ARREST VAN HET HOF
VAN 9 JUNI 1982 [1]

# Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Groothertogdom Luxemburg

„Niet-nakoming — gelijke beloning"

**Zaak 58/81**

Samenvatting

*Lid-Staten — Verplichtingen — Uitvoering van richtlijnen — Niet-nakoming — Rechtvaardiging — Ontoelaatbaarheid*
*(EEG-Verdrag, artikel 169)*

Een Lid-Staat kan zich, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen die in de richtlijnen van de Gemeenschap besloten liggen, niet ten exceptieve op nationaalrechtelijke bepalingen, praktijken of situaties beroepen.

In zaak 58/81,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Amphoux als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

GROOTHERTOGDOM LUXEMBURG, vertegenwoordigd door P. Neyens, kabinetschef van de minister van de Openbare dienst, als gemachtigde, bijgestaan door P. Béghin, advocaat te Luxemburg,

verweerder,

betreffende een verzoek tot vaststelling dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet binnen de termijn, gesteld in artikel 8, lid 1, van richtlijn

1 — Procestaal: Frans.

nr. 75/117/EEG van 10 februari 1975 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers, de nodige maatregelen te treffen tot opheffing van de discriminatie in de voorwaarden voor toekenning van een gezinshoofdtoelage aan ambtenaren, de ingevolge het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros, F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: P. Heim

het navolgende

## ARREST

## De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

### I — De feiten en het procesverloop

Artikel 199 EEG-Verdrag bepaalt: „Iedere Lid-Staat verzekert gedurende de eerste etappe en handhaaft vervolgens de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid". Luidens artikel 119, tweede alinea, dient onder „beloning" te worden verstaan het gewone basis- of minimumloon of -salaris, en alle overige voordelen in geld of in natura die de werkgever direct of indirect aan de werknemer uit hoofde van zijn dienstbetrekking betaalt.

Krachtens het beginsel van gelijke beloning heeft de Raad op de grondslag van artikel 100 EEG-Verdrag richtlijn nr. 75/117/EEG vastgesteld betreffende het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen der Lid-Staten (PB L 45 van

1975, blz. 19). Deze richtlijn werd op 12 februari 1975 ter kennis van de Lid-Staten gebracht. Artikel 3 van de richtlijn bepaalt: „De Lid-Staten heffen de discriminaties tussen mannen en vrouwen op die voortvloeien uit wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en die in strijd zijn met het beginsel van gelijke beloning".

Luidens artikel 4 van de richtlijn „(nemen) de Lid-Staten ... de nodige maatregelen opdat alle met het beginsel van gelijke beloning strijdige bepalingen die voorkomen in collectieve arbeidsovereenkomsten, loonschalen of -akkoorden of individuele arbeidsovereenkomsten nietig worden, nietig worden verklaard of gewijzigd kunnen worden".

Ingevolge artikel 8 van de richtlijn waren de Lid-Staten gehouden, binnen een termijn van een jaar volgende op de kennisgeving van de richtlijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen voor het volgen ervan in werking te doen treden en de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen.

De gezinshoofdtoelage wordt in het Groothertogdom Luxemburg aan ambtenaren in overheidsdienst toegekend krachtens de gewijzigde wet van 22 juni 1963 houdende de loonregeling van genoemde ambtenaren (Mémorial A. 1963, blz. 563). Artikel 9 van die wet luidt:

„1. De ambtenaar die gezinshoofd is, heeft recht op een gezinshoofdtoelage.

2. Is gezinshoofd:

a) de gehuwde mannelijke ambtenaar, alsmede de gehuwde vrouwelijke ambtenaar wier echtgenoot gebrekkig of ernstig ziek is waardoor deze de gezinslasten niet kan dragen of wier echtgenoot een inkomen geniet dat minder bedraagt dan het sociaal minimumloon;

b) de ambtenaar die weduwnaar of weduwe is;

c) gescheiden levende of van echt gescheiden ambtenaren van beiderlei kunne;

d) alleenstaande ambtenaren van beiderlei kunne

1. die meerdere te hunnen laste komende kinderen hebben of hebben gehad;

2. die gezinslasten dragen voor een ouder of verwant.

3. De gezinshoofdtoelage wordt vastgesteld op 6% van het basissalaris van de ambtenaar met dien verstande dat zij niet minder dan 18 en niet meer dan 22 indexpunten mag bedragen".

Die geldt ook voor ambtenaren en andere werknemers van de gemeenten: ingevolge de wet van 28 juli 1954 genieten zij dezelfde kostwinnerstoelagen, kindertoelagen en andere toelagen als de ambtenaren en andere werknemers van de staat.

De Commissie heeft de aandacht gevestigd op soortgelijke bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten, bij voorbeeld in die voor de werknemers in het verzekerings- en bankwezen. Deze collectieve arbeidsovereenkomsten zijn bij groothertogelijke verordening algemeen verbindend verklaard.

Oordelende dat het Groothertogdom Luxemburg de krachtens artikel 119 EEG-Verdrag en richtlijn nr. 75/117/EEG op hem rustende verplich-

ting niet was nagekomen, besloot de Commissie de niet-nakomingsprocedure van artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden. Dienovereenkomstig nodigde de Commissie de Luxemburgse regering in een brief van 3 april 1979 uit, binnen een termijn van 60 dagen na ontvangst van de brief haar opmerkingen te maken aangaande de haar verweten niet-nakoming. Bij brief van 6 juni 1979 deelde de Luxemburgse regering de Commissie haar opmerkingen mee. Daarbij wees zij op de voorbereiding van een wetsontwerp betreffende de aanpassing van de wet van 22 juni 1963 houdende de loonregeling voor ambtenaren. Ook zou zij de sociale partners hebben meegedeeld dat zij voortaan de collectieve arbeidsovereenkomsten die nog discriminerende voorwaarden voor de toekenning van gezinsuitkeringen en huisvestingsvergoedingen bevatten, niet meer algemeen verbindend zou verklaren. Besprekingen zouden gaande zijn.

De Commissie stelde vast dat weliswaar een zekere evolutie kon worden waargenomen op het vlak van de collectieve arbeidsovereenkomsten, doch dat de aangekondigde wetswijziging ter zake van de voorwaarden voor toekenning van de gezinshoofdtoelage aan ambtenaren nog niet van kracht was geworden, en bracht op 8 mei 1980 een met redenen omkleed advies uit als bedoeld in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag. Dit met redenen omkleed advies werd bij brief van 19 mei 1980 ter kennis van het Groothertogdom Luxemburg gebracht. Bij brief van 13 september 1980 antwoordde de Luxemburgse regering, dat met de voorbereiding van het wetsontwerp vooruitgang werd geboekt. Zij deelde de Commissie ook mee dat de sociale partners zich formeel hadden verbonden, bij de volgende hernieuwing van de collectieve arbeidsovereenkomsten — die op 1 januari 1981 in werking zouden treden — bedoelde discriminatie uit die overeenkomsten te weren.

Het onderhavige beroep, van 12 maart 1981, is op 16 maart 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven.

De schriftelijke procedure heeft een regelmatig verloop gehad.

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

## II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet binnen de termijn, gesteld in artikel 8, lid 1, van richtlijn nr. 75/117/EEG van 10 februari 1975 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers de nodige maatregelen te treffen tot opheffing van de discriminatie in de voorwaarden voor toekenning van een gezinshoofdtoelage aan ambtenaren, de ingevolge het EEG-Verdrag en de voorschriften van genoemde richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

— het Groothertogdom Luxemburg in de kosten te verwijzen.

Het *Groothertogdom Luxemburg* heeft niet nader geconcludeerd.

## III — Middelen en argumenten van partijen

In haar verzoekschrift stelt de Commissie dat de bepalingen van artikel 119 EEG-

Verdrag en van verordening nr. 75/117/EEG ook gelden ter zake van de voorwaarden voor toekenning van een gezinshoofdtoelage waarin de litigieuze nationale bepalingen voorzien voor werknemers in overheidsdienst. Aan de toepasselijkheid van artikel 119 EEG-Verdrag en genoemde richtlijn op de onderhavige personen wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat deze in overheidsdienst zijn. Het lijdt geen twijfel dat de in artikel 9 van de wet van 22 juni 1963 voorziene gezinshoofdtoelage aan alle vereisten voldoet om te worden aangemerkt als een bestanddeel van de beloning in de zin van artikel 119. Het betreft hier immers een voordeel dat de werkgever direct in geld aan de betrokken personeelsleden uitkeert uit hoofde van hun dienstbetrekking.

De voorwaarden voor toekenning van de gezinshoofdtoelage vormen, zoals zij thans zijn geregeld, een discriminatie op grond van het geslacht ten detrimente van gehuwde vrouwen.

De *Luxemburgse regering* heeft het Hof meegedeeld voornemens te zijn, artikel 119 EEG-Verdrag alsook richtlijn nr. 75/117/EEG strikt na te komen.

Zij wijst erop, dat bij de onlangs in de privé-sector afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten de richtlijn in acht is genomen. Die betreffende de arbeidsvoorwaarden in het bank- en verzekeringswezen, in werking getreden op 1 januari 1981, bepalen dat de gezinsuitkering zonder onderscheid wordt toegekend aan mannelijke en vrouwelijke werknemers.

De Luxemburgse regering wil de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers ook verzekeren voor werknemers in overheidsdienst. Het loon van de staatsambtenaren wordt bij wet vastgesteld. De Luxemburgse regering geeft een gedetailleerde uiteenzetting van de behandeling van het wetsontwerp, dat van de agenda van de Chambre des députés van 4 juli 1980 was geschrapt wegens problemen van wetgevende aard bij de vaststelling van de gezinshoofdtoelage in geval van deeltijdarbeid. Op het ogenblik worden verschillende regelingen onderzocht die dat probleem wellicht kunnen oplossen. Ook bestudeert de Luxemburgse regering de mogelijkheden om de kosten van de te nemen maatregel te drukken; naar schatting van de inspectie van financiën betekent deze een uitgave van LFR 64 miljoen, wat een aanzienlijke en zware uitgave is gelet op de bestaande begrotingssituatie. Tijdens zijn zitting van 29 mei 1981 heeft de kabinetsraad besloten een werkgroep te belasten met de uitwerking van een oplossing.

Volgens de *Commissie* kunnen dergelijke argumenten de handhaving van bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke beloning, niet rechtvaardigen. In de rechtspraak van het Hof is herhaaldelijk bevestigd dat de Lid-Staten zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen en termijnen die in communautaire bepalingen besloten liggen, niet op interne moeilijkheden of op nationaalrechtelijke — zij het constitutionele — bepalingen kunnen beroepen.

De *Luxemburgse regering* heeft in antwoord hierop gezegd dat het wetsontwerp dat thans wordt voorbereid, reeds de goedkeuring heeft van de beroepsorganisatie voor de Openbare Dienst; verwacht kon worden dat het op een van de zittingen van de ministerraad in september zou worden behandeld, zodat de wetgevingsprocedure in elk geval in de loop van 1981 kon worden ingeleid.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 23 maart 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Commissie, vertegenwoordigd door J. Amphoux, en de Luxemburgse regering, vertegenwoordigd door P. Béghin.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 18 mei 1982 conclusie genomen.

## In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 maart 1981, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet binnen de termijn, gesteld in artikel 8, lid 1, van richtlijn nr. 75/117/EEG van 10 februari 1975 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers (PB L 45 van 1975, blz. 19), de nodige maatregelen te treffen tot opheffing van de discriminatie in de voorwaarden voor toekenning van een gezinshoofdtoelage aan ambtenaren, de ingevolge het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Krachtens artikel 8 van de richtlijn moesten de Lid-Staten binnen een termijn van een jaar volgende op de kennisgeving van de richtlijn, de nodige maatregelen voor het volgen ervan in werking doen treden. Deze termijn is op 12 februari 1976 verstreken.

3 Het Groothertogdom Luxemburg betwist de gestelde niet-nakoming niet, maar bepaalt zich ertoe te verklaren dat de vertraging bij het treffen van de nodige maatregelen voor het volgen van de onderhavige richtlijn is ontstaan doordat een wet moest worden vastgesteld alsmede doordat de tenuitvoerlegging van de richtlijn een onderzoek naar budgettaire consequenties vereiste. Bovendien zou de regeling voor deeltijdarbeid moeten worden herzien, hetgeen onderhandelingen met de ambtenarenorganisaties noodzakelijk maakte.

4 Het is vaste rechtspraak van het Hof dat een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen die in de richtlijnen van de Gemeenschap besloten liggen, niet ten exceptieve op nationaalrechtelijke bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen.

5 Mitsdien moet worden vastgesteld dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet binnen de in artikel 8, lid 1, van richtlijn nr. 75/117/EEG van 10 februari 1975 gestelde termijn de nodige maatregelen te treffen tot opheffing van de discriminatie in de voorwaarden voor toekenning van een gezinshoofdtoelage aan ambtenaren, de ingevolge het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

6 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd.

7 Aangezien het Groothertogdom Luxemburg in het ongelijk is gesteld, moet het in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Door niet binnen de in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 75/117/EEG van 10 februari 1975 gestelde termijn de nodige maatregelen te treffen tot opheffing van de discriminaties in de voorwaarden voor toekenning van een gezinshoofdtoelage aan ambtenaren, is het Groothertogdom Luxemburg de ingevolge het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

**2. Het Groothertogdom Luxemburg wordt verwezen in de kosten van de procedure.**

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Mertens de Wilmars | Bosco | Touffait |
| Due | Pescatore | Mackenzie Stuart | O'Keeffe |
| Koopmans | Everling | Chloros | Grévisse |

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 juni 1982.

Voor de griffier

J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president

J. Mertens de Wilmars

# CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 18 MEI 1982

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

## 1. Het voorwerp van het beroepschrift

De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg zijn verplichtingen krachtens artikel 119 van het EEG-Verdrag en de richtlijn nr. 75/117 van 10 februari 1975 betreffende „het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers", heeft geschonden door niet binnen de termijn gesteld in artikel 8, lid 1, van die richtlijn de noodzakelijke maatregelen te treffen om de discriminatie op te heffen in de voorwaarden op het recht van een gezinshoofduitkering aan ambtenaren.

## 2. Verband met andere zaken

Deze procedure betreft de eerste zaak ex artikel 169 EEG-Verdrag betreffende het beginsel van gelijke beloning welke de Commissie aan het Hof heeft voorgelegd. De Commissie heeft nog een