2. Om te waarborgen dat de geleidelijke tenuitvoerlegging van het in artikel 1 van richtlijn nr. 79/7 neergelegde en in artikel 4 nader uitgewerkte beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid binnen de gehele Gemeenschap op harmonieuze wijze verloopt, moet artikel 3, lid 1, van de richtlijn 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. Een in een Lid-Staat voorziene uitkering die wordt betaald aan een persoon die een gehandicapte verzorgt, is dan ook een uitkering die wordt toegekend krachtens een wettelijke regeling ter bescherming tegen het risico van invaliditeit, waarop richtlijn nr. 79/7 van toepassing is ingevolge artikel 3, lid 1, sub a, daarvan.

3. Er is sprake van een bij artikel 4, lid 1, van richtlijn nr. 79/7 verboden discriminatie op grond van geslacht, wanneer een wettelijke bepaling voorschrijft dat een uitkering die wordt toegekend krachtens een van de in artikel 3, lid 1, van die richtlijn bedoelde wettelijke regelingen, niet wordt uitbetaald aan de gehuwde vrouw die met haar echtgenoot samenwoont of door deze wordt onderhouden, terwijl die uitkering onder gelijke omstandigheden wel aan de gehuwde man wordt toegekend.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. F. MANCINI
van 22 april 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In het kader van een procedure tussen mevr. Jacqueline Drake en de Chief Adjudication Officer vraagt de Chief Social Security Commissioner van het Verenigd Koninkrijk het Hof om uitlegging van twee bepalingen van richtlijn nr. 79/7 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). De verwijzende rechter wil met name weten: a) of een uitkering als de Britse toelage voor de verzorging van een gehandicapte behoort tot de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen invaliditeit, waarop de richtlijn van toepassing is; b) of het feit dat de gehuwde, met haar echtgenoot samenwonende vrouw deze uitkering niet geniet, een met deze richtlijn onverenigbare discriminatie op grond van geslacht vormt.

2. Jacqueline Drake is gehuwd, woont samen met haar echtgenoot en was tot medio 1984 in loondienst werkzaam in verschillende volledige en deeltijdbanen. In juni van dat jaar trok haar moeder — een ernstig gehandicapte vrouw die uit dien hoofde aanspraak had op een toelage voor hulp aan huis, als bedoeld in section 35 van de Social Security Act (Invalid Care Allowance Regulation) 1975 — bij haar in. Verzoekster gaf haar toenmalige baan op om haar moeder te kunnen verzorgen.

* Vertaald uit het Italiaans.

Op 5 februari 1985 vroeg Drake een toelage aan voor de verzorging van een gehandicapte, als bedoeld in section 37 van voornoemde wet. De Adjudication Officer verklaarde, dat gehuwde, met hun echtgenoot samenwonende vrouwen op grond van lid 3, sub a, (i), van deze bepaling niet voor deze uitkering in aanmerking kwamen; om de procedure te versnellen, verwees hij de zaak echter naar het Social Security Appeal Tribunal. Dit besliste bij uitspraak van 1 maart 1985, dat voornoemde bepaling een bij richtlijn nr. 79/7 verboden discriminatie op grond van geslacht vormde. Van deze uitspraak kwam de Chief Adjudication Officer in beroep bij de Chief Social Security Commissioner, die bij beschikking van 15 mei 1985 de behandeling van de zaak schorste en het Hof op grond van artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen voorlegde:

„1) Indien een Lid-Staat voorziet in een uitkering die (mits aan bepaalde voorwaarden inzake woonplaats en enige andere voorwaarden is voldaan) moet worden toegekend aan een persoon die geen betaalde baan heeft en zich regelmatig en in belangrijke mate belast met de verzorging van een persoon die als ernstig gehandicapte recht heeft op een toelage, zulks op grond dat deze laatste op een nader bepaalde wijze verzorging of toezicht behoeft (en mits deze persoon aan bepaalde voorwaarden inzake woonplaats en enige andere voorwaarden voldoet), is dan de aan eerstbedoelde persoon toe te kennen uitkering een uitkering krachtens een wettelijke regeling die bescherming biedt tegen invaliditeit, waarop artikel 3, lid 1, sub a, van richtlijn nr. 79/7/EEG van toepassing is ?

2) Zo ja, is de omstandigheid dat een gehuwde vrouw geen recht heeft op die uitkering indien zij samenwoont met haar echtgenoot of deze boven een bepaald niveau bijdraagt in de kosten van haar levensonderhoud, een met artikel 4, lid 1, van deze richtlijn strijdige discriminatie, wanneer een overeenkomstige voorwaarde niet voor gehuwde mannen geldt ?"

Volgens de verwijzingsbeschikking is enkel de strekking van section 37, lid 3, sub a, (i), van de Social Security Act in het hoofdgeding omstreden. Dat verzoekster voldoet aan de overige wettelijke voorwaarden voor toekenning van een toelage voor de verzorging van een gehandicapte, staat tussen partijen vast.

3. Tot beter begrip van de vragen is het nuttig om een overzicht te geven van het Britse stelsel van invaliditeitsuitkeringen en van de relevante gemeenschapsregeling. Het eerstgenoemde is neergelegd in de Social Security Act 1975. Volgens section 37 daarvan heeft „een persoon recht op een toelage voor de verzorging van een gehandicapte voor iedere dag waarop hij een ernstig gehandicapte verzorgt, indien a) hij deze persoon regelmatig en in belangrijke mate verzorgt; b) hij geen betaalde arbeid verricht; c) de ernstig gehandicapte behoort tot de kring van familieleden of andere personen die de wet noemt".

Voor de toepassing van deze bepaling wordt in section 37, lid 2, een „ernstig gehandicapte" gedefinieerd als een persoon die aanspraak heeft op een toelage voor hulp aan huis of op enige andere toelage met eenzelfde doel. Deze toelage wordt uitgekeerd indien de gehandicapte verzorging of toezicht behoeft in de mate als in de wet voorzien (section 35). Ingevolge section 37, lid 3, wordt de toelage voor de verzorging van een gehandicapte niet toegekend aan a) personen die jonger zijn dan zestien jaar of volledig onderwijs genieten; b) gehuwde vrouwen die met hun echtgenoot samenwonen of van deze een wekelijkse onderhoudsbijdrage ontvangen waarvan het bedrag niet lager is dan het wekelijks bedrag van de

toelage; c) vrouwen die in concubinaat leven.

Voor de onderhavige uitkering wordt geen premie betaald en zij wordt rechtstreeks betaald aan de degene die de verzorging van de gehandicapte op zich neemt.

De gemeenschapsregeling is neergelegd in de reeds genoemde richtlijn nr. 79/7, die beoogt het in artikel 119 EEG-Verdrag neergelegde beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen uit te breiden tot het terrein van de sociale zekerheid. Deze uitbreiding wordt gezien als een geleidelijk proces. Ik wil hier slechts in herinnering brengen, dat de gelijkheid in een eerste stadium dient te worden verwezenlijkt in de wettelijke regelingen die bescherming beogen te bieden tegen de „klassieke" risico's (ziekte, invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen, beroepsziekten en werkloosheid), en in de sociale-bijstandsregelingen voor zover deze eerstgenoemde regelingen beogen aan te vullen of te vervangen, terwijl de bepalingen inzake prestaties aan nagelaten betrekkingen en gezinsbijslagen en beroepsregelingen in een later stadium aan dit beginsel moeten worden aangepast.

De Lid-Staten zijn echter bevoegd om een aantal voordelen van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten. Van deze noem ik de voordelen die op het gebied van de ouderdomsverzekering zijn toegekend aan hen die kinderen hebben opgevoed, het verlenen van rechten op prestaties inzake ouderdom of invaliditeit uit hoofde van de afgeleide rechten van de echtgenote en de toekenning van verhogingen van prestaties op lange termijn inzake invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen of beroepsziekten voor de ten laste komende echtgenote.

De draagwijdte van het beginsel van gelijke behandeling wordt vervolgens in artikel 4 omschreven. Het beginsel 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 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; de voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de prestaties.

4. Zoals ik reeds opmerkte, wenst de rechter met de eerste prejudiciële vraag te vernemen of een uitkering als de Britse toelage voor de verzorging van een gehandicapte valt onder de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen invaliditeit, waarvoor artikel 3, lid 1, sub a, van richtlijn nr. 79/7 geldt. De Chief Adjudication Officer pleit voor een ontkennende beantwoording terwijl de Commissie van de Europese Gemeenschapppen en uiteraard Drake zich voor een bevestigende beantwoording uitspreken.

Tot schraging van zijn standpunt voert de Chief Adjudication Officer argumenten aan, ontleend aan de letter en het doel van de bepalingen. Eerstgenoemde zijn snel samen te vatten. De richtlijn is ingevolge artikel 3, lid 1, sub a, van toepassing op „de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen [het risico van] invaliditeit". Volgens de Chief Adjudication Officer moet men dit opvatten als bescherming tegen de *eigen* risico's en niet ook tegen risico's van derden. Dit zou kunnen worden afgeleid uit de bepaling die de personele werkingssfeer van de richtlijn omschrijft. Volgens artikel 2 is de richtlijn immers van toepassing op werknemers wier arbeid is onderbroken door ziekte, ongeval of onvrijwillige werkloosheid en op gepensioneerde of invalide werknemers. Zij zou dus enkel doelen op perso-

nen die *rechtstreeks* door een schadebrengend feit worden getroffen; prestaties ten behoeve van andere personen zouden van de werkingssfeer zijn uitgesloten.

Eveneens uit artikel 2 en uit de considerans zou voorts duidelijk blijken, dat de prestaties waarop de richtlijn betrekking heeft, alle verband houden met arbeid. De betrokken uitkering zou hiertoe niet behoren, nu zij bestemd is voor personen die niet werken en dus niet tot de beroepsbevolking behoren. Evenmin kan men zeggen, zo vervolgt de Chief Adjudication Officer, dat zij het invaliditeitspensioen aanvult of vervangt. Haar enige doel is immers om een uitkering te verschaffen aan een persoon die een ernstig gehandicapte verzorgt.

Ten slotte voert de Chief Adjudication Officer nog een teleologisch argument aan, namelijk dat de richtlijn bepaald geen allesomvattende regeling is voor de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid, maar slechts een eerste stap op de weg naar de gelijkstelling van mannen en vrouwen; dit zou verklaren waarom toelagen als de litigieuze aan de werkingssfeer van de richtlijn zijn onttrokken.

5. Deze opvatting kan niet worden gedeeld. Mijns inziens pleiten veel sterkere argumenten voor de opneming van de onderhavige uitkering onder de sociale-zekerheidsregelingen die de richtlijnen direct aan het beginsel van gelijke behandeling wil onderwerpen, en meer in het bijzonder onder de algemene invaliditeitsregeling.

Invaliditeit is, zoals bekend, de medisch-economische toestand waarin de beschermde persoon zich bevindt ten gevolge van een afgenomen arbeidscapaciteit die zijn weerslag heeft op zijn verdiencapaciteit. Soms is deze zo ernstig, dat de gehandicapte in het dagelijks leven hulp van anderen behoeft. In een dergelijk geval kennen de sociale-zekerheidsregelingen van de Lid-Staten de gehandicapte meestal een bijzondere uitkering toe of verhogen zij de hoofduitkering ter gehele of gedeeltelijke compensatie van de met deze hulp gemoeide kosten. Het Britse stelsel is anders. De twee uitkeringen waarin dit voorziet, zijn voor verschillende personen bestemd, te weten de gehandicapte en degene die hem verzorging en bijstand verleent.

Laat ons tegen deze achtergrond artikel 3, lid 1, herlezen. Volgens deze bepaling is richtlijn nr. 79/7 van toepassing op „de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen de volgende eventualiteiten... invaliditeit" (sub a) en op „de sociale-bijstandsregelingen, voor zover deze een aanvulling vormen op... [de invaliditeitsregeling]" (sub b). In deze bepaling moet zonder enige twijfel het accent worden gelegd op twee punten: het gebruik van het woord „regelingen" door de gemeenschapswetgever (terwijl hij de engere begrippen „uitkering", „voordelen" of „rechten" gebruikt wanneer hij bepaalde maatregelen wil uitsluiten) en het feit dat de sociale-bijstandsregelingen uitdrukkelijk worden genoemd. Mijns inziens volgt hieruit, dat de richtlijn geldt voor een stelsel dat een consequente en volledige bescherming biedt tegen het risico van invaliditeit en dat dus *alle* uitkeringen omvat waarin de betrokken nationale regeling voorziet, ongeacht hoe zij daarin worden omschreven en geregeld.

Alle uitkeringen — dus ook die welke, gelijk de onderhavige toelage, worden toegekend aan een niet-gehandicapte. Er zijn op zijn minst twee redenen waarom deze toelage niet wegens deze toekenningsmodaliteit buiten de invaliditeitsregeling valt. De eerste is, dat de toelage logisch afhangt van het bestaan van een invaliditeit in zoverre als het bestaan van een door regeling beschermde gehandicapte een conditio sine qua non is voor de toekenning ervan, zoals

de Chief Adjudication Officer tijdens de mondelinge behandeling heeft toegegeven. De tweede is de duidelijke economische samenhang van deze prestatie met die welke de gehandicapte geniet: de gehandicapte profiteert namelijk van het feit dat degene die hem helpt, een toelage ontvangt. Ook al verschilt het systeem in het Verenigd Koninkrijk (toelage voor de helper) van dat in de andere Lid-Staten (verhoging van de uitkering aan de gehandicapte), de beoogde resultaten komen in grote lijnen overeen (zie in die zin het Interimrapport van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de toepassing van richtlijn 79/7, doc. COM(83) 793 def., 6.1.1984).

Opgemerkt kan nog worden, dat de nuttige werking van de richtlijn ernstig zou worden aangetast indien de grenzen van haar werkingssfeer zouden afhangen van de wijze van toekenning van een uitkering. Het is immers duidelijk, dat wanneer deze mogelijkheid wordt opengelaten, een Lid-Staat reeds door middel van enkele formele wijzigingen een groot aantal sectoren van de sociale zekerheid zou kunnen onttrekken aan de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling.

Het argument van de Chief Adjudication Officer betreffende de geleidelijkheid waarmee het beginsel moet worden verwezenlijkt, doet hieraan niet af: zoals wij hierboven sub 3 hebben gezien, behoort de onderhavige uitkering niet tot de regelingen (beroepsregelingen etc.) die pas in een later stadium ermee in overeenstemming moeten worden gebracht. Al even zwak is het argument, dat de richtlijn uitsluitend geldt voor personen die tot de beroepsbevolking behoren, en dat een toelage aan een niet-werknemer daarom moet worden geacht erbuiten te vallen. Het lijkt mij duidelijk, dat in een geval als het onderhavige de gehandicapte werknemers de doelgroep vormen op wie het beginsel van gelijke behandeling moet worden toegepast. Het is op grond van de koppeling tussen de hoofduitkering, waar zij aanspraak op hebben, en de uitkering die wordt betaald aan de persoon die hen helpt, maar die is bedoeld om hun een indirect voordeel te verschaffen, dat ook de voorwaarden op grond waarvan de tweede uitkering wordt betaald, voor mannen en vrouwen gelijk moeten zijn.

6. Met de tweede vraag wenst de Chief Social Security Commissioner te vernemen of het feit dat een uitkering als de onderhavige toelage niet wordt toegekend aan de gehuwde, met haar echtgenoot samenwonende vrouw, een met richtlijn nr. 79/7 onverenigbare discriminatie op grond van geslacht vormt.

Deze vraag kan niet anders dan bevestigend worden beantwoord. Zoals de Chief Adjudication Officer zelf heeft erkend, worden bepaalde groepen vrouwen (de gehuwde vrouwen die met hun echtgenoot samenwonen, en degenen die in concubinaat leven) benadeeld door de regeling van deze uitkering, doordat zij ze niet kunnen krijgen. Ook zijn er geen redenen aanwezig — of aangevoerd — die de hieruit voortvloeiende discriminerende behandeling zouden kunnen rechtvaardigen.

7. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, op de vragen, gesteld door de Chief Social Security Commissioner bij beschikking van 15 mei 1985 in de procedure in beroep tussen de Chief Adjudication Officer en Jacqueline Drake, te antwoorden als volgt:

„1) Een uitkering die wordt gedaan aan een persoon die geen betaalde werkzaamheden verricht, maar die zich voortdurend bezighoudt met de verzorging van

een persoon die recht heeft op een sociale-zekerheidsuitkering omdat hij in verband met een ernstige handicap voortdurend toezicht behoeft, maakt ofwel deel uit van de regeling die bescherming biedt tegen het risico van invaliditeit, als bedoeld in artikel 3, lid 1, sub a, van richtlijn nr. 79/7, ofwel kan zij worden gerekend tot de sociale-bijstandsregelingen die een aanvulling vormen op die regeling.

2) De omstandigheid dat bepaalde categorieën vrouwen (gehuwde vrouwen die met hun echtgenoot samenwonen of waarvan de echtgenoot in bepaalde mate bijdraagt in de kosten van hun levensonderhoud, en vrouwen die in concubinaat leven) van deze uitkering zijn uitgesloten, vormt een bij artikel 4, lid 1, van die richtlijn verboden discriminatie op grond van geslacht voor zover gehuwde of in concubinaat levende mannen hiervan niet gelijkelijk zijn uitgesloten."