CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 19 september 1996 *

1. Met zijn voorgelegde vragen verzoekt de High Court of Justice, Queen's Bench Division, het Hof opnieuw zich bezig te houden met de toepassing 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. [1]

De nationale rechter wenst in wezen te vernemen, of het gemeenschapsrecht ertoe dwingt, een particulier een rentevergoeding te betalen over het bedrag dat uit hoofde van achterstallige uitkeringen van sociale zekerheid is toegekend, wanneer de vertraagde uitbetaling te wijten is aan een bij richtlijn 79/7 verboden discriminatie.

2. Na een korte uiteenzetting van het kader van de onderhavige zaak zal ik de gestelde vragen behandelen.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1979, L 6, blz. 24.

Het wettelijk kader

De relevante gemeenschapsbepalingen: richtlijn 79/7

3. Richtlijn 79/7 beoogt de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (artikel 1).

4. Volgens artikel 2 omvat de personele werkingssfeer van de richtlijn de gehele beroepsbevolking, „met inbegrip van zelfstandigen, van werknemers en zelfstandigen wier arbeid is onderbroken door ziekte, ongeval of onvrijwillige werkloosheid en van werkzoekenden, alsmede (...) gepensioneerden of invalide werknemers en zelfstandigen".

5. Wat de materiële werkingssfeer betreft, is de richtlijn volgens artikel 3, lid 1, van toepassing op de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen de eventualiteiten ziekte, invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen en beroepsziekten, en werkloosheid,

alsmede op de sociale-bijstandsregelingen, voor zover deze een aanvulling vormen op of in de plaats komen van de eerdergenoemde regelingen.

6. Het beginsel van gelijke behandeling houdt volgens artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 — waaraan het Hof rechtstreekse werking toekent [2] — 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, en de voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de prestaties.

7. Artikel 5 verplicht de Lid-Staten de nodige maatregelen te nemen, opdat alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke behandeling, worden ingetrokken.

8. Volgens artikel 6 zijn zij eveneens verplicht, „in hun interne rechtsorde de nodige voorschriften [op te nemen] om een ieder die meent te zijn benadeeld door de niettoepassing 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".

9. Ten slotte bepaalt artikel 7, lid 1, sub a, dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om van haar werkingssfeer uit te sluiten „de vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd met het oog op de toekenning van ouderdoms- en rustpensioenen en de gevolgen die hieruit kunnen voortvloeien voor andere prestaties".

De nationale bepalingen

10. In het Verenigd Koninkrijk voorziet de Social Security Act (hierna: „Act") in Section 37(1) in de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden een „Invalid Care Allowance" (toelage voor gehandicaptenzorg; hierna: „ICA") toe te kennen aan personen die zich zonder beloning, regelmatig en in hoofdzaak aan de zorg voor een ernstig gehandicapte wijden.

11. Volgens Section 37(5) van de Act zijn echter degenen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt (die in Section 27(1) voor vrouwen op 60 jaar en voor mannen op 65 jaar is bepaald), van die prestatie uitgesloten, tenzij zij onmiddellijk voorafgaand aan

2 — Arrest van 4 december 1986 (zaak 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging, Jurispr. 1986, blz. 3855, r. o. 21).

het bereiken van die leeftijd krachtens de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen recht op die prestaties hadden of geacht worden daarop recht te hebben gehad.

De feiten

12. Juist op grond van laatstgenoemde bepaling weigerde de Adjudication Officer, de bevoegde nationale autoriteit, Sutton, verzoekster in het hoofdgeding, de toekenning van ICA waarom zij op 19 februari 1987 had verzocht.

13. Hoewel zij haar invalide dochter sinds 1968 verzorgde, had zij op het tijdstip van de indiening van haar verzoek de pensioengerechtigde leeftijd bereikt (zij was toen 63 jaar) en kon dus niet worden geacht recht op ICA te hebben gehad vóór het bereiken van die leeftijd.

14. Daarop ging Sutton tegen dit besluit in beroep bij het Social Security Appeal Tribunal (hierna: „Tribunal"). Volgens haar bevatte Section 37(5) van de Act een met richtlijn 79/7 strijdige, onwettige discriminatie op grond van geslacht, omdat die een vrouw in haar situatie van ICA uitsluit, terwijl een verzoek van een man van dezelfde leeftijd zou zijn toegekend.

15. Haar beroep werd op 9 mei 1988 verworpen om twee redenen. In de eerste plaats was het Tribunal van mening, dat Section 37(5) niet onverenigbaar met richtlijn 79/7 was, aangezien de weigering ICA toe te kennen, een gevolg was van de vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd en dus op grond van artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 79/7 geoorloofd was. Verder was het Tribunal van oordeel, dat Sutton in elk geval niet onder de in artikel 2 omschreven werkingssfeer van de richtlijn viel, omdat zij met werken was gestopt voordat zij haar dochter volledig ging verzorgen.

16. Daarop stelde Sutton hoger beroep in bij de Social Security Commissioner (hierna: „Commissioner"). Aangezien de Commissioner de beslissing wilde afwachten in zaken die bij andere nationale rechterlijke instanties en bij het Hof [3] aanhangig waren, deed hij pas op 24 januari 1994 uitspraak.

17. Hij vernietigde de uitspraak van het Tribunal. Na overlegging van nieuwe bewijselementen waaruit bleek dat Sutton, toen zij met de verzorging van haar dochter begon, halve dagen in loondienst werkzaam was, erkende de Commissioner namelijk, dat zij deel uitmaakte van de „beroepsbevolking" in

3 — Waaronder de zaken die hebben geleid tot de arresten van 27 juni 1989 (gevoegde zaken 48/88, 106/88 en 107/88, Achterberg-te Riele e. a., Jurispr. 1989, blz. 1963) en 30 maart 1993 (zaak C-328/91, Thomas e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1247). Het eerste arrest heeft betrekking op het begrip „beroepsbevolking" in de zin van artikel 2 van richtlijn 79/7. Het tweede arrest preciseert, dat de voorwaarden om de toekenning van ICA te weigeren, zoals vastgesteld in Section 37(5) van de Act, niet kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 79/7.

de zin van artikel 2 van richtlijn 79/7. Bovendien besliste hij, dat artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 79/7 na het arrest Thomas e. a. [4] niet aan Sutton kon worden tegengeworpen ter rechtvaardiging van de weigering om ICA toe te kennen aan vrouwen die, zoals zij, de pensioengerechtigde leeftijd, dus 60 jaar, waren gepasseerd, terwijl mannen van dezelfde leeftijd, die de voor hen op 65 jaar bepaalde pensioengerechtigde leeftijd nog niet hadden bereikt, daarop wel recht hadden.

18. Ingevolge de mogelijkheid in het nationale recht om aan de aanvraag terugwerkende kracht te verlenen tot één jaar vóór de datum van indiening ervan, kreeg Sutton ICA toegekend met ingang van 19 februari 1986. De betaling werd verricht met aftrek van uitkeringen uit hoofde van de „Income Support" (bijstand; hierna: „IS"), die Sutton gedurende die periode had ontvangen en waarop zij geen recht zou hebben gehad indien zij regelmatig ICA had gekregen. De achterstallige uitkeringen bedroegen in totaal 5 588,60 UKL; de niet-achterstallige ICA wordt haar inmiddels sinds juni 1994 regelmatig uitbetaald.

19. In zijn uitspraak laat de Commissioner de door Sutton naar aanleiding van het arrest van het Hof van 2 augustus 1993, „Marshall II" [5], opgeworpen vraag, of zij eventueel recht heeft op rentevergoeding over het bedrag van de aldus toegekende achterstallige uitkeringen, uitdrukkelijk in het midden.

20. Het daartoe door de Child Poverty Action Group namens Sutton ingediende verzoek werd op 19 februari 1994 door de Secretary of State for Social Security verworpen, omdat het nationale recht niet voorziet in rentevergoeding over achterstallige ICA.

21. Die weigering om rente te vergoeden, is het voorwerp van de procedure voor de verwijzende rechter die, gelet op de door partijen opgeworpen vragen van gemeenschapsrecht, van mening is niet over het beroep te kunnen beslissen zonder te beschikken over een antwoord op de volgende vragen:

„Indien een aanvrager recht heeft op een nationale uitkering van sociale zekerheid, omdat hij binnen de werkingssfeer van richtlijn 79/7/EEG van de Raad valt, heeft de betrokkene dan op grond van het gemeenschapsrecht in de omstandigheden van het onderhavige geval aanspraak op rente over de toegekende uitkering, en zo ja:

i) vanaf welk tijdstip moet de rente worden betaald?

ii) wat is de rentevoet?

4 — Aangehaald in voetnoot 3.

5 — Zaak C-271/91 (Marshall, Jurispr. 1993, blz. I-4367).

iii) moet de rente enkel worden berekend over het saldo dat verschuldigd is na verrekening, overeenkomstig de nationale cumulatiebepalingen, met andere uitkeringen die over hetzelfde tijdvak zijn betaald?"

22. Behalve verzoekster in het hoofdgeding, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben ook de Zweedse en de Duitse regering schriftelijke opmerkingen ingediend.

Bespreking

23. Om te beginnen lijkt het mij noodzakelijk de reikwijdte van de vragen van de High Court duidelijk te bepalen. Een verduidelijking lijkt mij op twee punten wenselijk.

De aansprakelijkheid van de staten staat niet ter discussie

24. Uit de verwijzingsbeschikking en de bewoordingen van de vragen van de High Court volgt, dat het voorwerp van het beroep in het hoofdgeding enkel de aanspraak op rentevergoeding over achterstallige uitkeringen van sociale zekerheid in het licht van richtlijn 79/7 betreft.

25. Toch begeeft Sutton zich buiten dat kader en stelt [6] — blijkbaar subsidiair, ingeval het Hof haar aan het arrest Marshall II ontleende redenering inzake de toekenning van rentevergoeding niet zou aanvaarden —, dat de in het arrest Francovich e. a. [7] ontwikkelde beginselen met betrekking tot de aansprakelijkheid van staten voor de schade van particulieren als gevolg van aan die staten toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht van toepassing zijn. In dat verband voert zij aan, dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, doordat het de bepalingen van richtlijn 79/7 niet goed heeft uitgevoerd, waardoor voor haar een recht is ontstaan op een schadevergoeding die eventueel tot rentevergoeding kan leiden.

26. Zoals de Commissie vooraf opmerkt [8], heeft de verwijzende rechter het Hof geen vraag gesteld over het recht op toekenning van rentevergoeding in het licht van het reeds genoemde arrest Francovich.

6 — Punt 2.3 van haar opmerkingen.

7 — Arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Jurispr. 1991, blz. I-5357). Verzoeksters gemachtigde heeft ter terechtzitting eveneens een beroep gedaan op de na indiening van haar schriftelijke opmerkingen gewezen arresten van 5 maart 1996 (gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur en Factortame, Jurispr. 1996, blz. I-1029) en 26 maart 1996 (zaak C-392/93, British Telecommunications, Jurispr. 1996, blz. I-1631), waarin de criteria van het arrest Francovich e. a. worden toegepast en gepreciseerd.

8 — Hoofdstuk II, punt 1.3 van haar opmerkingen.

27. Ik herinner eraan, dat de formulering en de inhoud van de prejudiciële vragen enkel een zaak van de nationale rechter is. Het Hof heeft dat reeds in een vroeg stadium duidelijk gemaakt:

„(...) dat het blijkens artikel 177 van het Verdrag aan de nationale rechter en niet aan de partijen ten principale staat om zich tot het Hof te wenden;

dat, waar de bevoegdheid om de aan het Hof voor te leggen vragen vast te stellen alleen aan de nationale rechter toekomt, partijen de inhoud daarvan niet kunnen wijzigen (...)". [9]

Dit volgt in wezen uit de aard van de prejudiciële verwijzingsprocedure van artikel 177 van het Verdrag, waarmee de auteurs vorm hebben willen geven aan „een rechtstreekse samenwerking tussen het Hof van Justitie en de nationale rechterlijke instanties door middel van een niet-contentieuze procedure, waartoe het initiatief niet van de procespartijen kan uitgaan. Deze worden in de loop van die procedure enkel uitgenodigd hun opmerkingen te maken binnen het door de verwijzende rechter vastgelegde juridisch kader." [10]

28. De deelname van partijen in het hoofdgeding aan de prejudiciële procedure blijft dus binnen precieze grenzen, die niet kunnen worden uitgebreid door de mogelijkheid om de strekking van de vragen van de verwijzende rechter te wijzigen of te verruimen.

29. Aangezien het Hof dus niet „op verzoek van partijen in de hoofdzaak, vragen [kan] beantwoorden die niet werden gesteld" [11], zal ik mij in mijn verdere betoog dan ook onthouden van een uitspraak over de door Sutton opgeworpen vraag over de toekenning van rentevergoeding op basis van het beginsel van de aansprakelijkheid van de Lid-Staten wegens schending van het gemeenschapsrecht, en mij strikt houden aan de door de High Court geformuleerde vragen.

Afwijzing van de aan het arrest Marshall II ontleende argumenten

30. Aangezien het hoofdgeding geen betrekking heeft op enigerlei andere vorm van schadevergoeding, ben ik nauwelijks overtuigd door de argumenten die Sutton aanvoert tot staving van haar stelling, dat haar situatie parallel loopt met die welke heeft geleid tot het arrest Marshall II. Laat mij

9 — Arrest van 9 december 1965 (zaak 44/65, Singer, Jurispr. 1965, blz. 1148, 1155).

10 — Beschikking van 18 oktober 1979 (zaak 40/70, Sirena, Jurispr. 1979, blz. 3169, derde alinea).

11 — Conclusie van advocaat-generaal Gand in de zaak Singer, reeds aangehaald (blz. 1161, tweede alinea).

eerst de geschiedenis daarvan in herinnering brengen.

31. In een eerste arrest van 26 februari 1986, „Marshall I" [12], heeft het Hof artikel 5, lid 1, van richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 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 [13], aldus uitgelegd, „dat een algemeen ontslagbeleid, dat inhoudt dat een vrouw wordt ontslagen op de enkele grond dat zij de leeftijd waarop zij recht op een staatspensioen heeft, heeft bereikt of overschreden, welke leeftijd ingevolge de nationale wetgeving voor mannen en vrouwen verschillend is, een door deze richtlijn verboden discriminatie op grond van geslacht vormt". [14]

32. In een tweede verzoek om een prejudiciële beslissing in dezelfde zaak verzocht het House of Lords het Hof om een onderzoek van de bepalingen van de nationale wetgeving (de Sex Discrimination Act 1975) betreffende een vergoeding ter compensatie van schade ten gevolge van een dergelijk discriminerend ontslag, en wel in het licht van artikel 6 van richtlijn 76/207, dat de Lid-Staten ertoe verplicht de nodige maatregelen te nemen om personen die menen het slachtoffer van discriminatie te zijn geworden, in staat te stellen hun rechten voor het gerecht geldend te maken.

33. Het Hof moest toen in de eerste plaats beslissen, of nationale regels die het bedrag van de opeisbare schadevergoeding bij voorbaat aan een maximum binden, verenigbaar waren met artikel 6, en in de tweede plaats, of krachtens datzelfde artikel de schadeloosstelling een bedrag aan rente over de hoofdsom moest omvatten voor de periode tussen de dag van de ongeoorloofde discriminatie en die waarop de schadeloosstelling wordt betaald.

34. Na erop te hebben gewezen, dat „artikel 6 voor het geval van schending van het discriminatieverbod niet een bepaalde maatregel voorschrijft, doch de Lid-Staten de vrije keuze laat tussen de verschillende oplossingen die geschikt zijn om de doelstelling van de richtlijn te bereiken, afhankelijk van de verschillende situaties die zich kunnen voordoen", verklaarde het Hof verder: „Het doel is echter om tot een daadwerkelijke gelijkheid van kansen te komen, en dat doel kan niet worden bereikt zonder passende maatregelen om die gelijkheid te herstellen wanneer zij niet in acht is genomen (...) Dergelijke maatregelen moeten een daadwerkelijke en doeltreffende rechtsbescherming verzekeren en ten aanzien van de werkgever een echt afschrikkende werking hebben." [15]

Betreft het een discriminerend ontslag, ten aanzien waarvan „de gelijkheid niet zou kunnen worden hersteld zonder de gediscrimineerde weer in dienst te nemen dan wel hem een financiële vergoeding toe te kennen voor de geleden schade", dan moeten de Lid-Staten volgens het Hof, wanneer zij voor een

12 — Zaak 152/84 (Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723).
13 — PB 1976, L 39, blz. 40.
14 — R. o. 38.
15 — R. o. 23 en 24 van het arrest Marshall II, reeds aangehaald.

financiële schadevergoeding in plaats van herindienstneming kiezen, ervoor zorgen dat „die vergoeding adequaat [is] in die zin, dat zij de als gevolg van het discriminerend ontslag daadwerkelijk geleden schade volledig moeten vergoeden, in overeenstemming met de toepasselijke nationale regels". [16]

In antwoord op de twee gestelde vragen, constateerde het Hof dus in de eerste plaats, dat een vooraf vastgesteld maximum voor het bedrag van de schadevergoeding geen adequate vergoeding van de geleden schade kan verzekeren [17], en in de tweede plaats, „dat bij een volledige vergoeding van de als gevolg van discriminerend ontslag geleden schade geen enkel aspect — zoals het tijdsverloop, waardoor de waarde van de schadevergoeding feitelijk kan afnemen — buiten beschouwing mag blijven. De toekenning van rente volgens de toepasselijke nationale regels moet dus worden beschouwd als een wezenlijk bestanddeel van een schadeloosstelling die het herstel van een daadwerkelijke gelijkheid van behandeling beoogt." [18]

35. Volgens Sutton is haar situatie niet te onderscheiden van die van verzoekster in het hoofdgeding in het aangehaalde arrest.

36. Het feit dat het toen om richtlijn 76/207 en niet om richtlijn 79/7 ging, is haars inziens niet van belang, omdat beide richtlijnen deel uitmaken van hetzelfde programma ter verwezenlijking van het gelijkheidsbeginsel, en omdat de bewoording van de meest rechtstreeks relevante artikelen (artikel 6 van beide richtlijnen) praktisch gezien in alle opzichten identiek is. Iemand die een op richtlijn 79/7 steunend verzoek op het gebied van de sociale zekerheid indient, moet hetzelfde recht op rente en dezelfde bescherming tegen schending van het gelijkheidsbeginsel krijgen als iemand die zijn verzoek om schadevergoeding op richtlijn 76/207 baseert. [19]

37. Evenals het Verenigd Koninkrijk [20] ben ik evenwel van mening, dat het voorwerp van de onderhavige zaak, ondanks het onomstreden verband tussen de richtlijnen 76/207 en 79/7, aanzienlijk verschilt van dat van de zaak Marshall II.

38. De vraag in laatstgenoemde zaak had volgens de formulering van de verwijzende rechter betrekking op „betaling van een schadeloosstelling als genoegdoening" voor een discriminerend ontslag.

39. Binnen dat strikte kader was het Hof van mening, dat wanneer het herstel van het discriminerend karakter van een ontslag volgens de geldende nationale regels moet geschieden

16 — R. o. 25 en 26.
17 — R. o. 30.
18 — R. o. 31.
19 — Punt 2.1 van haar opmerkingen.
20 — Punten 27 e. v. van zijn opmerkingen.

in de vorm van een financiële vergoeding, bij de berekening van het door de werkgever te betalen bedrag van de schadeloosstelling rekening moet worden gehouden met het tijdsverloop. In dat verband paste het Hof het eerder in het arrest van 10 april 1984, Von Colson en Kamann [21], ontwikkelde beginsel toe, dat wanneer „een Lid-Staat verkiest de schending van het verbod [op discriminatie als bedoeld in richtlijn 76/207] door middel van een schadevergoeding te sanctioneren, deze vergoeding — wil haar doeltreffendheid en afschrikkend effect verzekerd zijn — in elk geval in een passende verhouding tot de geleden schade moet staan". [22]

40. In dat verband was echter geen sprake van een algemeen beginsel, inhoudende dat elk herstel van het beginsel van gelijke behandeling betaling van een rentevergoeding met inachtneming van het tijdsverloop onderstelt. Het Hof heeft een dergelijke eis slechts gesteld, wanneer dat herstel moest geschieden in de vorm van een financiële vergoeding bij wijze van genoegdoening, en het heeft in elk geval de noodzaak beklemtoond, „dat rekening moet worden gehouden met de bijzonderheden van elke schending van het beginsel van gelijke behandeling". [23]

41. Het geschil dat aan de onderhavige zaak ten grondslag ligt, heeft evenwel geen betrekking op de „betaling van een schadeloosstelling bij wijze van genoegdoening" en de vraag van de verwijzende rechter maakt geen enkele melding van de toekenning van een schadeloosstelling in de vorm van een rentevergoeding. Anders dan bij de eerdergenoemde zaken gaat het in casu niet om een door het nationale recht ingestelde sanctieregeling.

42. De door het Verenigd Koninkrijk aan verzoekster in het hoofdgeding betaalde achterstallige ICA-uitkeringen kunnen immers niet op één lijn worden gesteld met rentevergoedingen die als schadeloosstelling zijn toegekend. De uitbetaling ervan herstelde verzoekster enkel in haar rechten op administratieve toekenning van een uitkering, die zij bezat in het kader van een stelsel van sociale bescherming, dat bestemd was ter ondersteuning van personen die voldoen aan de criteria om het recht op die uitkeringen te doen ontstaan.

43. Weliswaar bevond zij zich door de aanvankelijke weigering haar ICA toe te kennen, vóór de beslissing op haar beroep in een situatie van ongelijke behandeling, die in strijd was met het in richtlijn 79/7 neergelegde beginsel, maar het herstel van die situatie was overeenkomstig de nationale regels tot stand gekomen. Anders dan bij een discriminerend ontslag vond dat herstel niet plaats in de vorm van een schadeloosstelling, maar bestond het eenvoudig in het herstel van het recht op een sociale uitkering.

44. Indien er al een parallel zou bestaan met de zaak Marshall II, dan is het deze, dat de toekenning met terugwerkende kracht van een sociale uitkering overeenkomstig

21 — Zaak 14/83 (Jurispr. 1984, blz. 1891).
22 — R. o. 28.
23 — R. o. 25 van het arrest Marshall II, reeds aangehaald.

richtlijn 79/7, Sutton in een situatie brengt die vergelijkbaar is met die van iemand die, na het slachtoffer te zijn geweest van een met richtlijn 76/207 strijdig discriminerend ontslag, niet door een schadeloosstelling in zijn rechten is hersteld, maar door herindienstneming.

45. Die situatie valt echter niet onder het door het Hof erkende recht op een rentevergoeding.

46. De conclusie waartoe het Hof in de zaak Marshall II is gekomen, lijkt mij dus in de onderhavige zaak niet van toepassing.

47. Aan de hand van deze eerste bevindingen kan het voorwerp van de vragen van de verwijzende rechter beter worden afgebakend. Het gaat er niet om, of het Verenigd Koninkrijk met toepassing van de rechtspraak Francovich eventueel aansprakelijk zou kunnen worden gesteld, wat dan zijn weerslag zou vinden in de toekenning van rente, en evenmin om toepassing van de rechtspraak Marshall II met betrekking tot de toekenning van rente over het bedrag van de schadeloosstelling, wat door advocaat-generaal Van Gerven als „genoegdoening" werd aangemerkt. [24]

24 — Punt 27 van zijn conclusie in de zaak Marshall II.

De vraag betreffende rentevergoeding over het uit hoofde van achterstallige uitkeringen betaalde bedrag

48. Ik kan dus nu ingaan op de duidelijk en definitief afgebakende vraagstelling van de High Court, namelijk of het gemeenschapsrecht ertoe dwingt, dat een particulier rente kan verkrijgen over het bij wijze van achterstallige uitkeringen betaalde bedrag, wanneer de vertraagde uitbetaling te wijten is aan een ingevolge richtlijn 79/7 verboden discriminatie. De hier in geding zijnde rente is die welke advocaat-generaal Van Gerven heeft aangemerkt als „moratoir", dat wil zeggen rente die wegens het tijdsverloop wordt toegekend. [25]

49. In dit verband zijn twee oplossingen denkbaar.

50. De eerste, die gunstig is voor verzoekster, valt te rechtvaardigen op grond van de noodzaak de volle werking van het gelijkheidsbeginsel te verzekeren. Zij kan als volgt worden beschreven.

51. Sinds het arrest van 15 juni 1978, „Defrenne III" [26], gaat het Hof er zonder meer van uit, dat „de opheffing van discriminaties naar geslacht deel uitmaakt van [de] fundamentele rechten" [27], waarvan het de eerbiediging dient te verzekeren.

25 — Ibid., voetnoot 45.

26 — Zaak 149/77 (Defrenne, Jurispr. 1978, blz. 1365).

27 — R. o. 27.

52. Om preciezer te zijn, het in richtlijn 79/7 neergelegde beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid moet worden aangemerkt als een hoger beginsel van gemeenschapsrecht, waaraan het Hof zeer veel belang hecht. Om die reden is het bijvoorbeeld van mening, dat „gelet op het (...) fundamentele belang van het beginsel van gelijke behandeling, de in artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 79/7 voorziene afwijking van het verbod van discriminatie op grond van geslacht strikt moet worden uitgelegd". [28]

53. Derhalve kan, zonder inbreuk te maken op dat beginsel, aan een vrouw op grond van haar geslacht niet een uitkering worden geweigerd waarop een man in haar situatie recht zou hebben. Opgemerkt zij overigens, dat op grond van die overweging het recht van verzoekster op toekenning van ICA in deze zaak uiteindelijk is erkend.

54. Maar naast het ontstaan van een recht, vereist hetzelfde beginsel ook, dat het bedrag van de aldus toegekende uitkering voor mannen en vrouwen gelijk is.

28 — Arrest Thomas, reeds aangehaald (r. o. 8); zie eveneens arrest Marshall I, reeds aangehaald (r. o. 36), en arrest van 26 februari 1986 (zaak 262/84, Beets-Proper, Jurispr. 1986, blz. 773, r. o. 38).

55. Het bedrag van de door Sutton als ICA ontvangen uitkering blijkt echter reëel gezien minder waard dan het bedrag dat een man in haar situatie zou hebben gekregen. Weliswaar komen de nabetalingen overeen met het bedrag dat haar elk jaar zou zijn toegekend, wanneer haar verzoek meteen na indiening ervan was ingewilligd, maar het valt niet te ontkennen, dat het in 1994 betaalde bedrag in feite niet dezelfde waarde vertegenwoordigt als wanneer het regelmatig sinds 1987 was uitbetaald. 5 588,60 UKL in 1994 zijn niet hetzelfde waard als 5 588,60 UKL tussen 1987 en 1994.

56. De volle werking van het beginsel van gelijke behandeling zou dus vereisen, dat bij de toekenning met terugwerkende kracht van een uitkering minstens rekening met de geldontwaarding wordt gehouden.

57. Daaruit zou moeten worden afgeleid, dat het gemeenschapsrecht vereist dat, teneinde de volle werking van het beginsel van gelijke behandeling te verzekeren, een particulier rente kan verkrijgen over het aan achterstallige uitkeringen betaalde bedrag, wanneer de vertraagde uitbetaling te wijten is aan een bij richtlijn 79/7 verboden discriminatie.

58. Daarbij zou echter geen sprake zijn van een algemeen communautair rechtsbeginsel, op grond waarvan naar nationaal recht stelselmatig rentevergoeding zou moeten wor-

den betaald over met vertraging ontvangen sociale uitkeringen. Het zou enkel gaan om toepassing van dit beginsel in situaties waarin de te late betaling van de uitkering door een schending van het beginsel van gelijke behandeling is veroorzaakt.

59. Die oplossing kan mij echter niet overtuigen.

60. Weliswaar vormt het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen zonder enige twijfel een regel van gemeenschapsrecht, maar wel moet worden bedacht, dat de praktische uitvoering ervan niet nader is geregeld.

61. Men zal dergelijke regels dan ook tevergeefs in richtlijn 79/7 zoeken. Zoals de Commissie ter terechtzitting verklaarde, heeft de Gemeenschap immers nog geen harmonisatiemaatregelen genomen die de volle werking van het beginsel, met name wat het probleem van de rentevergoeding betreft, in concreto verzekeren.

62. Overigens heeft Sutton in casu de door haar gevraagde sociale uitkering ontvangen. Daarmee is de discriminerende situatie *inmiddels* volgens de regels van het nationale recht ongedaan gemaakt en kan worden aangenomen, dat de volle werking van het beginsel daarin *daadwerkelijk* is verzekerd. De vraag of zij bovendien recht op rentevergoeding over het bedrag van die uitkering heeft, kan mijns inziens bij gebreke van speciale regels niet uit het gemeenschapsrecht worden afgeleid, maar moet door elke Lid-Staat zelf aan de hand van zijn nationale regels worden beoordeeld.

63. De rechtspraak van het Hof sterkt mij in die opvatting, die eveneens door de Zweedse en de Duitse regering in hun schriftelijke opmerkingen ter ondersteuning van het Verenigd Koninkrijk wordt gedeeld.

64. Het Hof heeft uit het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde „beginsel van loyale samenwerking" tussen de Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen, dat „de Lid-Staten [ertoe verplicht] alle dienstige maatregelen te nemen om de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te waarborgen" [29], afgeleid dat, bij ontbreken van harmonisatiemaatregelen, „de in het gemeenschapsrecht [aan particulieren] toegekende rechten moeten worden uitgeoefend voor de nationale rechter, met inachtneming van de door het nationale recht gestelde vereisten". [30]

29 — Beschikking van 13 juli 1990 (zaak C-2/88 Imm., Zwartveld e. a., Jurispr. 1990, blz. I-3365, r. o. 17).

30 — Arrest van 16 december 1976 (zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989, r. o. 5, vijfde alinea). Zie eveneens arrest van 25 juli 1991 (zaak C-208/90, Emmott, Jurispr. 1991, blz. I-4269, r. o. 16).

65. Meer in het algemeen heeft het Hof eveneens verklaard: „Overeenkomstig de algemene beginselen die ten grondslag liggen aan het institutionele stelsel van de Gemeenschap en die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten beheersen, hebben de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag tot taak op hun grondgebied zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregelingen (...) Voor zover het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de algemene beginselen, geen gemeenschappelijke voorschriften te dien aanzien behelst, handelen de nationale autoriteiten bij de uitvoering van de gemeenschapsregelingen overeenkomstig de formele en materiële bepalingen van nationaal recht, met dien verstande dat (...) deze regel in overeenstemming moet zijn te brengen met de vereisten van een eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht (...)" [31]

66. In het kader van die algemene verplichting laat artikel 189, derde alinea, van het Verdrag de Lid-Staten bovendien vrij in hun keuze van de wegen en middelen om de tenuitvoerlegging van richtlijnen te verzekeren. [32]

67. Bij de op de Lid-Staten rustende verplichting om volle werking te geven aan gemeenschapsbeginselen waarvoor nog geen harmonisatiemaatregelen zijn genomen, moet volgens 's Hofs rechtspraak dus rekening worden gehouden met het *beginsel van de institutionele autonomie*, dat inhoudt dat de voor de toepassing van de gemeenschapsregels noodzakelijke maatregelen, in het kader van het staatsrecht door de nationale instellingen en volgens de daarin vastgelegde procedures en bevoegdheden worden genomen.

68. Uit het tijdens de procedure gegeven voorbeeld van in Duitsland en in Zweden geldende bepalingen met betrekking tot rentevergoeding over achterstallige sociale uitkeringen blijkt, dat er op nationaal niveau bij de tenuitvoerlegging van het in richtlijn 79/7 neergelegde beginsel van gelijke behandeling verschillende benaderingen kunnen voorkomen. Zo wordt in Zweden noch in het Verenigd Koninkrijk een rentevergoeding over dergelijke achterstallige uitkeringen betaald. In de Bondsrepubliek Duitsland is echter een andere regeling van toepassing en wordt rente tegen een eenheidstarief van 4 % toegekend voor de periodes van dertig dagen tussen de datum waarop de uitkering verschuldigd wordt, en de betalingsdatum.

69. De aan de Lid-Staten gelaten vrijheid kent echter zekere grenzen, omdat anders de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht zou worden aangetast.

70. Dat heeft het Hof trouwens reeds beklemtoond, in het bijzonder wat de hier in het geding zijnde richtlijn 79/7 betreft: „Hoewel [artikel 189, derde alinea, van het Verdrag] de Lid-Staten vrij laat bij de keuze van de middelen en wegen voor de uitvoering van de richtlijn, doet deze vrijheid niet af aan de verplichting van elke Lid-Staat om in het kader van zijn nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om

31 — Arrest van 21 september 1983 (gevoegde zaken 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633, r. o. 17).

32 — Zie bijvoorbeeld de reeds aangehaalde arresten Von Colson en Kamann (r. o. 15) en Marshall II (r. o. 17).

de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren." [33]

71. Het spreekt dus vanzelf, dat nationale regelingen niet kunnen worden toegepast op een wijze die het volledig onmogelijk maakt om een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht uit te oefenen. Daarom, bijvoorbeeld, was het Hof van mening, 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". [34] Ook verklaarde het Hof, dat „een Lid-Staat niet een [nationale] bepaling [die vrouwen de aanspraak op een uitkering ontneemt die mannen in dezelfde omstandigheden blijven ontvangen] mag laten voortbestaan, die (...) tussen mannen en vrouwen discrimineert in de zin van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7". [35]

72. Maar bovenal heeft het Hof twee minimumvoorwaarden gesteld waaraan de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat moet voldoen wanneer, bij ontbreken van een gemeenschapsregeling, procesregels worden opgesteld ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenen: „deze regels mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen en ook niet van dien aard, dat zij de uitoefening van door de communautaire rechtsorde verleende rechten praktisch onmogelijk maken". [36]

73. Aan die voorwaarden is mijns inziens in casu voldaan.

74. Wat het eerste vereiste betreft, blijkt in het Britse recht geen onderscheid te worden gemaakt naargelang een particulier zijn recht op een sociale uitkering ontleend aan nationale bepalingen dan wel aan communautaire bepalingen. Volgens de tijdens de procedure verstrekte gegevens omvatten de sociale uitkeringen in het Verenigd Koninkrijk nooit rente-elementen. Ongeacht de situatie van de aanvrager van een sociale uitkering, is in dat land niet voorzien in inflatiecorrecties. Een man die, zoals in het geval van Sutton, wegens schending of verkeerde toepassing van nationale regels de sociale uitkeringen waarop hij recht had, met vertraging krijgt toegekend, zou evenmin als Sutton met een beroep op die vertraging aanspraak kunnen maken op een bedrag aan rente als compensatie voor de waardevermindering van de uitkering.

33 — Arrest Emmott, reeds aangehaald (r. o. 18); zie eveneens arrest Von Colson en Kamann, reeds aangehaald (r. o. 15).

34 — Arrest Emmott, reeds aangehaald (r. o. 23).

35 — Arrest van 27 oktober 1993 (zaak C-338/91, Steenhorst-Neerings, Jurispr. 1993, blz. I-5475, r. o. 33).

36 — Arrest Emmott, reeds aangehaald (r. o. 16). Zie eveneens arrest Rewe, reeds aangehaald (r. o. 5, derde en zesde alinea); arrest van 9 november 1983 (zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595, r. o. 12); arrest Steenhorst-Neerings, reeds aangehaald (r. o. 15), en arrest van 6 december 1994 (zaak C-410/92, Johnson, „Johnson II", Jurispr. 1994, blz. I-5483, r. o. 21).

75. Wat het tweede vereiste betreft, lijkt uit Suttons beroep te kunnen worden afgeleid, dat het nationale stelsel de uitoefening van de rechten die zij aan het gemeenschapsrecht ontleent, in de praktijk niet onmogelijk maakt. De discriminatoire situatie waarin zij zich in eerste instantie bevond door de aanvankelijke weigering om haar ICA toe te kennen, en die in strijd was met het ingevolge richtlijn 79/7 op haar toepasselijke beginsel van gelijke behandeling, is uiteindelijk hersteld, omdat haar recht op die uitkering overeenkomstig de nationale regels is erkend.

76. Ten slotte wil ik nog iets zeggen over een ter terechtzitting door de gemachtigde van de Zweedse regering gemaakte opmerking. Wanneer het Hof mijn standpunt niet zou volgen en zou aannemen, dat het gemeenschapsrecht in situaties als die van Sutton vereist, dat over het bedrag van achterstallige sociale uitkeringen rente wordt vergoed, zou dat kunnen leiden tot een vorm van „omgekeerde" discriminatie. In Lid-Staten zoals het Verenigd Koninkrijk of Zweden, die niet in een dergelijke rentevergoeding voorzien, zouden dan twee parallelle systemen voorkomen. De justitiabele die op grond van het gemeenschapsrecht recht op een uitkering zou hebben, zou dan in aanmerking komen voor rentevergoeding over het uitgekeerde bedrag wanneer dat met vertraging werd betaald. Daarentegen zou aan degene die dat recht niet aan gemeenschapsbepalingen ontleent, maar is aangewezen op het nationale recht van een land dat niet in een dergelijk recht voorziet, rentevergoeding over de uitgekeerde bedragen worden onthouden.

77. Mijn uiteindelijke conclusie maakt het onderzoek van de drie andere vragen van de verwijzende rechter, die uitgaan van een bevestigend antwoord op de eerste vraag, overbodig. Zowel de bepaling van de datum met ingang waarvan de eventueel nationaal vastgestelde rentevergoeding moet worden uitbetaald, als het toepasselijke rentepercentage en de berekeningsgrondslag ervan zijn aspecten die door de nationale rechter moeten worden onderzocht.

Conclusie

78. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging, de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„Wanneer een verzoeker recht heeft op een nationale uitkering van sociale zekerheid, omdat hij onder de werkingssfeer valt 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 sociale zekerheid, verleent het gemeenschapsrecht hem, in de omstandigheden van de onderhavige zaak, geen aanspraak op rentevergoeding over de toegekende uitkering."