ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)
8 februari 1996 *

In zaak C-8/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Nederlandse Raad van State, in het aldaar aanhangig geding tussen

C. B. Laperre

en

Bestuurscommissie beroepszaken in de provincie Zuid-Holland,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris (rapporteur), kamerpresident, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Wolfcarius en B. J. Drijber, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 november 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij tussenuitspraak van 14 december 1993, ingekomen bij het Hof op 12 januari 1994, heeft de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24; hierna: „richtlijn").

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen Laperre en de Bestuurscommissie beroepszaken in de provincie Zuid-Holland (hierna: „Bestuurscommissie"), over de afwijzing van een aanvraag om bijstand ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: „IOAW").

3 Blijkens het dossier hebben de vragen betrekking op twee sociale-bijstandsregelingen in Nederland, die werklozen een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum waarborgen.

4 De eerste — algemene — regeling is ingevoerd bij de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (hierna: „RWW"). Ingevolge deze regeling, vastgesteld op basis van de Algemene Bijstandswet, wordt bijstand verleend aan werkloze werknemers die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Het ontstaan en de handhaving van het recht op bijstand krachtens de RWW zijn onder meer afhankelijk gesteld van de voorwaarde, dat het vermogen van de betrokkene het niveau van een „bescheiden vermogen" in de zin van de Nederlandse wetgeving niet overschrijdt.

5 De tweede — bijzondere — regeling is ingevoerd bij de IOAW, die voorziet in de toekenning van bijstand aan oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers. De toekenning van deze bijstand is afhankelijk gesteld van een aantal voorwaarden met betrekking tot het beroepsverleden van de betrokkene, zijn leeftijd en zijn eventuele arbeidsongeschiktheid. Anders dan de RWW, stelt de IAOW de verlening van bijstand niet afhankelijk van een voorwaarde met betrekking tot het vermogen van de betrokkene.

6 Luidens artikel 2, lid 1, sub a, IOAW wordt voor de toepassing van deze wet verstaan onder werkloze werknemer, de persoon die:

„1. werkloos is en de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt;

2. na het bereiken van de leeftijd van 50 jaar doch voor het bereiken van de leeftijd van 57,5 jaar werkloos is geworden, en

3. nadien de volledige uitkeringsduur bedoeld in de artikelen 42, eerste en tweede lid, of 43, tweede lid, en 49, eerste lid, alsmede voorzover van toepassing, 76, van de Werkloosheidswet een loondervingsuitkering en een vervolguitkering op grond van die wet heeft ontvangen".

7 Tot en met 31 mei 1989 ontving Laperre een werkloosheidsuitkering krachtens de RWW. Per 1 juni 1989 zette de bevoegde instantie, de gemeente 's-Gravenhage, de betaling van deze uitkering stop op grond dat het vermogen van Laperre het niveau van het in de wet bedoelde „bescheiden vermogen" te boven ging.

8 Op 20 juni 1989 diende Laperre bij dezelfde gemeente een aanvraag om een uitkering krachtens de IOAW in. Vaststaat, dat zij op die datum 52 jaar oud was en volledig arbeidsgeschikt.

9 De gevraagde uitkering werd geweigerd op grond dat Laperre niet als werkloze werknemer in de zin van artikel 2, lid 1, sub a, IOAW kon worden beschouwd.

10 Bij besluit van 25 juni 1991 bevestigde de Bestuurscommissie het besluit van de gemeente 's-Gravenhage. Laperre stelde daarop beroep in bij de Raad van State. Zij betoogde onder meer, dat de in de IOAW gestelde voorwaarden inzake beroepsverleden en leeftijd een indirecte discriminatie opleveren voor vrouwen, omdat vrouwen veel minder vaak dan mannen aan die voorwaarden kunnen voldoen. Bijgevolg zouden die voorwaarden in strijd zijn met artikel 4, lid 1, van de richtlijn, dat het volgende 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 de toelating tot de regelingen,

(...)"

11 In zijn verwijzingsuitspraak verwijst de Raad van State naar statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: „CBS"), waaruit blijkt dat in 1989 een veel groter aantal mannen dan vrouwen een uitkering ingevolge de IAOW ontving (Sociaal Culturele Berichten 1991, 15). Hij stelt tevens vast, dat in Nederland

veel meer mannen dan vrouwen beroepswerkzaamheden verrichten (Statistisch Jaarboek 1993, blz. 101).

12 Van oordeel dat een en ander het vermoeden doet ontstaan van indirecte discriminatie en dat de oplossing van het geschil derhalve afhangt van de uitlegging van de richtlijn, heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 aldus worden uitgelegd dat het artikel zich er in beginsel tegen verzet dat een nationale wettelijke regeling, zoals vervat in de IOAW, een inkomensvoorziening biedt op het niveau van het sociaal minimum, waarbij — voor zover hier van belang — bij de toekenning van de uitkering het vermogen buiten beschouwing blijft en het recht op uitkering afhankelijk is van — kortweg — arbeidsverleden en leeftijd, terwijl in het kader van een andere nationale wettelijke regeling, zoals vervat in de bijstandsregeling van de RWW, die eveneens een voorziening biedt op het niveau van het sociaal minimum, wel rekening wordt gehouden met het vermogen, indien vaststaat dat een aanzienlijk groter aantal mannen dan vrouwen voor deze gunstiger regeling van de IOAW in aanmerking komt?

2) Kan toepassing van de onder vraag 1 eerstbedoelde regeling, die ertoe leidt dat een veel groter aantal mannen dan vrouwen wordt uitgezonderd van de vermogenstoets in de bijstandswetgeving, worden gerechtvaardigd door de omstandigheid dat de doelgroep van deze regeling geringe kansen heeft op de arbeidsmarkt en hierdoor niet of nauwelijks in de gelegenheid komt eenmaal ingeteerd vermogen weer te compenseren?"

13 Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of artikel 4, lid 1, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat een nationale wettelijke regeling zoals neergelegd in de IOAW, die voorziet in een uitkering die een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum moet waarborgen, bij de toekenning waarvan het vermogen buiten beschouwing wordt gelaten, maar die afhankelijk is gesteld van voorwaarden inzake arbeidsverleden en leeftijd van de betrokkene, discriminatie op grond van geslacht inhoudt, wanneer vaststaat dat een veel groter aantal mannen dan vrouwen van deze regeling gebruik maakt om te ontkomen aan voorwaarde inzake het vermogen, welke voorwaarde wel wordt gesteld in het kader van een andere regeling, zoals die neergelegd in de RWW, die een gelijksoortige voorziening biedt, maar minder gunstig is, of aldus, dat de betrokken regeling geen discriminatie op grond van geslacht inhoudt, omdat zij haar rechtvaardiging vindt in objectieve factoren, die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht.

14 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak artikel 4, lid 1, van de richtlijn zich verzet tegen de toepassing van een nationale maatregel die, al is hij op neutrale wijze geformuleerd, in feite een veel groter percentage vrouwen dan mannen benadeelt, tenzij die maatregel zijn rechtvaardiging vindt in objectieve factoren, die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht. Dit is het geval, wanneer de gekozen middelen beantwoorden aan een legitieme doelstelling van het sociaal beleid van de Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling in geding is, en zij ter bereiking van dat doel geschikt en noodzakelijk zijn (zie arrest van 24 februari 1994, zaak C-343/92, Roks e. a., Jurispr. 1994, blz. I-571, r. o. 33 en 34; zie ook arrest van 14 december 1995, zaak C-444/93, Megner en Scheffel, Jurispr. 1995, blz. I-4741, r. o. 24).

15 In casu betoogt de Nederlandse regering, dat in het door de Nederlandse wetgever ingevoerde systeem de RWW werkloze werknemers een inkomensgarantie biedt ter hoogte van het sociaal minimum, mits hun vermogen het vastgestelde niveau niet overschrijdt en op voorwaarde dat zij aan bepaalde specifieke verplichtingen voldoen, een en ander teneinde de betrokkenen aan te moedigen, zelfstandig in hun bestaan te voorzien. De bij de RWW ingevoerde regeling zou er derhalve op gericht zijn, de werkloze werknemer weer in het arbeidsproces in te schakelen.

16 De in artikel 2, lid 1, sub a, IOAW neergelegde regeling zou een specifiek doel hebben. De uitkering ingevolge de IOAW, die eveneens een inkomensgarantie ter hoogte van het sociaal minimum biedt, is bedoeld voor werkloze werknemers die geruime tijd inkomen uit beroepswerkzaamheden hebben genoten, die, na werkloos te zijn geworden, gedurende lange tijd een individuele, uitsluitend op het criterium van hun eigen inkomen gebaseerde uitkering hebben ontvangen, die na afloop van de maximumduur voor toekenning van die uitkering nog werkloos zijn en die weinig kans hebben, vóór het bereiken van de pensioenleeftijd nieuw werk te vinden. Dat de bij de IOAW ingevoerde regeling geen vermogenstoets kent, zou zijn verklaring vinden in de bedoeling van de wetgever, potentiële rechthebbenden op een IOAW-uitkering te beschermen tegen het risico, te moeten interen op vermogen dat zij gedurende hun hele beroepsleven geleidelijk hebben opgebouwd, aangezien het zeer onwaarschijnlijk is dat zij door het aanvaarden van een nieuwe bezoldigde beroepswerkzaamheid weer vermogen zullen opbouwen.

17 De Nederlandse regering voegt hieraan toe, dat de voorwaarden voor toekenning van een uitkering ingevolge de IOAW zodanig zijn geformuleerd, dat alleen personen die tot de hiervoor omschreven categorie behoren, ervoor in aanmerking komen.

18 Om te beginnen zij opgemerkt, dat het sociaal beleid bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort (zie arrest van 7 mei 1991, zaak C-229/89, Commissie/België, Jurispr. 1991, blz. I-2205, r. o. 22). Bijgevolg staat het aan de Lid-Staten, de maatregelen te kiezen die geschikt zijn voor de verwezenlijking van hun doelstellingen van sociaal beleid. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid beschikken de Lid-Staten over een ruime beoordelingsmarge (zie arrest Megner en Scheffel, reeds aangehaald, r. o. 29).

19 Vervolgens zij erop gewezen, dat de door de Nederlandse regering aangevoerde doelstelling tot het sociaal beleid van deze staat behoort, dat zij objectief gezien

geen verband houdt met discriminatie op grond van geslacht en dat de nationale wetgever, in de uitoefening van zijn bevoegdheid, in redelijkheid kon oordelen dat de betrokken wettelijke regeling voor de bereiking van dat doel noodzakelijk was.

20 Onder die omstandigheden kan de in geding zijnde wettelijke regeling niet worden geacht een indirecte discriminatie in de zin van artikel 4, lid 1, van de richtlijn in te houden.

21 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vragen worden geantwoord, dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat een nationale wettelijke regeling zoals neergelegd in de IOAW, die voorziet in een uitkering die een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum moet waarborgen, bij de toekenning waarvan het vermogen buiten beschouwing wordt gelaten, maar die afhankelijk is gesteld van voorwaarden inzake arbeidsverleden en leeftijd van de betrokkene, geen discriminatie op grond van geslacht inhoudt, zelfs wanneer vaststaat dat een veel groter aantal mannen dan vrouwen van deze regeling gebruik maakt om te ontkomen aan de voorwaarde inzake het vermogen, welke voorwaarde wel wordt gesteld in het kader van een andere regeling, zoals die neergelegd in de RWW, die een gelijksoortige voorziening biedt, maar minder gunstig is, indien de nationale wetgever in redelijkheid heeft kunnen oordelen, dat de betrokken regeling noodzakelijk was ter bereiking van een doelstelling van sociaal beleid, die geen verband houdt met discriminatie op grond van geslacht.

Kosten

22 De kosten door de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

uitspraak doende op de door de Nederlandse Raad van State bij tussenuitspraak van 14 december 1993 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, moet aldus worden uitgelegd, dat een nationale wettelijke regeling zoals neergelegd in de IOAW, die voorziet in een uitkering die een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum moet waarborgen, bij de toekenning waarvan het vermogen buiten beschouwing wordt gelaten, maar die afhankelijk is gesteld van voorwaarden inzake arbeidsverleden en leeftijd van de betrokkene, geen discriminatie op grond van geslacht inhoudt, zelfs wanneer vaststaat dat een veel groter aantal mannen dan vrouwen van deze regeling gebruik maakt om te ontkomen aan de voorwaarde inzake het vermogen, welke voorwaarde wel wordt gesteld in het kader van een andere regeling, zoals die neergelegd in de RWW, die een gelijksoortige voorziening biedt, maar minder gunstig is, indien de nationale wetgever in redelijkheid heeft kunnen oordelen, dat de betrokken regeling noodzakelijk was ter bereiking van een doelstelling van sociaal beleid, die geen verband houdt met discriminatie op grond van geslacht.

Kakouris Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 februari 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Vierde kamer

C. N. Kakouris