

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. FENNELLY

van 14 december 1995 *

Inleiding

betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid ³ (hierna: „richtlijn”).

1. Met dit verzoek om een prejudiciële beslissing vraagt de Nederlandse Centrale Raad van Beroep in feite om verduidelijking van 's Hofs uitspraak in de zaak Roks e. a. ¹ Het verzoek heeft betrekking op bepalingen van Nederlands sociaal-zekerheidsrecht, waardoor een veel groter aantal vrouwen dan mannen wordt getroffen, maar waarvan wordt beweerd dat zij objectief gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de met de betrokken wet nagestreefde doelstellingen van sociaal beleid.

3. In artikel 2 van de richtlijn wordt de personele werkingssfeer ervan omschreven als volgt:

De toepasselijke bepalingen en de feiten

2. Het gaat in casu in het bijzonder om wijzigingen die in de Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswet ² (hierna: „AAW”) zijn aangebracht teneinde te voldoen aan de vereisten van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978

„Deze richtlijn is van toepassing op de beroepsbevolking — met inbegrip van zelfstandigen, van werknemers en zelfstandigen wier arbeid is onderbroken door ziekte, ongeval of onvrijwillige werkloosheid en van werkzoekenden — alsmede op gepensioneerde of invalide werknemers en zelfstandigen.”

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Arrest van 24 februari 1994, (zaak C-343/92, Roks e. a., jurispr. 1994, blz. I-571 (hierna: „Roks”).

2 — Wet van 11 december 1975, Stb. 674, zoals gewijzigd.

3 — PB 1979, L 6, blz. 24.

Artikel 4, lid 1, van de richtlijn 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 toelating tot de regelingen,

(...)”

De richtlijn is van toepassing op wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen, onder meer, ziekte en invaliditeit.⁴ Volgens artikel 8 moest op 23 december 1984 aan de richtlijn uitvoering zijn gegeven. Bij gebreke van passende uitvoeringsmaatregelen kan artikel 4, lid 1, vanaf die datum voor de nationale rechter worden ingeroepen.⁵

4. Van de AAW en de in de loop der jaren in die wet aangebrachte wijzigingen wordt, voor zover voor de onderhavige zaak van belang, een goede beschrijving gegeven in het arrest Roks:

„³ Aanvankelijk gaf de AAW, die sinds 1 oktober 1976 van kracht is, mannen alsmede ongehuwde vrouwen na een arbeidsongeschiktheid van een jaar recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering waarvan de hoogte niet afhankelijk was van de eventuele overige inkomsten van de uitkeringsgerechtigde of van de door deze geleden inkomensderving.

4 Met de Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen van 20 december 1979⁶ kregen ook gehuwde vrouwen recht op een AAW-uitkering. Tegelijkertijd voerde die wet voor alle verzekerden, met uitzondering van bepaalde categorieën, de voorwaarde in, dat er slechts recht op uitkering bestaat indien de betrokkene in het jaar voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid uit of in verband met zijn of haar arbeid een bepaald inkomen — oorspronkelijk minimaal 3 423,81 HFL — heeft verworven (hierna: „inkomenseis”). Die inkomenseis gold voor alle personen die op of na 1 januari 1979 arbeidsongeschikt waren geworden.

⁴ — Zie artikel 3, lid 1, sub a, van de richtlijn.

⁵ — Zie arrest van 4 december 1986 (zaak 71/85, FNV, Jurispr. 1986, blz. 3855, r. o. 12-23); zie ook, bij voorbeeld, arresten van 24 maart 1987 (zaak 286/85, Mc Dermott en Cotter, Jurispr. 1987, blz. 1453, r. o. 17), 11 juli 1991 (zaak C-31/90, Johnson, Jurispr. 1991, blz. I-3723, r. o. 36) en 24 februari 1994 (Roks, reeds aangehaald, r. o. 18).

⁶ — In deze conclusie aangeduid als de wet van 1979.

- 5 Ingevolge de overgangsbepalingen van genoemde wet van 20 december 1979 behielden mannen en ongehuwde vrouwen die voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt waren geworden, hun recht op uitkering zonder aan de inkomenseis te hoeven voldoen. Gehuwde vrouwen wier arbeidsongeschiktheid dateerde van voor 1 oktober 1975, hadden geen recht op uitkering, zelfs indien zij aan de inkomenseis voldeden, en gehuwde vrouwen die tussen 1 oktober 1975 en 1 januari 1979 arbeidsongeschikt waren geworden, hadden enkel recht op uitkering indien zij aan de inkomenseis voldeden.
- 6 Bij een aantal uitspraken van 5 januari 1988 oordeelde de Centrale Raad van Beroep, dat die overgangsbepalingen een discriminatie op grond van geslacht vormden, die onverenigbaar was met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966⁷, en dat gehuwde vrouwen die voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt waren geworden, met ingang van 1 januari 1980 — datum van inwerkingtreding van de wet van 20 december 1979 — onder dezelfde voorwaarden als mannen recht hadden op een AAW-uitkering, dat wil zeggen zonder aan de inkomenseis te hoeven voldoen, zelfs indien hun arbeidsongeschiktheid dateerde van voor 1 oktober 1975.
- 7 De overgangsbepalingen die werden geacht gehuwde vrouwen te discrimineren, zijn ingetrokken bij wet van 3 mei 1989.⁸ Artikel III van die wet bepaalt echter, dat personen die voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden en na 3 mei 1989 een AAW-uitkering aanvragen, aan de inkomenseis moeten voldoen, en artikel IV bepaalt dat de AAW-uitkering van personen die voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden, wordt ingetrokken indien niet aan de inkomenseis is voldaan. Die intrekking, die oorspronkelijk op 1 juni 1990 had moeten plaatsvinden, is bij een latere wet bepaald op 1 juli 1991.
- 8 Bij uitspraak van 23 juni 1992 besliste de Centrale Raad van Beroep, dat de hoogte van de inkomenseis (in 1988: 4 403,52 HFL per jaar) vrouwen indirect discrimineerde en derhalve in strijd was met artikel 26 van eerdergenoemd Internationaal Verdrag en met artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7. Volgens de Centrale Raad van Beroep werd aan de inkomenseis voldaan, indien de betrokkene in het jaar voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid „enig inkomen” had verworven.”⁹

8 — In deze conclusie aangeduid als de wet van 1989.

9 — R. o. 3-8 van het arrest Roks. In de in de onderhavige zaak door de Centrale Raad van Beroep gestelde vragen wordt verwezen naar de inkomenseis zoals door deze rechterlijke instantie uitgelegd op 23 juni 1992, dat wil zeggen het vereiste dat enig inkomen is verworven. In de hiernavolgende discussie zal de term „inkomenseis” in deze betekenis worden gebruikt; zie verder punt 15 van deze conclusie.

7 — United Nations Treaty Series, Vol. 999, blz. 171.

5. In de zaak Roks stelden personen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering hadden aangevraagd of ontvangen en door de wet van 1989 werden benadeeld, beroep in tegen beslissingen waarbij hun die uitkering was geweigerd, respectievelijk die uitkering was ingetrokken. De Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch legde het Hof een aantal prejudiciële vragen voor. Twee van die vragen (de tweede en de derde) zijn van bijzonder belang voor de onderhavige zaak.¹⁰ De tweede vraag was, of het communautaire rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet, dat een recht dat is verkregen uit hoofde van de rechtstreekse werking van een niet naar behoren in nationaal recht omgezette bepaling van een richtlijn, voor de toekomst wordt ontnomen. Het Hof beantwoordde die vraag als volgt:

„Het gemeenschapsrecht verzet zich niet tegen de invoering van een nationale wettelijke regeling die, door het behoud van het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering afhankelijk te stellen van een voorwaarde die voortaan voor zowel mannen als vrouwen geldt, tot gevolg heeft, dat vrouwen voor de toekomst rechten worden ontnomen die zij ontleenden aan de rechtstreekse werking van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG.”

6. De derde vraag in de zaak Roks was, of bepalingen als die van de wet van 1989, waardoor praktisch uitsluitend (in het geval van

nieuwe aanvragen) of hoofdzakelijk (in het geval van de ongedaanmaking van bestaande aanspraken) gehuwde vrouwen worden getroffen en die dus in beginsel een indirecte discriminatie van vrouwen als bedoeld in artikel 4, lid 1, van de richtlijn opleveren, objectief kunnen worden gerechtvaardigd door budgettaire overwegingen. Het Hof antwoordde:

„Artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG verzet zich tegen de toepassing van een nationale wettelijke regeling die de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering afhankelijk stelt van de voorwaarde, dat de betrokkene in het jaar voordat de arbeidsongeschiktheid is ingetreden, enig inkomen heeft genoten, welke voorwaarde, ofschoon zij geen onderscheid maakt naar geslacht, een veel groter aantal vrouwen dan mannen treft, zelfs wanneer de vaststelling van deze regeling haar rechtvaardiging vindt in budgettaire overwegingen.”

7. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing vloeit voort uit twee bij de Centrale Raad van Beroep aanhangige zaken: zaak 1 betreft mevrouw Posthuma, zaak 2 de heer Oztürk. Posthuma's uitkering is ingetrokken overeenkomstig de bij de wet van 1989 in de AAW aangebrachte wijziging, waarbij de inkomenseis ook van toepassing werd verklaard op voor 1 januari 1979 arbeidsongeschikt geworden personen. Aan Oztürk is een uitkering geweigerd op grond

10 — De eerste vraag in de zaak Roks had betrekking op het met terugwerkende kracht ongedaan maken van uit hoofde van de rechtstreekse werking van artikel 4, lid 1, van de richtlijn over de periode van 23 december 1984 tot 3 mei 1989 verkregen, maar nog niet gerealiseerde aanspraken op uitkeringen. In de vierde vraag ging het erom, of niet onder de personele werkingsfeer van de richtlijn vallende personen zich op de bepalingen ervan kunnen beroepen.

van de oorspronkelijke, bij de wet van 1979 in de AAW aangebrachte wijziging, waarbij de inkomenseis werd ingevoerd ten aanzien van op of na 1 januari 1979 arbeidsongeschikt geworden personen.

8. Mevrouw Posthuma, een gehuwde vrouw, was als zelfstandige werkzaam totdat zij eind 1974 gezondheidsproblemen kreeg. Zij werd arbeidsongeschikt verklaard per 1 oktober 1976 (op welke datum zij als gehuwde vrouw geen recht op een uitkering had). Overeenkomstig eerdergenoemde uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 1988 vroeg zij met succes een arbeidsongeschiktheidsuitkering aan bij het bevoegde socialezekerheidsorgaan, het Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (hierna: „Detam”).¹¹ Met toepassing van artikel IV van de wet van 1989, zoals gewijzigd, trok de Detam haar uitkering per 1 juli 1991 weer in¹², op grond dat zij in het jaar voorafgaand aan het intreden van haar arbeidsongeschiktheid niet had voldaan aan de inkomenseis.¹³ De Arrondissementsrechtbank te Rotterdam verklaarde het door Posthuma tegen die beslissing ingestelde beroep ongegrond. Van

deze uitspraak is Posthuma in hoger beroep gegaan bij de Centrale Raad van Beroep.

9. De heer Oztürk was werkzaam tot 1988. Hij ontving een werkloosheidsuitkering tot 17 april 1990, op welke datum hij in een nieuwe baan begon. Op 13 september 1990 hield hij echter weer op met werken wegens psychische problemen. Vastgesteld werd, dat hij sinds 1 april 1989 als arbeidsongeschikt moest worden beschouwd. Aangenomen wordt, dat hij het verrichten van arbeid voor die datum heeft gestaakt in verband met werkloosheid. Aan Oztürk werd door het Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (hierna: „NAB”) een arbeidsongeschiktheidsuitkering geweigerd, op grond dat hij in het jaar voorafgaand aan het intreden van zijn arbeidsongeschiktheid niet had voldaan aan de inkomenseis.¹⁴ Oztürk is eveneens bij de Centrale Raad van Beroep in hoger beroep gegaan van een voor hem negatieve uitspraak van de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam.

11 — De aanvraag werd ingediend op 26 oktober 1988 en de uitkering werd toegekend bij beslissing van 25 juli 1989.

12 — Bij beslissing van 26 maart 1991.

13 — Ofschoon de beslissing van de Detam van 26 maart 1991, waarbij Posthuma's uitkering met toepassing van artikel IV van de wet van 1989 werd ingetrokken, dateert van vóór de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 23 juni 1992, volgens welke de hoogte van de inkomenseis een ontoelaatbare indirecte discriminatie van vrouwen opleverde, heeft de raadsman van de Detam ter terechtzitting verklaard, dat het dossier Posthuma nadien opnieuw is bekeken en dat de beslissing waarbij Posthuma's uitkering werd ingetrokken, is bevestigd, op grond dat Posthuma in het jaar voorafgaand aan het intreden van haar arbeidsongeschiktheid geen inkomen heeft genoten.

10. De Centrale Raad van Beroep stelt in zijn verwijzingsbevel van 14 oktober 1994, dat het arrest van het Hof in de zaak Roks bepaalde uitleggingsvragen doet rijzen. Hij wil met name weten, of 's Hof's uitspraak

14 — Als datum van die beslissing wordt nu eens 23 oktober 1992, dan weer 23 oktober 1991 genoemd, maar deze kennelijke vergissing is irrelevant.

beperkt is tot artikel IV van de wet van 1989 (betreffende de intrekking van uitkeringen), en of die uitspraak aldus moet worden gelezen, dat enkel budgettaire overwegingen geen objectieve rechtvaardiging kunnen vormen voor maatregelen waardoor een veel groter aantal vrouwen dan mannen wordt getroffen, dan wel of zij moeten worden geacht zo ver te gaan, dat in het geval van de in de AAW gestelde inkomenseis voor een dergelijk effect geen enkele objectieve rechtvaardiging bestaat. De nationale rechter stelt ook weer het probleem van de rechtszekerheid aan de orde: hij vraagt zich af, of een inkomenseis, die in de regel enkel bij de toekenning van een aanspraak een rol speelt, ook na die tijd kan worden gesteld.

11. De Centrale Raad van Beroep heeft het Hof derhalve de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„Indien vaststaat dat door het stellen van een inkomensvoorwaarde in een wettelijke regeling betreffende arbeidsongeschiktheid meer vrouwen dan mannen worden getroffen ¹⁵:

1) (met betrekking tot zaak 1) Moet het geldende gemeenschapsrecht zo worden

uitgelegd, dat dit zich verzet tegen de beëindiging van een arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge de AAW, verkregen uit hoofde van een vóór 1 januari 1979 ingetreden arbeidsongeschiktheid, als gevolg van de toepassing van artikel IV van de wet van 3 mei 1989, op grond van welke bepaling met betrekking tot het behoud van de aanspraak op uitkering vanaf 1 juli 1991 de voorwaarde wordt gesteld, dat voorafgaande aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid inkomen uit of in verband met arbeid is verworven?

2) (met betrekking tot zaak 2) Moet het geldende gemeenschapsrecht zo worden uitgelegd, dat dit zich verzet tegen de weigering van een arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge de AAW als gevolg van de toepassing van artikel 6 van de AAW (zoals dit luidt sedert de inwerkingtreding van de wet van 20 december 1979, en met inachtneming van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 23 juni 1992), op grond van welke bepaling voor de toekenning van een uitkering de voorwaarde geldt dat in het jaar voorafgaande aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid, in casu te stellen op 1 april 1989, inkomen uit of in verband met arbeid is verworven?”

15 — Het bestaan van discriminatie wordt gewoonlijk afgeleid uit de omstandigheid, dat een veel of aanzienlijk groter aantal leden van het ene dan van het andere geslacht wordt getroffen; zie arresten van 13 juli 1989 (zaak 171/88, Rinner-Kühn, Jurispr. 1989, blz. 2743), 7 februari 1991 (zaak C-184/89, Nimz, Jurispr. 1991, blz. I-297, r. o. 15), 24 februari 1994 (Roks, reeds aangehaald, r. o. 38) en 14 december 1995 (zaak C-317/93, Nolte, Jurispr. 1995, blz. I-4625, r. o. 28; zie ook punt 57 van de conclusie van advocaat-generaal Léger van 31 mei 1995). In het arrest Roks werd de Nederlandse inkomenseis geacht een dergelijk effect te hebben; ik ga dan ook ervan uit, dat dit ook voor de onderhavige zaak geldt.

Opmerkingen

12. Er zijn opmerkingen ingediend door de Detam en de NAB, de Nederlandse regering en de Commissie.

13. De Detam en de NAB stellen, dat het Hof in het arrest Roks enkel uitsluit, dat louter budgettaire overwegingen een rechtvaardiging kunnen vormen voor een kennelijke indirecte discriminatie.¹⁶ Zij merken op, dat de AAW bij de wet van 1979 is getransformeerd van een algemene sociale-zekerheidsmaatregel in een maatregel die arbeidsongeschikten tegen verlies van inkomen verzekert (in zijn verwijzingsbevel spreekt de Centrale Raad van Beroep in dit verband van het dervingsbeginsel). Ofschoon budgettaire overwegingen bij deze beleidswijziging een rol speelden, betrof het hier een sociaal-politieke keuze die binnen de aan de nationale wetgever toekomende beoordelingsvrijheid viel.¹⁷ Het dervingsbeginsel werd aangescherpt bij de wet van 1989, die bepaalde anomalieën van het vroegere systeem uit de weg ruimde.

14. Volgens de Nederlandse regering moet het arrest Roks aldus worden gelezen, dat enkel louter budgettaire overwegingen als mogelijke rechtvaardigingsgrond zijn uitgesloten. Voor zover de AAW, zoals gewijzigd, meer vrouwen dan mannen treft, is dit een simpele consequentie van het feit dat nog altijd meer mannen dan vrouwen betaalde arbeid verrichten, een factor die onlosmakelijk verbonden is met het beweerde sociale doel van de regeling, te weten de compensatie van inkomensderving. Door de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 1992 (betreffende de hoogte van de inkomenseis) is de regeling van eventuele onnodige discriminerende elementen ontdaan. De bevoegdheid van de Lid-Statens om hun

sociale beleid in het algemeen te bepalen, en met name om een koppeling te handhaven tussen (door de werknemers betaalde) sociale-zekerheidsbijdragen enerzijds en sociale-zekerheidsuitkeringen anderzijds, zou door een uitspraak van het Hof in tegen-gestelde zin worden ondermijnd.

15. De Commissie, die in haar schriftelijke opmerkingen pleitte voor een zeer ruime uitlegging van het arrest Roks, heeft ter terechtzitting te kennen gegeven, dat zij de verwijzing naar een inkomenseis in dat arrest, en dus in het verwijzingsbevel in de onderhavige zaak, verkeerd had begrepen: zij was ervan uitgegaan dat een bepaald inkomen (4 403,52 HFL per jaar) moest zijn verworven, zoals was vereist totdat de Centrale Raad van Beroep op 23 juni 1992 besliste, dat reeds aan de inkomenseis was voldaan indien „enig inkomen” was verworven.¹⁸ Het eerder door haar gedane voorstel (het aanbrengen van een koppeling tussen het verdiende inkomen en de hoogte van de uitkering) was bedoeld als alternatief voor het vereiste, dat een bepaald inkomen moest zijn verworven. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Commissie erkend, dat een Lid-Staat bevoegd is als vereiste te stellen, dat „enig inkomen” is verworven. In elk geval zou het aan het Hof voorgelegde probleem geen echt probleem zijn, daar personen die niet enig inkomen hebben verworven, hoe dan ook

16 — De Detam en de NAB hebben praktisch identieke schriftelijke opmerkingen ingediend en zijn beiden met aanvullende mondelinge opmerkingen gekomen.

17 — Zie artikel 118 EG-Verdrag.

18 — De terechtzitting voor de Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch, die leidde tot de prejudiciële verwijzing in de zaak Roks, vond plaats enkele dagen voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep betreffende de hoogte van de inkomenseis. Het verwijzingsbevel werd echter eerst op 30 juni 1992 gegeven en bevatte een verwijzing naar genoemde uitspraak. Zoals uit de in het arrest Roks gegeven samenvatting (zie punt 4 van de onderhavige conclusie) van het Nederlandse recht blijkt, heeft ook het Hof met deze ontwikkeling rekening gehouden.

buiten de personele werkingssfeer van de richtlijn vallen en zich niet op de bepalingen ervan kunnen beroepen.

16. In haar schriftelijke opmerkingen stelt de Commissie, dat het haar niet duidelijk is waarom de zaak Oztürk aan het Hof is voorgelegd, daar Oztürk, als man, niet door de inkomenseis wordt gediscrimineerd ten opzichte van vrouwen. De gemachtigde van de Commissie is evenwel ter terechtzitting niet nader op dit punt ingegaan: hij heeft immers gesteld, dat dezelfde beginselen *mutatis mutandis* van toepassing zijn op de wetten van 1979 en 1989.

Inhoudelijke analyse

17. Ik zal eerst ingaan op het door de Commissie ter terechtzitting naar voren gebrachte argument, dat personen die niet in het jaar voorafgaand aan het intreden van hun arbeidsongeschiktheid enig inkomen hebben verworven, buiten de personele werkingssfeer van de richtlijn vallen en zich dus niet op de bepalingen ervan kunnen beroepen. Dit argument doet denken aan het argument dat in de zaak Roks door de verwerende bedrijfsverenigingen en de Nederlandse regering naar voren werd gebracht ten betoge, dat bepaalde vragen zonder voorwerp waren.¹⁹ Het Hof wees dat argument van de hand met de opmerking, dat het aan de nationale rechter is om in elk concreet geval te oordelen over de noodzaak van een

prejudiciële beslissing en over de relevantie van de aan het Hof gestelde vragen, en dat één van de gestelde vragen juist betrekking had op de consequenties die een eventuele onverenigbaarheid van de wet van 1989 met de richtlijn in de nationale rechtsorde heeft voor buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallende personen.²⁰

18. Het argument van de Commissie in de onderhavige zaak lijkt meer inhoudelijk dan procedureel te zijn, voor zover het beoogt aan te tonen, dat een discriminatie tussen personen die een inkomen genieten en anderen geen door artikel 4, lid 1, van de richtlijn verboden discriminatie kan opleveren, daar de richtlijn geen verbod kan stellen op een discriminatie ten nadele van personen waarop zij niet van toepassing is (vrouwen die niet tot de beroepsbevolking, daaronder begrepen gepensioneerde en invalide leden van de beroepsbevolking, behoren). Het is echter niet zeker, dat de categorie van personen die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven, volledig samenvalt met de categorie van personen waarop de richtlijn ingevolge artikel 2 van toepassing is. Zo kan zowel Posthuma als Oztürk onder de personele werkingssfeer van de richtlijn vallen, ook al zijn zij niet in staat aan de in de AAW gestelde inkomenseis te voldoen. In haar schriftelijke opmerkingen zegt de Commissie zelf, dat op het moment waarop Posthuma haar aanvraag om een AAW-uitkering indiende, zij als „invalide zelfstandige” moest worden geacht aan de vereisten van artikel 2 te voldoen. Oztürk was vóór het intreden van zijn arbeidsongeschiktheid werkloos, ofschoon uit het verwijzingsbevel niet blijkt,

19 — Arrest Roks, r. o. 14.

20 — Arrest Roks, r. o. 16.

of hij een persoon was wiens arbeid door onvrijwillige werkloosheid was onderbroken, dan wel een persoon die op zoek was naar werk. Hoewel het Hof belast is met de uitlegging van de richtlijn, is de vraag, of personen van een bepaalde door het nationale recht gedefinieerde categorie (en in het bijzonder verzoekers in het hoofdgeding) onder de personele werkingssfeer van de richtlijn vallen, ook een feitelijke vraag en een vraag van nationaal recht, die door de nationale rechter moet worden beantwoord.²¹

19. De eerste vraag luidt derhalve aldus, of het algemene rechtszekerheidsbeginsel zich verzet tegen de beëindiging van een uitkering ingevolge nieuw ingevoerde nationale regels die bepalen, wanneer een recht op die uitkering bestaat. Aangenomen dat de betrokken nationale regels niet anderszins in strijd zijn met het gemeenschapsrecht, met name met artikel 4, lid 1, van de richtlijn, komt het mij voor dat het Hof deze vraag reeds heeft beantwoord in het arrest Roks.

20. In dat arrest verklaarde het Hof, dat de ingevolge de artikelen 117 en 118 van het Verdrag aan de Lid-Staten toekomende bevoegdheid om, in het kader van de door

de Commissie georganiseerde nauwe samenwerking, hun sociale beleid en, bijgevolg, de aard en de omvang van de sociale-beschermingsregels, daaronder begrepen die op het gebied van de sociale zekerheid, alsmede de concrete uitvoeringsmodaliteiten ervan te bepalen, door de richtlijn onverlet wordt gelaten.²² Het overwoog tevens, dat het gemeenschapsrecht zich niet ertegen verzet, dat een Lid-Staat ter beheersing van zijn sociale uitgaven maatregelen neemt als gevolg waarvan bepaalde categorieën van personen het recht op uitkeringen van sociale zekerheid wordt ontnomen, op voorwaarde dat daarbij het in artikel 4, lid 1, van de richtlijn geformuleerde beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in acht wordt genomen.²³ Het Hof concludeerde, dat het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen de invoering van een nationale wettelijke regeling die, door het *behoud* van het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering afhankelijk te stellen van een voorwaarde die voortaan voor zowel mannen als vrouwen geldt, tot gevolg heeft, dat vrouwen rechten worden ontnomen.²⁴

21. Ondanks dit oordeel van het Hof plaatst de Centrale Raad van Beroep in zijn verwijzingsbevel vraagtekens bij de mogelijkheid om een inkomensvoorwaarde, die enkel op het moment van de toekenning van een aanspraak een rol speelt, toe te passen nadat de aanspraak op de uitkering is ontstaan. In dit verband wijs ik erop, dat een Lid-Staat die

21 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Nolte, reeds aangehaald, punt 42.

22 — R. o. 28 van het arrest; zie ook arresten van 9 juli 1987 (gevoegde zaken 281/85, 283/85, 284/85, 285/85 en 287/85, Duitsland e. a./Commissie, Jurispr. 1987, blz. 3203) en 7 mei 1991 (zaak C-229/89, Commissie/België, Jurispr. 1991, blz. I-2205).

23 — R. o. 29 van het arrest; zie ook arresten van 11 juni 1987 (zaak 30/85, Teuling, Jurispr. 1987, blz. 2497), 7 mei 1991 (zaak C-229/89, Commissie/België, reeds aangehaald) en 19 november 1992 (zaak C-226/91, Molenbroek, Jurispr. 1992, blz. I-5943).

24 — R. o. 30 van het arrest.

binnen zijn eigen bevoegdheidssfeer handelt, enkel gebonden is aan nationale wettelijke en constitutionele beginselen (daaronder uiteraard begrepen de in de nationale rechtsorde toepasselijke beginselen van internationaal recht). Zolang is voldaan aan de vereisten die de richtlijn op het punt van gelijke behandeling stelt, zijn de Lid-Statens bevoegd hun stelsel van sociale zekerheid aldus in te richten, dat het in overeenstemming is met hun middelen, behoeften en sociaal-politieke doelstellingen. Het communautaire rechtzekerheidsbeginsel is derhalve, ongeacht of het zich tegen het verlies van dergelijke socialezekerheidsaanspraken zou verzetten, indien deze door het gemeenschapsrecht werden beheerst, niet van toepassing op de thans in geding zijnde bepalingen van Nederlands recht. Het gemeenschapsrecht staat niet eraan in de weg, dat een reeds verkregen aanspraak op een uitkering van sociale zekerheid voor de toekomst en met inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling wordt ontnomen. Deze situatie moet worden onderscheiden van die waarin wordt getracht met *terugwerkende kracht* rechten te ontnemen die zijn verworven uit hoofde van de rechtstreekse werking van de bepalingen van een niet dan wel niet naar behoren omgezette richtlijn.²⁵

22. Daar het gemeenschapsrecht, anders dan met betrekking tot de eerste toekenning of weigering van een uitkering, geen speciale eisen stelt met betrekking tot het behoud van een uitkering, zijn de in de zaken Posthuma en Oztürk opgeworpen vragen praktisch gezien identiek. De verschillende nationale

bepalingen waarnaar in de vragen wordt verwezen (artikel IV van de wet van 1989, respectievelijk artikel 6 van de AAW, zoals gewijzigd bij de wet van 1979), stellen dezelfde inkomenseis met betrekking tot verschillende perioden waarin de arbeidsongeschiktheid is ingetreden (voor, respectievelijk na 1 januari 1979). De twee vragen kunnen derhalve te zamen worden beantwoord, zonder dat behoeft te worden ingegaan op eventuele problemen in verband met de situatie van Oztürk.

23. Bij beide vragen gaat het er in feite om, of het antwoord op de derde vraag in de zaak Roks aldus moet worden gelezen, dat behalve budgettaire overwegingen elke objectieve rechtvaardiging is uitgesloten voor de in de Nederlandse AAW gestelde inkomenseis. In dat antwoord verklaart het Hof, dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn „zich verzet” tegen de toepassing van een inkomensvoorwaarde als de in geding zijnde, waardoor een veel groter aantal vrouwen dan mannen wordt getroffen, „zelfs wanneer de vaststelling van deze wettelijke regeling haar rechtvaardiging vindt in budgettaire overwegingen”. Het antwoord van het Hof zou aldus kunnen worden verstaan, dat andere dan zuiver budgettaire rechtvaardigingsgronden zijn uitgesloten. Gelet op zowel de bewoordingen van de gestelde vraag als ’s Hof’s eigen overwegingen ter zake, zijn de twijfels van de Centrale Raad van Beroep over de reikwijdte van het door het Hof gegeven antwoord dan ook begrijpelijk.

25 — Dit was het antwoord van het Hof op de eerste vraag in de zaak Roks (zie hiervoor, voetnoot 10); zie ook arrest van 13 maart 1991 (zaak C-377/89, Cotter en McDermott, Jurispr. 1991, blz. I-1155, r. o. 25).

24. Bij een nauwlettende lezing van het arrest Roks blijkt evenwel, dat het Hof daarin niet een zo verstrekkende uitspraak heeft gedaan. Het merkte op, dat 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.²⁶ Dit is volgens het Hof 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.²⁷ Het Hof merkte op, dat ofschoon budgettaire overwegingen aan de basis kunnen liggen van de sociaal-beleidskeuzen van een Lid-Staat en de aard of de omvang van de sociale-beschermingsmaatregelen die de Lid-Staat wenst vast te stellen, kunnen beïnvloeden, zij evenwel *op zichzelf* niet een doelstelling van dat beleid vormen en dus ook niet een discriminatie ten nadele van een der geslachten kunnen rechtvaardigen.²⁸

opvatting. Ook hij sloot de mogelijkheid uit, dat een dergelijk discriminerend effect wordt gerechtvaardigd door budgettaire overwegingen alleen, doch merkte daarbij op, dat dergelijke overwegingen niettemin de aard van de door de Lid-Staten ingevoerde sociale-zekerheidsregelingen kunnen beïnvloeden. Hij vervolgde:

„Indien een regeling tot doel heeft een inkomensachteruitgang te compenseren die een tot de beroepsbevolking behorend persoon lijdt wanneer hij arbeidsongeschikt wordt, mag een Lid-Staat derhalve, wanneer de budgettaire middelen bestemd voor de daarbij behorende uitkeringen ontoereikend zijn of dreigen te worden, het recht op uitkering voorbehouden aan personen die, blijkens hun vóór het intreden van het risico genoten beroepsinkomen, beroepsarbeid van enige betekenis verrichtten.

Een dergelijke inkomenseis kan evenwel niet worden gesteld zonder rekening te houden met de kenmerken van de arbeidsmarkt, met name met bepaalde bijzondere vormen van vrouwenarbeid, zoals deeltijdarbeid.”²⁹

25. Ik ben er dan ook van overtuigd, dat het Hof niet de mogelijkheid heeft uitgesloten, dat de omstandigheid dat een inkomenseis een veel groter aantal vrouwen dan mannen treft, objectief kan worden gerechtvaardigd door overwegingen van sociaal beleid. Advocaat-generaal Darmon gaf in zijn conclusie in de zaak Roks blijk van een ruimere

26. Ik ben het met de analyse van advocaat-generaal Darmon eens. De regeling volgens welke het voor het ontstaan van een aanspraak op een arbeidsongeschiktheidsuitkering volstaat, dat „enig inkomen” is verworven, lijkt tegemoet te komen aan de

26 — R. o. 33 van het arrest; zie ook arrest van 7 mei 1991 (Commissie/België, reeds aangehaald, r. o. 13).

27 — R. o. 34 van het arrest; zie ook arrest van 19 november 1992 (Molenbroek, reeds aangehaald, r. o. 13).

28 — R. o. 35 van het arrest.

29 — Punten 55 en 56 van de conclusie.

positie van werkende vrouwen, die vaker dan mannen deeltijd- en laagbetaalde functies hebben. Die regeling sluit uiteraard uit, dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt betaald aan personen die niet enig inkomen uit of in verband met arbeid hebben verworven, en hierdoor wordt een groter percentage vrouwen dan mannen geraakt. Het gemeenschapsrecht kan echter niet de aard en de omvang van nationale sociale-beschermingsmaatregelen voorschrijven en elke Lid-Staat is vrij om zijn sociale-zekerheidsstelsel aldus in te richten, dat het een coherent geheel vormt.³⁰ Het lijkt een legitieme doelstelling van sociaal beleid te zijn, te trachten een minimuminkomen te garanderen aan personen die als gevolg van

arbeidsongeschiktheid inkomensderving hebben geleden. Door de thans geldende inkomenseis is het in Nederland geldende systeem van toepassing op een zeer grote groep arbeidsongeschikten.

27. Mijn opmerkingen zijn enkel bedoeld om de nationale rechter aanwijzingen te bieden waar het gaat om de aan zijn uitspraak ten grondslag te leggen overwegingen. Het is uiteindelijk aan de nationale rechter om uit te maken, of de in geding zijnde nationale maatregelen beantwoorden aan een legitieme doelstelling van sociaal beleid en ter bereiking van dat doel geschikt en noodzakelijk zijn.

Conclusie

28. Ik geef het Hof derhalve in overweging, de door de Centrale Raad van Beroep gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Indien vaststaat dat een in een wettelijke regeling inzake arbeidsongeschiktheid gestelde inkomenseis een veel groter aantal vrouwen dan mannen treft, moet het toepasselijke gemeenschapsrecht niet aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen een nationale regeling die het behoud of de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering afhankelijk stelt van de voorwaarde, dat in het jaar voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid inkomen uit of in verband met arbeid is verworven, indien die regeling beantwoordt aan een legitieme doelstelling van sociaal beleid en ter bereiking van dat doel geschikt en noodzakelijk is.”

30 — Zie r. o. 28 van het arrest Roks; zie ook arresten Commissie/België, reeds aangehaald, r. o. 21) en 14 december 1995 (zaak C-317/93, Nolte, reeds aangehaald, r. o. 33 en 34).