FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 19. januar 1988 *

Høje Domstol.

1. Ved kendelse af 19. februar 1987, registreret på Domstolens Justitskontor den 19. marts s.å., har Raad van Beroep, Arnhem, anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende anvendelsen i tid af Rådets direktiv 79/7/EØF 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).

Spørgsmålene er blevet rejst under to sager anlagt af A. Dik og A. Menkutos-Demirci mod Arnhem Kommune henholdsvis H. G. W. Laar-Vreeman mod Winterwijk Kommune. Sagsøgerne i hovedsagen, som alle er gift, klager over at have mistet retten til ydelser ved arbejdsløshed i henhold til Wet Werkloosheidsvoorziening (den nederlandske lov om arbejdsløshedsforsikring, herefter benævnt »WWV«), der trådte i kraft den 1. januar 1965 (Stbl. 1964, s. 485). De to kommuners afslag på de nævnte ydelser støttes navnlig på lovens artikel 13, stk. 1, litra l), der bestemmer: »Der kan ikke gøres krav på ydelser, såfremt arbejdstageren... er en gift kvinde, som ikke ifølge de af vedkommende minister efter høring af centrale commissie fastsatte bestemmelser kan anses for forsørger ('kostwinster'), eller ikke definitivt har ophævet samlivet med ægtefællen.«

Denne bestemmelse blev med tilbagevirkende gyldighed fra den 23. december 1984 ophævet ved lov af 24. april 1985 (Stbl. 230), der trådte i kraft den 1. maj s.å. Lovens artikel II, litra A), indeholder en overgangsbestemmelse, der lyder således: »Ændringen i henhold til artikel I, litra A), omfatter ikke arbejdstagere, der er blevet arbejdsløse inden den 23. december 1984, medmindre de på dette tidspunkt oppebar ydelser i henhold til Werkloosheidswet (»WW«) ... eller andre arbejdsløshedsydelser i henhold til bestemmelser, der omfatter personer, som ikke betragtes som arbejdstagere i henhold til WW's artikel 6, stk. 1, litra a) og b).« Ophævelsen af kravet om status som familieforsørger gælder således ikke for arbejdstagere, der enten var blevet arbejdsløse inden den 23. december 1984, eller som i maksimumperioden havde modtaget ydelser i henhold til WW, og som, hvis denne bestemmelse aldrig havde eksisteret, ville have oppebåret ydelser i henhold til WWV.

Dik, Menkutos-Demirci og Laar-Vreeman var imidlertid blevet arbejdsløse inden den 23. december 1984, og da de efter dette tidspunkt ikke havde status som familieforsørger, fik de afslag på deres ansøgning om ydelser efter WWV. Herefter indbragte de de af de respektive kommuner trufne afgørelser for Raad van Beroep. Med henblik på at få afgjort, om ovennævnte begrænsning

* Oversat fra italiensk.

er forenelig med direktiv 79/7/EØF har den forelæggende ret forelagt Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Giver direktiv 79/7/EØF medlemsstaterne mulighed for i loven til gennemførelse af direktivet at indføje en overgangsbestemmelse, hvorefter et krav om forsørgerstatus opretholdes efter den 23. december 1984, for så vidt angår gifte kvinder, som var blevet arbejdsløse inden denne dato?

2) Er det foreneligt med direktivet at tillægge en overgangsbestemmelse af den i første spørgsmål nævnte art tilbagevirkende gyldighed fra det tidspunkt, da den i direktivets artikel 8, stk. 1, fastsatte frist udløb?«

2. Det er ikke vanskeligt at besvare det første spørgsmål. I dom af 14. december 1986 (71/85, den nederlandske stat mod Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Sml. s. 3855) har Domstolen fortolket princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, som fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF, for så vidt angår social sikring, netop i forbindelse med den nederlandske ordning for arbejdsløshedsunderstøttelse. Jeg skal minde om, at Nederlandene på det for denne sag relevante tidspunkt endnu ikke havde gennemført direktiv 79/7/EØF. Følgelig skulle WWV's artikel 13, stk. 1, anvendes. Overgangsbestemmelsen, som derefter blev vedtaget ved lov af 24. april 1985, var under forberedelse. For så vidt angår de nærmere enkeltheder vedrørende den nederlandske ordning for arbejdsløshedsunderstøttelse og de problemer, der opstod i Nederlandene i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 79/7/EØF, skal jeg henvise til mit forslag til afgørelse i sag 71/85 fremsat den 2. juli 1986.

Ligesom i dommen af 24. juni 1986 (sag 150/85, Drake mod Chief Adjudication Officer, Sml. s. 1995) fastslog Domstolen i FNV-dommen, at artikel 4, stk. 1, har umiddelbar virkning. Domstolen fastslog bl. a., at denne bestemmelse »i mangel af iværksættelse af direktivet kunne påberåbes fra den 23. december 1984 for at afværge anvendelsen af nationale bestemmelser, som er i strid med artikel 4, stk. 1. En kvinde har i mangel af foranstaltninger til gennemførelse af nævnte artikel ret til at blive behandlet på samme måde og til at være omfattet af samme ordning som en mand, der er i samme situation, hvilken ordning i mangel af gennemførelse af nævnte direktiv er den eneste, som retsgyldigt vil kunne anvendes« (præmis 23).

Allerede dengang gav Domstolen imidlertid — i det mindste indirekte — udtryk for den opfattelse, at en overgangsbestemmelse ville være uforenelig med den direkte virkning, som tillægges ligebehandlingsprincippet. Under henvisning til dommen af 19. januar 1982 (sag 8/81, Becker, Sml. s. 53), hvorefter medlemsstaternes mulighed for frit at vælge de nødvendige midler til gennemførelse af deres forpligtelser, ikke er til hinder for, at direktivbestemmelser kan påberåbes umiddelbart, fastslog Domstolen i præmis 25, at »uanset at der tilkom medlemsstaterne et skøn ved valget af midlerne til gennemførelse af det i direktiv 79/7/EØF fastlagte princip om ligebehandling, for så vidt angår social sikring, kan denne skønsbeføjelse ikke påberåbes for ganske at tilsidesætte direktivets artikel 4, stk. 1, der efter sin beskaffenhed kan gøres gældende i retssager, selv om direktivet ikke i sin helhed er blevet gennemført.«

Jeg skal yderligere henvise til, at Domstolen i dom af 24. juni 1987 (sag 384/85, Borrie Clarke mod Chief Adjudication Officer, Sml. s. 2865) har behandlet spørgsmålet, om en overgangsregel med tilbagevirkende gyldighed er forenelig med artikel 4, stk. 1. I denne sag, hvor Domstolen var blevet anmodet om at afgøre, om den direkte virkning af ligebehandlingsprincippet kunne påvirke en overgangsbestemmelse vedtaget efter direktivets ikrafttræden med det formål at forlænge de diskriminerende virkninger af den tidligere ordning, fastslog den, at »direktivet ikke indeholder nogen undtagelse fra ligebehandlingsprincippet«. Domstolen tilføjede, »at en medlemsstat ikke efter den 22. december 1984 må opretholde en forskelsbehandling, der skyldes, at ydelsesvilkårene er de samme som før den nævnte dato. Det gør herved ingen forskel, at en sådan forskelsbehandling følger af overgangsbestemmelser, der er givet i forbindelse med indførelsen af en ny ydelse« (præmis 10). Domstolen kendte for ret, at i mangel af passende foranstaltninger til gennemførelse af direktivet efter dettes ikrafttræden er det eneste gyldige kriterium anvendelsen af samme ordning på mænd og kvinder i samme situation.

Der er ikke tvivl om, at disse principper ligeledes skal anvendes i den foreliggende sag.

3. Det andet spørgsmål vedrører muligheden for at tillægge gennemførelsesbestemmelser til et direktiv, som fastsættes efter udløbet af medlemsstaternes frist hertil, tilbagevirkende gyldighed. Det forelagte spørgsmål er knyttet til den særlige situation, den forelæggende ret skal tage stilling til, men mere generelt vedrører det de nationale foranstaltninger til gennemførelse af de forpligtelser, direktiver indebærer. Lovligheden af love med tilbagevirkende gyldighed skal derfor vurderes ud fra den nationale retsorden.

Set ud fra et fællesskabssynspunkt mener jeg under alle omstændigheder som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, at spørgsmålet bør besvares bekræftende. I det foreliggende tilfælde giver den direkte virkning, som tillægges artikel 4, stk. 1, helt givet mulighed for at påberåbe denne bestemmelse fra tidspunktet for fristen for direktivets gennemførelse; i denne forbindelse er gennemførelsesbestemmelsernes eventuelle tilbagevirkende gyldighed derfor helt irrelevant.

Såfremt en fællesskabsbestemmelse ikke kan tillægges direkte virkning, mener jeg derimod, at det forhold, at medlemsstaterne nægtes ret til eterfølgende at gribe ind ved at give gennemførelsesbestemmelserne tilbagevirkende gyldighed fra udløbet af gennemførelsesfristen, vil bevirke, at direktivet ikke samtidig har den tilsigtede harmoniserende virkning i alle de nationale retsordener.

4. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som Raad van Beroep, Arnhem, har forelagt ved kendelse af 19. februar 1987 i

sagerne A. Dik og A. Menkutos-Demirci mod Arnhem Kommune og H. G. W. Laar-Vreeman mod Winterswijk Kommune, således:

»1) Fra den 23. december 1984, da fristen for gennemførelse af Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring udløb, havde direktivets artikel 4, stk. 1, som indeholder et forbud mod enhver forskelsbehandling på grundlag af køn såvel direkte som indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, direkte virkning.

Uden passende foranstaltninger til gennemførelse af den nævnte bestemmelser skal der over for gifte kvinder anvendes den ordning, der gælder for mænd i samme situation. De kan derfor for de nationale retter påberåbe sig deres rettigheder i henhold til artikel 4, stk. 1, over for en overgangsbestemmelse, hvorefter gifte kvinder, der var blevet arbejdsløse inden den 23. december 1984, selv efter denne dato fortsat skal opfylde kravet om status som familieforsørger.

2) Gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet i national ret, og hvorefter bestemmelserne har tilbagevirkende gyldighed fra den nævnte udløbsdato, er ikke i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF.«