ARREST VAN HET HOF
25 juli 1991 *

In zaak C-208/90,

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

T. Emmott

en

Minister for Social Welfare en **Attorney General,**

om een prejudiciële beslissing over de correlatie tussen nationale beroepstermijnen en de rechtstreekse werking van 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 (PB 1979, L 6, blz. 24),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Engels.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— T. Emmott, vertegenwoordigd door M. Robinson, Senior Counsel, en G. Durcan, Barrister-at-law, geïnstrueerd door Gallagher Shatter, Solicitors,

— de Ierse regering en verweerders in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door L. J. Dockery, Chief State Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door D. Byrne, Senior Counsel, en A. O'Caoimh, Barrister-at-law,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door B. R. Bot, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door H. A. Kaya van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde,

— 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 T. Emmott, vertegenwoordigd door M. Finlay, Senior Counsel, de Ierse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Vajda, Barrister, en de Commissie ter terechtzitting van 20 februari 1991,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 april 1991,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 22 juni 1990, ingekomen bij het Hof op 12 juli 1990, heeft de Ierse High Court krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld die in wezen erop neerkomt, of een Lid-Staat die 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: „de richtlijn") niet naar behoren heeft omgezet, een particulier kan beletten — op grond dat de nationale beroepstermijnen zijn verstreken — een procedure in te stellen ter bescherming van de rechten die hij ontleent aan bepalingen van deze richtlijn die voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn om voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen.

2 Deze vraag is gerezen in een geschil tussen T. Emmott enerzijds en de Minister for Social Welfare en de Attorney General of Ireland anderzijds, over een verhoging van sociale-zekerheidsuitkeringen die Emmott op grond van artikel 4, lid 1, van de richtlijn heeft geëist.

3 Deze bepaling verbiedt iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, in het bijzonder wat betreft de berekening van de uitkeringen, waaronder begrepen verhogingen verschuldigd uit hoofde van de echtgenoot en voor ten laste komende personen. Artikel 5 bepaalt, dat Lid-Staten de nodige maatregelen nemen opdat alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke behandeling, worden ingetrokken. Volgens artikel 8 moesten de Lid-Staten binnen een termijn van zes jaar volgende op de kennisgeving van de richtlijn, dat wil zeggen vóór 23 december 1984, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om aan de richtlijn te voldoen.

4 De richtlijn is in Iers recht omgezet bij de Social Welfare (nr. 2) Act van 16 juli 1985, waarvan de bepalingen echter pas op verschillende tijdstippen in 1986 in werking zijn getreden. Bij deze Act, waaraan geen terugwerkende kracht tot 23 december 1984 was verleend, werden de uitkeringsbedragen voor mannen en vrouwen gelijkgetrokken evenals de voorwaarden voor toekenning van verhogingen voor een volwassene en kinderen ten laste.

5 Op 12 december 1986 echter stelde de Minister for Social Welfare de Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) Regulations 1986 (Statutory Instrument nr. 422 1986) vast. Deze overgangsregeling kende periodieke compenserende uitkeringen toe aan gehuwde mannen die als gevolg van de inwerkingtreding van de Act van 16 juli 1985 hun recht op automatische verhogingen van hun sociale-zekerheidsuitkering voor volwassenen ten laste hadden verloren. Deze overgangsbepalingen werden herhaaldelijk verlengd, in ieder geval tot 2 januari 1989.

6 In een eerdere zaak, die aanhangig was gemaakt door twee gehuwde vrouwen die van dezelfde verweerders betaling eisten van even hoge sociale-zekerheidsuitkeringen als aan gehuwde mannen in een zelfde gezinssituatie werden betaald, besliste het Hof op een prejudiciële verwijzing van de Ierse High Court, dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn vanaf 23 december 1984 kon worden ingeroepen ten einde de toepassing van iedere met dat artikel strijdige nationale bepaling te beletten, en dat, bij ontbreken van maatregelen ter uitvoering van die bepaling, vrouwen recht hadden op toepassing van dezelfde regeling als mannen in dezelfde situatie (zie het arrest van 24 maart 1987, zaak 286/85, McDermott en Cotter, Jurispr. 1987, blz. 1453).

7 Bij arrest van 13 maart 1991 (zaak C-377/89, Cotter en McDermott, Jurispr. 1991, blz. I-1155), gewezen op een prejudiciële verwijzing van de Ierse Supreme Court dat zich moest uitspreken over nieuwe eisen van dezelfde verzoeksters, besliste het Hof, dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn aldus moest worden uitgelegd, dat gehuwde vrouwen recht hadden op dezelfde verhogingen van uitkeringen en compenserende vergoedingen als werden toegekend aan gehuwde mannen die in een zelfde gezinssituatie verkeerden, ook indien dit tot dubbele betaling leidde of indruiste tegen het in de Ierse wettelijke regeling neergelegde verbod van ongegronde verrijking.

8 In rechtsoverweging 24 van eerdergenoemd arrest in zaak C-377/89 verklaarde het Hof, dat de richtlijn niet voorziet in uitzonderingen op het in artikel 4, lid 1, neergelegde beginsel van gelijke behandeling, op grond waarvan oudere nationale bepalingen hun discriminerende werking zouden mogen behouden. Bijgevolg mag een Lid-Staat na 23 december 1984 geen ongelijke behandelingen laten voortduren die te wijten zijn aan de omstandigheid, dat de aan het ontstaan van het recht op compenserende uitkeringen verbonden voorwaarden reeds vóór die datum golden. De omstandigheid dat die ongelijke behandelingen uit overgangsbepalingen voortvloeien, leidt niet tot een andere beoordeling.

9 Emmott is gehuwd en heeft kinderen ten laste. Vanaf 2 december 1983 ontving zij een arbeidsongeschiktheidsuitkering krachtens de Ierse sociale-zekerheidswetgeving. Tot 18 mei 1986 ontving zij een verlaagde uitkering, zoals in die tijd alle gehuwde vrouwen. Als gevolg van wijzigingen in de Ierse wetgeving werd haar uitkering driemaal aangepast. Vanaf 19 mei 1986 ontving zij een uitkering die even hoog was als die welke een man zou ontvangen, maar zonder enige verhoging voor kinderen ten laste. Pas met ingang van 17 november 1986 werden haar deze verhogingen toegekend. Ten slotte werd haar in juni 1988, met terugwerkende kracht tot 28 januari 1988, een invaliditeitspensioen toegekend dat was berekend volgens het standaardbedrag voor mannen en vrouwen, alsmede een verhoging voor kinderen ten laste.

10 Zodra op 24 maart 1987 eerdergenoemd arrest van het Hof in zaak 286/85 was gewezen, begon Emmott een briefwisseling met de Minister for Social Welfare ten einde met ingang van 23 december 1984 hetzelfde uitkeringsbedrag te verkrijgen als een gehuwde man in dezelfde situatie als zij.

11 In een brief van 26 juni 1987 antwoordde de minister, dat aangezien de richtlijn nog voorwerp van geschil was voor de High Court, niet kon worden beslist op haar verzoek, dat zou worden onderzocht zodra de Court uitspraak had gedaan.

12 Bij beschikking van 22 juli 1988 verleende de High Court Emmott verlof tot het indienen van een verzoek om rechterlijke toetsing met het oog op nabetaling van de bedragen die haar sinds 23 december 1984 in strijd met artikel 4, lid 1, van de richtlijn niet waren betaald, namelijk aanvulling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering tot het juiste individuele bedrag, extra bedragen voor volwassenen en kinderen ten laste en compenserende uitkeringen. Dit verlof werd echter verleend onder voorbehoud van het recht van verweerders om een beroep te doen op overschrijding van de termijn voor het instellen van een rechtsvordering.

13 De in dit opzicht relevante bepaling is Order 84, Rule 21 (1), van de Rules of the Superior Courts 1986. Deze bepaling luidt als volgt:

„Een verzoek om verlof tot indiening van een verzoek om rechterlijke toetsing moet zo spoedig mogelijk worden gedaan, en in ieder geval binnen drie maanden na het tijdstip waarop de gronden voor het verzoek zich voor de eerste maal hebben voorgedaan, dan wel binnen zes maanden indien het gevraagde verlof een ‚certiorari'-verzoek betreft, tenzij er naar het oordeel van de Court goede gronden zijn om de termijn waarbinnen het verzoek kan worden ingediend, te verlengen."

14 De betrokken nationale autoriteiten hebben inderdaad aangevoerd, dat verzoekster de termijn voor het instellen van een rechtsvordering had laten verlopen, zodat haar vordering niet toewijsbaar was. In verband hiermee heeft de High Court bij beschikking van 22 juni 1990 het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is de uitspraak van het Hof van Justitie van 24 maart 1987 (zaak 286/85, McDermott en Cotter, Jurispr. 1987, blz. 1453), waarbij het Hof de door de High Court krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gestelde vragen over de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 heeft beantwoord als volgt:

‚1) Zolang aan de richtlijn geen uitvoering was gegeven, kon artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978, dat iedere discriminatie op grond van geslacht op het gebied van de sociale zekerheid verbiedt, vanaf 23 december 1984 worden ingeroepen om de toepassing van iedere met artikel 4, lid 1, strijdige nationale bepaling te beletten.

2) Bij ontbreken van maatregelen ter uitvoering van artikel 4, lid 1, van de richtlijn hebben vrouwen recht op toepassing van dezelfde regeling als mannen die in een gelijke situatie verkeren, waarbij die regeling, zolang aan genoemde richtlijn geen uitvoering is gegeven, het enig bruikbare referentiekader blijft',

aldus te verstaan, dat wanneer een gehuwde vrouw met een beroep op artikel 4, lid 1, van de betrokken richtlijn bij de nationale rechter een vordering instelt tot gelijke behandeling en tot betaling van een vergoeding wegens discriminatie die hierin zou hebben bestaan, dat de regels die voor mannen in dezelfde situatie gelden, op haar niet zijn toegepast, het in strijd met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht moet worden geacht wanneer de betrokken instanties van een Lid-Staat zich in hun verweer tegen die vordering beroepen op bepalingen van nationaal procesrecht, in het bijzonder bepalingen inzake termijnen, ten einde een dergelijke vergoeding te beperken of te weigeren?"

15 Voor een nadere uiteenzetting van de juridische context en van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

16 Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie met name de arresten van 16 december 1976, zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989, en 9 november 1983, zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595) is het, bij ontbreken van een desbetreffende gemeenschapsregeling, een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, met dien verstande dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen en ook niet van dien aard, dat zij de uitoefening van door de communautaire rechtsorde verleende rechten praktisch onmogelijk maken.

17 Hoewel in beginsel de vaststelling van redelijke termijnen, op straffe van verval van recht, voldoet aan de twee hierboven genoemde voorwaarden, moet niettemin rekening worden gehouden met het bijzondere karakter van richtlijnen.

18 Volgens artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, maar wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Hoewel deze bepaling de Lid-Staten vrij laat bij de keuze van de middelen en wegen voor de uitvoering van de richtlijn, doet deze vrijheid niet af aan de verplichting van elke Lid-Staat om in het kader van zijn nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren (zie arrest van 10 april 1984, zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jurispr. 1984, blz. 1891).

19 In zoverre moet erop worden gewezen, dat de Lid-Staten de plicht hebben de volledige toepassing van richtlijnen op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze te verzekeren, zodat, wanneer richtlijnen rechten voor particulieren in het leven beogen te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden (zie met name het arrest van 9 april 1987, zaak 363/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 1733).

20 Slechts in bijzondere omstandigheden, met name ingeval een Lid-Staat zou hebben nagelaten de vereiste uitvoeringsmaatregelen vast te stellen, of maatregelen zou hebben genomen die niet in overeenstemming met de richtlijn zijn, heeft het Hof het recht van justitiabelen erkend om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn verplichtingen niet nakomt. Deze minimumwaarborg, die voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die krachtens de richtlijnen op de Lid-Staten rust, kan geen rechtvaardiging vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig de aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen (zie het arrest van 6 mei 1980, zaak 102/79, Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 1473).

21 Zolang een richtlijn niet naar behoren in nationaal recht is omgezet, zijn particulieren niet in staat, de precieze omvang van hun rechten te kennen. Deze voor particulieren onzekere situatie blijft zelfs bestaan nadat het Hof in een arrest heeft beslist, dat de betrokken Lid-Staat niet aan zijn verplichtingen uit de richtlijn heeft voldaan, en zelfs indien het Hof heeft beslist, dat een van de bepalingen van de richtlijn voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is om voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen.

22 Alleen een juiste omzetting van de richtlijn kan aan deze onzekerheid een einde maken en eerst wanneer deze omzetting een feit is, is de rechtszekerheid geschapen die nodig is om van particulieren te kunnen verlangen, dat zij hun rechten doen gelden.

23 Hieruit volgt, dat tot het moment waarop een richtlijn naar behoren is omgezet, een gebrekige Lid-Staat zich niet kan beroepen op termijnoverschrijding door een particulier die een procedure tegen hem instelt ter bescherming van de rechten die de bepalingen van die richtlijn de particulier toekennen, en dat een in het nationale recht vastgelegde beroepstermijn niet vóór dat tijdstip kan gaan lopen.

24 Het antwoord op de aan het Hof gestelde vraag moet derhalve luiden, 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.

Kosten

25 De kosten door de Ierse, de Nederlandse en de Britse regering alsmede 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 de 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 Ierse High Court bij beschikking van 22 juni 1990 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het gemeenschapsrecht verzet zich ertegen, dat de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat de nationale procedurevoorschriften inzake beroepstermijnen inroepen in het kader van een door een particulier voor de nationale rechter tegen hen ingestelde procedure ter bescherming van de rechten die hem rechtstreeks worden toegekend door artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, zolang die Lid-Staat deze richtlijn niet naar behoren in nationaal recht heeft omgezet.

Due O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 juli 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due