DOMSTOLENS DOM
13. marts 1991 *

I sag C-377/89,

angående en anmodning, som Irlands Supreme Court i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for, i den for nævnte ret verserende sag

Ann Cotter og

Norah McDermott

mod

Minister for Social Welfare og **Attorney General,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen 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),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

* Processprog: engelsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Ann Cotter og Norah McDermott ved Mary Robinson, Senior Counsel, og Gerard Durcan, Barrister at Law, for Gallagher Shatter, Solicitors,

— den irske regering ved Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, som befuldmægtiget, bistået af David Byrne, Senior Counsel, og Aindrias O'Caoimh, Barrister at Law,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Karen Banks, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. oktober 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. november 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. juli 1989, indgået til Domstolen den 19. december 1989, har Irlands Supreme Court i medfør af Traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4 i 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, herefter benævnt »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, der drejer sig om, hvorvidt Ann Cotter og Norah McDermott (herefter benævnt »sagsøgerne«) fra den 23. december

1984, da direktivet skulle have været gennemført i medlemsstaterne, har haft krav på forskellige sociale sikringsydelser, som gifte mænd i samme situation havde ret til.

3 Direktivets artikel 4, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser:

»Princippet om ligebehandling indebærer, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, især for så vidt angår:

— anvendelsesområdet for ordningerne samt betingelserne for adgang til disse

— bidragspligt og beregning af bidrag

— beregningen af ydelserne, herunder ægtefælle- eller forsørgertillæg, og betingelserne for varigheden og bevarelsen af retten til ydelserne.«

4 Det er ubestridt, at gifte mænd i henhold til Social Welfare (Consolidation) Act 1981 (herefter benævnt »loven af 1981«) uden videre havde ret til forhøjede sociale sikringsydelser i form af forsørgertillæg for ægtefælle og børn, uden at de skulle godtgøre, at de rent faktisk forsørgede de pågældende, hvorimod gifte kvinder skulle opfylde nogle yderligere betingelser. Endvidere havde gifte kvinder i henhold til loven af 1981 færre rettigheder med hensyn til arbejdsløshedsunderstøttelse end gifte mænd, både for så vidt angår ydelsernes størrelse og den periode, hvori de kunne oppebæres.

5 Denne retstilstand blev ændret ved Social Welfare (No. 2) Act 1985 (Commencement) Order 1986 (Statutory Instrument nr. 173, 1986), der med virkning fra den 20. november 1986 satte Sections 3 og 4 i Social Welfare (No. 2) Act 1985 (herefter benævnt »den nationale gennemførelseslov«) i kraft. I henhold hertil er forsørgertillæg for en voksen, uanset ansøgerens køn, betinget af, at det kan godtgøres,

at der rent faktisk foreligger en familiemæssig forsørgerbyrde, ligesom der ved de nævnte bestemmelser blev indført en ligebehandling af ydelsesberettigede af de to køn, for så vidt angår forsørgertillæg for børn.

6 Ved Social Welfare (Preservation of Rights) (No. 2) Regulations 1986 (Statutory Instrument nr. 422, 1986) blev der som en overgangsordning indført bestemmelse om, at ydelsesberettigede, som ikke havde en ægtefælle, de rent faktisk forsørgede, og som derfor efter ikrafttrædelsen af den nationale gennemførelseslov ikke længere havde krav på forsørgertillæg for en voksen, fik ret til et kompensationstilskud. Det er ubestridt, at denne ordning, hvis gyldighedsperiode er blevet forlænget flere gange, kun omfatter gifte mænd, der tidligere uden videre oppebar tillæg, også selv om de ikke rent faktisk havde familiemæssige forsørgerbyrder.

7 Den 4. februar 1985 indgav sagsøgerne begæring til High Court med påstand om annullation af nogle afgørelser, der var blevet truffet i medfør af loven af 1981 af eller på vegne af socialministeren, og hvorved det var blevet besluttet at indstille udbetalingen af arbejdsløshedsydelser til sagsøgerne efter udløbet af en arbejdsløshedsperiode på 312 dage og, for Ann Cotter's vedkommende, at udbetalingen af lønbestemte arbejdsløshedsydelser uden videre skulle indstilles. Sagsøgerne gjorde gældende, at de i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, med virkning fra den 23. december 1984 havde haft krav på de samme arbejdsløshedsydelser som dem, der gjaldt gifte mænd, hvad angår satsen herfor og periodens længde, og Ann Cotter gjorde specielt gældende, at hun herudover i denne periode havde haft krav på at få udbetalt lønbestemte arbejdsløshedsydelser.

8 High Court anmodede Domstolen om præjudicielt at træffe afgørelse om:

a) hvorvidt bestemmelserne i direktiv 79/7/EØF, navnlig artikel 4, har haft umiddelbare retsvirkninger i Irland fra og med den 23. december 1984

b) hvorvidt gifte kvinder, der er omfattet af den nationale lovgivning, med virkning fra den 23. december 1984 har haft ret til ydelser på de samme vilkår som mænd, når der ikke er truffet foranstaltninger til at gennemføre direktivets artikel 4.

9 I dommen af 24. marts 1987 (sag 286/85, Sml. s. 1453) fastslog Domstolen i anledning af de nævnte præjudicielle spørgsmål følgende:

»1) Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7 af 19. december 1978, der indeholder et forbud mod enhver form for forskelsbehandling på grundlag af køn med hensyn til social sikring, har i tilfælde, hvor direktivet ikke er blevet gennemført, kunnet påberåbes fra den 23. december 1984, således at der herefter ikke kan ske anvendelse af nogen nationale bestemmelser, som strider mod denne bestemmelse i direktivet.

2) I mangel af foranstaltninger til gennemførelse af direktivets artikel 4, stk. 1, har kvinder krav på at blive behandlet efter samme vilkår som mænd, der opfylder de samme betingelser, og så længe direktivet ikke er blevet gennemført, er kvinders forhold udelukkende reguleret af dette princip.«

10 Før afsigelsen af Domstolens dom indgav sagsøgerne nye begæringer til High Court, bl.a. med påstand om, at det statueredes, at de havde krav på de samme forhøjelser af deres sociale sikringsydelser som dem, gifte mænd i samme situation havde modtaget indtil ikrafttrædelsen af den nationale gennemførelseslov, samt på de overgangskompensationstilskud, som gifte mænd havde modtaget efter dette tidspunkt.

11 High Court behandlede disse nye begæringer og de den 4. februar 1985 indgivne under ét. Retten gav kun sagsøgerne delvis medhold, idet sagsøgerne navnlig ikke fik medhold i deres påstande vedrørende forsørgertillæg for voksne og børn og vedrørende overgangskompensationstilskud. High Court fandt således, at det ville savne grundlag og være urimeligt at udbetale de pågældende beløb til sagsøgerne, for så vidt som deres ægtefæller ikke var økonomisk afhængige af dem. Sagen blev indanket for Supreme Court, og de indstævnte gjorde for denne ret gældende, at såfremt der blev givet sagsøgerne medhold i deres påstande, ville dette bl.a. stride mod princippet om forbud mod ugrundet berigelse, som efter irsk ret under visse omstændigheder kan begrunde, at en erstatning nedsættes eller bortfalder.

12 Da Supreme Court var i tvivl om, hvorvidt dette nationale retsprincip var foreneligt med de umiddelbare retsvirkninger af direktivets artikel 4, stk. 1, udsatte retten sagen og anmodede Domstolen om præjudicielt at afgøre følgende spørgsmål:

»1) Skal Domstolens dom af 24. marts 1987 (sag 286/85, Norah McDermott og Ann Cotter mod Minister for Social Welfare og Attorney General, Sml. s. 1453), hvorved Domstolen besvarede det andet spørgsmål, der af High Court var blevet forelagt i medfør af EØF-Traktatens artikel 177, og som vedrørte fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978, med, at

'i mangel af foranstaltninger til gennemførelse af direktivets artikel 4, stk. 1, har kvinder krav på at blive behandlet efter samme vilkår som mænd, der opfylder de samme betingelser, og så længe direktivet ikke er blevet gennemført, er kvinders forhold udelukkende reguleret af dette princip',

forstås således, at gifte kvinder har ret til forhøjede sociale sikringsydelser i form af

a) forsørgertillæg for en ægtefælle og

b) forsørgertillæg for et barn,

uanset at det godtgøres, at disse personer ikke rent faktisk er blevet forsørget af de pågældende, eller selv om forholdet ville medføre en udbetaling to gange af de nævnte forsørgertillæg?

2) I en sag, hvorunder kvinder har nedlagt påstand om betaling af kompensationstilskud som følge af en angivelig forskelsbehandling i form af, at de for mænd i samme situation gældende regler ikke er blevet anvendt på dem, skal Rådets direktiv 79/7/EØF da fortolkes således, at en national retsinstans ikke må anvende nationale retsregler på en sådan måde, at retten til kompensationstilskuddene begrænses eller bortfalder i tilfælde, hvor en tilkendelse af disse ville stride mod princippet om forbud mod ugrundet berigelse?«

13 Vedrørende de faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb og indlæggene for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Spørgsmål 1

14 Med sit første spørgsmål ønsker Supreme Court afgjort, hvorvidt direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at for det tilfælde, at gifte mænd efter udløbet af fristen for at gennemføre direktivet uden videre har fået tilkendt forhøjede sociale sikringsydelser i form af forsørgertillæg for ægtefæller og børn, som de forudsættes at have forsørget, uden at de har skullet godtgøre, at disse personer rent faktisk er blevet forsørget af dem, har gifte kvinder uden faktiske familiemæssige forsørgerbyrder krav på de samme tillæg, også selv om dette under visse omstændigheder kan medføre, at tillæggene udbetales to gange.

15 Den irske regering har under den mundtlige forhandling indledningsvis gjort gældende, at forbuddet mod forskelsbehandling i direktivets artikel 4, stk. 1, kun omfatter tilfælde, hvor den person, for hvem der tilkendes en forhøjelse, er økonomisk afhængig af den ydelsesberettigede.

16 Dette kan ikke lægges til grund. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, finder dette bl.a. anvendelse, for så vidt angår »beregningen af ydelserne, herunder ægtefælle- eller forsørgertillæg«. Det fremgår af selve ordlyden af bestemmelsen, at denne omfatter eventuelle tillæg for ægtefæller, som den pågældende ikke forsørger. Hvad angår andre personer, herunder navnlig børn, er det efter direktivets ordlyd ingen forudsætning for, at princippet om ligebehandling, for så vidt angår udbetaling af de pågældende tillæg, finder anvendelse, at det godtgøres, at sådanne personer rent faktisk forsørges af den ydelsesberettigede.

17 Det følger heraf, at selv om medlemsstaterne frit kan fastsætte vilkårene for, hvornår der skal foreligge en ret til forhøjede sociale sikringsydelser, er det dog en

forudsætning, at ligebehandlingsprincippet i direktivets artikel 4, stk. 1, fuldt ud overholdes.

18 Det bemærkes endvidere, at Domstolen i dommen af 24. marts 1987, jf. ovenfor, fastslog, at i mangel af foranstaltninger til gennemførelse af direktivets artikel 4, stk. 1, har kvinder krav på at blive behandlet på samme vilkår som mænd, der opfylder de samme betingelser, og at kvinders forhold, så længe direktivet ikke er blevet gennemført, udelukkende er reguleret af dette princip.

19 De relevante regler i det foreliggende tilfælde er dem, der har været gældende for gifte mænd, som har modtaget arbejdsløshedsydelser eller andre ydelser i den omtvistede periode, og hvis hustruer ikke rent faktisk blev forsørget af dem. Dette indebærer, at for det tilfælde, at gifte mænd fra den 23. december 1984 uden videre har fået tilkendt forsørgertillæg for personer, som de forudsættes at have forsørget, uden at de har skullet godtgøre, at disse personer rent faktisk blev forsørget af dem, havde gifte kvinder i samme situation som sådanne mænd ligeledes ret til sådanne tillæg, uden at det har kunnet kræves, at kun gifte kvinder skulle opfylde yderligere betingelser.

20 Den irske regering har gjort gældende, at en anerkendelse af en sådan ret for gifte kvinder under visse omstændigheder vil kunne medføre, at de samme tillæg til de samme familier udbetales to gange, navnlig såfremt begge ægtefæller i den omtvistede periode har oppebåret sociale sikringsydelser. Sådanne udbetalinger ville efter den irske regerings opfattelse åbenbart være ganske uantagelige og stride mod princippet i national ret om forbud mod ugrundet berigelse.

21 Såfremt man lagde til grund, at dette forbud kunne påberåbes, ville de nationale myndigheder på grundlag af deres egen retsstridige handlemåde kunne forhindre, at direktivets artikel 4, stk. 1, fik fuld retsvirkning.

22 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at for det tilfælde, at gifte mænd efter udløbet af fristen for at gennemføre direktivet uden videre har fået tilkendt forhøjede sociale sikringsydel-

ser i form af forsørgertillæg for ægtefæller og børn, som de forudsættes at have forsørget, uden at de har skullet godtgøre, at disse personer rent faktisk er blevet forsørget af dem, har gifte kvinder uden faktiske familiemæssige forsørgerbyrder krav på de samme tillæg, også selv om dette under visse omstændigheder kan medføre, at tillæggene udbetales to gange.

Spørgsmål 2

23 Som det fremgår af spørgsmålets affattelse, ønskes det med Supreme Court's andet spørgsmål i det væsentlige afgjort, hvorvidt direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at for det tilfælde, at en medlemsstat i en lovgivning til gennemførelse af artikel 4, der er vedtaget efter udløbet af den i direktivet fastsatte frist, har indsat en overgangsbestemmelse om udbetaling af kompensationstilskud til gifte mænd, som ikke længere er berettiget en forhøjelse af deres sociale sikringsydelser i form af forsørgertillæg for en ægtefælle, som de forudsættes at have forsørget, fordi det ikke kan godtgøres, at der rent faktisk foreligger en forsørgerbyrde, har gifte kvinder, der opfylder de samme familiemæssige betingelser, krav på de samme ydelser, også selv om dette strider mod et princip i national ret om forbud mod ugrundet berigelse.

24 Det bemærkes, at direktivet ikke indeholder nogen undtagelse fra ligebehandlingsprincippet i artikel 4, stk. 1, der kan begrunde en opretholdelse af en forskelsbehandling, som bestod ifølge tidligere gældende national lovgivning. Det følger heraf, at en medlemsstat ikke efter den 23. december 1984 lovligt har kunnet opretholde en forskelsbehandling, der beror på, at ydelsesvilkårene er de samme som før den nævnte dato. Det gør herved ingen forskel, at en sådan forskelsbehandling følger af overgangsbestemmelser (jf. dom af 8.3.1988, sag 80/87, Dik, Sml. s. 1601).

25 Det bemærkes endvidere, at for sent udstedte nationale gennemførelsesbestemmelser fuldt ud skal tage hensyn til de rettigheder, som artikel 4, stk. 1, tillægger medlemsstaternes retsundergivne, med virkning fra udløbet af den frist, medlemsstaterne havde til at gennemføre direktivet (jf. den nævnte dom af 8.3.1988).

26 Som Domstolen allerede har bemærket i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål, ville de nationale myndigheder — såfremt de kunne påberåbe sig princippet i national ret om forbud mod ugrundet berigelse — på grundlag af deres egen retsstridige handlemåde kunne forhindre, at direktivets artikel 4, stk. 1, fik fuld retsvirkning.

27 Det andet spørgsmål må herefter besvares med, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 skal fortolkes således, at for det tilfælde, at en medlemsstat i en lovgivning til gennemførelse af artikel 4, der er vedtaget efter udløbet af den i direktivet fastsatte frist, har indsat en overgangsbestemmelse om udbetaling af kompensationstilskud til gifte mænd, som ikke længere er berettiget til en forhøjelse af deres sociale sikringsydelser i form af forsørgertillæg for en ægtefælle, som de forudsættes at have forsørget, fordi det ikke kan godtgøres, at der rent faktisk foreligger en forsørgerbyrde, har gifte kvinder, der opfylder de samme familiemæssige betingelser, krav på de samme ydelser, også selv om dette strider mod et princip i national ret om forbud mod ugrundet berigelse.

Sagens omkostninger

28 De udgifter, der er afholdt af den irske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale retsinstans, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Irlands Supreme Court ved kendelse af 27. juli 1989, for ret:

1) **Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 skal fortolkes således, at for det tilfælde, at gifte mænd efter udløbet af fristen for at gennemføre direktivet uden videre har fået tilkendt forhøjede sociale sikringsydelser i form af forsørgertillæg for ægtefæller og børn, som de forudsættes at have forsørget, uden at de har skullet godtgøre, at disse personer rent faktisk er blevet forsørget af dem, har gifte kvinder uden faktiske familiemæssige forsørgerbyrder krav på de samme tillæg, også selv om dette under visse omstændigheder kan medføre, at tillæggene udbetales to gange.**

2) **Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 skal fortolkes således, at for det tilfælde, at en medlemsstat i en lovgivning til gennemførelse af artikel 4, der er vedtaget efter udløbet af den i direktivet fastsatte frist, har indsat en overgangsbestemmelse om udbetaling af kompensationstilskud til gifte mænd, som ikke længere er berettiget til en forhøjelse af deres sociale sikringsydelser i form af forsørgertillæg for en ægtefælle, som de forudsættes at have forsørget, fordi det ikke kan godtgøres, at der rent faktisk foreligger en forsørgerbyrde, har gifte kvinder, der opfylder de samme familiemæssige betingelser, krav på de samme ydelser, også selv om dette strider mod et princip i national ret om forbud mod ugrundet berigelse.**

Due O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. marts 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident