ARREST VAN HET HOF
6 december 1994 *

In zaak C-410/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Court of Appeal, in het aldaar aanhangig geding tussen

E. R. Johnson

en

Chief Adjudication Officer,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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 (PB 1979, L 6, blz. 24),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias (rapporteur), president, R. Joliet, F. A. Schockweiler en P. J. G. Kapteyn, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray en D. A. O. Edward, rechters,

* Procestaal: Engels.

advocaat-generaal: C. Gulmann
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— E. R. Johnson, vertegenwoordigd door R. Drabble, Barrister, en P. Wood, Solicitor,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Hudson, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, en C. Vajda, Barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Banks, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van E. R. Johnson, vertegenwoordigd door R. Drabble, Barrister, de Ierse regering, vertegenwoordigd door F. McDonagh, Barrister-at-law, als gemachtigde, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Vajda, Barrister, en L. Hudson als gemachtigden, en de Commissie, vertegenwoordigd door K. Banks, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, ter terechtzitting van 13 april 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 juni 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 30 oktober 1992, ingekomen ten Hove op 10 december daaraanvolgend, heeft de Court of Appeal krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging 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 (PB 1979, L 6, blz. 24; hierna: „richtlijn 79/7").

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen E. R. Johnson en de Chief Adjudication Officer over de betaling van uitkeringen wegens ernstige arbeidsongeschiktheid.

3 Richtlijn 79/7 bevat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen die voor dit geding van belang zijn.

4 Volgens artikel 2 van richtlijn 79/7 is deze „van toepassing op de beroepsbevolking — met inbegrip van zelfstandigen, van werknemers en zelfstandigen wier arbeid is onderbroken door ziekte, ongeval of onvrijwillige werkloosheid en van werkzoekenden — alsmede op gepensioneerde of invalide werknemers en zelfstandigen".

5 Artikel 4, lid 1, van deze richtlijn luidt als volgt:

„Het beginsel van gelijke behandeling houdt in dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie, is uitgesloten in het bijzonder met betrekking tot:

— de werkingssfeer van de regelingen alsmede de voorwaarden inzake toelating tot de regelingen,

— de verplichting tot premiebetaling en de premieberekening,

— de berekening van de prestaties, waaronder begrepen verhogingen verschuldigd uit hoofde van de echtgenoot en voor ten laste komende personen, alsmede de voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de prestaties."

6 De termijn waarbinnen de Lid-Staten deze richtlijn moesten omzetten, is ingevolge artikel 8 zes jaar na kennisgeving ervan, dat wil zeggen op 22 december 1984, verstreken.

7 Johnson, verzoekster in het hoofdgeding, hield in 1970 op met werken om voor haar toen zes jaar oude dochter te zorgen. In 1980 wilde zij weer gaan werken, maar wegens een rugkwaal kon zij dat niet. Daarom werd haar in 1981, toen zij alleen woonde, een niet op premiebetaling berustende invaliditeitsuitkering (Non-Contributory Invalidity Benefit, hierna: „NCIB") toegekend.

8 In 1982 ging verzoekster samenwonen met een partner. De betaling van de NCIB werd toen stopgezet, omdat in die tijd een vrouw die met een man samenwoonde en voor die uitkering in aanmerking wilde komen, niet slechts moest aantonen dat zij arbeidsongeschikt was, maar ook dat zij ongeschikt was voor het verrichten van

normale huishoudelijke werkzaamheden [Section 36 (2) van de toen geldende Social Security Act 1975]. Deze voorwaarde inzake ongeschiktheid voor huishoudelijke werkzaamheden gold niet voor mannen.

9 Bij de Health and Security Act 1984 werd de NCIB afgeschaft en de Severe Disablement Allowance (uitkering wegens ernstige invaliditeit, hierna: „SDA") ingevoerd, die aan mannen en vrouwen onder gelijke voorwaarden kan worden toegekend. Op grond van Section 20 (1) van de Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 kwamen evenwel degenen die recht hadden op de vroegere NCIB, automatisch in aanmerking voor de nieuwe SDA, zonder dat zij behoefden aan te tonen dat zij aan de nieuwe voorwaarden voldeden.

10 Op 17 augustus 1987 diende verzoekster via een Citizens Advice Bureau een aanvraag in om toekenning van een SDA.

11 Deze aanvraag werd afgewezen op grond van Section 165A van de Social Security Act 1975, zoals gewijzigd, die bepaalt:

„1. Behoudens andersluidende bepalingen, komen voor een uitkering enkel in aanmerking personen die aan alle andere voor de betrokken uitkering gestelde voorwaarden voldoen, en daarenboven

a) een aanvraag voor die uitkering indienen

i) in de voorgeschreven vorm, en

ii) behoudens het bepaalde in lid 2, binnen de gestelde termijn;

(...)"

12 In een geval als het onderhavige heeft deze bepaling tot gevolg, dat iemand die niet heeft verzocht om betaling van de NCIB voordat deze uitkering werd afgeschaft, niet automatisch aanspraak kan maken op toekenning van de SDA (zie arrest van 11 juli 1991, zaak C-31/90, Johnson, Jurispr. 1991, blz. I-3723, r. o. 29).

13 De Social Security Commissioners, die in hoger beroep van de zaak kennis namen, stelden het Hof bij beschikking van 25 januari 1990 een aantal vragen, onder meer over de verenigbaarheid van een dergelijke bepaling met de richtlijn.

14 In antwoord op die vraag verklaarde het Hof in voornoemd arrest Johnson voor recht, dat sedert 23 december 1984 een beroep kan worden gedaan op artikel 4 van richtlijn 79/7 met het oog op buitentoepassingverklaring van een nationale wettelijke regeling die het recht op een uitkering doet afhangen van de voorwaarde, dat voordien een aanvraag is ingediend voor een andere, inmiddels afgeschafte uitkering, waarvan de toekenning afhankelijk was van een voor vrouwelijke werknemers discriminerende voorwaarde. Wanneer passende maatregelen ter uitvoering van artikel 4 van richtlijn 79/7 ontbreken, hebben vrouwen die door het voortduren van de discriminatie worden benadeeld, recht op dezelfde behandeling en toepassing van dezelfde regeling als mannen die in een gelijke situatie verkeren, waarbij die regeling, zolang aan de richtlijn geen uitvoering is gegeven, het enig bruikbare referentiekader blijft.

15 Na dit arrest van het Hof kenden de Social Security Commissioners bij uitspraak van 16 december 1991 verzoekster een SDA toe vanaf 16 augustus 1986, dat wil zeggen twaalf maanden vóór haar aanvraag, maar zij weigerden die toekenning voor het tijdvak vóór dat tijdstip.

16 Deze weigering berustte op de regel van Section 165A (3) van de Social Security Act 1975, die bepaalt

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

(...)

c) wat de 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."

17 Voor de Court of Appeal, waarbij de zaak in laatste instantie is aangebracht, concentreerde de discussie zich op de vraag, of het arrest van het Hof van 25 juli 1991 (zaak C-208/90, Emmott, Jurispr. 1991, blz. I-4269; hierna: „arrest Emmott") een precedent schiep voor de onderhavige zaak en of verzoekster op grond daarvan een uitkering kon krijgen vanaf de datum waarop de omzettingstermijn van de richtlijn was verstreken, te weten 22 december 1984.

18 In het arrest Emmott verklaarde het Hof voor recht, dat het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet, 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, zolang die Lid-Staat deze richtlijn niet naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.

19 Daar de Court of Appeal twijfelde aan de strekking die aan dit arrest moest worden toegekend, besloot zij de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„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/EEG 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:

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;

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

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

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

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?"

20 Met deze vragen, die te zamen moeten worden onderzocht, wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of het verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, dat een bepaling van nationaal recht, die het tijdvak vóór de indiening van de aanvraag waarover achterstallige uitkeringen kunnen worden verkregen, beperkt, wordt toegepast op een aanvraag die gebaseerd is op de rechtstreekse werking van richtlijn 79/7, ook wanneer de betrokken Lid-Staat deze richtlijn niet tijdig naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.

21 Vooraf zij eraan herinnerd, dat de aanspraak op een arbeidsongeschiktheidsuitkering onder gelijke voorwaarden als voor mannen gelden, welke aanspraak vrouwen ontlenen aan de rechtstreekse werking van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, moet worden uitgeoefend overeenkomstig de door de nationale bepalingen gestelde voorwaarden. Het is evenwel vaste rechtspraak, dat deze voorwaarden niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden, en dat zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk mogen maken (zie arrest van 27 oktober 1993, zaak C-338/91, Steenhorst-Neerings, Jurispr. 1993, blz. I-5475, r. o. 15, en arrest Emmott, r. o. 16).

22 In casu blijkt uit de tekst van de omstreden bepaling, dat zij van algemene toepassing is en dat vorderingen op grond van het gemeenschapsrecht derhalve

niet aan minder gunstige voorwaarden worden onderworpen dan voor soortgelijke nationale vorderingen gelden.

23 Verder maakt deze bepaling, die enkel het tijdvak vóór de indiening van de aanvraag beperkt waarover achterstallige uitkeringen kunnen worden verkregen, de vordering van de justitiabele die zich op het gemeenschapsrecht beroept, niet praktisch onmogelijk.

24 Onder verwijzing naar de bewoordingen van het arrest Emmott stelt verzoekster evenwel, dat de betrokken bepaling een „nationaal procedurevoorschrift inzake termijnen" is, en dat een Lid-Staat zich er dus niet op kan beroepen zolang hij een richtlijn niet „naar behoren heeft omgezet".

25 Het is juist, dat het Hof in dat arrest 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 (r. o. 21), en dat de gebrekige 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 (r. o. 23).

26 Uit het arrest Steenhorst-Neerings blijkt echter, dat de in het arrest Emmott gevonden oplossing werd gerechtvaardigd door de specifieke omstandigheden van die zaak, waarin als gevolg van verval van recht verzoekster in het hoofdgeding geen enkele mogelijkheid meer had, haar recht op gelijke behandeling ingevolge de richtlijn te doen gelden.

27 In het arrest Steenhorst-Neerings wees het Hof erop (r. o. 20), dat in de zaak Emmott de verzoekster in het hoofdgeding naar aanleiding van 's Hofs arrest van 24 maart 1987 (zaak 286/85, McDermott en Cotter, Jurispr. 1987, blz. 1453) had 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 verkeren. 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, tegengeworpen.

28 Daarentegen tastte de bepaling waarom het in het arrest Steenhorst-Neerings ging, niet het recht zelf van de justitiabelen aan om zich voor een nationale rechterlijke instantie tegenover een gebrekige Lid-Staat op richtlijn 79/7 te beroepen; zij beperkte enkel de terugwerkende kracht van aanvragen tot verkrijging van een arbeidsongeschiktheidsuitkering tot één jaar.

29 Het Hof kwam tot de slotsom (r. o. 24), dat het gemeenschapsrecht zich niet verzet 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, en de betrokken Lid-Staat deze bepaling op de datum van aanvraag nog niet naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.

30 In casu komt de nationale bepaling waarop de vordering van verzoekster voor de verwijzende rechter afstuit, overeen met de bepaling die in de zaak Steenhorst-Neerings in geding was. In beide gevallen gaat het om een voorschrift dat de vordering niet uitsluit, maar enkel het tijdvak vóór de indiening van de aanvraag, waarover achterstallige uitkeringen kunnen worden verkregen, beperkt.

31 Ter terechtzitting heeft verzoekster evenwel betoogd, dat de twee zaken niet met elkaar kunnen worden vergeleken, omdat de omstandigheden ervan verschillen.

32 In de eerste plaats betoogt zij, dat op bepaalde gebieden van de sociale zekerheid, en meer bepaald in het onderhavige geval, zonder problemen kan worden vastgesteld, of de aanvrager vóór de datum van indiening van de aanvraag aan de voorwaarden voor het recht op de uitkering voldoet. Daar volgens de in het Verenigd Koninkrijk geldende bepalingen, zo vervolgt zij, de bewijslast op de aanvrager rust, zal deze in het ongelijk worden gesteld indien door het tijdsverloop dat bewijs niet meer kan worden geleverd.

33 In de tweede plaats betoogt verzoekster, dat de uitkering waarom het in de onderhavige zaak gaat, niet op premiebetaling berust, zulks in tegenstelling tot die welke in de zaak Steenhorst-Neerings in geding was, en dat er in casu derhalve geen noodzaak bestaat, het financieel evenwicht van een fonds met beperkte reserves te bewaren. De betaling van achterstallige uitkeringen vanaf het einde van de omzettingstermijn zou de staatsmiddelen niet zwaarder belasten dan wanneer de richtlijn tijdig naar behoren was omgezet.

34 Deze argumenten lijken niet beslissend. De persoonlijke situatie van verzoekster in het hoofdgeding en de uitkering waarop zij aanspraak maakt, verschillen inderdaad in bepaalde opzichten van de situatie en de uitkering waarvan in het arrest Steenhorst-Neerings sprake was.

35 Dat neemt niet weg, dat de bepaling waarom het thans gaat, identiek is aan die in de zaak Steenhorst-Neerings, en dat de toepassing van deze bepalingen de uitoefening van op de richtlijn gebaseerde rechten niet onmogelijk maakt.

36 Gelet op het voorgaande moet aan de nationale rechterlijke instantie worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht zich er niet tegen verzet, dat een bepaling van nationaal recht, die enkel het tijdvak vóór de indiening van de aanvraag waarover achterstallige betalingen kunnen worden verkregen, beperkt, wordt toegepast op een aanvraag die op de rechtstreekse werking van richtlijn 79/7 is gebaseerd, ook wanneer de betrokken Lid-Staat deze richtlijn niet tijdig naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.

Kosten

37 De kosten door de Ierse en de Britse regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Court of Appeal bij beschikking van 30 oktober 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Het gemeenschapsrecht verzet zich er niet tegen, dat een bepaling van nationaal recht, die enkel het tijdvak vóór de indiening van de aanvraag waarover achterstallige betalingen kunnen worden verkregen, beperkt, wordt toegepast op een aanvraag die gebaseerd is op de rechtstreekse werking 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, ook wanneer de betrokken Lid-Staat deze richtlijn niet tijdig naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.

Rodríguez Iglesias Joliet Schockweiler

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Murray Edward

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 december 1994.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias