CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL MICHAEL B. ELMER

van 30 april 1996 *

1. Valt een bijzondere wettelijke tegemoetkoming voor het vervoer voor personen boven een bepaalde leeftijd onder de materiële werkingssfeer 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 [1] (hierna: „richtlijn")? Dat is de belangrijkste vraag die in deze zaak wordt gesteld.

De relevante bepalingen van de richtlijn

2. De richtlijn is vastgesteld krachtens artikel 235 van het Verdrag. Volgens de tweede overweging van de considerans dient „het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid in de eerste plaats ten uitvoer (...) te worden gelegd in de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen ziekte, invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen, beroepsziekten en werkloosheid, alsmede in de sociale-bijstandsregelingen voor zover deze een aanvulling vormen op of in de plaats komen van genoemde regelingen".

Volgens artikel 1 beoogt de richtlijn „de geleidelijke tenuitvoerlegging, voor wat betreft de in artikel 3 genoemde gebieden van de sociale zekerheid en van de andere factoren van sociale bescherming, van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid".

De personele werkingssfeer van de richtlijn blijkt uit artikel 2, volgens hetwelk de richtlijn van toepassing is „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".

De materiële werkingssfeer van de richtlijn wordt bepaald in artikel 3, lid 1, volgens hetwelk de richtlijn van toepassing is op:

„a) de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen de volgende eventualiteiten:

— ziekte,

— invaliditeit,

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1979, L 6, blz. 24.

— ouderdom,

— arbeidsongevallen en beroepsziekten,

— werkloosheid;

b) de sociale-bijstandsregelingen, voor zover deze een aanvulling vormen op of in de plaats komen van de sub a bedoelde regelingen".

Volgens artikel 4, lid 1, houdt het beginsel van gelijke behandeling 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

(...)"

Volgens artikel 7, lid 1, sub a, doet de richtlijn geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om onder meer van haar werkingssfeer uit te sluiten: „de vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd met het oog op de toekenning van ouderdoms- en rustpensioenen en de gevolgen die hieruit kunnen voortvloeien voor andere prestaties".

De toepasselijke nationale wetgeving

3. Oorspronkelijk bestonden er in het Verenigd Koninkrijk een aantal plaatselijke regelingen die zonder bijzondere wettelijke grondslag in tariefreducties voorzagen ten behoeve van onder meer bejaarden die van het openbaar vervoer gebruik maken. In de zaak Prescott tegen Birmingham Corporation [2] stelde de Court of Appeal echter vast, dat de plaatselijke autoriteiten niet bevoegd waren om zulke tegemoetkomingen toe te kennen, waarmee bepaalde groepen positief werden gediscrimineerd ten nadele van anderen.

4. Hierna werd de plaatselijke overheden bij de Public Services Vehicles (Travel Concession) Act van 1955 machtiging verleend om zulke regelingen in te voeren. Uit het verslag van de zitting van The House of Commons van 18 februari 1955, waarin het wetsvoorstel werd behandeld, blijkt dat deze wet tot doel had de plaatselijke overheden te machtigen

2 — Zie 1955, Ch 210.

om openbaar-vervoerondernemingen te exploiteren en om aan bepaalde categorieën van bijzonder behoeftige personen steun te verlenen. Uit de toelichting van Edward Short, de auteur van het wetsvoorstel, blijkt voorts dat „het in werkelijkheid om een principekwestie gaat, eerder van nationaal dan van lokaal belang. Een van de voordelen van ons systeem van lokaal bestuur is dat de plaatselijke overheden een ruime discretionaire bevoegdheid hebben bij het beheer van onze sociale voorzieningen (...) Veel van die overheden verstrekken aan verschillende categorieën van personen subsidie in een of andere vorm — huur van gemeentewoningen, maaltijden voor bejaarden, reiskosten voor schoolkinderen, kleding voor schoolkinderen, onderhoudsgeld voor schoolkinderen, enzovoorts."

5. De toepasselijke bepalingen zijn te vinden in artikel 93 van de Transport Act 1985 (hierna: de „wet"), die de plaatselijke overheden machtigt een tariefreductieregeling in te voeren, op grond waarvan bepaalde categorieën van gebruikers van het openbaar vervoer gratis of tegen gereduceerd tarief kunnen reizen. Volgens Section 93(7) komen voor een dergelijke reductie in aanmerking:

„a) mannen die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, en vrouwen die de leeftijd van 60 jaar hebben bereikt;

b) personen jonger dan 16 jaar;

c) personen die de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt maar jonger zijn dan 18 jaar, die volledig dagonderwijs volgen;

d) blinden, dat wil zeggen personen die zo slecht zien dat zij niet in staat zijn werk te verrichten waarvoor het gezichtsvermogen essentieel is;

e) personen die een handicap of een verwonding hebben, die naar het oordeel van de overheid of van de autoriteiten die met de uitvoering van de regeling zijn belast, hun capaciteit om te lopen sterk vermindert; en

f) andere categorieën van personen die de Secretary of State bij besluit kan aanwijzen".

De sub a vermelde leeftijdsgrenzen zijn dezelfde als de in het Verenigd Koninkrijk geldende leeftijdsgrenzen voor ouderdomspensioen.

6. De Secretary of State for Transport heeft op grond van de Section 93(7)(f) van de Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concessions) Order 1986 de kring van gerechtigden uitgebreid tot de volgende categorieën:

„a) geestelijk gehandicapten;

b) personen aan wie om medische redenen een rijbewijs is geweigerd;

c) doven en doofstommen;

d) personen wier gezichtsvermogen zo slecht is, dat zij grootte en snelheid van voertuigen in het verkeer niet juist kunnen inschatten;

e) personen die het gebruik van beide armen missen, en

f) degenen die de rechthebbenden vergezellen, die zo invalide of gehandicapt zijn dat zij naar het oordeel van de betrokken instantie begeleiding nodig hebben om met het openbaar vervoer te kunnen reizen".

7. Het is aan iedere plaatselijke overheid om te bepalen, voor welke van die rechthebbende categorieën de door hun vast te stellen regeling zal gelden.

8. Verweerder sub 1, de Wrekin District Council, heeft op grond van genoemde bepalingen een regeling vastgesteld welke geldt voor mannen van 65 jaar en ouder, vrouwen van 60 jaar en ouder, alsmede gehandicapten. De regeling geldt daarentegen niet voor jongeren. Degenen die binnen de werkingssfeer van deze regeling vallen, kunnen tegen betaling van 2 UKL (2,43 ECU) ofwel National Transport Tokens — dat wil zeggen ritkaarten — kopen met een waarde van 16 UKL (overeenkomend met 19,42 ECU), ofwel een buskaart die hun het recht geeft binnen Shropshire voor half tarief met de bus te reizen. De belanghebbenden kunnen bovendien voor 43 UKL (52,18 ECU) een Travel Stamp kopen, die hun de mogelijkheid geeft in het district Wrekin zonder verdere kosten met de bus te reizen. De Wrekin District Council en het Verenigd Koninkrijk hebben ter terechtzitting voor het Hof doen weten, dat het voordeel dat de individuele rechthebbenden aan deze regeling ontlenen,

zich moeilijk laat begroten. De waarde van een buskaart hangt af van de mate waarin hij daadwerkelijk wordt gebruikt. Hoe meer de betrokkenen op vervoer zijn aangewezen en derhalve van toegang tot het openbaar vervoer kunnen profiteren, des te waardevoller is de regeling voor hen.

9. Deze tegemoetkomingen voor het vervoer worden door de overheid gefinancierd. De uitgaven van de plaatselijke overheden ter zake van vergoedingen aan de busexploitanten bedroegen in 1991/1992 voor het gehele Verenigd Koninkrijk 410 miljoen UKL (overeenkomend met 497,6 miljoen ECU).

De feiten

10. Verzoeker in het hoofdgeding, S. C. Atkins, was toen hij de zaak op 25 juni 1991 aanhangig maakte, 63 jaar oud en maakte nog deel uit van de beroepsbevolking. Voor de High Court of Justice, Queen's Bench Division, stelde hij dat hij werd gediscrimineerd op grond van geslacht, omdat hem de tariefreductie uit hoofde van de door Wrekin District Council toegepaste regeling werd geweigerd, terwijl een vrouw van dezelfde leeftijd wel recht daarop had.

De prejudiciële vragen

11. De High Court of Justice, Queen's Bench Division, heeft bij beschikking van 23 mei 1994 het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Valt de door de eerste verweerder toegepaste regeling inzake tariefreducties voor het vervoer onder de werkingssfeer van artikel 3 van richtlijn 79/7/EEG?

2) Zo ja, is dan artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 79/7/EEG van toepassing in de omstandigheden van dit geval?

3) Indien richtlijn 79/7/EEG is geschonden, kan dan tot staving van een schadevordering betreffende tijdvakken, gelegen voor de datum van de uitspraak van het arrest van het Hof, op de rechtstreekse werking van de richtlijn beroep worden gedaan door personen die voor die datum geen rechtsvordering of een daarmee gelijk te stellen vordering hebben ingediend?"

De eerste vraag

12. Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter vernemen of artikel 3, lid 1, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat een regeling inzake tariefreductie voor het openbaar vervoer, zoals toegepast door de Wrekin District Council, binnen de materiële werkingssfeer van de richtlijn valt.

De procedure voor het Hof

13. Atkins stelt dat het om een wettelijke regeling gaat die bescherming biedt tegen ouderdom en invaliditeit, en die dus volgens artikel 3, lid 1, van de richtlijn binnen de materiële werkingssfeer van die richtlijn valt. De regeling is vastgesteld krachtens Section 93(7) van de wet, en is dus een wettelijke regeling. De wet heeft een sociale doelstelling, aangezien zij tot doel heeft voor sociaal kwetsbare categorieën, wier lichamelijke mobiliteit en financiële middelen in het algemeen beperkt zijn, het openbaar vervoer te subsidiëren. De voorziening houdt bovendien direct verband met onder meer ouderdom, aangezien iedereen die de gestelde leeftijdsgrens heeft bereikt er recht op heeft, ongeacht de persoonlijke situatie en de financiële middelen van de betrokkene.

14. De Wrekin District Council, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse regering en de Zweedse regering betogen op dit punt evenwel, dat de betrokken regeling niet binnen de materiële werkingssfeer van de richtlijn valt, aangezien zij niet in haar geheel of gedeeltelijk kan worden aangemerkt als een wettelijke regeling die bescherming biedt tegen een van de in artikel 3, lid 1, sub a, opgesomde eventualiteiten, en evenmin als een vorm van sociale bijstand als bedoeld in artikel 3, lid 1, sub b. Weliswaar houdt deze regeling voor de rechthebbenden in dat zij bepaalde sociale voordelen verkrijgen, evenals de personen die onderwijs volgen of gebruik maken van vrijetijdsfaciliteiten, maar dat betekent niet dat die regeling wordt gedekt door het begrip sociale zekerheid als bedoeld in de artikelen 51 en 118 van het Verdrag. Sociale zekerheid biedt bescherming tegen bepaalde risico's en is aldus verwant aan andere vormen van verzekering. Het is aan de plaatselijke overheden om te bepalen of en in welke mate regelingen als de onderhavige moeten gelden, en de in de plaatselijke regelingen geregelde materie verschilt sterk. Het gaat dus niet om een wettelijke regeling in de zin van de richtlijn. Ten slotte is er geen direct en noodzakelijk verband tussen die regeling en de in artikel 3, lid 1, genoemde eventualiteiten, aangezien de regeling de rechthebbende bijstand verleent voor de kosten van vervoer, wat op zichzelf geen eventualiteit is die door deze bepaling wordt bestreken. Dat ouderdom een van de toekenningscriteria is, is in dit verband niet van belang.

15. De Commissie stelt dat de betrokken regeling moet worden geacht binnen de materiële werkingssfeer van de richtlijn te

vallen. Weliswaar, zo meent zij, kunnen de in deze regeling bedoelde voorzieningen niet als sociale zekerheid in de zin van verordening nr. 1408/71 [3] (hierna: „verordening") worden beschouwd, aangezien het niet gaat om een aan een verzekering verwante regeling. De voorzieningen kunnen evenmin als sociale bijstand worden aangemerkt, aangezien zij niet zijn gebaseerd op behoefte. De richtlijn, die is vastgesteld krachtens artikel 235 van het Verdrag, moet niettemin worden geacht zich ook tot de sociale bescherming in de ruime zin van het woord uit te strekken, zoals onder meer het gebruik van die term in de artikelen 1 en 3 laat zien. Het doel van de richtlijn vereist dat het beginsel van gelijke behandeling zich uitstrekt tot alle vormen van sociale bescherming, ongeacht of de Lid-Staten hebben besloten de beschikbare middelen aan te wenden voor maatregelen van sociale zekerheid of sociale bijstand in de traditionele betekenis van het woord, of voor andere vormen van sociale bescherming. De opsomming van gedekte eventualiteiten bepaalt de precieze draagwijdte van de richtlijn. De onderhavige regeling is een wettelijke regeling die rechtstreeks en daadwerkelijk verband houdt met de in artikel 3, lid 1, van de richtlijn opgesomde eventualiteiten, zodat die regeling binnen de materiële werkingssfeer van de richtlijn valt. Door de omstandigheid dat een plaatselijke overheid de regeling ook tot jongeren kan uitbreiden, valt de regeling niet buiten de werkingssfeer van de richtlijn, omdat het anders te gemakkelijk is om de bepalingen van de richtlijn te omzeilen.

3 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en aangepast bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6). Deze verordening is, wat de werknemers betreft, op artikel 51 van het Verdrag gebaseerd en, wat de zelfstandigen betreft, op artikel 235.

Algemene opmerkingen over de materiële werkingssfeer van de richtlijn

16. Ik zal eerst onderzoeken of de werkingssfeer van de verordening samenvalt met die van de richtlijn.

17. De *verordening* is volgens artikel 4, leden 1 en 2, van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten, betreffende bepaalde in de verordening nader genoemde risico's, onder meer uitkeringen bij ouderdom. Daarentegen vallen sociale-bijstandsregelingen, met andere woorden uitkeringen die worden toegekend na een concrete beoordeling van de behoeften van de belanghebbende, buiten de werkingssfeer van de verordening, zoals blijkt uit artikel 4, lid 4.

18. Volgens de rechtspraak van het Hof geschiedt de afbakening van de materiële werkingssfeer van de verordening in twee fasen. Eerst wordt onderzocht of de uitkering wordt toegekend krachtens een wet die de rechthebbende een wettelijk omschreven

recht toekent, zodat er geen individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften of van omstandigheden plaatsvindt. [4] De wijze van financiering van de uitkering is op zichzelf irrelevant. [5] Vervolgens wordt onderzocht of de uitkering is bedoeld ter dekking van een bijzonder risico. Uit de rechtspraak kan men citeren het arrest van 27 maart 1985 in de zaak Hoeckx, dat handelde over een Belgische regeling die behoeftige personen van een bepaald minimuminkomen moest verzekeren, en waarin het Hof overwoog, dat de uitkering niet tot doel had een bepaald risico te dekken van het soort dat in de verordening wordt genoemd. [6]

19. Nationale regelingen kunnen op grond van hun personele werkingssfeer, doelstellingen en toepassingsmodaliteiten zowel betrekking hebben op sociale zekerheid als sociale bijstand, en voor de verordening moet dus enigszins discretionair worden beoordeeld, onder welke categorie de uitkering moet worden ingedeeld. Als voorbeeld diene het arrest van 20 juni 1991 in de zaak Newton, waarin het ging om een mobiliteitstoelage in het Verenigd Koninkrijk, die werd toegekend op basis van objectieve, bij wet vastgestelde criteria, namelijk in het concrete geval of betrokkene een zodanige lichamelijke handicap had dat hij niet of nauwelijks kon lopen. [7] Het Hof overwoog, dat de betrokken uitkering enerzijds beoogde gehandicapten die volledig buiten het stelsel van sociale zekerheid vallen, een minimuminkomen te verzekeren, en anderzijds een aanvullend inkomen te verschaffen aan degenen die sociale-zekerheidsuitkeringen ontvangen. Ten aanzien van laatstgenoemde categorie moest de uitkering worden geacht te behoren tot het gebied van de sociale zekerheid in de zin van artikel 51 van het Verdrag en de ter uitvoering van deze bepaling vastgestelde regelingen. [8] De uitkering viel daarmee binnen de materiële werkingssfeer van de verordening. Daarentegen vielen slechts enkele categorieën van rechthebbenden binnen de personele werkingssfeer van de verordening, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, juncto artikel 1, sub a.

20. De *richtlijn* beoogt, zoals de titel aangeeft, de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid en is volgens de bewoordingen van artikel 3, lid 1, van toepassing op „de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen (...)" bepaalde nader genoemde eventualiteiten, onder meer ouderdom, alsmede de sociale-bijstandsregelingen die een aanvulling vormen op of in de plaats komen van die regelingen.

21. Regelingen die binnen de materiële werkingssfeer van de verordening vallen, kunnen zeer wel worden geacht ook binnen de materiële werkingssfeer van de richtlijn te vallen, aangezien de in de verordening bedoelde eventualiteiten ook in de richtlijn worden genoemd. Ik herinner in dit verband aan het oordeel van het Hof in het reeds genoemde

4 — Zie de arresten van 2 augustus 1993 (zaak C-66/92, Acciardi, Jurispr. 1993, blz. I-4567, r. o. 14); 10 maart 1993 (zaak C-111/91, Commissie/ Luxemburg, Jurispr. 1993, blz. I-817, r. o. 29) en 16 juli 1992 (zaak C-78/91, Hughes, Jurispr. 1992, blz. I-4839, r. o. 15).

5 — Zie de in voetnoot 4 genoemde arresten, met name r. o. 18 van het arrest Acciardi, r. o. 31 van het arrest Commissie/ Luxemburg en r. o. 21 van het arrest Hughes.

6 — Zaak 249/83, Jurispr. 1985, blz. 973, r. o. 13 en 14.

7 — Zaak C-356/89, Jurispr. 1991, blz. I-3017.

8 — Zie r. o. 14 en 15.

arrest Newton, dat een mobiliteitstoelage ten behoeve van invaliden binnen de materiële werkingssfeer van de verordening valt.

22. Daaruit mag men echter niet de omgekeerde conclusie trekken en het begrip sociale zekerheid in de zin van de verordening gelijkstellen met de werkingssfeer van de richtlijn als gedefinieerd in artikel 3, lid 1, sub a. Niets in de richtlijn duidt er namelijk op, dat het begrip „sociale zekerheid" in de richtlijn op dezelfde wijze als in de verordening moet worden opgevat, laat staan in een specifieke betekenis. De term „sociale zekerheid" komt ook voor in de titel van de richtlijn („gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid"), en daar wordt het duidelijk in een andere en ruimere betekenis gebruikt dan in de verordening. In de titel ziet deze term immers niet enkel op de in artikel 3, lid 1, sub a, genoemde „wettelijke regelingen die bescherming bieden", maar ook op de sociale-bijstandsregelingen genoemd in artikel 3, lid 1, sub b.

23. Ook de tweede overweging van de considerans, volgens welke het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid in de eerste plaats ten uitvoer dient te worden gelegd „in de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen ziekte (...) ouderdom (...) alsmede in de sociale-bijstandsregelingen", duidt erop dat artikel 3, lid 1, sub a, aldus moet worden verstaan, dat de richtlijn zich niet enkel uitstrekt tot de in de verordening bedoelde sociale-zekerheidsuitkeringen, maar ook tot andere uitkeringen die een sociale bescherming bieden.

24. Weliswaar zou men kunnen stellen dat, waar artikel 1 — de bepaling waarin de doelstelling van de richtlijn wordt omschreven — spreekt van „de in artikel 3 genoemde gebieden van de sociale zekerheid en van de andere factoren van sociale bescherming", de term „sociale zekerheid" verwijst naar de in artikel 3, lid 1, sub a, bedoelde wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen de aldaar opgesomde eventualiteiten, en de term „andere factoren van sociale bescherming" naar de in artikel 3, lid 1, sub b, bedoelde sociale-bijstandsregelingen voor zover die een aanvulling vormen op of in de plaats komen van de sub a bedoelde regelingen. Artikel 1 spreekt echter niet, zoals artikel 3, lid 1, sub a, van „sociale bijstand", maar integendeel van „sociale zekerheid en andere factoren van sociale *bescherming*" en de term „bescherming" wordt alleen gebruikt in artikel 3, lid 1, sub a, doch niet in artikel 3, lid 1, sub b. Het is dus logisch te veronderstellen dat het begrip „andere factoren van sociale bescherming" in artikel 1 niet of niet enkel verwijst naar artikel 3, lid 1, sub b, maar zich ten minste ook uitstrekt tot enkele van de in artikel 3, lid 1, sub a, bedoelde uitkeringen.

25. Artikel 3, lid 1, gebruikt overigens niet de term „sociale zekerheid" of een vergelijkbare uitdrukking [9] om de werkingssfeer van

9 — Zoals bij voorbeeld takken van sociale zekerheid of stelsels van sociale zekerheid.

de richtlijn af te bakenen. Het had evenwel voor de hand gelegen om die uitdrukking in artikel 3, lid 1, sub a, te gebruiken in plaats van de ruimere term „wettelijke regelingen die bescherming bieden", wanneer die bepaling tot de sociale zekerheid beperkt diende te blijven.

26. Dat de richtlijn verder gaat dan de verordening houdt verband met het feit, dat de richtlijn een autonome, van de verordening onafhankelijke rechtshandeling is, die een ander doel nastreeft dan de verordening. Anders dan de verordening, heeft de richtlijn niet tot doel bepaalde nationale verzekeringsstelsels te coördineren, maar integendeel te garanderen dat de nationale stelsels van sociale bescherming een fundamenteel recht eerbiedigen, namelijk het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Ik herinner in dit verband aan het algemene gemeenschapsrechtelijke beginsel, dat de uitlegging recht moet doen aan onder meer de met de betrokken rechtshandeling beoogde doelstelling. Het feit dat de richtlijn is vastgesteld op de grondslag van artikel 235 van het Verdrag heeft overigens tevens tot gevolg, dat de formulering van de artikelen 51 en 118 van het Verdrag niet meer relevant zijn voor de uitlegging van de richtlijn.

27. De door mij gegeven uitlegging stemt mijns inziens overeen met de huidige rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 3, lid 1, van de richtlijn. Zo heeft het Hof verklaard: „om te waarborgen dat de geleidelijke tenuitvoerlegging van het (...) beginsel van gelijke behandeling binnen de gehele Gemeenschap op harmonieuze wijze verloopt, moet artikel 3, lid 1, derhalve aldus worden uitgelegd, dat het betrekking heeft op iedere prestatie die *in de ruime zin des woords* wordt toegekend krachtens een van de aldaar bedoelde wettelijke regelingen dan wel een sociale-bijstandsregeling die een aanvulling vormt op of in de plaats komt van een dergelijke regeling". [10] Om onder de richtlijn te vallen moet een prestatie geheel of gedeeltelijk worden toegekend krachtens een wettelijke regeling die bescherming biedt tegen een van de genoemde risico's, dan wel een vorm van sociale bijstand zijn met hetzelfde doel. [11] Deze voorwaarde is vervuld wanneer de uitkering *rechtstreeks en daadwerkelijk* [12] verband houdt met de bescherming tegen een van de genoemde risico's, onder meer ouderdom en invaliditeit. [13] Doorslaggevend is dus dat de uitkering een bescherming biedt tegen een risico dat binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt, hetgeen een rechtstreeks en daadwerkelijk verband impliceert tussen de uitkering en het betrokken risico.

28. In zijn rechtspraak heeft het Hof de werkingssfeer van de richtlijn niet afgebakend aan de hand van de traditionele criteria waarop Wrekin District Council, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Duitse regering zich beroepen, zoals aansluiting, tijdvakken van arbeid en voorwaarden van verzekering, en evenmin belang gehecht aan

10 — Zie het arrest van 24 juni 1986 (zaak 150/85, Drake, Jurispr. 1986, blz. 1995, r. o. 23 (cursivering van mij).

11 — Zie het arrest Drake, reeds aangehaald in voetnoot 10, r. o. 21; de arresten van 4 februari 1992 (zaak C-243/90, Smithson, Jurispr. 1992, blz. I-467, r. o. 12); 16 juli 1992 (gevoegde zaken C-63/91 en C-64/91, Jackson en Cresswell, Jurispr. 1992, blz. I-4737, r. o. 15) en 19 oktober 1995 (zaak C-137/94, Richardson, Jurispr. 1995, blz. I-3407, r. o. 8).

12 — Omissis (betreft alleen de Deense versie van de conclusie).

13 — Zie aangehaalde arresten Smithson, r. o. 14, en Jackson en Cresswell, r. o. 16, alsmede Richardson, r. o. 9.

de wijze van financiering van de uitkering. In het arrest Richardson [14] heeft het Hof uitgemaakt dat een door de overheid gefinancierde regeling die voorzag in een vrijstelling van medische kosten, onder de werkingssfeer van de richtlijn viel, niettegenstaande het feit dat die uitkering geen enkel verband hield met die traditionele criteria. Er zijn overigens concrete gronden die mijns inziens ertegen pleiten om dergelijke eisen te stellen. Weliswaar zijn er een aantal Lid-Staten waarin de bescherming tegen ziekte, ouderdom, enzovoort is gebaseerd op betaling van specifieke bijdragen aan ziekenfondsen, pensioenstelsels, enzovoort. Er zijn echter ook Lid-Staten waarin de sociale-zekerheidsstelsels niet op bijdragen berusten, maar geheel door de overheid worden gefinancierd uit het algemene stelsel van belastingen en accijnzen (met een daaruit voortvloeiende herverdeling). De Deense stelsels van ouderdomspensioen en ziekteverzekering kunnen worden genoemd als voorbeelden van wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen ouderdom respectievelijk ziekte, en die thans uitsluitend worden gefinancierd uit de opbrengst van de belastingen en accijnzen, waarin geen vereisten van bijdrage of aansluiting gelden en waarin uitkeringen worden toegekend zonder rekening te houden met tijdvakken van arbeid. Het is duidelijk dat zulke regelingen onder artikel 3, lid 1, sub a, van de richtlijn vallen.

29. Ten slotte kan men uit rechtsoverweging 13 van het arrest Richardson afleiden dat de uitdrukking „wettelijke regelingen die bescherming bieden" op zichzelf niet betekent dat de uitkering formeel deel moet uitmaken van een nationaal stelsel van sociale zekerheid. In de term „regeling" kunnen niet bepaalde beperkingen worden gelezen, en uit het feit dat in een Lid-Staat ervoor is gekozen een onderdeel van wetgeving in de portefeuille van deze of gene minister onder te brengen laat zich niet afleiden, of een uitkering krachtens die wettelijke regeling sociale bescherming biedt in de zin van het gemeenschapsrecht. [15] In hoeverre dit het geval is, moet immers worden beoordeeld op basis van de precieze aard van de uitkering. De richtlijn geldt dus voor alle uitkeringen die behoren tot de regelingen voor sociale bescherming tegen de in de richtlijn genoemde risico's, ongeacht de wijze waarop zij in de nationale rechtsorde zijn gedefinieerd en geregeld. [16]

Gaat het in casu om een wettelijke regeling?

30. Een voorziening zoals die welke Wrekin District Council toepast, vindt evenals de vrijstelling van medische kosten in het arrest Richardson haar rechtsgrondslag in een wetsbepaling die nader is uitgewerkt in bestuursrechtelijke bepalingen. [17] Het feit, dat de regeling (die haar rechtsgrondslag in een wet heeft) is ingevoerd en wordt toegepast door plaatselijke overheden is mijns inziens niet van belang. Het is dikwijls doelmatig dat een regeling wordt toegepast door de autoriteiten die de daarmee gemoeide kosten dragen en de dekking daarvan verzekeren door middel van heffingen. Uit de zittingsverslagen van The House of Commons blijkt

14 — Zie voetnoot 11.

15 — Op dit punt kan ik verwijzen naar punt 12 van mijn conclusie in de zaak Richardson, waaruit is op te maken, dat een neutralere term moeilijk denkbaar is.

16 — Zie punt 5 van de conclusie van advocaat-generaal Mancini in de zaak Drake, reeds aangehaald, voetnoot 10.

17 — Zie r. o. 11 van het arrest Richardson, reeds aangehaald, voetnoot 11.

dat in het Verenigd Koninkrijk de „social services" vanouds lokaal zijn beheerd. Zulke tradities kunnen van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen, en een doelmatige en uniforme toepassing van de richtlijn pleit ervoor zulke verschillen buiten beschouwing te laten bij de afbakening van de werkingssfeer van de richtlijn en daarmee van het beginsel van gelijke behandeling. Bijgevolg kan, zoals ik hierboven in punt 29 heb opgemerkt, een uitkering niet van de werkingssfeer van de richtlijn worden uitgesloten op de enkele grond dat zij haar grondslag vindt in de Transport Act 1985 en daardoor niet formeel deel uitmaakt van een wettelijke regeling, die een sociale bescherming beoogt. [18] Ik ben derhalve van oordeel dat een voorziening zoals de regeling van de Wrekin District Council, de kenmerken vertoont van een wettelijke regeling in de zin van richtlijn.

Biedt de regeling een bescherming tegen ouderdom?

31. Artikel 3, lid 1, sub a, van de richtlijn vereist, dat de prestatie bescherming biedt tegen onder meer ouderdom. Er valt natuurlijk in algemene zin te discussiëren over de vraag of met betrekking tot personen van 60 respectievelijk 65 jaar kan worden gesproken van de eventualiteit „ouderdom". De richtlijn definieert dit risico niet aan de hand van een bepaalde leeftijd en beoogt evenmin een harmonisatie op dit punt. Verondersteld moet dus worden, dat zij op dit punt verwijst naar de betekenis die deze term in de nationale rechtsorde van de verschillende landen heeft.

32. De richtlijn strekt tot waarborging van een fundamenteel recht, te weten het recht op gelijke behandeling ten aanzien van prestaties die bescherming bieden tegen bepaalde eventualiteiten, onder meer die van ouderdom. Uit de uitdrukking „die bescherming biedt" kan men afleiden dat het moet gaan om een prestatie met een sociaal doel, die de consequenties van het intreden van een bepaald risico, onder meer van ouderdom, moet opvangen. Als voorbeeld van een dergelijke prestatie kan zeker het ouderdomspensioen worden genoemd, dat aan bejaarden de mogelijkheid geeft de arbeidsmarkt te verlaten en tegelijkertijd een zekere levensstandaard te handhaven, of de vrijstelling van medische kosten, die moet voorkomen dat bij voorbeeld bejaarden die door ziekte worden getroffen, om financiële redenen ervan afzien om noodzakelijke medicijnen in te nemen. Evenzo zijn regelingen voor thuishulp of rijdende maaltijden een onderdeel van het netwerk van sociale bescherming voor bejaarden, die anders vaak niet meer zouden schoonmaken, inkopen doen of koken.

33. Kenmerkend voor hoge ouderdom is in het algemeen de geringere zelfstandigheid dan voorheen. Talloze bejaarden hebben

18 — Zie het arrest Richardson, reeds aangehaald, voetnoot 11, r. o. 13.

problemen met hun voortbewegingsapparaat, gezichtsvermogen, gehoor of reactievermogen. De met het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd verbonden pensionering betekent voor de meesten een aanmerkelijke teruggang in financiële situatie. De eventuele bedrijfsauto moet worden teruggegeven en het is moeilijk of onmogelijk om een auto te kopen en/of te onderhouden. Voor boodschappen en contact met familie en vrienden zijn veel bejaarden dus aangewezen op het openbaar vervoer. De mogelijkheid om van het openbaar vervoer gebruik te maken is overigens in het bijzonder van belang voor bejaarden in gebieden met een geringe bevolkingsdichtheid. Regelingen om het openbaar vervoer tegen geringere kosten toegankelijk te maken zijn volgens mij dus te beschouwen als een belangrijk onderdeel van het sociale-beschermingsnetwerk voor bejaarden. Het is niet redelijk om de subsidiëring van het openbaar vervoer voor bejaarden te vergelijken met de door hen genoten reducties voor theater of bioscoop, zoals het Verenigd Koninkrijk heeft gepoogd aan te tonen. Toegang tot goedkoop openbaar vervoer is vanuit sociaal oogpunt iets geheel anders en voor bejaarden in het algemeen veel belangrijker dan regelingen waardoor zij voor een gunstige prijs opera of ballet kunnen bezoeken.

34. Dat toegang tot gratis of goedkoper openbaar vervoer voor bejaarden een essentieel sociaal voordeel is, is volstrekt in overeenstemming met de omstandigheid, dat de rechtsgrondslag voor deze voorziening blijkens het verslag van de discussies in The House of Commons in het Verenigd Koninkrijk is vastgesteld met een duidelijk sociaal oogmerk. De regeling werd bij voorbeeld op één lijn gesteld met woontoelagen en maaltijden voor bejaarden. Een tariefreductie zoals door de Wrekin District Council op basis van een wet wordt toegepast, is daarom mijns inziens een essentieel element in de sociale bescherming.

35. Overigens is niet van belang, dat in het Verenigd Koninkrijk niet is gekozen voor een voorziening in de vorm van een rechtstreeks uitbetaald geldbedrag, maar voor een door de overheid gefinancierde regeling waardoor bejaarden als gebruikers van het openbaar vervoer lagere tarieven genieten. Een bedrag in geld zou een grotere mobiliteit van de betrokken categorieën niet in dezelfde mate waarborgen, omdat dat bedrag voor andere doeleinden zou kunnen worden besteed. De hier in geding zijnde voorziening is zelfs zo ingericht, dat het geboden financiële voordeel rechtstreeks evenredig is met de behoeften van de betrokkene aan openbaar vervoer. Het is overigens zeer wel mogelijk dat de totale uitgaven van de overheid voor deze regeling lager zijn dan het totale gebruik van de regeling door bejaarden in financiële termen. De regeling kan bij voorbeeld zo zijn opgezet, dat de overheid

een korting krijgt door bejaarden ertoe te bewegen de lege vervoerscapaciteit buiten de spitsuren te gebruiken.

Houdt de prestatie rechtstreeks en daadwerkelijk verband met bescherming tegen ouderdom?

36. Zoals gezegd, wordt in de rechtspraak van het Hof als voorwaarde gesteld dat de prestatie rechtstreeks en daadwerkelijk verband houdt met de bescherming tegen een van de in artikel 3, lid 1, opgesomde eventualiteiten. Onderzocht moet worden wat dit vereiste precies omvat.

37. In het arrest Drake [19] kwam het Hof tot de conclusie dat de richtlijn van toepassing is op een regeling die voorziet in een prestatie voor bepaalde personen die een invalide verzorgen. Het Hof oordeelde in rechtsoverweging 24, dat de uitkering afhankelijk was van de invaliditeit die een conditio sine qua non was voor toekenning.

38. In het arrest Smithson oordeel het Hof daarentegen, dat de richtlijn niet van toepassing is op een wettelijke regeling die *in het algemeen* ertoe strekt eenieder wiens feitelijke inkomen beneden een theoretisch niveau ligt, van een speciale toelage te verzekeren ter bestrijding van zijn woonkosten. [20] In de rechtsoverwegingen 15, 16 en 17 overwoog het Hof:

„Vastgesteld moet worden, dat artikel 3, lid 1, sub a, van richtlijn 79/7 niet doelt op wettelijke regelingen die een ieder wiens werkelijke inkomen lager is dan een volgens bepaalde maatstaven vastgesteld theoretisch inkomen, een speciale toelage verzekeren voor de bestrijding van zijn huisvestingskosten.

De leeftijd en de invaliditeit van de rechthebbende zijn slechts twee van de criteria die worden gehanteerd om vast te stellen, in hoeverre hij financieel behoefte heeft aan een dergelijke toelage. Dat deze criteria beslissend zijn voor de toekenning van een hogere premie voor gepensioneerden, is niet voldoende grond om die prestatie onder de werkingssfeer van richtlijn 79/7 te brengen.

Deze premie is namelijk een onlosmakelijk onderdeel van de prestatie als geheel — die compensatie moet bieden voor het feit, dat de rechthebbende onvoldoende middelen van bestaan heeft om zijn huisvesting te bekostigen — en kan niet worden aangemerkt als een zelfstandige regeling die

19 — Reeds aangehaald in voetnoot 10.

20 — Zie voetnoot 11.

bescherming biedt tegen een aantal van de in artikel 3, lid 1, van richtlijn 79/7 genoemde eventualiteiten."

39. Dat de richtlijn zich niet uitstrekt tot algemene regelingen die onder bepaalde voorwaarden voor een ieder kunnen gelden, ongeacht of de betrokkenen door één van de in de richtlijn genoemde eventualiteiten worden getroffen, heeft het Hof in het arrest Jackson en Cresswell bevestigd. [21] Het Hof overwoog dat de uitkering die de betrokkene van een minimuminkomen moet verzekeren, op algemene wijze werd toegekend op basis van een inkomenscriterium, „zonder er rekening mee te houden of een van de in artikel 3, lid 1, van de richtlijn opgesomde eventualiteiten zich heeft voorgedaan".

40. Onlangs, in het arrest Richardson [22], oordeelde het Hof ten slotte, dat de richtlijn van toepassing is op een regeling tot vrijstelling van medische kosten, omdat die prestatie slechts aan bepaalde categorieën van personen kon worden toegekend wanneer de betrokken eventualiteit, in dat geval ziekte, zich realiseerde.

41. Uit deze rechtspraak valt af te leiden dat het niet voldoende is dat de ontvanger van de prestatie feitelijke door een van de in de richtlijn genoemde eventualiteiten wordt getroffen en ten gevolge daarvan in een behoeftige situatie verkeert. [23] Ware dit niet zo, dan zou de richtlijn nagenoeg om het even welke uitkering omvatten, wat niet consistent zou zijn met de bewoordingen van de richtlijn. Het is voorts niet voldoende, dat de genoemde eventualiteiten een rol spelen in de berekeningsgrondslag die van invloed kan zijn op de hoogte van de uitkering, wanneer de uitkering zelf wordt toegekend zonder dat specifiek rekening wordt gehouden met die eventualiteiten. De prestatie zelf of de regeling moet rechtstreeks en daadwerkelijk met die eventualiteiten verband houden.

42. Een regeling zoals die welke wordt toegepast door de Wrekin District Council houdt in, dat de overheid aan de rechthebbenden een prestatie toekent op grondslagen die bij de wet zijn gedefinieerd, zonder enige discretionaire toetsing. Hier gaat het niet om een prestatie die openstaat voor elke categorie van personen. De prestatie wordt alleen toegekend aan duidelijk omschreven categorieën van personen, die worden getroffen door de eventualiteiten ouderdom en invaliditeit. Evenals in de arresten Drake [24] en Richardson [25] is het intreden van een concreet risico dus een rechtstreeks door de wet vastgelegde toekenningsvoorwaarde. Zoals reeds vermeld in punt 33, zijn bejaarden vaak in het bijzonder op openbaar vervoer aangewezen doordat zij vaak geen mogelijkheid hebben zich op een andere manier te verplaatsen.

21 — Zie voetnoot 11.

22 — Zie voetnoot 11, r. o. 11 en 12.

23 — Arrest Jackson en Cresswell, reeds aangehaald, r. o. 18. Het Hof is advocaat-generaal Van Gerven niet gevolgd, die in zijn conclusie een extensieve uitlegging voorstond, volgens welke het voldoende zou zijn dat de betrokkene concreet zou zijn getroffen door een van de opgesomde eventualiteiten, bij ontbreken van andere prestaties die de betrokkene een bestaansminimum verzekeren.

24 — Zie voetnoot 10, r. o. 24.

25 — Zie voetnoot 11, r. o. 12.

43. Men kan zich afvragen of de omstandigheid dat een regeling tegelijkertijd bejaarden en invaliden betreft, en de wet bovendien de mogelijkheid biedt dat jongeren daaronder vallen, betekent dat hier niet meer kan worden gesproken van een prestatie in de zin van de richtlijn. Met andere woorden, is vereist dat de regeling slechts bescherming biedt tegen *één* bepaalde eventualiteit? Een dergelijke beperking valt volgens mij niet af te leiden uit de bewoordingen van de richtlijn of uit de rechtspraak van het Hof. Artikel 3, lid 1, sub a, verwijst naar de in aanmerking te nemen eventualiteiten, zonder echter voor te schrijven dat de regeling of de prestatie uitsluitend voor één bepaalde eventualiteit is bedoeld; zo overwoog het Hof in rechtsoverweging 17 van zijn arrest Smithson, dat de uitkering niet kon worden aangemerkt „als een zelfstandige regeling die bescherming biedt tegen een *aantal* van de in artikel 3, lid 1, van richtlijn 79/7 genoemde eventualiteiten".

44. Een uitlegging volgens welke een regeling slechts met *één* bepaalde eventualiteit verband mag houden, zou trouwens enerzijds leiden tot een niet-uniforme toepassing van de richtlijn binnen de Gemeenschap en anderzijds de werkingssfeer van de richtlijn beperken. Wordt bij voorbeeld een mobiliteitstoelage uitsluitend toegekend aan mindervaliden, dan zal die prestatie uiteraard binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen in de zin van het reeds genoemde arrest Newton. Kunnen daarentegen ook bejaarden van die prestatie gebruik maken, dan zou — volgende deze uitlegging — geen van beide categorieën door het beginsel van gelijke behandeling worden gedekt, hetgeen *mijns inziens* tot een willekeurige situatie rechtens zou leiden. Een prestatie kan dan ook niet enkel worden uitgesloten op de enkele grond dat zij volgens de wet die de rechtsgrondslag daarvan vormt, bescherming biedt tegen meerdere categorieën van de in artikel 3, lid 1, sub a, genoemde eventualiteiten.

45. De wet voorziet in de mogelijkheid dat ook jongeren onder de plaatselijke regelingen vallen. Van deze mogelijkheid is door de Wrekin District Council echter geen gebruik gemaakt, want de door deze Council ingevoerde regeling geldt alleen voor bejaarden en invaliden. Men kan een prestatie niet van de werkingssfeer van de richtlijn uitsluiten op de enkele grond dat zij behalve aan de in de richtlijn bedoelde groepen ook nog wordt toegekend aan een groep die niet onder de richtlijn valt. Dat jongeren eveneens gebruik kunnen maken van een mobiliteitsprestatie die voorziet in een klaarblijkelijke behoefte aan openbaar vervoer tegen lage tarieven, heeft volgens mij niet tot gevolg dat het rechtstreeks en daadwerkelijk verband tussen de prestatie en de in de richtlijn opgesomde eventualiteiten wordt verzwakt. Een andere opvatting zou de Lid-Staten een eenvoudige manier aanreiken om prestaties buiten de werkingssfeer van de richtlijn te houden. Weliswaar valt anderzijds niet uit te sluiten dat een regeling die daarentegen een zeer hoog aantal prestatiegerechtigde groepen kent, een dermate algemeen karakter kan aannemen dat die regeling om die reden niet meer onder de werkingssfeer van de richtlijn valt. Dat is evenwel niet het geval bij een regeling als is ingevoerd in Section 93 van de Transport Act 1985, waarbij alleen invaliden, jongeren of bejaarden van de prestatie gebruik kunnen maken.

46. Concluderend ben ik van mening dat een regeling die voorziet in tariefreductie voor bejaarden die van het openbaar vervoer gebruik maken, zoals die door de Wrekin District Council wordt toegepast, de kenmerken vertoont van een wettelijke regeling die voldoende nauw verband houdt met de bescherming tegen de eventualiteit ouderdom, en daardoor binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.

47. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 3, lid 1, sub a, van richtlijn 79/7 aldus moet worden uitgelegd, dat een wettelijke regeling die voorziet in tariefreductie voor bejaarden die van het openbaar vervoer gebruik maken, onder de materiële werkingssfeer van de richtlijn valt.

De tweede vraag

48. Met deze vraag verlangt de verwijzende rechter in wezen een nadere verduidelijking door het Hof van diens uitlegging van artikel 7, lid 1, sub a, volgens hetwelk de richtlijn geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om onder meer de vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd met het oog op de toekenning van ouderdoms- en rustpensioenen en de gevolgen die hieruit kunnen voortvloeien voor andere prestaties, van haar werkingssfeer uit te sluiten.

49. Atkins stelt dat het hier gaat om een niet op bijdragen berustende regeling, voor de toekenning waarvan de rechthebbende geen pensioenbijdragen behoeft te hebben betaald, en dat het dus niet nodig is om van de uitzonderingsbepaling gebruik te maken om het evenwicht in het verzekeringsstelsel te verzekeren. Er is overigens geen enkel noodzakelijk en objectief verband tussen de prestatie en de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd.

50. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk behoeft er voor toepassing van artikel 7, lid 1, sub a, geen noodzakelijk verband te zijn tussen de pensioengerechtigde leeftijd en een andere prestatie in strikte zin, maar alleen een redelijk en evenredig verband. De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Wrekin District Council betogen voorts, dat opheffing van het verschil in behandeling tot gevolg zou hebben dat de financiële grondslag van de regeling die grotendeels door de plaatselijke overheden wordt gefinancierd, zou wegvallen.

51. De Commissie is van mening dat het Hof reeds de nodige uitlegging heeft gegeven en ziet derhalve graag dat het Hof bij die uitlegging blijft.

52. Het Hof heeft reeds eerder de gelegenheid gehad zich uit te spreken over de

afwijking in artikel 7, lid 1, sub a. [26] Uit deze rechtspraak blijkt dat deze bepaling, als uitzondering op een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, eng moet worden uitgelegd. [27] Het Hof heeft bovendien uitgemaakt, dat artikel 7, lid 1, sub a, tweede zin, alleen betrekking heeft op discriminaties die een objectieve en noodzakelijke band hebben met het verschil in pensioenleeftijd. [28] De ongelijke behandeling moet dus objectief noodzakelijk zijn om het financiële evenwicht van het pensioen- en sociale-zekerheidsstelsel te handhaven of om de samenhang tussen het stelsel van rustpensioenen en de andere uitkeringsregelingen te bewaren. [29]

53. Met betrekking tot het vereiste van behoud van het financiële evenwicht van het pensioenstelsel verklaarde het Hof in het arrest Thomas [30] (reeds aangehaald), dat uitkeringen die in geval van het intreden van bepaalde gebeurtenissen krachtens niet op bijdragen berustende regelingen worden betaald, ongeacht een eventueel recht op ouderdomspensioen op grond van daartoe betaalde bijdragen, geen rechtstreekse invloed op dit financiële evenwicht hebben.

54. De krachtens de wet door de Wrekin District Council ingevoerde prestatie staat los van de omvang van het recht op ouderdomspensioen en van de financiering van dat pensioenstelsel. Een opheffing van de ongelijke behandeling zal mijns inziens dan ook geen invloed hebben op het financiële evenwicht van het pensioenstelsel.

55. Voor de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 7, lid 1, sub a, is het niet voldoende, dat de opheffing van de ongelijke behandeling, op welke wijze dan ook, een verhoging van de totale uitgaven voor de niet-contributieve regelingen zou meebrengen. Volgens vaste rechtspraak kunnen de Lid-Staten vrij de aard en de omvang van de sociale-beschermingsmaatregelen, daaronder begrepen die op het gebied van de sociale zekerheid, alsmede de concrete uitvoeringsmodaliteiten ervan bepalen, en ter beheersing van hun sociale uitgaven maatregelen nemen als gevolg waarvan bepaalde categorieën van personen het recht op sociale-zekerheidsuitkeringen wordt ontnomen, op voorwaarde evenwel dat daarbij het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in acht worden genomen. [31] Beslissend is daarentegen, of de rechthebbende, indien de afwijking niet kan worden toegepast, recht krijgt op verschillende uitkeringen die feitelijk dezelfde behoefte dekken. [32] In casu is niet gebleken, dat opheffing van de discriminatie aanleiding zou geven tot een dergelijke cumulatie van uitkeringen.

26 — Zie in het bijzonder het arrest Richardson, reeds aangehaald in voetnoot 11 en de arresten van 11 augustus 1995 (zaak C-92/94, Graham e. a., Jurispr. 1995, blz. I-2521); 30 maart 1993 (zaak C-328/91, Thomas e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1247), en 7 juli 1992 (zaak C-9/91, Equal Opportunities Commission, Jurispr. 1992, blz. I-4297).

27 — Zie het arrest Thomas, reeds aangehaald in voetnoot 26, r. o. 8.

28 — Zie de reeds aangehaalde arresten Richardson, r. o. 18, Graham, r. o. 11 en Thomas, r. o. 11.

29 — Zie de reeds aangehaalde arresten Richardson, r. o. 19, Graham, r. o. 12 en Thomas, r. o. 12, 15 en 16.

30 — Zie r. o. 14. De zaak betrof een afwijzing van de aanvragen om een „severe disablement allowance" en „invalid care allowance" die waren ingediend door personen die waren blijven werken na de normale pensioenleeftijd voor vrouwen te hebben bereikt.

31 — Zie in het algemeen het arrest Richardson, reeds aangehaald in voetnoot 11, r. o. 24.

32 — Zie het arrest Thomas, reeds aangehaald in voetnoot 26, r. o. 15.

56. In het reeds aangehaalde arrest Richardson heeft het Hof verklaard, dat er geen noodzakelijk causaal verband bestond tussen de pensioengerechtigde leeftijd en een regeling tot vrijstelling van medische kosten. Het Hof overwoog dat er grond moge zijn om bejaarden vanaf een bepaalde leeftijd van de eigen bijdrage vrij te stellen, omdat ouderen over het algemeen met hogere medische kosten worden geconfronteerd dan jongeren, en wel juist op een moment waarop hun inkomen gewoonlijk achteruitgaat; dit voordeel behoeft echter niet noodzakelijkerwijze te worden toegekend op de wettelijke pensioenleeftijd en dus op verschillende leeftijden voor mannen en vrouwen. [33] Evenals een vrouw haar beroep na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd kan voortzetten en dus in dezelfde situatie kan verkeren als een man van dezelfde leeftijd die nog altijd deel uitmaakt van de beroepsbevolking, kan een man immers een rustpensioen ontvangen vóór de wettelijke pensioenleeftijd te hebben bereikt en aldus in dezelfde situatie verkeren als een vrouw van dezelfde leeftijd die het rustpensioen ontvangt waarop zij recht heeft. [34] Mij dunkt dat deze overwegingen overdraagbaar zijn op de onderhavige zaak.

57. Een uitlegging waarbij een prestatie als wordt verstrekt door de Wrekin District Council, wordt geacht onder artikel 7, lid 1, sub a, te vallen, zou volgens mij tot consequentie hebben dat iedere prestatie die bescherming biedt tegen ouderdom, onder deze afwijking zou komen te vallen. De Lid-Staat zou voor toekenning van de prestatie slechts de voorwaarde hoeven te stellen, dat de belanghebbende de leeftijd heeft bereikt waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat. Deze zienswijze zou evenwel moeilijk verenigbaar zijn met het feit dat de eventualiteit ouderdom uitdrukkelijk onder de richtlijn valt en daarom reële inhoud moet hebben. Daarom moeten prestaties die voor bejaarden zijn bestemd en die niet de kenmerken vertonen van een ouderdomspensioen, bij uitzondering en niet als regel onder artikel 7, lid 1, sub a, van de richtlijn vallen.

58. Anders dan bij het arrest Graham, waarin het ging om een invaliditeitspensioen, gaat het hier niet om een prestatie die is bestemd door een ouderdomspensioen te worden vervangen. De onderhavige prestatie is integendeel een aanvullende prestatie ter bescherming tegen ouderdom, zonder dat daaruit voortvloeit dat de prestatie noodzakelijkerwijs verband houdt met de pensioenleeftijd. De prestatie is niet zo ingericht dat zij alleen ten goede komt aan bejaarden die de arbeidsmarkt hebben verlaten, in welk geval de prestatie te beschouwen zou zijn als een vorm van aanvullend pensioen. De prestatie kent als enige voorwaarde dat de rechthebbende een bepaalde leeftijd heeft bereikt, 60 jaar voor vrouwen en 65 jaar voor mannen. Evenals in de zaak Richardson is het dus zeer wel voorstelbaar, dat deze prestatie wordt toegekend aan een vrouw die blijft werken, maar wordt geweigerd aan een man die de arbeidsmarkt heeft verlaten.

59. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging op de tweede vraag te antwoorden, dat artikel 7, lid 1, sub a, van de

33 — Zie r. o. 26.
34 — Zie r. o. 27.

richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat deze afwijking niet van toepassing is op een vervoersregeling zoals die door de Wrekin District Council wordt toegepast.

De derde vraag

60. Het Hof heeft onder meer in het arrest van 24 maart 1987 in de zaak McDermott en Cotter [35] uitgemaakt, dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn, dat discriminatie op grond van geslacht verbiedt, rechtstreekse werking heeft. Met de derde vraag wordt het Hof dus eigenlijk gevraagd, of er reden is voor een beperking van de werking in de tijd van het arrest, indien daarin zou worden vastgesteld dat de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een tariefreductie zoals in het hoofdgeding aan de orde, onder de richtlijn valt zonder dat grond bestaat voor toepassing van artikel 7, lid 1, sub a.

61. De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Wrekin District Council hebben er voor het Hof op aangedrongen de werking in de tijd van het te wijzen arrest te beperken, op grond van het feit dat er geen reden was aan te nemen dat de richtlijn aan handhaving van Section 93 van de wet in de weg stond, en dat het administratief zeer moeilijk zou zijn om verzoeken om terugbetaling op hun feitelijke juistheid te toetsen. Voorts wordt gewezen op de financiële consequenties, vooral voor de lokale overheden. In bijlage 2 van zijn schriftelijke opmerkingen schat Wrekin District Council dat bij verlaging van de leeftijdsgrens voor mannen tot 60 jaar het aantal gerechtigde personen met 13,1 % zou toenemen en de uitgaven zouden stijgen met 53,7 miljoen UKL (65,17 miljoen ECU).

62. Atkins en de Commissie brengen daartegen in, dat er geen grond bestaat om de werking in de tijd van het arrest te beperken, omdat er geen sprake is van enige gedraging van de zijde van een gemeenschapsinstelling waarop het Verenigd Koninkrijk te goeder trouw heeft kunnen afgaan. De financiële consequenties kunnen op zich geen grond zijn om de werking van een arrest in de tijd te beperken.

63. Volgens vaste rechtspraak is de werking van de uitlegging van een handeling door het Hof niet beperkt tot het tijdstip waarop het arrest is gewezen. De door het Hof gegeven uitlegging geeft aan, hoe een handeling moet

35 — Zaak 286/85, Jurispr. 1987, blz. 1453, r. o. 16.

worden verstaan [36], en wel vanaf haar inwerkingtreding. Alleen het Hof kan de werking van een arrest in de tijd beperken [37], doch slechts bij uitzondering wanneer daartoe aanleiding bestaat op grond van het algemene beginsel van de rechtszekerheid. [38] In zijn rechtspraak heeft het Hof van bijzonder belang geacht, of de beslissing een ontwikkeling in het gemeenschapsrecht vertegenwoordigde [39], en of ten gevolge van het gedrag of de houding van een gemeenschapsinstelling redelijkerwijs kon worden aangenomen dat er geen strijd met het gemeenschapsrecht was [40]; van bijzonder belang zijn ten slotte eveneens de feitelijke gevolgen van het niet beperken van de werking van het arrest in de tijd. [41] De financiële gevolgen van een arrest voor een Lid-Staat kunnen op zich een dergelijke beperking niet rechtvaardigen. [42]

64. Zoals reeds gezegd, ben ik van mening dat de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat deze zich uitstrekt tot een vervoerstegemoetkoming zoals toegepast door de Wrekin District Council. Het is niet uit te sluiten dat een arrest waarin deze uitlegging wordt gegeven, aanleiding kan geven tot een groot aantal verzoeken om terugbetaling van relatief geringe bedragen. Dat zou vanuit administratief oogpunt voor de autoriteiten zeer bezwaarlijk kunnen zijn. De zwaarte van deze last zou evenwel grotendeels afhangen van nationale bepalingen op het gebied van bewijs en verjaring. Ook al ben ik van mening dat er grond kan zijn om de werking in de tijd van een arrest vaker te beperken dan tot dusver in de rechtspraak van het Hof is gebeurd, met name in gevallen waarin het arrest anders buitengewone administratieve consequenties of een buitengewone belasting van de nationale rechtspraak met zich brengt, moet ik zeggen dat in de onderhavige zaak geen bewijs aan het Hof is overgelegd dat voldoende grond is om een beperking van het arrest in de tijd geboden te achten om zulke buitengewone consequenties te voorkomen.

65. Bovendien ben ik van mening dat deze voorgestelde uitlegging in overeenstemming is met zowel de tekst van de richtlijn als met de eerdere rechtspraak van het Hof. Ik geloof dus niet, dat hier sprake is van een nieuwe wending in het gemeenschapsrecht of een afwijking van eerdere rechtspraak waarop een gerechtvaardigd vertrouwen zou kunnen zijn gebaseerd.

66. Evenmin schijnen de Commissie of een andere gemeenschapsinstelling gedragingen aan de dag te hebben gelegd die een beperking in de tijd van het arrest kunnen rechtvaardigen. Dat de Commissie geen bezwaar heeft gemaakt tegen Section 93 van de wet of

36 — Zie bij voorbeeld arresten van 13 februari 1996 (gevoegde zaken C-197/94 en C-252/94, Bautiaa en Société française maritime, Jurispr. 1996, blz. I-505, r. o. 47, en 6 juli 1995 (zaak C-62/93, BP Supergaz, Jurispr. 1995, blz. I-1883, r. o. 39).

37 — Zie bij voorbeeld arresten van 2 februari 1988 (zaak 24/86, Blaizot, Jurispr. 1988, blz. 379); 17 mei 1990 (zaak C-262/88, Barber, Jurispr. 1990, blz. I-1889), en 26 mei 1994 (zaak C-228/92, Roquette Frères, Jurispr. 1994, blz. I-1445).

38 — Zie bij voorbeeld aangehaalde arresten Blaizot, r. o. 28, en Barber, r. o. 41.

39 — Zie bij voorbeeld arrest Blaizot, reeds aangehaald, r. o. 31.

40 — Zie bij voorbeeld arrest van 8 mei 1976 (zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 455, r. o. 72 en 73); arrest Blaizot, reeds aangehaald, r. o. 32 en 33; arrest Barber, reeds aangehaald, r. o. 43, en arrest van 16 juli 1992 (zaak C-163/90, Legros e. a., Jurispr. 1992, blz. I-4625, r. o. 31, 32 en 33).

41 — Zie bij voorbeeld de aangehaalde arresten Defrenne, r. o. 74, en Blaizot, r. o. 34.

42 — Zie bij voorbeeld arresten van 31 maart 1992 (zaak C-200/90, Dansk Denkavit en Poulsen Trading, Jurispr. 1992, blz. I-2217, r. o. 20, 21 en 22), Richardson, reeds aangehaald in voetnoot 11, r. o. 37, en het in voetnoot 36 aangehaalde arrest Bautiaa, r. o. 55.

tegen de krachtens die wet uitgevoerde regelingen is zonder belang. [43]

67. Samenvattend ben ik dus van mening dat er in casu geen gegevens zijn overgelegd die voldoende grond kunnen bieden voor een beperking in de tijd van het arrest.

68. Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord, dat de werking in de tijd van dit arrest niet behoeft te worden beperkt, zodat ook personen die vóór de datum van dit arrest geen rechtsvordering of een daarmee gelijk te stellen vordering hebben ingesteld, zich voor een aanspraak op schadevergoeding met betrekking tot vóór deze datum liggende tijdvakken op de rechtstreekse werking van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 kunnen beroepen.

Conclusie

69. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de door de High Court of Justice, Queen's Bench Division, bij beschikking van 23 mei 1994 gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 3, 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, moet aldus worden uitgelegd, dat een wettelijke regeling krachtens welke de overheid tariefreductie toekent aan bejaarden bij het gebruik van het openbaar vervoer, binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.

2) Artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 79/7/EEG moet aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling niet van toepassing is op een vervoersregeling als door Wrekin District Council wordt toegepast.

3) Er is geen reden om de werking in de tijd van het arrest te beperken, zodat ook personen die vóór de datum van het arrest van het Hof geen rechtsvordering of een daarmee gelijk te stellen vordering hebben ingesteld, zich voor een aanspraak op schadevergoeding met betrekking tot vóór die datum liggende tijdvakken op de rechtstreekse werking van richtlijn 79/7/EEG kunnen beroepen."

43 — Zie arrest Richardson, reeds aangehaald in voetnoot 11, r. o. 37.