CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 19 januari 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij bevel van 19 februari 1987, ingekomen ter griffie van het Hof op 19 maart daaraanvolgend, heeft de Raad van Beroep te Arnhem het Hof enkele vragen gesteld over de toepassing ratione temporis van richtlijn nr. 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).

De vragen zijn opgeworpen in twee gedingen, A. Dik en A. Menkutos-Demirci tegen College van Burgemeester en Wethouders der gemeeente Arnhem, en H. G. W. Laar-Vreeman tegen College van Burgemeester en Wethouders der gemeente Winterswijk. Verzoeksters, allen gehuwd, klagen erover dat zij zijn uitgesloten van het recht op een werkloosheidsuitkering krachtens de Wet Werkloosheidsvoorziening (hierna: WWV), in werking getreden op 1 januari 1965 (Stbl. 1964, 485). De weigering van de twee Colleges om bedoelde uitkering toe te kennen, was inzonderheid gebaseerd op artikel 13, lid 1, sub l, WWV, bepalende dat „geen recht op uitkering heeft de werknemer die... gehuwde vrouw zijnde, niet ingevolge door Onze Minister, de centrale commissie gehoord, te stellen regelen als kostwinster wordt aangemerkt noch duurzaam gescheiden van haar echtgenoot leeft".

Deze bepaling werd met terugwerkende kracht tot 23 december 1984 afgeschaft bij wet van 24 april 1985 (Stbl. 230), in werking getreden op 1 mei daaraanvolgend. Artikel II, sub A, van die wet bevat de volgende overgangsbepaling: „De wijziging van artikel I, onderdeel A, is niet van toepassing op de werknemer, die werkloos is geworden met ingang van een dag gelegen voor 23 december 1984, tenzij hij op die datum in het genot was van een uitkering ingevolge de WW... of van een uitkering bij werkloosheid ingevolge een regeling welke geldt voor personen, wier arbeidsverhouding ingevolge het bepaalde in artikel 6, eerste lid, onder a en b van de WW niet als dienstbetrekking wordt beschouwd." De afschaffing van het kostwinnersvereiste geldt dus niet ten aanzien van werknemers die met ingang van een vóór 23 december 1984 gelegen datum werkloos zijn geworden dan wel gedurende de maximumperiode een WW-uitkering hebben ontvangen en die, indien deze bepaling niet had bestaan, een WWV-uitkering zouden hebben gekregen.

Verzoeksters, Dik, Menkutos-Demirci en Laar-Vreeman, zijn vóór 23 december 1984 werkloos geworden. Daar zij niet aan het kostwinnersvereiste voldeden, werd hun na die datum geen WWV-uitkering toegekend. Tegen de beschikkingen waarbij hun aanvragen door de bevoegde organen van de twee gemeentes waren afgewezen, stelden verzoeksters beroep in bij de Raad van Beroep te Arnhem. Om de verenigbaarheid van bovenbedoelde beperking met richtlijn nr. 79/7/EEG te kunnen beoordelen, heeft

* Vertaald uit het Italiaans.

de aangezochte rechter het Hof twee prejudiciële vragen gesteld:

„1) Laat richtlijn nr. 79/7/EEG aan de Lid-Staten de beoordelingsvrijheid om in de wet die strekt tot de tenuitvoerlegging van de richtlijn, een overgangsbepaling op te nemen op grond waarvan een kostwinnersvereiste ook na 23 december 1984 blijft gelden voor de gehuwde vrouw die voor 23 december 1984 werkloos is geworden?

2) Is het verlenen van terugwerkende kracht aan een overgangsbepaling, zoals genoemd in vraag 1, tot het tijdstip waarop de in artikel 8, lid 1, van de richtlijn genoemde termijn is verstreken, verenigbaar met die richtlijn?"

2. Het antwoord op de eerste vraag is niet moeilijk. In het arrest van 4 december 1986 (zaak 71/85, FNV, Jurispr. 1986, blz. 3855) gaf het Hof aan de verplichting om niet te discrimineren tussen man en vrouw, waarin artikel 4, lid 1, van richtlijn nr. 79/7/EEG voorziet op het gebied van de sociale zekerheid, een uitlegging die was toegespitst op de Nederlandse regeling van de werkloosheidsuitkeringen. Ik herinner eraan, dat Nederland ten tijde van de feiten van die zaak nog geen uitvoering had gegeven aan richtlijn nr. 79/7/EEG. Mitsdien gold artikel 13, Lid 1, WWV en bevond de bij wet van 24 april 1985 ingevoerde overgangsbepaling zich nog in het goedkeuringsstadium. Voor nadere gegevens over de Nederlandse regeling van de werkloosheidsuitkeringen alsmede de moeilijkheden in Nederland in verband met de omzetting van richtlijn nr. 79/7/EEG, verwijs ik naar mijn conclusie in bovengenoemde zaak van 2 juli 1986.

Evenals in het arrest van 24 juni 1986 (zaak 150/85, Drake, Jurispr. 1986, blz. 1995), erkende het Hof in het arrest-FNV de rechtstreekse werking van artikel 4, lid 1. Het Hof overwoog met name, dat „zolang aan de richtlijn geen uitvoering was gegeven, artikel 4, lid 1, ... vanaf 23 december 1984 kon worden ingeroepen om de toepassing van iedere met artikel 4, lid 1, strijdige nationale bepaling te beletten. Bij ontbreken van maatregelen ter uitvoering van genoemd artikel hebben vrouwen recht op dezelfde behandeling en op toepassing van dezelfde regeling als mannen die in een gelijke situatie verkeren, waarbij die regeling, zolang aan genoemde richtlijn geen uitvoering is gegeven, het enig bruikbare referentiekader blijft" (r. o. 23).

Het Hof heeft toen echter reeds — op zijn minst impliciet — gewezen op de onverenigbaarheid van een overgangsbepaling met de aan het beginsel van gelijke behandeling toegekende rechtstreekse werking. Onder verwijzing naar het arrest van 19 januari 1982 (zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53), volgens hetwelk men de aan de Lid-Staten gelaten bevoegdheid om de middelen te kiezen die noodzakelijk zijn om aan hun verplichtingen te voldoen, niet kan aanvoeren om aan de bepalingen van een richtlijn rechtstreekse werking te ontzeggen, overwoog het Hof namelijk dat „een Lid-Staat zich niet kan beroepen op (die) beoordelingsvrijheid... voor de tenuitvoerlegging van het in richtlijn nr. 79/7/EEG neergelegde beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid, om iedere werking te ontzeggen aan artikel 4, lid 1, dat zich ertoe leent in rechte te worden ingeroepen ook al is de richtlijn in haar geheel nog niet ten uitvoer gelegd".

Ik wil er voorts aan herinneren, dat het Hof de verenigbaarheid met artikel 4, lid 1, van een retroactieve overgangsbepaling ook heeft besproken in het arrest van 24 juni 1987 (zaak 384/85, Clarke, Jurispr. 1987, blz. 2865). In deze zaak, waarin de vraag aan de orde was of de rechtstreekse werking van het non-discriminatiebeginsel gevolgen heeft voor een overgangsbepaling vastgesteld na de inwerkingtreding van de richtlijn en bedoeld om de discriminerende werking van een oudere regeling te handhaven, bevestigde het Hof, dat „de richtlijn niet voorziet in uitzonderingen op het... beginsel van gelijke behandeling". Het voegde hieraan toe, dat „een Lid-Staat na 22 december 1984 geen ongelijke behandelingen mag laten voortduren die te wijten zijn aan de omstandigheid, dat de aan het ontstaan van het recht op uitkering verbonden voorwaarden reeds vóór die datum golden. De omstandigheid dat die ongelijke behandelingen voortvloeien uit overgangsbepalingen die werden vastgesteld bij de invoering van een nieuwe uitkering, leidt niet tot een andere beoordeling" (r. o. 10). Tot slot beklemtoonde het Hof, dat bij gebreke van passende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn na de inwerkingtreding van deze laatste, het enige geldige criterium bestaat in de toepassing van dezelfde regeling op mannen en vrouwen die in een gelijke situatie verkeren.

Het lijdt geen twijfel, dat deze beginselen ook voor het onderhavige geval gelden.

3. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of terugwerkende kracht mag worden verleend aan maatregelen houdende tenuitvoerlegging van een richtlijn, die zijn vastgesteld na het verstrijken van de voor die tenuitvoerlegging aan de Lid-Staten opgelegde termijn. De door de verwijzende rechter gestelde vraag is weliswaar toegespitst op de bijzondere situatie van het aan hem voorgelegde geval, maar heeft meer in het algemeen betrekking op de interne maatregelen voor de nakoming van de uit richtlijnen voortvloeiende verplichtingen. De wettigheid van retroactieve wettelijke maatregelen zal derhalve moeten worden beoordeeld in het kader van de nationale rechtsordes.

Gelijk de Commissie van de Europese Gemeenschappen suggereert, moet de onderhavige vraag gemeenschapsrechtelijk gezien mijns inziens in ieder geval bevestigend worden beantwoord. In casu kan artikel 4, lid 1, op grond van zijn rechtstreekse werking uiteraard worden ingeroepen vanaf de dies ad quem van de voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn gestelde termijn, zodat de eventuele terugwerkende kracht van de uitvoeringsmaatregel in dit verband geheel irrelevant is.

Zo die rechtstreekse werking daarentegen mocht ontbreken, zou, indien de Lid-Staten de mogelijkheid werd ontzegd om a posteriori maatregelen te treffen door aan de uitvoeringsmaatregel terugwerkende kracht te verlenen tot de datum waarop een richtlijn in nationaal recht had moeten zijn omgezet, worden belet dat de harmoniserende werking van richtlijnen zich in alle rechtsordes op hetzelfde moment doet gevoelen.

4. Gelet op bovenstaande overwegingen concludeer ik, dat het Hof de vragen door de Raad van Beroep te Arnhem bij bevel van 19 februari 1987 gesteld in de gedingen A. Dik en A. Menkutos-Demirci tegen College van Burgemeester en

Wethouders der gemeente Arnhem en H. G. W. Laar-Vreeman tegen College van Burgemeester en Wethouders der gemeente Winterswijk, beantwoorde als volgt:

1) Vanaf 23 december 1984, de dies ad quem van de termijn voor de tenuitvoerlegging van richtlijn nr. 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, heeft artikel 4, lid 1, dat iedere discriminatie op grond van het geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie, verbiedt, rechtstreekse werking.

   Bij gebreke van passende maatregelen houdende tenuitvoerlegging van deze bepaling, hebben gehuwde vrouwen recht op toepassing van de regeling die geldt voor mannen die in een gelijke situatie verkeren. Zij kunnen voor de nationale rechter derhalve een beroep doen op de rechten die zij aan artikel 4, lid 1, ontlenen en zich verzetten tegen een overgangsregeling op grond waarvan het kostwinnersvereiste ook na 23 december 1984 blijft gelden voor gehuwde vrouwen die vóór die datum werkloos zijn geworden.

2) Een uitvoeringsmaatregel die is vastgesteld na het verstrijken van de voor de omzetting van een richtlijn in nationaal recht gestelde termijn en die aan de bepalingen houdende tenuitvoerlegging terugwerkende kracht verleent tot de datum waarop bedoelde termijn verstreek, is niet onverenigbaar met artikel 4, lid 1, van richtlijn nr. 79/7/EEG.