CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA van 4 juni 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Wederom wordt het Hof in casu verzocht om een verduidelijking van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, zoals neergelegd in artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG 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 [1].

2. Laat ik beginnen met de context waarin het probleem ditmaal aan het Hof is voorgelegd.

I — 3. Jean Borrie Clarke is Brits onderdaan en woont bij haar echtgenoot. Als gevolg van een ziekte waardoor zij arbeidsongeschikt werd, heeft zij sinds januari 1983 geen betaalde arbeid meer verricht.

4. In april 1983 vroeg zij het in artikel 36 van de Social Security Act 1975 voorziene niet op premiebetaling berustend invaliditeitspensioen (non contributory invalidity pension, hierna: NCIP) aan.

5. Haar verzoek werd afgewezen op grond dat zij niet had aangetoond, dat zij permanent ongeschikt was geweest voor het verrichten van normale huishoudelijke werkzaamheden gedurende een periode die lang genoeg was om als gehuwde vrouw die bij haar echtgenoot woont, krachtens de Social Security Act in aanmerking te komen voor een pensioen.

6. Verzoekster ging tegen deze beslissing in beroep bij de Social Security Commissioner. Intussen werd het NCIP met ingang van 29 november 1984 afgeschaft bij artikel 11 van de Health and Social Security Act 1984, dat tevens fundamentele wijzigingen aanbracht in section 36 van de Social Security Act 1975, door de invoering van een nieuwe uitkering wegens ernstige invaliditeit, genaamd Severe Disablement Allowance.

7. De voorwaarden om voor deze uitkering in aanmerking te komen waren in het algemeen strenger dan daarvóór voorzien in de Social Security Act, maar zij waren voor mannelijke en vrouwelijke aanvragers gelijk.

8. Ofschoon als gevolg van de nieuwe bepalingen de betaling van het NCIP met ingang van 29 november 1984 werd gestaakt, kon de nieuwe invaliditeitsuitkering vanaf die datum slechts worden betaald aan bepaalde categorieën personen; verzoekster behoorde daar niet toe.

9. Voor de meerderheid van de bevolking werd de datum van inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen vastgesteld op 28 november 1985 of, voor degenen die vóór die datum de vijftigjarige leeftijd bereikten, op dat tijdstip.

10. Het werd evenwel noodzakelijk geacht, een overgangsbepaling vast te stellen voor degenen die vóór 29 november 1984 recht hadden gekregen op een NCIP, ten einde hun recht op het pensioen wegens ernstige invaliditeit te waarborgen ook al voldeden zij niet aan alle in de Health and Social Se-

* Vertaald uit het Portugees.
1 — PB 1979, L 6, blz. 24.

curity Act 1984 gestelde voorwaarden met betrekking tot de leeftijd of de aard van de invaliditeit.

11. Daartoe werd artikel 20, lid 1, van de Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 vastgesteld.

12. Dit hield evenwel geen rekening met personen die, zoals verzoekster in het hoofdgeding, op grond van discriminerende voorwaarden die alleen voor vrouwen golden geen recht op een NCIP hadden verworven.

13. Om deze reden heeft de Social Security Commissioner het Hof een prejudiciële vraag gesteld, die is weergegeven in het rapport ter terechtzitting, ten einde te vernemen of artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 rechtstreekse werking heeft die door particulieren kan worden ingeroepen in hun betrekkingen met de overheid en discriminerende bepalingen buiten werking kan stellen in die zin, dat een vrouw die zich in de situatie van verzoekster in het hoofdgeding bevindt, in aanmerking komt voor een invaliditeitspensioen vanaf de datum waarop de Lid-Staten de richtlijn in nationaal recht hadden moeten omzetten, dat wil zeggen, voor wat betreft het Verenigd Koninkrijk, vanaf 22 december 1984, toen de termijn van zes jaar na de kennisgeving van de richtlijn verstreek.

14. Luidens voornoemd artikel 4, lid 1, impliceert het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, dat de richtlijn beoogt geleidelijk ten uitvoer te leggen (artikel 1), 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..."

15. Volgens artikel 3 van de richtlijn geldt het beginsel voor alle wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen invaliditeit en voor de sociale-bijstandsregelingen die hierop een aanvulling vormen of in de plaats hiervan komen. Het is bijgevolg ook van toepassing op de uitkeringen die in casu in het geding zijn.

16. Wegens de ingewikkeldheid van de nationale sociale-zekerheidsregelingen stond de richtlijn de Lid-Staten een vrij lange termijn toe om de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen vast te stellen: zes jaar volgende op de kennisgeving (artikel 8). Binnen deze termijn dienden de Lid-Staten te zorgen voor „de nodige maatregelen opdat alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke behandeling worden ingetrokken" (artikel 5).

II — 17. Het lijdt geen twijfel, en het wordt overigens niet betwist, dat de bepalingen van de Social Security Act die voor gehuwde vrouwen een aanvullende voorwaarde bevatten (de ongeschiktheid voor het verrichten van normale huishoudelijke werkzaamheden) om in aanmerking te komen voor een NCIP, discriminerend zijn.

18. Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk in haar opmerkingen uiteenzet, was de afschaffing van het NCIP één van de maatregelen van het Verenigd Koninkrijk om te voldoen aan de uit richtlijn 79/7/EEG voortvloeiende verplichtingen, juist wegens het discriminerende karakter van deze aanvullende voorwaarde.

19. De overgangsbepalingen van artikel 20, lid 1, van de Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984

hadden echter tot gevolg, dat bedoelde discriminerende situatie bleef bestaan.

20. In werkelijkheid hadden vanaf 24 november 1984 degenen die in een tijdvak onmiddellijk vóór 10 september 1984 of 29 november 1984 een NCIP hadden ontvangen, automatisch recht op een invaliditeitsuitkering, zelfs indien zij niet voldeden aan alle voorwaarden die hiervoor waren gesteld in de Health and Security Act 1984. Op deze wijze moest worden vermeden, dat de in deze wet vastgestelde nieuwe voorwaarden zouden leiden tot verlies van een uitkering die reeds onder de oude regeling was verworven.

21. Deze mogelijkheid moest gelden voor alle mannen die invalide waren in de zin van de Social Security Act en die een NCIP hadden ontvangen, zonder enige voorwaarde met betrekking tot hun geschiktheid voor het verrichten van huishoudelijk werk.

22. Voor deze mogelijkheid kwamen evenwel niet in aanmerking gehuwde vrouwen die, ofschoon zij in dezelfde situatie verkeerden en aan alle overige voorwaarden van de Social Security Act voldeden, geen recht op een NCIP hadden kunnen verwerven, uitsluitend omdat zij niet hadden kunnen aantonen dat zij voldeden aan de aanvullende, discriminerende voorwaarde betreffende hun ongeschiktheid voor het verrichten van normaal huishoudelijk werk.

23. Door de overgangsbepaling van artikel 20, lid 2, van de Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 blijft de discriminatie die reeds onder de oude regeling bestond, derhalve bestaan met betrekking tot de nieuwe uitkering, en kan zij verder tot in het oneindige worden toegepast op personen die niet voldoen aan alle in de Health and Social Security Act vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van het pensioen wegens ernstige invaliditeit, ook na 28 november 1985.

III — 24. Onder die omstandigheden levert het antwoord op de prejudiciële vraag geen problemen op. Het kan alleen maar bevestigend luiden.

25. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn voldoet immers aan alle voorwaarden waaronder volgens de rechtspraak van het Hof overeenkomstig artikel 189 EEG-Verdrag rechtstreekse werking kan worden toegekend aan de bepalingen van een richtlijn, wanneer een Lid-Staat heeft verzuimd om de voor de uitvoering ervan noodzakelijke maatregelen vast te stellen.[2]

26. Het betreft hier een artikel waarin „concrete vorm wordt gegeven aan het in artikel 1 neergelegde doel van de richtlijn, te weten de tenuitvoerlegging, op het gebied van de sociale zekerheid, van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, een beginsel dat door het Hof vaak als fundamenteel is gekenschetst".[3] Het artikel bevat een discriminatieverbod dat duidelijk, algemeen, nauwkeurig, ondubbelzinnig en bovendien onvoorwaardelijk is geformuleerd, aangezien de artikelen 5 tot en met 8 van de richtlijn de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling aan generlei voorwaarde verbinden. Op het gebied van de invaliditeitsuitkeringen bevat artikel 7 enkel een afwijkingsmogelijkheid met betrekking tot de *afgeleide* rechten van de gehuwde vrouw, die in casu niet in geding zijn. Gelijk met name blijkt uit de recente rechtspraak van het Hof[4], dienen de uitzonderingen op het beginsel

2 — Zie bij voorbeeld de arresten van 6 oktober 1970, zaak 9/70, Grad, Jurispr. 1970, blz. 839; 4 december 1974, zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1349; 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629; 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53; 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723, 737.

3 — Arrest van 24 juni 1986, zaak 150/85, Drake, Jurispr. 1986, blz. 1995, 2002, r. o. 32.

4 — Arresten van 26 februari 1986, zaak 151/84, Roberts, Jurispr. 1986, blz. 703, 712; zaak 152/84, Marshall, t. a. p., en 262/84, Beets-Proper, Jurispr. 1986, blz. 773, 782.

van gelijke behandeling restrictief te worden uitgelegd.

27. Om deze redenen heeft het Hof recentelijk[5], in zaken die eveneens betrekking hadden op de instandhouding van de gevolgen van inmiddels afgeschafte discriminerende bepalingen, reeds geoordeeld dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn „de Lid-Staten geenszins de bevoegdheid geeft om de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling binnen zijn eigen werkingssfeer aan voorwaarden of beperkingen te binden, en dat deze bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om, ook zonder uitvoeringsmaatregelen, vanaf 23 december 1984 door particulieren voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen ten einde de toepassing van ieder met dat artikel strijdige bepaling te beletten" (arrest FNV, r. o. 21, arrest McDermott en Cotter, r. o. 14 en 16).

28. Bijgevolg hebben vrouwen „tot het tijdstip waarop de nationale regering de nodige uitvoeringsmaatregelen treft, ... recht 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 uitvoering is gegeven, het enig bruikbare referentiekader blijft" (r. o. 22 respectievelijk r. o. 17 van voornoemde arresten).

29. In dit verband moet worden opgemerkt, dat de onvolledige of onjuiste omzetting van de bepalingen van een richtlijn in nationaal recht moet worden gelijkgesteld met de volledige niet-uitvoering van een richtlijn (in de zin van totale nalatigheid van de Lid-Staat tot wie de richtlijn is gericht), zoals overigens uit laatstgenoemde arresten blijkt.

30. Gelijk de Commissie in haar opmerkingen uiteenzet, is er in geen enkele afwijking voorzien op grond waarvan een Lid-Staat de discriminerende gevolgen van oudere nationale bepalingen zou mogen handhaven, en is de handhaving van die gevolgen evenzeer in strijd met de richtlijn als de instandhouding van de betrokken nationale bepalingen.

31. De beweerde ingewikkeldheid van de sociale-zekerheidsregelingen kan evenmin worden aangevoerd om de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling uit te stellen. Juist in verband met de ingewikkeldheid van die wettelijke regelingen heeft de richtlijn een voldoende lange uitvoeringstermijn (zes jaar) vastgesteld, zodat de Lid-Staten dergelijke moeilijkheden niet meer kunnen aanvoeren ter rechtvaardiging van het feit, dat zij het gemeenschapsrecht op de vastgestelde datum niet volledig en correct in nationaal recht hebben omgezet, noch om door hun niet-nakoming te verhinderen, dat particulieren zich beroepen op de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de richtlijn, ten einde de gevolgen van hun gebrekkige handelwijze op hen af te schuiven.[6]

32. Het staat overigens aan de nationale wetgever om de methodes voor de verwezenlijking van de beginselen en doelstellingen van de richtlijn te kiezen, waarmee dergelijke moeilijkheden het best kunnen worden vermeden.

33. In ieder geval, zo heeft het Hof herhaaldelijk verklaard[7], kan een Lid-staat zich „ter rechtvaardiging van de niet-nakoming

5 — Arresten van 4 december 1986, zaak 71/85, FNV, Jurispr. 1986; 24 maart 1987, zaak 286/85, Mc Dermott, Jurispr. 1987, blz. 1453, r. o. 14 en 16; zie ook conclusie van advocaat-generaal Mancini in deze zaken.

6 — Zie arrest Becker, t. a. p. r. o. 47.

7 — Zie bij voorbeeld de arresten van 2 februari 1982, zaken 68 tot en met 73/81, Commissie/Koninkrijk België, Jurispr. 1982, blz. 153, 163, 169, 175, 183 en 189.

van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde beroepen". Het Hof heeft ook zeer duidelijk gesteld, dat „wanneer zich... in verschillende Staten ingewikkelde situaties voordoen, zulks het rechtskarakter van een rechtstreeks toepasselijk voorschrift van gemeenschapsrecht niet wijzigt, te minder nu de communautaire rechtsregel in alle Lid-Staten in dezelfde mate tot gelding moet komen". [8]

IV — 34. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van de Social Security Commissioner te London te beantwoorden als volgt:

„1) 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 heeft rechtstreeks werking, zodat het vanaf 23 december 1984 kan worden ingeroepen om de toepassing te verhinderen van iedere met dit artikel 4, lid 1, strijdige nationale bepaling.

2) Bij ontbreken van maatregelen ter uitvoering van genoemd artikel hebben vrouwen recht 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 uitvoering is gegeven, het enig bruikbare referentiekader blijft. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn kan derhalve inzonderheid worden ingeroepen door een gehuwde vrouw aan wie het recht op een invaliditeitspensioen werd geweigerd, op grond dat zij voordien geen recht had op een andere sociale uitkering omdat zij niet voldeed aan een voorwaarde die enkel gold voor gehuwde vrouwen."

8 — Arrest van 3 april 1968, zaak 28/67, Molkerei-Zentrale, Jurispr. 1968, blz. 203, op blz. 219.