FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 2. juli 1986 *

Høje Domstol.

1. Under en tvist mellem Federatie Nederlandse Vakbeweging (herefter benævnt »FNV«) og den nederlandske stat har Gerechtshof, Haag, anmodet om en fortolkning af artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7 af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EFT 1979, L 6, s. 24). Det centrale spørgsmål i hovedsagen er, om en bestemmelse i den nederlandske ordning om bistand til arbejdsløse, hvorefter gifte kvinder, der ikke er familieforsørgere, ikke har ret til arbejdsløshedsydelser, er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Den nationale ret ønsker navnlig oplyst, om princippet om ligebehandling har direkte virkning, når henses til indholdet af den bestemmelse, hvorved det er indført, samt til, at Nederlandene ikke har gennemført direktivet inden for den frist, der er indrømmet medlemsstaterne (22. december 1984).

Lad mig først ganske kort gennemgå den nederlandske lovgivning om ydelser ved arbejdsløshed. Ordningen er indeholdt i tre forskellige love. »Werkloosheidswet« (herefter benævnt »WW«) eller lov om arbejdsløshed, der har været i kraft siden den 1. juli 1952, bygger på en bidragsordning, og den arbejdsløse modtager i de første seks måneder, hvor han er arbejdsløs, en ydelse beregnet på grundlag af hans senest udbetalte løn. Efter disse seks måneders forløb finder »Wet Werkloosheidsvoorziening« (herefter benævnt »WWV«) eller lov om bistand til arbejdsløse, som har været i kraft siden den 1. januar 1965 [Stb., *lovtidende,* 485], og som finansieres af statskassen, anvendelse: i medfør heraf har arbejdstagere i to år ret til en ydelse, der ligeledes er fastsat i forhold til den senest udbetalte løn. Endelig er der »Algemene Bijstandswet« (herefter benævnt »ABW«) eller lov om social bistand, som trådte i kraft den 1. januar 1965; de ydelser, der udbetales i henhold hertil, afholdes også over statsbudgettet. Loven vedrører den arbejdsløse, der ikke har ret til ydelser i henhold til de førstnævnte to love, og giver ham ret til en ydelse, hvis størrelse udelukkende fastsættes på grundlag af hans families behov.

Den omtvistede bestemmelse er artikel 13, stk. 1, litra l), i WWV, hvori det hedder: »den arbejdstager, der er gift kvinde, og som ikke ifølge bestemmelser, der fastsættes af ministeren efter høring af det centrale udvalg, anses for forsørger, og som heller ikke lever varigt adskilt fra sin ægtefælle, har ingen ret til ydelse«. Bestemmelsen må ses i lyset af ovennævnte direktiv 79/7, navnlig dets artikler 4, stk. 1, samt 5 og 8. I henhold til artikel 4, stk. 1, indebærer princippet om ligebehandling, »at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på

* Oversat fra italiensk.

grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling...«. Ifølge artikel 5 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger »til ophævelse af... bestemmelser, som er i modstrid med princippet om ligebehandling«. Artikel 8 bestemmer, at medlemsstaterne har en frist på seks år fra direktivets meddelelse (23. december 1978) til at iværksætte de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme det.

2. Som det fremgår af forelæggelsesdommen, var det oprindeligt den nederlandske regerings hensigt, at direktivet skulle gennemføres samtidig med en sammenlægning af WW og WWV som led i en omfattende reform af den sociale sikringsordning. Herved skulle den forskelsbehandling, som artikel 13 medfører, ophæves, idet artiklens ordlyd skulle udvides til også at omfatte gifte mænd, der ikke er familieforsørgere (jfr. de skriftlige forespørgsler nr. 508/84 og 715/84 fra Ien van den Heuvel til Kommissionen, EFT 1984, C 256, s. 30, og 1985, C 4, s. 6).

Det viste sig imidlertid hurtigt umuligt at gennemføre reformen inden for den frist på seks år, der var fastsat i direktivet. Regeringen fremsatte derfor et lovforslag, som indeholdt forskellige overgangsbestemmelser, bl. a. netop en udvidelse af artikel 13 som ovenfor angivet; men den 13. december 1984 blev forslaget forkastet af andetkammeret ved Staaten-Generaal. Fem dage efter meddelte statssekretæren i arbejds- og socialministeriet formanden for andetkammeret, at regeringen påtænkte at fremsætte et nyt lovforslag, som skulle tillægges tilbagevirkende gyldighed til den 23. december 1984, således at direktivet blev gennemført inden for fristen. Parlamentet blev anmodet om at vedtage det inden den 1. marts 1985 (forslag nr. 18849, fremsat den 6. februar 1985).

Den 21. december 1984 (dvs. to dage inden udløbet af den i direktivet fastsatte frist) tilstillede samme statssekretær imidlertid de kommunale myndigheder et cirkulære, hvori det understregedes, at indtil den fornødne lovgivning var gennemført, skulle bestemmelserne i WWV og derfor også artikel 13 fortsat finde anvendelse. Herefter indstævnede FNV, som efter sine vedtægter beskytter arbejdstagere og deres familier, den nederlandske stat for præsidenten for Arrondissementsrechtbank, Haag, i en sag om foreløbige forholdsregler, og nedlagde herunder påstand om, at staten tilpligtedes at sætte betingelsen om forsørgerprincippet i den omtvistede bestemmelse ud af kraft eller i det mindste undlade at anvende det, indtil den påtænkte lovændring var trådt i kraft. Ved dom af 17. januar 1985 tog præsidenten påstanden til følge, og pålagde således staten at ændre artikel 13 inden den 1. marts 1985. Både staten og FNV har appelleret dommen.

Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesdommen, at parterne i hovedsagen er enige om, at bestemmelsen er uforenelig med det princip om ligebehandling, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1. Under appelsagen har FNV desuden gjort gældende, at staten har handlet retsstridigt, idet den har opretholdt artikel 13 efter den 23. december 1984 eller afvist at undlade at anvende den, og endog pålagt de kommunale myndigheder fortsat at anvende den. Ifølge FNV indebærer den omstændighed, at artikel 4 har direkte virkning, at ovennævnte nationale lovbestemmelse ikke har retsvirkning efter det pågældende tidspunkt.

Gerechtshof (tredje afdeling), Haag, var af den opfattelse, at direktivets rækkevidde ikke er klar og udsatte derfor ved dom af 13. marts 1985 sagen, idet den i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagde Domstolen tre præjudicielle spørgsmål, som jeg for klarhedens skyld vil formulere på følgende måde:

1) Har artikel 4 i direktiv 79/7/EØF haft direkte virkning siden den 23. december 1984, og har dette til følge, at artikel 13, stk. 1, litra l), i den nederlandske »Wet Werkloosheidsvoorziening« fra denne dato ikke længere kan finde anvendelse, og at de i denne bestemmelse omhandlede gifte kvinder fra denne dato har erhvervet ret til en ydelse?

2) Er det herved af betydning, om staten, bortset fra muligheden for uden videre at ophæve den i afsnit I nævnte bestemmelse, havde alternative muligheder for at efterkomme direktivet som f. eks. i sammenhæng med ophævelsen af den nævnte bestemmelse med henblik på finansiering af følgerne af denne ophævelse at skærpe betingelserne for retten til ydelse og begrænse retten til ydelse for arbejdsløse under 35 år?

3) Er det herved af betydning, at en overgangsbestemmelse er nødvendig i forbindelse med ophævelsen af denne bestemmelse, og at der herved må gøres et valg blandt flere muligheder?

Lad mig desuden nævne, at det nederlandske parlament den 24. april 1985 vedtog en ændring af WWV (Stb. 230). Herved ophævedes artikel 13, stk. 1, litra l), med tilbagevirkende gyldighed fra den 23. december 1984, ligesom den nye lov for at sikre den budgetmæssige dækning indeholder en overgangsbestemmelse, hvorefter den maksimale ydelsesperiode nedsættes for arbejdsløse, der endnu ikke er fyldt 35 år. I loven er det desuden bestemt, at artikel 13 fortsat omfatter arbejdstagere, hvis arbejdsløshedsperiode begyndte inden den 23. december 1984, medmindre disse på det tidspunkt modtog ydelser i henhold til WW eller ydelser i henhold til en ordning, der — så vidt jeg kan se — omfatter personer, som er i et ansættelsesforhold, men som anses for at være uden beskæftigelse i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a) og b) i WW.

Jeg skal endelig nævne, at der under sagen er indgivet skriftlige indlæg af parterne i hovedsagen, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og kongeriget Storbritannien og Nordirland.

3. Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om artikel 4 i direktiv 79/7 har haft direkte virkning siden udløbet af den frist, medlemsstaterne havde til at efterkomme det. FNV, Kommissionen og Det forenede Kongerige har anført, at spørgsmålet må besvares bekræftende, mens Nederlandene er af den modsatte opfattelse. Lad mig med det samme sige, at jeg er enig med de tre førstnævnte. Den nederlandske regerings argument om, at medlemsstaterne har en skønsbeføjelse med hensyn til, hvorledes de vil gennemføre princippet om ligebehandling, er bestemt ikke begrundet.

Problemerne i forbindelse med direktivers gyldighed i almindelighed, og i særdeleshed muligheden for, at de har direkte virkning, er så velkendte, at jeg ikke behøver behandle dem indgående. Jeg skal derfor blot nævne, at i henhold til Domstolens faste praksis er det uforeneligt med den bindende virkning, som traktatens artikel 189 tillægger direktiver, principielt at udelukke, at de forpligtelser, som direktiver pålægger, kan påberåbes af de berørte personer. Navnlig i de tilfælde, hvor Rådet eller Kommissionen har pålagt medlemsstaterne en forpligtelse til en bestemt handlemåde, vil direktivets til-

sigtede virkning blive afsvækket, såfremt de retsundergivne ikke kan støtte ret herpå, og såfremt de nationale domstole var afskåret fra at tage det i betragtning som »en del af fællesskabsretten«.

Følgelig kan en medlemsstat, som ikke inden for den fastsatte frist har truffet de i direktivet krævede gennemførelsesforanstaltninger, ikke over for private gøre gældende, at den ikke selv har opfyldt de forpligtelser, som direktivet pålægger. Private kan således støtte ret på direktivbestemmelser, som ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom de over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten (domme af 6. oktober 1970, sag 9/70, Grad, Sml. s. 157; af 4. december 1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1349; af 1. februar 1977, sag 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Sml. s. 128; af 5. april 1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629; af 19. januar 1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53 og senest af 26. februar 1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723).

Når dette er sagt, må det undersøges, om artikel 4, stk. 1, isoleret betragtet opfylder de krav, jeg netop har nævnt, nemlig om den er ubetinget og tilstrækkelig præcis. Som bekendt hedder det i bestemmelsen, at »princippet om ligebehandling indebærer, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, især for så vidt angår: anvendelsesområdet for ordningerne [om social sikring] samt betingelserne for adgang til disse, ... beregningen af ydelserne, herunder ægtefælle- eller forsørgertillæg, og betingelserne for varigheden og bevarelsen af retten til ydelserne . . .«.

Kommissionen har anført, at hvis man vurderer det således fastsatte forbud i lyset af den resultatforpligtelse, der findes i samme direktivs artikler 1 og 8, stk. 1, vil det være umuligt ikke at anse det for *klart, fuldstændigt* og *præcist.* Sammenholdes det dernæst — som anført af FNV — med artikel 5, hvorefter medlemsstaterne skal »ophæve« de bestemmelser, som er i modstrid med princippet om ligebehandling, forekommer det åbenbart, at bestemmelsen er *ubetinget,* og at medlemsstaterne derfor ikke har noget skøn for så vidt angår det resultat, der tilsigtes nået ved direktivet.

Jeg har allerede nævnt, at det kun er den nederlandske regering, der er uenig i den argumentation. Efter denne regerings opfattelse har artikel 4 ikke direkte virkning, idet den ikke indeholder nærmere regler om, hvorledes medlemsstaterne skal gennemføre princippet om ligebehandling; f. eks. kan den omtvistede bestemmelse, som grangiveligt er udtryk for forskelsbehandling, ændres på mindst fire forskellige måder, som alle må antages at være en gennemførelse af det lighedsprincip, der kræves gennemført ved direktivet. En sådan række af muligheder viser ifølge regeringen, hvor stor medlemsstaternes skønsbeføjelse er.

Herved sammenblander regeringen imidlertid spørgsmålet om direkte virkning med spørgsmålet om det skøn, en stat har ved gennemførelsen af direktivet. Som nævnt kan klare og ubetingede forskrifter i et direktiv gå forud for modstridende nationale bestemmelser og hindre eller begrænse deres

anvendelse. Dette betyder imidlertid ikke, at en sådan løsning er obligatorisk. Således kan den stat, som finder et direktiv for byrdefuldt, ændre sin lovgivning ved at fastsætte andre regler, blot disse er i overensstemmelse med det resultat, der kræves nået efter den fællesskabsretlige bestemmelse. Lovgives der på en sådan måde, opfylder staten netop blot omhyggeligt den forpligtelse, den er pålagt.

I særdeleshed må det udelukkes, at de »økonomiske problemer«, som en ophævelse af artikel 13, stk. 1, litra l), i WWV ifølge den hollandske regering vil medføre, kan have betydning for den direkte virkning af artikel 4. I forbindelse med et tilsvarende argument fremhævede Domstolen, at sådanne »vanskeligheder... er en følge af, at medlemsstaten ikke har overholdt den frist, som er fastsat for gennemførelse af det pågældende direktiv. Følgerne af dette må bæres af forvaltningen og kan ikke overvæltes på de afgiftspligtige personer, som støtter ret på en præcis forpligtelse, der i henhold til fællesskabsretten har påhvilet staten siden...« (ovennævnte dom i Becker-sagen, præmis 47).

Den slutning, der må drages på grundlag af ovennævnte bemærkninger, er nærliggende. Med virkning fra den 23. december 1984 har de kvinder, der har været udsat for forskelsbehandling efter den nationale ordning, kunnet modsætte sig, at ordningen finder anvendelse; de kan således kræve arbejdsløshedsydelser på de betingelser, der er fastsat for gifte mænd, og under alle omstændigheder uden hensyntagen til betingelsen om forsørgerstatus.

4. Med det andet og det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om en medlemsstat ved tilpasningen af sit eget retssystem til direktivets principper kan anvende andre muligheder end uden videre at ophæve den modstridende nationale bestemmelse, og navnlig, om en overgangsordning er nødvendig. Jeg må erkende, at jeg overhovedet ikke er i tvivl om, at Domstolen ikke kan tage stilling til spørgsmålene: da det nemlig er udelukket, at Domstolen er kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt en national retsregel er forenelig med fællesskabsretten (jfr. dom af 21. marts 1972, sag 82/71, anklagemyndigheden mod SAIL, Sml. s. 43, præmis 3), kan den efter min opfattelse åbenbart heller ikke træffe afgørelse med hensyn til teoretiske spørgsmål i forbindelse med gennemførelse af direktivet.

Jeg vil dog indrømme, at den nationale dommer ønsker en fortolkning af fællesskabsretten og navnlig har anmodet Domstolen om at fastlægge direktivers rækkevidde; ved besvarelsen heraf er det tilstrækkeligt at henvise til dommen i Becker-sagen, hvorefter den handlefrihed, medlemsstaterne formelt og materielt har med hensyn til opfyldelsen af deres resultatforpligtelse, ikke er til hinder for, at én eller flere af direktivets bestemmelser har direkte virkning (jfr. præmis 30).

5. På grundlag af det ovenfor anførte skal jeg foreslå, at de spørgsmål, Gerechtshof, Haag, har forelagt Domstolen ved dom af 13. marts 1985 i sagen Federatie Nederlandse Vakbeweging mod den nederlandske stat, besvares som følger:

1) Fra den 23. december 1984, da fristen for gennemførelsen af Rådets direktiv 79/7 af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, udløb, har direktivets artikel 4, stk. 1, hvorefter enhver forskelsbehandling på grundlag af køn, direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, er forbudt, direkte virkning. Private kan støtte ret på de subjektive rettigheder, de har i henhold til direktivet, og modsætte sig anvendelsen af nationale retsregler, som ikke er i overensstemmelse med direktivet, og som strider mod princippet om ligebehandling.

2) De teoretiske betingelser, der er angivet i det andet og tredje spørgsmål, har ingen betydning for spørgsmålet om den direkte virkning af artikel 4, stk. 1.