsbeginsel zoals het Hof dit in het arrest *Simmenthal* op een destijds vernieuwende wijze heeft geïntroduceerd, meebrengt dat de WRC de bepalingen van nationaal recht die in haar ogen in strijd zijn met richtlijn 2000/78 (in dit geval de leeftijdsbeperking), buiten toepassing moet kunnen laten. Dit is in wezen het standpunt van de WRC, interveniënten en de Commissie.

59. Hoewel voor die benadering wel iets valt te zeggen, ben ik toch niet overtuigd van de juistheid ervan.

²¹ Idem, punt 50.

²² Arresten van 9 maart 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49, punt 21), en 19 juni 1990, *Factortame e.a.* (C-213/89, EU:C:1990:257, punt 20). Zie ook arrest van 10 april 1984, *von Colson en Kamann* (14/83, EU:C:1984:153, punt 26).

60. Het is in dit stadium van groot belang erop te wijzen dat het constitutionele belang van de voorrang van het Unierecht als fundamenteel beginsel van de eigen rechtsorde van de Unie niet kan worden overdreven. Het voorrangsbeginsel laat wegens zijn fundamentele belang geen uitzonderingen toe. Het toestaan van uitzonderingen op de voorrang van het Unierecht zou namelijk het fundament zelf van de rechtsorde van de Unie ondergraven.

61. Het is voor mij dan ook duidelijk dat elke nationale bepaling (van constitutionele of andere aard) die de bevoegdheid om nationale wetgeving buiten toepassing te laten, in het algemeen voorbehoudt aan de rechter, zonder meer in strijd is met het beginsel van voorrang van het Unierecht, zoals dit door het Hof met name in de arresten *Simmenthal* en *Costanzo* is geformuleerd. Het lijdt immers geen twijfel dat een dergelijke bepaling in schrill contrast zou staan met de door het Hof geformuleerde regel dat *alle* overheidsorganen verplicht zijn om rechtstreekse werkende bepalingen van Unierecht toe te passen en daarmee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten.²³

62. Bij nadere beschouwing blijkt de onderhavige zaak zich echter te onderscheiden van de op het arrest *Simmenthal* gebaseerde rechtspraak. Belangrijk is dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bevoegdheidsregel geen afbreuk doet aan de voorrang van het Unierecht en daarmee evenmin aan de volle werking van dit recht.

63. Deze zaak draait om de vraag of het Unierecht voorschrijft welk rechterlijk orgaan bevoegd moet zijn om een bepaalde categorie zaken te behandelen.

64. De situatie in de onderhavige zaak verschilt van een situatie waarin een gerecht dat materieel bevoegd is om van een zaak kennis te nemen (*Simmenthal*), of waarin een orgaan dat zonder twijfel als enige bevoegd is om een bestuursbesluit te nemen (*Costanzo*), wordt beperkt in zijn bevoegdheid om de volle werking van het Unierecht te verzekeren, en daarmee om zo nodig daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden indien het Unierecht wordt geschonden.

65. De situatie in de onderhavige zaak verschilt ook van die welke ten grondslag lag aan het arrest *CIF* (een variatie op de hierboven beschreven situatie), dat wil zeggen een situatie waarin een nationale instantie niet expliciet bevoegd is om nationale wetgeving buiten toepassing te laten die in strijd is met de mededingingsregels van de Unie, waarvan de naleving juist door die instantie moet worden verzekerd.

66. Ik wijs erop dat er in de onderhavige zaak sprake is van een situatie waarin het nationale recht, zoals uitgelegd door de verwijzende rechter, de *materiële* bevoegdheid in specifieke zaken verdeelt tussen de WRC en de High Court, en wel door deze laatste *bij uitsluiting* bevoegd te verklaren om kennis te nemen van zaken waarin de geldigheid van wetgeving wordt betwist of waarin wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten.

67. In die zeer specifieke procedurele context kan in mijn ogen niet zonder meer een parallel worden getrokken met de in het arrest *Simmenthal* ontwikkelde rechtspraak.

68. Zoals gezegd ligt aan die rechtspraak de gedachte ten grondslag dat de volle werking van het Unierecht moet worden verzekerd, met name door ervoor te zorgen dat particulieren effectieve bescherming van de hun krachtens het Unierecht toekomstige rechten kunnen verkrijgen voor het bestuursorgaan of gerecht dat *bevoegd is* om van de zaak kennis te nemen. Om die bescherming te waarborgen, moeten alle overheidsorganen ook de mogelijkheid hebben om een bepaling van

²³ Arresten van 9 maart 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49, punt 21), en 22 juni 1989, *Costanzo* (103/88, EU:C:1989:256, punten 31-33).

nationaal recht buiten toepassing te laten, zelfs als die bevoegdheid hun in de nationale rechtsorde niet wordt toegekend. Het zou vanuit het oogpunt van de volle werking van het Unierecht omslachtig en ook problematisch zijn wanneer men zich eerst tot een (hogere) rechter moest wenden met het verzoek om de betrokken bepaling onverenigbaar met het Unierecht of zelfs ongeldig te verklaren.

69. De rechtspraak van het Hof verzekert dus dat zowel rechterlijke instanties als bestuursorganen die het Unierecht moeten toepassen, dit *binnen hun respectieve bevoegdheden* in volle omvang kunnen doen.

70. Ik meen daarentegen dat die rechtspraak zich niet wil inlaten met de wijze waarop de *bevoegdheid* om van zaken kennis te nemen, verdeeld is tussen verschillende rechterlijke instanties (en/of bestuursorganen). Die rechtspraak staat een rechterlijke instantie (of, a fortiori, een bestuursorgaan) niet toe om in naam van de volle werking van het Unierecht bevoegdheidsregels te negeren. De belangrijkste reden daarvoor is dat de lidstaten in beginsel een grote mate van autonomie genieten bij de vaststelling van procedureregels, zoals die betreffende de aanwijzing van de (rechterlijke) instantie die bevoegd is om een bepaalde categorie zaken te behandelen, mits die regels in overeenstemming zijn met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.²⁴

71. In mijn optiek kan een bestuursorgaan of een rechterlijke instantie alleen dan verplicht zijn om een bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten teneinde de volle werking van het Unierecht te verzekeren, indien eerst is komen vast te staan dat dat bestuursorgaan of die rechterlijke instantie materieel bevoegd is om over de zaak te oordelen (dan wel, als het gaat om instanties in ruimere zin, om over een bepaalde kwestie te beslissen).

72. Alle partijen lijken het erover eens dat de WRC volgens het nationale constitutionele recht die bevoegdheid niet bezit. Als de WRC zou oordelen over een klacht die ertoe kan leiden dat een bepaling van nationaal recht buiten toepassing moet worden gelaten, zou zij niet langer handelen in het kader van de haar toebedeelde bevoegdheid.

73. In dit verband moet worden beklemtoond dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regel volgens de verwijzende rechter een regel inzake *materiële* bevoegdheid is: hij verdeelt de bevoegdheid om in eerste aanleg van specifieke zaken kennis te nemen tussen de WRC en de High Court. Dit houdt in dat in de specifieke categorie zaken waarin bij gegrondverklaring van een klacht over discriminatie in het kader van arbeid een bepaling van nationaal recht buiten toepassing moet worden gelaten, het bevoegde rechterlijk orgaan om van een dergelijke zaak kennis te nemen de High Court is.

74. Het is juist dat de WRC binnen haar bevoegdheidssfeer de naleving van de wetgeving inzake gelijke behandeling bij arbeid, waaronder richtlijn 2000/78, dient te verzekeren. Die bevoegdheid wordt echter begrensd door de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde bevoegdheidsregel.

75. In deze procedure is niet betoogd dat de WRC niet in staat zou zijn effectieve rechtsbescherming te bieden of de volle werking van het Unierecht te verzekeren in zaken die binnen haar bevoegdheidssfeer vallen (dat wil zeggen zaken waarin de klacht in wezen betrekking heeft op discriminatie door een werkgever, en niet op discriminatie die besloten ligt in een wetgevingsinstrument). De WRC is simpelweg *in het geheel* niet bevoegd om te oordelen over zaken waarin bij gegrondverklaring van de klacht wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten.

²⁴ Zie onder meer arresten van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punt 5); 16 december 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, punten 13-16); 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punt 12 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 7 juni 2007, Van der Weerd e.a. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76. Die omstandigheid maakt in mijn ogen dat de onderhavige zaak verschilt van de hierboven besproken rechtspraak: de vraag of het betrokken orgaan bevoegd was om van de zaak kennis te nemen (of om over een bepaalde kwestie te beslissen), was in die zaken simpelweg niet aan de orde. Al die zaken hebben integendeel gemeen dat de bevoegde (rechterlijke) instantie niet beperkt was wat betreft haar bevoegdheid, maar wat betreft de *instrumenten* waarover zij beschikte om de volle werking van het Unierecht te verzekeren.

77. Ik geef toe dat het verleidelijk is om een parallel te trekken met de zaak CIF. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, zou er in die zaak een alternatieve rechtsgang beschikbaar zijn geweest voor een justitiabele die meende te zijn benadeeld door een schending van de mededingingsregels van de Unie: de gewone rechter. Die gewone rechter zou overeenkomstig de rechtspraak van het Hof verplicht zijn geweest om met de mededingingsregels van de Unie strijdige nationale wetgeving buiten toepassing te laten. Ook al bestond een dergelijk alternatief in theorie, heeft het Hof geoordeeld dat de Italiaanse mededingingsautoriteit nationale wetgeving buiten toepassing moest laten teneinde de volle werking van de mededingingsregels van de Unie te verzekeren.

78. In dit verband is echter van bijzonder belang dat de bevoegdheid van de Italiaanse mededingingsautoriteit om ervoor te zorgen dat de mededingingsregels van de Unie werden geëerbiedigd, door het nationale recht niet werd beperkt: zij was integendeel de (enige) instantie die bevoegd was om de eerbiediging van die regels te verzekeren. Anders dan in de onderhavige zaak, was de materiële bevoegdheid van de Italiaanse mededingingsautoriteit niet beperkt tot een bepaalde categorie zaken. De noodzaak om de volle werking van het Unierecht te verzekeren bracht in de zaak CIF dus inderdaad mee dat een nationale mededingingsautoriteit nationale wetgeving buiten toepassing moest kunnen laten: zonder die bevoegdheid zou het in die zaak voor die autoriteit moeilijk, zo niet onmogelijk zijn geweest om de eerbiediging van de door haar toe te passen mededingingsregels van de Unie te verzekeren.

79. Ik zie niet goed in waarom dat ook in deze zaak het geval zou moeten zijn.

80. Wanneer een klacht die mogelijk ertoe leidt dat nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten, is ingediend bij het bevoegde orgaan (de High Court), kan die rechterlijke instantie nationale wetgeving die in haar ogen in strijd is met het Unierecht of met een andere hogere norm, buiten toepassing laten en alle andere maatregelen treffen die nodig zijn om de gestelde discriminatie ongedaan te maken. Het is ook van groot belang erop te wijzen dat er voor klagers geen alternatieve rechtsgang openstaat, aangezien de High Court bij uitsluiting bevoegd is om te oordelen over klachten waarmee de geldigheid van wetgeving wordt betwist of die ertoe kunnen leiden dat wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten.

81. Om die reden kan ik mij evenmin vinden in het argument dat de bevoegdheidsregel het voor een orgaan als de WRC, dat de hoedanigheid van „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU heeft²⁵, onmogelijk maakt om de effectieve bescherming van uit het Unierecht voortvloeiende rechten te verzekeren.

82. Een nadere beschouwing van dit argument brengt de zwakte ervan aan het licht: de WRC kon zich om te beginnen al niet met een prejudiciële vraag over de verenigbaarheid van een nationaal wetgevingsinstrument met richtlijn 2000/78 tot het Hof wenden omdat de beoordeling van dergelijke zaken buiten haar bevoegdheidssfeer valt. Daarentegen had de High Court als de ter zake bevoegde rechterlijke instantie het Hof kunnen verzoeken om een prejudiciële beslissing over de verenigbaarheid van de leeftijdsbeperking met genoemde richtlijn.

²⁵ De Equality Tribunal heeft in een binnen zijn bevoegdheidssfeer vallende zaak het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht. Zie arrest van 18 maart 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

83. Een soortgelijk argument is ter terechtzitting vrij uitvoerig aan de orde geweest. Met name de WRC heeft betoogd dat, indien het Hof zou oordelen dat de bevoegdheidsregel niet met het Unierecht in strijd is, de effectiviteit van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU zou worden ondermijnd. De betrokken regel zou de WRC namelijk kunnen beletten om ten volle uitvoering te geven aan een arrest waarin het Hof heeft vastgesteld dat de Ierse wettelijke bepaling onverenigbaar is met richtlijn 2000/78.

84. Ik merk in dit verband op dat dat argument veronderstelt dat de zaak binnen de bevoegdheidssfeer van de WRC valt. Geen der partijen heeft echter een concreet voorbeeld kunnen geven van een situatie waarin de twee volgende elementen aanwezig zijn: de zaak valt binnen de bevoegdheidssfeer van de WRC omdat er geen sprake is van een klacht die ertoe kan leiden dat nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten, én er is naar aanleiding van een prejudicieel verzoek van de WRC door het Hof vastgesteld dat een bepaling van nationaal recht onverenigbaar is met richtlijn 2000/78.

85. Dat de partijen geen concreet voorbeeld hebben kunnen geven van een situatie waarin de bevoegdheidsregel de effectiviteit van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU zou ondermijnen, lijkt vrij eenvoudig te verklaren: een dergelijke situatie zou zich slechts kunnen voordoen indien de WRC ofwel bevoegd werd geacht, ofwel de grenzen van haar bevoegdheid te buiten zou gaan door over een dergelijke klacht te oordelen.

c) Voorlopige conclusie

86. Er kunnen goede redenen zijn om de bevoegdheid om kennis te nemen van zaken op een bepaald rechtsgebied te verdelen tussen verschillende (rechterlijke) organen.

87. Het is steeds gebruikelijker om de oplossing van conflicten waarin men in het dagelijks leven verzeild kan raken, zoals consumentengeschillen en conflicten op het werk, niet langer over te laten aan de rechter, maar in plaats daarvan „uit te besteden” aan gespecialiseerde organen die beschikken over (beperkte) bevoegdheden om dergelijke geschillen doelmatig op te lossen door middel van mediation en/of een uitspraak.²⁶ Het is ook gebruikelijk dat personen die zich in dergelijke organen bezighouden met conflictoplossing, niet per se juridisch gekwalificeerd hoeven te zijn, zoals dit ook geldt voor de adjudication officers bij de WRC. Dergelijke organen zijn waarschijnlijk veel beter dan de rechter in staat om dat soort conflicten goedkoop, snel en effectief op te lossen.

88. Toch is het niet zo dat alle geschillen het best door dergelijke organen kunnen worden behandeld. Dit geldt met name niet voor geschillen die belangrijke principiële vragen met verdergaande juridische implicaties doen rijzen.

89. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat het bij ontbreken van Unieregelgeving ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties (of, in voorkomend geval, bestuursorganen) aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingesteld ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen.²⁷ De lidstaten zijn evenwel gehouden in elk geval een doeltreffende bescherming van die rechten te verzekeren.²⁸ Het is met andere woorden toegestaan om de bevoegdheid op een specifiek gebied van het Unierecht tussen verschillende organen te verdelen, mits een adequate bescherming van de betrokken rechten is gewaarborgd.

²⁶ Die procedures vallen onder de overkoepelende term „alternatieve geschillenbeslechting” of „ADR”).

²⁷ Zie bijvoorbeeld de in voetnoot 24 van deze conclusie genoemde rechtspraak, alsmede arresten van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 44), en 8 september 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁸ Zie bijvoorbeeld arresten van 9 juli 1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, punt 17); 18 januari 1996, SEIM (C-446/93, EU:C:1996:10, punt 32), en 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punt 40).

90. Die organen moeten binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden zorgdragen voor de volle werking van het Unierecht, daarbij zo nodig met het Unierecht strijdig nationaal recht buiten toepassing latend. Een orgaan kan met andere woorden niet op grond van de voorrang van het Unierecht simpelweg bevoegdheidsregels negeren die zijn materiële bevoegdheid op een bepaald door het nationale recht omschreven rechtsgebied begrenzen.

91. Ik kom dan ook tot de slotsom dat een bevoegdheidsregel als in het hoofdgeding aan de orde, die de bevoegdheid in specifieke zaken al naargelang het type klacht verdeelt tussen een bij wet ingesteld orgaan en een gewone rechter, niet in strijd is met het beginsel van voorrang van het Unierecht en binnen de procedurele autonomie van de lidstaten valt.

92. Indien het Hof zich strikt zou houden aan de formulering van de voorgelegde vraag, zou de zaak hiermee zijn afgedaan. Zoals uit de vraag blijkt, heeft de verwijzende rechter immers al vastgesteld dat de bevoegdheidsregel aan de vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid voldoet: de vraag zelf is gebaseerd op de vaststelling dat de betrokken bevoegdheidsregel niet met die beginselen in strijd is.²⁹

93. Het klopt dat het uiteindelijk aan de nationale rechter is om uit te maken of de bestreden nationale procedureregels met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in overeenstemming is. Gelet op de aandacht die de partijen zowel in hun schriftelijke opmerkingen als ter terechtzitting aan die beginselen hebben besteed, acht ik het niettemin noodzakelijk om in te gaan op de belangrijkste argumenten die de partijen hebben aangevoerd in verband met de vaststellingen van de verwijzende rechter, met name met betrekking tot het doeltreffendheidsbeginsel.

2. Bevoegdheidsverdeling tussen de WRC en de High Court: overeenstemming met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid

94. Volgens de omvangrijke rechtspraak van het Hof over dit onderwerp mogen de procedureregels voor rechtsvorderingen die strekken tot bescherming van de rechten die een justitiabele aan het Unierecht ontleent, niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).³⁰

a) Gelijkwaardigheid: op zoek naar de juiste vergelijkingsmaatstaf

95. De verwijzende rechter heeft in zijn arrest van 15 juni 2017 geoordeeld dat de bevoegdheidsregel de gelijkwaardigheidstoets doorstaat, aangezien exact dezelfde regeling van toepassing is, ongeacht of in de procedure een nationaalrechtelijke dan wel een Unierechtelijke rechtsnorm wordt ingeroepen. De betrokken bevoegdheidsregel zou met andere woorden ook in het geval van een puur op het nationale recht gebaseerde rechtsvordering van toepassing zijn en bevoegdheid toekennen aan de High Court.³¹

96. Op dat oordeel is in mijn ogen niets aan te merken.

²⁹ De verwijzende rechter stelt in de prejudiciële vraag op enigszins dubbelzinnige wijze dat van de „maatregelen [die de rechterlijke instanties kunnen] nemen” is vastgesteld dat zij in overeenstemming zijn met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Gelet op het arrest van 15 juni 2017 is het evenwel duidelijk dat de verwijzende rechter heeft vastgesteld dat de *procedure* bij de High Court, die voor klagers openstaat wanneer hun zaak niet binnen de bevoegdheidssfeer van de WRC valt, met die beginselen in overeenstemming is.

³⁰ Zie onder meer de in voetnoot 27 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak.

³¹ Uitspraak van 15 juni 2017, punt 7.1.

97. Meer bepaald is volgens de rechtspraak van het Hof vereist dat de betrokken nationale regel gelijkelijk van toepassing is op vorderingen die zijn gebaseerd op rechten die justitiabelen aan het Unierecht ontleen en op vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het nationale recht, voor zover deze vorderingen eenzelfde voorwerp en oorzaak hebben.³² De gelijkwaardigheidstoets bestaat met andere woorden uit twee stappen. Eerst moet de juiste vergelijkingsmaatstaf worden geïdentificeerd, en vervolgens moet worden nagegaan of de op het Unierecht gebaseerde vordering minder gunstig wordt behandeld dan de soortgelijke op het nationale recht gebaseerde vordering.

98. Door de eerste en de derde interveniënt is in dit verband gesuggereerd dat de verwijzende rechter niet de meest aangewezen vergelijkingsmaatstaf heeft gekozen. Zij menen dat een klacht over discriminatie die ofwel gebaseerd is op een buiten de werkingssfeer van richtlijn 2000/78 vallende grond, ofwel niet meebrengt dat nationaal recht buiten toepassing wordt gelaten, een passender vergelijkingsmaatstaf zou zijn.

99. In dit verband moet om te beginnen in herinnering worden gebracht dat het aan de verwijzende rechter, die direct bekend is met de toepasselijke procesrechtelijke regeling, staat om na te gaan of de betrokken vorderingen vergelijkbaar zijn qua voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken.³³ Het komt mij dan ook voor dat het Hof slechts bij wijze van uitzondering, wanneer die beoordeling kennelijk onjuist blijkt te zijn, vraagtekens kan plaatsen bij een vaststelling van de verwijzende rechter met betrekking tot het gelijkwaardigheidsbeginsel.

100. Een dergelijke drastische maatregel is in dit geval niet nodig. Sterker nog, volgens mij heeft de verwijzende rechter de enige redelijke vergelijkingsmaatstaf gekozen.

101. Volgens vaste rechtspraak van het Hof brengt het gelijkwaardigheidsbeginsel voor de lidstaten niet de verplichting mee om hun gunstigste nationale regeling toe te passen op alle vorderingen die op een bepaald rechtsgebied worden ingesteld.³⁴

102. Voor zover uit hun schriftelijke opmerkingen valt op te maken, zijn de eerste en de derde interveniënt van mening dat alle klachten over ongelijke behandeling bij arbeid als vergelijkbaar moeten worden beschouwd, en wel in wezen omdat de procedure voor de WRC minder omslachtig is en voor de klager geen financieel risico meebrengt.

103. Aanvaarding van die zienswijze zou de gelijkwaardigheidstoets in de praktijk feitelijk zinloos maken, omdat dan appels met peren zouden worden vergeleken. Zoals deze zaak op treffende wijze illustreert, zijn niet alle op een bepaald rechtsgebied betrekking hebbende zaken vergelijkbaar: klachten over discriminatie in het kader van arbeid kunnen verschillen qua voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken al naargelang de *bron* van de discriminatie. Men kan zich tot de WRC wenden wanneer de discriminatie het gevolg is van een *praktijk* (doorgaans een beslissing van een werkgever) in het kader van arbeid.³⁵ Een vordering waarmee de geldigheid van wetgeving wordt betwist of die ertoe kan leiden dat wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten, gaat daarentegen in essentie over de rechtmatigheid van een wetgevingsinstrument dat rechtskracht heeft.

32 Arrest van 27 juni 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Zie bijvoorbeeld arresten van 29 oktober 2009, Pontin (C-63/08, EU:C:2009:666, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 12 februari 2015, Baczó en Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Arrest van 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hoe dan ook is de vraag wat een „ongunstige” procedureregeling is, uiteindelijk een kwestie van perspectief. Zie in dit verband arrest van 12 februari 2015, Baczó en Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, punten 46 en 47), waarin het ging om de vraag of enerzijds het feit dat rechters die hoger in rang waren, waren aangewezen om van een bepaald soort zaken kennis te nemen, en anderzijds het feit dat aan de vergeleken procedures verschillende kosten verbonden waren, als „ongunstig” konden worden beschouwd.

35 In mijn ogen gaat het dan doorgaans om, bijvoorbeeld, een op een van de verboden discriminatiegronden gebaseerde weigering om een werknemer te bevorderen of een loonsverhoging toe te kennen, of om een weigering om de werkplek van een gehandicapte werknemer en de door die werknemer uit te voeren taken aan te passen aan diens handicap.

Dat is in mijn ogen een cruciaal verschil waaraan niet mag worden voorbijgegaan. De verschillen tussen de procedureregels die gelden voor zaken die worden aangebracht bij de WRC enerzijds en bij de High Court anderzijds, vinden juist hun verklaring in het wezenlijke verschil tussen het soort zaken waarover die instanties mogen oordelen.³⁶

104. De meest passende vergelijkingsmaatstaf is met andere woorden, zoals de verwijzende rechter heeft vastgesteld, een puur op het nationale recht gebaseerde vordering die wordt ingesteld bij de High Court.

b) Doeltreffendheid: noodzaak om verschillende vorderingen in te stellen teneinde aan het Unierecht ontleende rechten geldend te maken

105. Volgens vaste rechtspraak moet bij een doeltreffendheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de plaats van de bepaling in de gehele procedure en met het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure voor de verschillende nationale instanties.³⁷

106. In zijn arrest van 15 juni 2017 is de verwijzende rechter onder meer ingegaan op de bevoegdheden van de High Court om bewijs te verzamelen, de kostenregeling, het contradictoire karakter van de procedure voor die rechterlijke instantie, en de bevoegdheid van de High Court om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de bescherming van de door het Unierecht gewaarborgde rechten te verzekeren. Na dat onderzoek van die kenmerken van de procedure bij de High Court is de verwijzende rechter tot de slotsom gekomen dat de bevoegdheidsregel de doeltreffendheidstoets doorstaat.³⁸

107. De verwijzende rechter is echter niet expliciet ingegaan op de procedurele ongemakken die de noodzaak om een klacht op te splitsen tussen twee instanties, kan meebrengen, een vraag waarover het Hof zich heeft gebogen in het arrest Impact³⁹. Dat arrest is ter terechtzitting uitvoerig aan de orde is geweest, zodat het mij zinvol lijkt enkele opmerkingen aan die kwestie te wijden.

108. In het arrest Impact ging het om een procedureregule die verzoekers verplichtte om meerdere vorderingen in te stellen teneinde de rechten geldend te maken die zij aan richtlijn 1999/70⁴⁰ ontleenden. Meer bepaald konden naar Iers recht op de wetgeving ter omzetting van die richtlijn gebaseerde vorderingen betreffende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden ingesteld bij de rights commissioner (een gespecialiseerde rechterlijke instantie), terwijl rechtstreeks op die richtlijn gebaseerde vorderingen (dat wil zeggen vorderingen die werden ingesteld na het verstrijken van de omzettingstermijn, maar voordat Ierland aan zijn verplichtingen had voldaan), moesten worden ingesteld bij de High Court.

36 Uit het dossier valt op te maken dat de procedure bij de WRC een inquisitoir karakter heeft, terwijl die bij de High Court contradictoir van aard is. Bovendien zijn de kostenregelingen verschillend: bij een procedure voor de High Court loopt een klager het risico in de kosten te worden verwezen, terwijl dit bij een procedure bij de WRC niet het geval is. Partijen kunnen zich namelijk wel door een advocaat laten bijstaan, maar de adjudication officer is niet bevoegd om een kostenveroordeling uit te spreken. Verder beschikken adjudication officers slechts over beperkte bevoegdheden om getuigen op te roepen en om overlegging van stukken te gelasten, en staan de getuigen niet onder ede. Aangezien de WRC bij wet slechts beperkte bevoegdheden van rechterlijke aard toegekend heeft gekregen, heeft een adjudication officer bovendien niet de mogelijkheid om een derde partij tot de procedure toe te laten.

37 Zie onder meer arresten van 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punt 14); 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punt 54), en 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Arrest van 15 juni 2017, punten 7.2-7.16.

39 Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 51).

40 Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43).

109. Het Hof stelde in zijn arrest om te beginnen vast dat een vordering die is gebaseerd op schending van de maatregel tot omzetting van de richtlijn en een rechtstreeks op de richtlijn gebaseerde vordering deel uitmaken van een en dezelfde rechtsgang.⁴¹ Anders gezegd: ondanks formeel verschillende rechtsgrondslagen beogen beide vorderingen de bescherming van dezelfde uit het Unierecht voortvloeiende rechten.⁴²

110. Het Hof overwoog vervolgens dat, waar de Ierse wetgever de (zij het facultatieve) bevoegdheid om van vorderingen op basis van de wet tot omzetting van richtlijn 1999/70 kennis te nemen had toegekend aan een gespecialiseerde rechterlijke instantie, het met het doeltreffendheidsbeginsel in strijd zou zijn om verzoekers te verplichten tegelijkertijd bij een gewone rechter een andere vordering in te stellen om de rechten geldend te maken die zij rechtstreeks aan die richtlijn konden ontlelen. Dat was volgens het Hof met name het geval indien door de nationale rechter werd vastgesteld dat een dergelijke verplichting voor de betrokken particulieren procedurele ongemakken zou meebrengen, onder meer wat de kosten, de procesduur en de vertegenwoordigingsregels betreft, die de uitoefening van de aan de betrokken richtlijn ontleende rechten uiterst moeilijk zouden maken.⁴³

111. Het arrest van het Hof vormt in wezen een bevestiging en een verdere uitwerking van vaste rechtspraak over de toepassing van het doeltreffendheidsbeginsel. Het Hof hekelde de procedurele ongemakken die gepaard gingen met de verplichting om verschillende vorderingen in te stellen in een situatie waarin de wetgever de bevoegdheid om van een vordering op basis van de nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijn kennis te nemen had toegekend aan een gespecialiseerde rechterlijke instantie, maar waarin die instantie niet tevens bevoegd was om kennis te nemen van een op de richtlijn gebaseerde vordering.

112. Het is belangrijk om de vaststelling van het Hof in de context ervan te lezen. Die vaststelling betreffende de procedurele ongemakken werd gedaan in de specifieke context van een verplichting om verschillende vorderingen in te stellen teneinde in wezen dezelfde rechten geldend te maken die (zij het voor verschillende perioden) aan het Unierecht konden worden ontleend. Gelet op dat specifieke aspect van de zaak Impact zou het in mijn ogen onjuist zijn om het op het doeltreffendheidsbeginsel betrekking hebbende onderdeel van het dictum van het arrest in die zaak aldus op te vatten, dat daarmee in het algemeen elke bevoegdheidsregel wordt afgekeurd die de bevoegdheid om kennis te nemen van op een bepaald rechtsgebied betrekking hebbende zaken verdeelt tussen verschillende instanties waarbij de procedureregels voor verzoekers niet even gunstig zijn.

113. Er mag namelijk niet uit het oog worden verloren dat volgens de rechtspraak van het Hof nationale procedureregels de uitoefening van aan het Unierecht ontleende rechten niet *uiterst* moeilijk mogen maken. Die rechtspraak verlangt *niet* dat alle op een bepaald rechtsgebied betrekking hebbende zaken op dezelfde wijze worden behandeld door één (rechterlijke) instantie, volgens de regels die procedureel gezien voor de verzoeker het gunstigst zijn.⁴⁴

114. Anders dan in de aan het arrest Impact ten grondslag liggende situatie, heeft de Ierse wetgever aan de WRC geen (facultatieve) bevoegdheid verleend om kennis te nemen van zaken die gewoonlijk binnen de bevoegdheidssfeer van de High Court vallen. Er is integendeel sprake van een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de WRC en de High Court.

115. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak betrekking heeft op een klacht over de discriminatie die besloten ligt in de in afgeleide wetgeving opgenomen leeftijdsbeperking. In de procedure bij de verwijzende rechter is geen discriminatieklacht ingediend die binnen de bevoegdheidssfeer van de WRC valt. In een dergelijk geval is de bevoegdheidsverdeling

41 Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 50).

42 Conclusie van advocaat-generaal in de zaak Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, punt 58).

43 Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 51).

44 Zie in die zin arrest van 12 februari 2015, Baczó en Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, punten 51 en 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

tussen de WRC en de High Court in mijn ogen niet vatbaar voor kritiek: er is voor de klagers geen andere rechtsgang beschikbaar dan een procedure bij de High Court. Volgens mij waarborgt de bevoegdheidsverdeling hoe dan ook een efficiënte afhandeling van zaken waarin nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten, aangezien klagers in dergelijke gevallen niet eerst naar de WRC hoeven te stappen.

116. Het ontbreken van een alternatieve rechtsgang voor klagers die zich benadeeld achten door een wetgevingsinstrument, verklaart zonder twijfel waarom de verwijzende rechter de bevoegdheidsregel niet heeft onderzocht in het licht van het arrest Impact.

117. Toch lijkt het niet ondenkbaar dat zich een situatie voordoet waarin een klager een zaak aanhangig maakt waarin hij stelt (in strijd met richtlijn 2000/78) te zijn gediscrimineerd, niet alleen op grond van een wetgevingsinstrument, *maar tevens* op grond van een werkgeverspraktijk. Indien de WRC in een dergelijke situatie bevoegd blijft om van een deel van de klacht kennis te nemen, is volgens mij het door het Hof in het arrest Impact uitgesproken oordeel volledig van toepassing. Indien daarentegen de bevoegdheid van de High Court prevaleert boven die van de WRC, in die zin dat deze laatste *in het geheel* niet bevoegd is (en dat de High Court dus bij uitsluiting bevoegd wordt geacht om de volledige klacht te behandelen), lijkt dat oordeel van het Hof niet relevant.

118. Het ligt echter niet op de weg van het Hof om te beoordelen of dat wel of niet het geval is, aangezien het aan de verwijzende rechter is om uit te maken hoe de relevante nationale bepalingen betreffende de bevoegdheidsverdeling tussen de WRC en de High Court in een dergelijke situatie moeten worden uitgelegd.

119. Ik kom dan ook tot de slotsom dat het Unierecht niet in de weg staat aan een bevoegdheidsregel als die in het hoofdgeding, die de bevoegdheid om te oordelen over specifieke zaken op het gebied al naargelang de aard van de ingediende klacht verdeelt tussen een bij wet ingesteld orgaan en een (krachtens de grondwet ingestelde) gewone rechterlijke instantie, mits concurrerende bevoegdheden ten aanzien van een en dezelfde klacht zijn uitgesloten.

IV. Conclusie

120. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de vraag van de Supreme Court te beantwoorden als volgt:

„Het Unierecht staat niet in de weg aan een bevoegdheidsregel als die in het hoofdgeding, die de bevoegdheid om te oordelen over specifieke zaken al naargelang de aard van de ingediende klacht verdeelt tussen een bij wet ingesteld orgaan en een (krachtens de grondwet ingestelde) gewone rechterlijke instantie, mits concurrerende bevoegdheden ten aanzien van een en dezelfde klacht zijn uitgesloten.”