van de richtlijn voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is om voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen.

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.

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.

2. 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 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.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-208/90 *

I — Juridisch kader

1. *Richtlijn 79/7/EEG*

Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 (PB 1979, L 6, blz. 24), die is gebaseerd op artikel 235 EEG-Verdrag, bevat de bepalingen betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid, bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB 1976, L 39, blz. 40).

Volgens artikel 1 beoogt de richtlijn de geleidelijke tenuitvoerlegging, wat betreft de in artikel 3 genoemde gebieden van de sociale zekerheid en van de andere factoren

* Procestaal: Engels.

van sociale bescherming, van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid. Volgens artikel 3, lid 1, is de richtlijn onder meer van toepassing op de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen invaliditeit.

Artikel 4, lid 1, bepaalt:

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

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

— de verplichting tot premiebetaling en de premieberekening,

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

Artikel 8 van de richtlijn bepaalt, dat 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.

Artikel 5 bepaalt, dat de 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 6 ten slotte nemen de Lid-Staten „in hun interne rechtsorde de nodige voorschriften op om een ieder die meent te zijn benadeeld door de niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling, de mogelijkheid te bieden om zijn rechten voor het gerecht te doen gelden na eventueel een beroep op andere bevoegde instanties te hebben gedaan."

2. *Het nationale recht*

Aan het Ierse sociale-zekerheidsrecht lag vanouds het beginsel ten grondslag, dat een gehuwde vrouw werd geacht ten laste van haar echtgenoot te zijn, wanneer zij met hem samenwoonde dan wel geheel of hoofdzakelijk door hem werd onderhouden; de echtgenoot daarentegen was enkel ten laste van zijn vrouw, wanneer hij ten gevolge van enig lichamelijk of geestelijk gebrek niet in staat was in zijn eigen onderhoud te voorzien en geheel of hoofdzakelijk door haar werd onderhouden. Bovendien werden er verhogingen van uitkeringen toegekend voor ten laste komende kinderen die „hun normale verblijfplaats" bij een uitkeringsgerechtigde hadden. In dit verband werden kinderen echter geacht „hun normale verblijfplaats" bij hun vader te hebben. In de regel had dus niet de moeder, maar de vader aanspraak op verhogingen voor kinderen ten laste.

Ter uitvoering van richtlijn 79/7/EEG nam de Oireachtas (het Ierse parlement) op 16 juli 1985 de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 aan, die echter pas op verschillende

tijdstippen in 1986 in werking trad. Met deze wet, waaraan geen terugwerkende kracht tot 23 december 1984 was verleend, werd beoogd gehuwde vrouwen te verwijderen uit de categorie van personen die „automatische ten laste zijn", en hun in het kader van de sociale-zekerheidsregeling dezelfde positie toe te kennen als gehuwde mannen.

2.1. *Arbeidsongeschiktheidsuitkering*

Tot 15 mei 1986 ontvingen gehuwde vrouwen een lagere arbeidsongeschiktheidsuitkering dan gehuwde mannen, ongehuwde mannen of ongehuwde vrouwen. Op 15 mei 1986 trad Section 2 van de Social Welfare Act 1986 in werking, krachtens welke gehuwde vrouwen recht hadden op een even hoge arbeidsongeschiktheidsuitkering als gehuwde mannen, ongehuwde mannen en ongehuwde vrouwen.

2.2. *Verhoging voor een volwassene ten laste*

Tot 17 november 1986 had een gehuwde man bovenop de hem toegekende arbeidsongeschiktheidsuitkering of -bijstand recht op een extra bedrag voor een volwassene ten laste, wanneer zijn echtgenote met hem samenwoonde dan wel geheel of hoofdzakelijk door hem werd onderhouden. Daarentegen had een gehuwde vrouw tot die datum enkel recht op een verhoging van haar arbeidsongeschiktheidsuitkering voor een volwassene ten laste, wanneer haar echtgenoot ten gevolge van enig lichamelijk of geestelijk gebrek niet in staat was in zijn eigen onderhoud te voorzien en geheel of gedeeltelijk door haar werd onderhouden.

In deze situatie werd verandering gebracht door de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 (Commencement) Order 1986, die Section 3 van de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 op 17 november 1986 in werking deed treden. Hierin was immers bepaald, dat onder een ten laste van een persoon komende volwassene moest worden verstaan een „echtgenoot die geheel of hoofdzakelijk door deze persoon werd onderhouden" (met uitsluiting evenwel van een echtgenoot die in loondienst of als zelfstandige werkzaam was, of een echtgenoot die recht had op bepaalde uitkeringen of bijslagen krachtens de sociale-zekerheidsregeling). Ingevolge Section 3 van de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 werd slechts een extra bedrag voor een volwassene ten laste uitgekeerd, indien de betrokkene — of dit nu een man of een vrouw was — kon aantonen, dat die volwassene daadwerkelijk te zijnen c. q. haren laste was.

2.3. *Verhogingen voor kinderen ten laste*

Tot 17 november 1986 werd de arbeidsongeschiktheidsuitkering verhoogd met een bedrag voor een in aanmerking komend kind (a „qualified" child) of in aanmerking komende kinderen die „hun normale verblijfplaats" bij de rechthebbende hadden. Artikel 5 van de Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1974 [1] bepaalde evenwel, dat een in aanmerking komend kind dat bij meer dan één van de volgende personen: zijn vader, zijn stiefvader, zijn moeder of zijn stiefmoeder verbleef, moest „worden geacht zijn normale verblijfplaats te hebben bij de eerst genoemde persoon en bij geen enkel ander persoon", met dien verstande dat, wanneer de moeder of stiefmoeder van het kind het kind volledig of hoofdzakelijk onderhield en de vader of stiefvader van het kind ten gevolge van enig lichamelijk of geestelijk gebrek niet in staat was in zijn eigen onderhoud te voorzien,

1 — Statutory Instrument nr. 211 van 1974.

het kind moest worden geacht zijn normale verblijfplaats te hebben bij zijn moeder of stiefmoeder — al naargelang het geval — en niet bij enig ander persoon.

Ingevolge de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 (Commencement) Order 1986 trad Section 4 van de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 op 17 november 1986 in werking met betrekking tot arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Section 4 bepaalt, dat wanneer een extra bedrag wordt toegekend voor een in aanmerking komend kind dat zijn normale verblijfplaats bij een uitkeringsgerechtigde en diens echtgenoot heeft, de uitkeringsgerechtigde de helft van het normaal verschuldigde extra bedrag ontvangt, indien zijn echtgenoot niet een volwassene ten laste is. Eveneens op 17 november traden de Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1986 [2] in werking, als gevolg waarvan de Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1974, zoals gewijzigd, kwamen te vervallen. Paragraaf 6 van de Regulations 1986 bepaalt dat, behoudens in bepaalde omstandigheden, een in aanmerking komend kind moet worden geacht zijn normale verblijfplaats bij zijn ouders te hebben. Indien een in aanmerking komend kind slechts bij één van zijn ouders verblijft, moet het ingevolge paragraaf 7 van de Regulations worden geacht zijn normale verblijfplaats bij die ouder, en niet bij enig ander persoon te hebben, mits die ouder, indien hij deel uitmaakt van een huishouden, daarvoor kiest.

Section 4 van de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 junctis de bepalingen van de Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1986 hebben tot gevolg, dat de aanvrager van een arbeidsongeschiktheidsuitkering — of dit nu een man of een vrouw is — die één of meer in aanmerking komende kinderen heeft, bovenop zijn uitkering recht heeft op de helft van het extra bedrag voor in aanmerking komende kinderen, tenzij zijn echtgenoot een volwassene ten laste is, in welk geval zijn uitkering wordt verhoogd met het volledige bedrag dat voor dergelijke kinderen verschuldigd is.

2.4. *Behoud van rechten*

Op 12 december 1986 stelde de Minister for Social Welfare de Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) Regulations 1986 [3] vast, die met betrekking tot arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in werking traden op 17 november 1986. Deze Regulations waren van toepassing op personen die vóór de inwerkingtreding van de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 en de krachtens die Act vastgestelde Regulations een verhoging van hun uitkering voor een volwassene ten laste ontvingen dan wel recht hadden op een dergelijke verhoging. Ingeval een persoon zijn recht op een verhoging voor een volwassene ten laste verloor op grond dat die volwassene recht had op of in het genot was van een pensioen, uitkering, bijstand of bijslag krachtens de delen 2 en 3 van de Social Welfare Consolidation Act 1981, had hij ingevolge de Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 voortaan recht op een verhoging van zijn uitkering of bijslag met een bedrag van 20 IRL per week.

Ingeval een persoon zijn recht op een verhoging voor een volwassene ten laste verloor op grond dat die volwassene als werknemer of zelfstandige meer dan 50 IRL per

2 — Statutory Instrument nr. 367 van 1986.

3 — Statutory Instrument nr. 422 van 1986.

week verdiende, had hij ingevolge de Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 voortaan recht op een verhoging van zijn uitkering of bijslag met een bedrag van 10 IRL per week. Daarnaast had deze persoon recht op een bedrag gelijk aan het verschil tussen de verhoging voor kinderen ten laste waarop hij krachtens de Social Welfare (nr. 2) Act 1985 aanspraak had, en de voor dergelijke kinderen bepaalde verhoging waarop hij zonder die Act recht zou hebben gehad.

De krachtens de bepalingen van de Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 verschuldigde verhogingen waren bedoeld als overgangsuitkeringen. Artikel 7 bepaalde, dat de krachtens de Regulations verschuldigde extra bedragen moesten worden betaald zolang het recht op de betrokken uitkering ononderbroken bleef bestaan, dan wel gedurende één jaar na de „relevant effective date" [de datum waarop de Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) Regulations 1986 met betrekking tot die bepaalde uitkering of bijslag van kracht werden].

Bij de Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) (Amendment) Regulations 1987 [4] werd de werking van de Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) Regulations 1986 verlengd. Artikel 3 van de Regulations 1987 bepaalde, dat de krachtens de Regulations 1986 verschuldigde extra bedragen moesten worden uitgekeerd zolang het recht op de betrokken uitkering ononderbroken bleef bestaan, of, in geval van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, tot 4 april 1988. Bij de Social Welfare (Preservation of Rights) (Amendment) Regulations 1988 [5] werd de werking van de Regulations 1986 wederom verlengd: de krachtens laatstgenoemde Regulations verschuldigde extra bedragen moesten worden uitgekeerd zolang het recht op de betrokken uitkering ononderbroken bleef bestaan, of, in geval van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, tot 25 juli 1988. Ingevolge de Regulations 1988 moest de arbeidsongeschiktheidsuitkering ook na 25 juli nog met een bepaald — zij het lager — bedrag worden verhoogd, en wel zolang het recht op de betrokken uitkering ononderbroken bleef bestaan, of, in geval van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, tot 2 januari 1989.

2.5. *Aanvraag en betaling*

Artikel 4 van de Social Welfare (Claims and Payments) Regulations van 1952 [6] (hierna: „Regulations 1952") bepaalt, dat iedere aanvraag om toekenning van een uitkering, of om verhoging van deze uitkering, bij de minister moet worden ingediend in de vorm die door hem alsdan en voor de betrokken soort uitkering is bepaald, of in iedere andere vorm die door de minister, gezien de omstandigheden van een bepaald geval of een categorie van gevallen, als voldoende kan worden beschouwd.

Artikel 5 van de Regulations 1952 luidt als volgt:

„5. Een ieder die een uitkeringsaanvraag indient, verschaft de certificaten, documenten, gegevens en bewijzen die naar het oor-

4 — Statutory Instrument nr. 351 van 1987.

5 — Statutory Instrument nr. 63 van 1988.

6 — Statutory Instrument nr. 374 van 1952.

deel van de minister dienstig zijn voor de beoordeling van de aanvraag, en begeeft zich desgevraagd naar het kantoor of de plaats die de minister aanwijst."

Het recht van bezwaar is geregeld in deel VIII van de Social Welfare (Consolidation) Act 1981. Uit Section 298 (1) van de Act van 1981 junctis de bepalingen van Statutory Instrument nr. 376 van 1952 volgt, dat het bezwaarschrift aan de minister van Social Welfare moet worden gericht binnen 21 dagen na de kennisgeving van het besluit aan de indiener, waarbij de mogelijkheid tot verlenging van deze termijn bestaat. Het bezwaar wordt vervolgens verwezen naar een „appeals officer". Section 299 biedt de mogelijkheid om tegen de beslissing van de appeals officer een tot rechtsvragen beperkt beroep in te stellen bij de High Court.

3. *Nationale regels inzake termijnen*

De Rules of the Superior Courts 1986, die de praktijk en de procesvoering bij de High Court en de Supreme Court regelen, bepalen in Order 84, Rule 21 (1):

„21 (1) 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."

Deze regel is van toepassing op alle verzoeken om rechterlijke toetsing, ongeacht de aard van het bestreden besluit. De Rules of the Superior Courts 1986 zijn van kracht geworden op 1 oktober 1986; voor deze datum werden de praktijk en de procesvoering voor de High Court en de Supreme Court beheerst door de Rules of the Superior Courts 1962, zoals gewijzigd. De Rules van 1962 bepaalden, dat de rechtsgeldigheid van beslissingen van lagere rechters of van andere rechtsprekende instanties kon worden betwist door middel van een verzoek om een „order of certiorari, prohibition or mandamus". De enige termijn die in genoemde Rules uitdrukkelijk was gesteld, betrof „certiorari"-verzoeken gericht tegen de beslissing van een lagere rechtbank; een dergelijk verzoek moest binnen zes maanden na de datum van de beslissing van deze rechtbank worden ingediend (zie Order 84, Rule 10, van de Rules of the Superior Courts 1962).

Overschrijding van termijnen bij het instellen van rechtsvorderingen is een van de aspecten van het gedrag van de verzoeker, die de rechter kan laten meewegen bij zijn beslissing, of hij een beslissing van een lagere rechter of van enige rechtsprekende instantie op grond van zijn discretionaire bevoegdheid ten gunste van verzoeker zal vernietigen of nietig verklaren. Rechter J. McCarthy sprak namens de meerderheid van de Supreme Court toen hij in de zaak the State (Furey)/the Minister for Defence[7] oordeelde, dat hij geen reden zag

„waarom een termijnoverschrijding, hoe omvangrijk ook, op zich een beletsel zou

7 — (1988) Irish Law Reports Monthly 89.

moeten zijn voor het toestaan van ‚certiorari', ingeval degene die dit vordert, kan aantonen dat hem door de overheid onrecht is aangedaan, bij voorbeeld doordat hij is veroordeeld door een daartoe niet bevoegde rechter, of dat de overheid hem anderszins tekort heeft gedaan, waardoor zijn leven blijvend wordt getekend of bedorven".

II — De feiten en de schriftelijke behandeling

1. *De feiten*

Verzoekster is gehuwd en ontvangt sinds 2 december 1983 een arbeidsongeschiktheidsuitkering krachtens de Ierse sociale-zekerheidswetgeving. Deze uitkering werd haar toegekend wegens haar geringe gezichtsvermogen. Van 2 december 1983 tot 18 mei 1986 ontving verzoekster een verlaagde uitkering, zoals in die tijd alle gehuwde vrouwen. Van 19 mei 1986 tot 16 november 1986 was het bedrag van haar arbeidsongeschiktheidsuitkering gelijk aan dat voor een man of vrouw zonder volwassene of een kind ten laste. Van 17 november 1986 tot juni 1988 kreeg verzoekster bovenop haar uitkering een extra bedrag voor drie kinderen ten laste, namelijk de helft van de normaal verschuldigde toeslag voor kinderen ten laste. In juni 1988 werd haar een invaliditeitspensioen met terugwerkende kracht tot 28 januari 1988 toegekend op basis van het standaardbedrag voor mannen en vrouwen, plus een verhoging voor drie kinderen ten laste; deze verhoging bedroeg wederom de helft van het volle bedrag van de toeslag voor kinderen ten laste. De toeslag voor het oudste kind verviel per 7 juli 1988, aangezien dit kind op die datum naar Engeland verhuisde.

De echtgenoot van verzoekster maakt deel uit van de Ierse strijdkrachten en hij heeft in de relevante periode geen sociale-zekerheidsuitkeringen ontvangen. De echtgenoot van verzoekster heeft ook geen uitkeringen krachtens de toepasselijke sociale-zekerheidswetgeving aangevraagd.

Verzoekster lijkt niet op de hoogte te zijn geweest van het bestaan van de richtlijn tot het moment waarop zij in een krant las over de inwerkingtreding van de Ierse wetgeving waardoor de richtlijn eindelijk werd geïmplementeerd. Na het arrest van het Hof van 24 maart 1987[8] is verzoekster een briefwisseling begonnen met de eerste van de twee verweerders, om te proberen voor toepassing van de richtlijn in aanmerking te komen. Zij schreef ook naar het parlementslid dat haar vertegenwoordigde, en naar het Europees Parlement. In antwoord op haar brieven wezen de Ierse autoriteiten er steeds op dat de High Court nog geen uitspraak had gedaan in de zaak McDermott en Cotter en dat, zolang in die zaak de kwestie van de betalingen met terugwerkende kracht tot 23 december 1984 niet was opgelost, in haar geval geen beslissing kon worden genomen.

In januari 1988 nam verzoekster contact op met een advocatenkantoor, dat zij opdroeg namens haar een procedure in te leiden, met als doel betaling van dezelfde uitkeringen als een man in dezelfde situatie als die waarin zij zich bevond. Op 22 juli 1988

8 — Zaak 286/85, McDermott en Cotter, Jurispr. 1987, blz. 1453.

werd aan de High Court verlof gevraagd tot het indienen van een verzoek om rechterlijke toetsing van de besluiten van de Ierse autoriteiten met betrekking tot de rechter van verzoekster op het gebied van de sociale zekerheid.

Bij beschikking van 22 juli 1988 verleende de High Court verzoekster verlof tot het indienen van een verzoek om rechterlijke toetsing onder de uitdrukkelijk bepaling, dat het verleende verlof geen afbreuk deed aan het recht van verweerders om in de loop van de procedure de vraag van de termijnoverschrijding op te werpen. Verweerders hebben inderdaad het argument aangevoerd, dat de vordering niet kon worden toegewezen wegens overschrijding door verzoekster van de termijn voor het instellen van een rechtsvordering.

2. *De aan het Hof gestelde vraag*

Bij beschikking van 22 juni 1990 heeft de High Court besloten de behandeling van de zaak te schorsen totdat het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag bij prejudiciële beslissing uitspraak zou hebben gedaan over de volgende vraag:

„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?"

3. *De procedure voor het Hof*

De beschikking van de High Court is op 12 juli 1990 ter griffie van het Hof ingeschreven. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door T. Emmott, vertegenwoor-

digd door M. Robinson, Senior Counsel, en G. Durcan, Barrister-at-law, gemachtigd 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, Treasury Solicitor, als gemachtigde, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Banks, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *Verzoekster* stelt, dat de reden waarom zij gedwongen is geweest een procedure te beginnen om het recht op gelijke behandeling veilig te stellen dat de richtlijn haar vanaf 23 december 1984 toekent, is gelegen in het feit dat verweerder niet heeft voldaan aan de verplichtingen die krachtens de richtlijn op hem rusten. Indien het verweerder werd toegestaan zich te beroepen op overschrijding van de termijn voor het inleiden van een dergelijke procedure, zou hem de mogelijkheid worden gegeven te profiteren van zijn eigen nalatigheid. Dit zou in strijd zijn met het beginsel dat het Hof in het arrest van 19 januari 1982[9] heeft geformuleerd.

Een andere reden waarom verweerder zich niet mag beroepen op termijnoverschrijding door verzoekster, is dat dit zou neerkomen op het niet toepassen van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Gedurende de periode van 23 december 1984 tot 18 november 1986 hebben alle gehuwde mannen een hogere uitkering genoten en ten aanzien van personen ten laste een gunstiger behandeling gekregen dan gehuwde vrouwen. Verweerder heeft gehuwde mannen deze behandeling gegeven zonder dat zij hiertoe een procedure hoefden te beginnen; verweerder wil nu bereiken, dat dezelfde behandeling slechts op gehuwde vrouwen wordt toegepast als zij onmiddellijk de nodige stappen hebben genomen om een dergelijke behandeling te krijgen. Als verweerder met succes een dergelijke stelling zou kunnen verdedigen, zou dit betekenen dat gehuwde vrouwen een moeilijk te vervullen voorwaarde vooraf wordt gesteld, namelijk dat zij, als zij gelijkheid van behandeling willen verkrijgen, onmiddellijk procedures moeten beginnen. Deze opvatting zou het verweerder en de Ierse staat mogelijk maken gehuwde vrouwen te discrimineren.

De beginselen die het Hof in het arrest van 2 februari 1988[10] heeft geformuleerd, zijn niet zonder meer op de feiten van de onderhavige zaak toepasbaar, aangezien zij zijn gebaseerd op de onderstelling, dat personen worden geacht hun wettelijke rechten te kennen, en dat het redelijk is van hen te verwachten dat zij de bepalingen van hun nationale wetgeving, die de handhaving van deze rechten ten doel hebben, in acht nemen. Richtlijn 79/7 betoogt evenwel de gelijke behandeling te verzekeren voor een bijzonder kwetsbare groep in de Gemeen-

9 — Zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53.

10 — Zaak 309/85, Barra, Jurispr. 1988, blz. 355.

schap, namelijk personen die sociale-zekerheidsuitkeringen en -bijslagen ontvangen. Al deze personen zijn, voor het ontvangen van informatie over hun rechten en het verkrijgen van de bedragen waar zij recht op hebben, in hoge mate aangewezen op de staat.

Het feit dat verweerder de bepalingen van de richtlijn niet voor de vereiste datum heeft uitgevoerd, heeft tot gevolg gehad niet alleen dat gehuwde vrouwen hun recht op een gelijke behandeling werd ontzegd, maar ook dat de werkelijke rechtssituatie inzake hun rechten voor hen verborgen werd gehouden. Verweerder heeft de bepalingen van artikel 5 van de richtlijn geschonden in die zin, dat een hele reeks van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die in strijd waren met het beginsel van een gelijke behandeling, na 23 december 1984 van kracht is gebleven. Doordat deze wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen na deze datum in stand zijn gebleven, zijn gehuwde vrouwen met betrekking tot hun werkelijke rechten misleid. Van bijzonder belang in deze zijn de bestuursrechtelijke bepalingen die in de betrokken periode van kracht waren, aangezien alle gegevens die verweerder over dit onderwerp verschaft, alleen aangeven hoe de rechtssituatie was volgens de nationale wetten en regels, die echter in strijd waren met het gemeenschapsrecht.

Onderzocht moet worden, hoe aanvaarding van een beroep op termijnoverschrijding door verweerder het nuttig effect van richtlijn 79/7 verzwakt of zou kunnen verzwakken. Verzoekster verwijst in dit opzicht naar de arresten van het Hof van 1 februari 1977 [11] en 9 maart 1978. [12] Vóór het eerdergenoemde arrest van 24 maart 1987 (McDermott en Cotter) waren een kleine 600 gehuwde vrouwen procedures tegen verweerder of tegen Ierland begonnen; dit is slechts een klein gedeelte van het totale aantal gehuwde vrouwen die verstoken zijn gebleven van hun recht op gelijke behandeling omdat de staat de richtlijn niet vanaf 23 december 1984 in werking heeft doen treden.

De potentiële gevolgen van aanvaarding van een beroep op termijnoverschrijding door verweerder zijn derhalve, dat de richtlijn gedurende een periode van bijna twee jaar na de datum waarop deze in werking had moeten treden, voor een groot aantal vrouwen zeer weinig of in het geheel geen effect zou hebben, wat onverenigbaar is met de dwingende werking van een richtlijn. Dit zou het geval zijn ondanks het feit dat de bedoeling van eerdergenoemde richtlijn was om in de sociale zekerheid vanaf 23 december 1984 „iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie" uit te sluiten. Een dergelijke situatie zou onrechtvaardig zijn, met name omdat Ierland, door niet-nakoming van de verplichting om de richtlijn binnen de gestelde termijn uit te voeren, een mogelijk omvangrijk financieel voordeel heeft genoten.

Het antwoord op de naar het Hof verwezen vraag moet dan ook bevestigend luiden, in die zin dat het in strijd is met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, dat de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat zich beroepen op nationale regels van procesrecht, met name op regels inzake termijnen, als verweer tegen een vordering van een gehuwde vrouw tot verkrijging van gelijkheid van behandeling op grond van richtlijn 79/7.

11 — Zaak 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Jurispr. 1977, blz. 113.

12 — Zaak 106/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629.

2. *Verweerders* stellen, dat verzoekster niet snel genoeg heeft gehandeld om de aanspraken die zij in de onderhavige zaak naar voren brengt, geldend te kunnen maken. Verzoekster was in het bijzonder gehouden aan de bepalingen van Order 84, Rule 21 van de Rules of the Superior Court; door deze bepalingen niet in acht te nemen, heeft zij verweerders benadeeld. Verweerder stelt dat uit de arresten van het Hof van 16 december 1976 [13], 27 maart 1980 [14], 9 november 1983 [15], 29 juni 1988 [16] en 9 november 1989 [17] blijkt, dat de terugbetaling van in strijd met het gemeenschapsrecht geheven belastingen en heffingen slechts kan worden gevorderd met inachtneming van de formele en materiële voorwaarden (waaronder ook de voorwaarden met betrekking tot de termijnen) die zijn gesteld in de verschillende nationale wetgevingen die op dit gebied van toepassing zijn. Verweerders menen dat, hoewel deze zaken hoofdzakelijk betrekking hadden op belastingen en heffingen, de daarin ontwikkelde beginselen een algemene strekking hebben en derhalve evenzeer van toepassing zijn op aanspraken als die welke in het onderhavige geval aan de orde zijn, als op verzoeken om terugbetaling van belastingen. De voorwaarden voor toepassing van nationale termijnen of andere nationale procesregels mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale rechtsvorderingen, en verweerder stelt, dat de in het onderhavige geval toepasselijke nationale wetgeving geen enkele discriminatie van die aard teweegbrengt en evenmin de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht toegekende rechten onmogelijk of praktisch onmogelijk maakt.

Verweerders wijzen erop, dat het Hof in het arrest van 16 december 1976 (Rewe, reeds aangehaald) op de tweede vraag heeft geantwoord, dat het feit dat het reeds schending van het Verdrag had vastgesteld, niet eraan in de weg stond dat een verzoeker het verstrijken van in het nationale recht gestelde beroepstermijn werd tegengeworpen.

Bijgevolg menen verweerders dat op de door de High Court gestelde vraag het volgende bevestigende antwoord moet worden gegeven:

„Bij gebreke van een gemeenschapsregeling met betrekking tot betwisting of terugvordering van sociale-zekerheidsuitkeringen, zoals in het geval van een gehuwde vrouw die zich beroept op artikel 4, lid 1 van richtlijn 79/7/EEG van de Raad, ten einde gelijkheid van behandeling te verkrijgen alsook een schadeloosstelling wegens discriminatie omdat de regels die van toepassing zijn op mannen die zich in dezelfde situatie bevinden, in haar geval niet zouden zijn toegepast, is het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en 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, en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht verzetten zich niet ertegen dat de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat zich tegen deze aanspraak verweren met een beroep op regels van nationaal procesrecht, inzonderheid op regels inzake termijnen, ten einde de schadeloosstelling te beperken of te weigeren, met dien verstande dat de op de vordering toepasselijke procesregels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen."

3. De *Nederlandse regering* betoogt, dat de rechtstreekse werking van een bepaling

13 — Zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989 en zaak 45/76, Comet, Jurispr. 1976, blz. 2043.

14 — Zaak 61/79, Denkavit, Jurispr. 1980, blz. 1205.

15 — Zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595.

16 — Zaak 240/87, Deville, Jurispr. 1988, blz. 3513.

17 — Zaak 386/87, Bessin en Salson, Jurispr. 1989, blz. 3551.

— in het onderhavige geval artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 — niet tot gevolg heeft, dat wanneer een nationaal voorschrift met deze bepaling onverenigbaar moet worden geacht, een belanghebbende aan artikel 4, lid 1, tegenover de eigen, nationale overheid een toereikende rechtsgrondslag kan ontlenen om voor het verleden, derhalve met terugwerkende kracht, een onbeperkt herstel van zijn aanspraken te eisen. Volgens de rechtspraak van het Hof namelijk kan, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, een zodanige vordering inzake het herstel van rechten over het verleden slechts worden ingesteld overeenkomstig de wettelijke regelingen van de betrokken Lid-Staat: zie het arrest van 19 december 1968.[18] Het eerdergenoemde arrest van 24 maart 1987 biedt geen aanknopingspunten voor een andersluidende opvatting.

De Nederlandse regering verwijst naar de rechtspraak van het Hof waarin, weliswaar in een andere context, wordt verduidelijkt dat de nationale voorschriften die de bevoegde rechter aanwijzen en de procesregels geven, niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen, en ook niet van dien aard mogen zijn dat zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten praktisch onmogelijk maken (zie de eerdergenoemde arresten van het Hof van 16 december 1976, Rewe en Comet; 9 november 1983, San Giorgio; 2 februari 1988, Barra, en 29 juni 1988, Delville, alle reeds aangehaald). Bovendien verbiedt het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand van ontwikkeling niet, dat aan een rechtzoekende het laten verlopen van — volgens het nationale recht geldende — redelijke beroepstermijnen wordt tegengeworpen. Dergelijke rechtsbeginselen, welke bij de toepassing van het nationale recht in het kader van vorderingen van particulieren met betrekking tot aanspraken uit het verleden in aanmerking genomen moeten worden, kunnen ook betekenis hebben in de onderhavige context, die de verstrekking van sociale-zekerheidsuitkeringen betreft welke in het verleden, in strijd met artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, ten onrechte niet zijn gedaan.

In deze is nog van belang, dat het Hof — opnieuw in een andere context, doch wel ten aanzien van een vergelijkbare vraagstelling — heeft vastgesteld, dat indien mocht blijken dat als gevolg van disparitei-ten tussen de nationale wettelijke regelingen de gelijkheid van behandeling tussen de belanghebbenden in de verschillende Lid-Staten in gevaar wordt gebracht, distorsies worden veroorzaakt of de werking van de gemeenschappelijke markt wordt geschaad, het de taak van de bevoegde gemeenschapsinstellingen is om de nodige voorschriften vast te stellen ten einde deze disparitei-ten te verhelpen (zie het arrest van 21 september 1983).[19]

Gezien het bovenstaande concludeert de Nederlandse regering ten aanzien van de gestelde vraag, dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht een particulier aan artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 als rechtstreeks werkende bepaling van gemeenschapsrecht geen toereikende rechtsgrondslag kan ontlenen om tegenover zijn nationale overheid voor het verleden een herstel van zijn aanspraken te eisen. De desbetreffende vordering dient te worden beoordeeld in het licht van het terzake toepasselijke nationale recht, tenzij de betrokken nationale bepalingen ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden, dan wel het de particulier in de praktijk onmogelijk maken de hem door het gemeenschapsrecht toegekende rechten uit te

18 — Zaak 13/68, Salgoil, Jurispr. 1968, blz. 631.

19 — Gevoegde zaken 205/82 tot en met 215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633.

oefenen. In het algemeen is zulks niet het geval bij de vaststelling van redelijke beroepstermijnen.

4. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* voert aan, dat de onderhavige prejudiciële vraag dezelfde is als die welke in de eerdergenoemde arresten van 16 december 1976 en 9 november 1983 werd behandeld, waarin het beginsel werd geformuleerd dat redelijke beroepstermijnen de uitoefening van door het gemeenschapsrecht verleende rechten niet onmogelijk maken. De nationale rechter dient zich ervan te vergewissen, dat de termijn in het betrokken geval voldoet aan de voorwaarde, dat deze op zich niet onredelijk is en zowel op een op het gemeenschapsrecht gebaseerd recht als op een op het nationaal recht gebaseerd recht van toepassing is.

De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt het Hof voor de gestelde vraag in die zin te beantwoorden, dat de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat het voor de nationale rechter laten verlopen van een beroepstermijn mogen tegenwerpen aan een rechtzoekende, mits de nationale regels van procesrecht niet ongunstiger zijn dan die voor vorderingen die op het nationale recht zijn gebaseerd, en zij de uitoefening van door het gemeenschapsrecht verleende rechten niet praktisch onmogelijk maken.

5. De *Commissie* merkt op, dat het enkele feit dat een Lid-Staat een met het gemeenschapsrecht strijdige wetgeving handhaaft en blijft toepassen, niet verhindert dat hij een beroep kan doen op een regel van procesrecht met betrekking tot beroepstermijnen. Het algemene beginsel luidt, dat een ieder wordt geacht de wet te kennen, waarbij in het onderhavige geval onder wet mede is te verstaan een communautaire richtlijn met rechtstreekse werking. Men zou weliswaar kunnen verdedigen, dat een uitzondering moet worden gemaakt voor uitkeringsgerechtigden op het vlak van de sociale zekerheid, omdat zij wat betreft de toegang tot juridische informatie in een bijzonder ongunstige positie verkeren, maar de Commissie aarzelt om een antwoord voor te stellen gebaseerd op het idee, dat voor bijzondere groepen uitzonderingen kunnen worden gemaakt. Het is niet zeker, dat een uitzondering moet worden toegestaan om de enkele reden dat bepaalde maatschappelijke groepen waarschijnlijk bijzonder weinig vertrouwd zijn met uitgesproken subtiele aspecten van het recht. Het feit dat Ierland zijn verplichting, de richtlijn binnen de gestelde termijn uit te voeren, niet is nagekomen, waardoor verzoekster is benadeeld, lijkt onvoldoende grond voor niet-ontvankelijkverklaring van het verweer betreffende het laten verlopen van termijnen door verzoekster bij het instellen van haar vordering.

Men zou kunnen stellen, dat het feit dat de Ierse autoriteiten de zaak van verzoekster hebben vertraagd door te kennen te geven dat de uitkomst van haar geval uitsluitend afhing van de oplossing in de eerdergenoemde zaak McDermott en Cotter, een omstandigheid is waarmee de nationale rechter rekening kan houden, wanneer hij de mogelijkheid van een verlenging van de periode van drie maanden overweegt. Als een persoon, die zich in de bijzonder kwetsbare positie van een uitkeringsgerechtigde bevindt, bij de staat een beroep doet op zijn rechten en hij er niet van op de hoogte is gesteld, dat de staat de betalingen wil beperken tot degenen die onverwijld een vordering indienen, dan kan in redelijkheid worden volgehouden, dat bij die persoon ten onrechte een gevoel van zekerheid is gewekt en dat men hem later geen termijnoverschrijding mag tegenwerpen. De Commissie geeft toe, dat deze overwegingen niet noodzakelijk van gemeenschapsrechtelijke aard

zijn; zij meent evenwel, dat de communautaire rechtsorde niet kan toelaten dat de mogelijkheid om rechtstreeks werkende rechten uit te oefenen, zelfs binnen de naar nationaal recht geldende termijnen, verder wordt beperkt door gedragingen van de nationale autoriteiten waardoor de potentiële begunstigden van die rechten worden afgehouden van een zo doeltreffend mogelijk gebruik van de nationale termijnen. Evenmin als de bepaling inzake termijnen zodanig mag zijn geformuleerd dat de uitoefening van door het gemeenschapsrecht verleende rechten praktisch onmogelijk wordt, mag ook een nationale autoriteit die zich op deze bepaling wil beroepen, zich niet zo gedragen dat het een verzoeker onnodig moeilijk wordt gemaakt aan de voorwaarden van die bepaling te voldoen.

De Commissie merkt op, dat de „ontmoedigende" briefwisseling pas twee en een half jaar na het ontstaan van het recht op gelijke behandeling is begonnen en dat men zeker kan aanvoeren, dat verzoekster op dat moment de termijn voor het instellen van een rechtsvordering reeds had overschreden; zij benadrukt evenwel, dat de nationale rechters de discretionaire bevoegdheid hebben om de termijn, die gewoonlijk drie maanden is, te verlengen indien de billijkheid dit vereist. De Commissie acht het goed mogelijk, dat de nationale rechter de termijn voor het instellen van een rechtsvordering verlengt tot het moment waarop belanghebbende kennis heeft genomen of redelijkerwijs kennis had kunnen nemen van het bestaan van zijn rechten. In het onderhavige geval zou dat betekenen, dat die termijn heel goed zou kunnen worden verlengd tot maart 1987. De Commissie is van mening, dat het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat de Ierse autoriteiten na deze datum een beroep doen op termijnoverschrijding.

De Commissie stelt voor, dat het Hof de vraag van de High Court als volgt beantwoordt:

„Het is in strijd met het nuttig effect van het gemeenschapsrecht, dat de autoriteiten van een Lid-Staat een beroep doen op een nationale bepaling inzake termijnen als verweer tegen een vordering die is gebaseerd op het gemeenschapsrecht, terwijl zij door hun eerdere gedrag te kennen hebben gegeven, dat inwilliging van die vordering niet afhing van de inachtneming van de bedoelde bepaling."

T. F. O'Higgins
rechter-rapporteur