ydelser 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 til den samme familie.

2. 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.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-377/89 *

I — De relevante retsregler

1. *Direktiv 79/7/EØF*

I artikel 1 i direktiv 79/7/EØF fastsættes det, at direktivet tilsigter en gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, for så vidt angår de i direktivets artikel 3 omhandlede former for social sikring og anden social beskyttelse. I henhold til artikel 3, stk. 1, finder direktivet bl.a. anvendelse på lovbestemte ordninger, der yder beskyttelse mod følgerne af arbejdsløshed.

Direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 (EFT 1979, L 6, s. 24) indeholder de bestemmelser, som — med henblik på gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring — skulle vedtages i henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 76/207/EØF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår (EFT L 39, s. 40).

Artikel 4, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser:

»Princippet om ligebehandling indebærer, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte el-

* Processprog: engelsk.

ler 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.«

Med henblik på at gennemføre disse regler skulle medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 8 inden seks år efter dets meddelelse, dvs. inden den 23. december 1984, sætte de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, som var nødvendige for at efterkomme direktivet. I henhold til artikel 5 skulle medlemsstaterne ophæve administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der stred mod ligebehandlingsprincippet.

Direktivet er ifølge artikel 10 rettet til medlemsstaterne, og det er udstedt under henvisning til Rom-Traktaten, særlig artikel 235.

2. *National lovgivning*

Lovgivningen om social sikring i Irland har traditionelt været baseret på en forudsætning om, at en gift kvinde må antages at blive forsørget af sin mand, såfremt hun samlever med ham, eller han fuldt ud eller i det væsentlige sørger for hendes underhold. Derimod antages en mand kun at blive forsørget af sin hustru, såfremt han på grund af et fysisk eller psykisk handicap er ude af stand til at forsørge sig selv, og såfremt hans hustru fuldt ud eller i det væsentlige sørger for hans underhold. Endvidere bemærkes, at der tillige blev udbetalt forsørgertillæg for børn, der »normalt havde bopæl« hos den ydelsesberettigede. Børn ansås dog i denne forbindelse for »normalt at have bopæl« hos faderen, hvorfor det oftere var faderen end moderen, der havde ret til forsørgertillæg for børn.

Med henblik på at gennemføre direktiv 79/7 vedtog Oireachtas (det irske parlament) den 16. juli 1985 Social Welfare (No. 2) Act 1985, som dog ikke trådte i kraft før på forskellige tidspunkter i 1986. Formålet med loven, der ikke fik tilbagevirkende gyldighed fra den 23. december 1984, var at undtage gifte kvinder fra den kategori af personer, som uden videre blev anset for at blive forsørget af andre, og i henseende til loven om social sikring at give gifte kvinder de samme vilkår som gifte mænd.

a) Arbejdsløshedsydelser

Indtil den 15. maj 1986 havde gifte kvinder ret til at få udbetalt arbejdsløshedsydelser i 312 dage fra tidspunktet for den første udbetaling, hvorimod ydelsesperioden var på 390 dage fra den første udbetaling for gifte

mænd og ugifte mænd og kvinder. Den 15. maj 1986 trådte bestemmelserne i Section 6 i Social Welfare (No. 2) Act 1985 i kraft, jf. Social Welfare (No. 2) Act 1985 (Section 6) (Commencement) Order 1986 [1]. I henhold til Section 6 i loven af 1985 skulle der udbetales arbejdsløshedsydelser til gifte kvinder i 390 dage. Bestemmelsen havde en begrænset tilbagevirkende gyldighed.

Indtil den 15. maj 1986 var den individuelle sats for arbejdsløshedsydelser til gifte kvinder lavere end satsen for gifte mænd og ugifte mænd og kvinder. Den 15. maj 1986 trådte Section 2 i Social Welfare Act 1986 i kraft, og i henhold hertil skulle arbejdsløshedsydelser til gifte kvinder udbetales efter samme sats som for gifte mænd og ugifte mænd og kvinder.

b) Arbejdsløshedsbistand

Indtil den 19. november 1986 indeholdt irsk lovgivning ingen hjemmel til at udbetale arbejdsløshedsbistand (unemployment assistance) til gifte kvinder. Den nævnte dato trådte Section 23 i Social Welfare (No. 2) Act 1985 i kraft, jf. Social Welfare (No. 2) Act 1985 (Commencement) Order 1986. Ved Section 23 ophævedes paragraf D i Section 136 (3) i Social Welfare (Consolidation) Act 1981, hvorefter gifte kvinder ikke havde krav på arbejdsløshedsbistand.

1 — Statutory Instrument nr. 173, 1986.

c) Forsørgertillæg for voksne

Indtil den 20. november 1986 havde en gift mand ret til en forhøjelse af sin individuelle arbejdsløshedsydelses- eller arbejdsløshedsbistandssats i form af et forsørgertillæg for en voksen, såfremt hans hustru samlevede med ham, eller han fuldt ud eller i det væsentlige sørgede for hendes underhold. Indtil dette tidspunkt havde en gift kvinde derimod kun krav på en forhøjelse af sin individuelle arbejdsløshedsydelsessats i form af et forsørgertillæg for en voksen, såfremt hendes mand på grund af et fysisk eller psykisk handicap var ude af stand til at forsørge sig selv, og hun fuldt ud eller i det væsentlige sørgede for hans underhold. Denne retstilstand blev ændret ved Social Welfare (No. 2) Act 1985 (Commencement) Order 1986, hvorved Section 3 i Social Welfare (No. 2) Act 1985 blev sat i kraft fra den 20. november 1986. En »voksen person, der forsørges af en anden«, blev heri defineret som en »ægtefælle, der fuldt ud eller i det væsentlige forsørges af den pågældende« (hvorved udelukkedes ægtefæller med en lønnet beskæftigelse, ægtefæller, der drev selvstændig erhvervsvirksomhed, og ægtefæller, der var berettiget til bestemte ydelser eller tilskud i henhold til loven om social sikring). I henhold til Section 3 i Social Welfare (No. 2) Act 1985 kunne der kun udbetales forsørgertillæg for en voksen, såfremt det blev godtgjort, at vedkommende rent faktisk blev forsørget af en anden, og dette gjaldt for såvel mandlige som kvindelige ydelsesberettigede.

Hvad angår udbetaling af invaliditetsydelser, fandtes der forskellige ansøgningsskemaer for henholdsvis gifte mænd og gifte kvinder. En gift mand havde uden videre krav på tillæg for sin hustru og sine børn, såfremt han udfyldte det pågældende ansøgningsskema med en angivelse af, at han

boede sammen med sin hustru og sine børn. En gift kvinde kunne ikke indgive en tilsvarende ansøgning om tillæg for sin mand og sine børn, medmindre hendes mand var invalid og økonomisk afhængig af hende. Section 3 i Social Welfare (No. 2) Act 1985 trådte med hensyn til sådanne ydelser i kraft den 17. november 1986, og der blev derved indført ligebehandling af henholdsvis gifte mænd og gifte kvinder.

d) Forsørgertillæg for børn

Indtil den 20. november 1986 blev der udbetalt et tillæg i forhold til den individuelle arbejdsløshedsydelsessats for et eller flere børn, der i øvrigt opfyldte betingelserne, og som »normalt havde bopæl« hos den ydelsesberettigede. Artikel 5 i Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1974[2] indeholdt imidlertid bestemmelse om, at et barn, der i øvrigt opfyldte betingelserne, og som boede hos en eller flere af følgende personer: sin far, sin stedfar, sin mor eller sin stedmor, skulle »anses for normalt at have bopæl hos den første af disse personer og ikke hos nogen anden«, dog således at barnet — i tilfælde af, at dets mor eller stedmor fuldt ud eller i det væsentlige sørgede for dets underhold, og barnets far eller stedfar på grund af et fysisk eller psykisk handicap var ude af stand til at forsørge sig selv — skulle anses for normalt at have bopæl hos sin mor, henholdsvis stedmor, og ikke hos nogen anden.

Den 20. november 1986 trådte Section 4 i Social Welfare (No. 2) Act 1985 i kraft, for så vidt angår arbejdsløshedsydelser, jf. Social Welfare (No. 2) Act 1985 (Commencement) Order 1986. Section 4 indeholder bestemmelse om, at tillæg for et barn, som i øvrigt opfylder betingelserne, og som normalt har bopæl hos den ydelsesberettigede og dennes ægtefælle, skal udbetales med halvdelen af det pågældende beløb i alle tilfælde, hvor den ydelsesberettigedes ægtefælle ikke er en voksen, der forsørges. Ligeledes den 20. november 1986 trådte Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1986[3] i kraft, hvorved Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1974, som ændret, blev ophævet. Paragraf 6 i førstnævnte retsakt indeholder bestemmelse om, at et barn, der i øvrigt opfylder betingelserne — medmindre der foreligger særlige omstændigheder — skal anses for normalt at have bopæl hos sine forældre. Paragraf 7 indeholder bestemmelse om, at et barn, der i øvrigt opfylder betingelserne og kun har bopæl hos en af forældrene, skal anses for normalt at have bopæl hos denne og ikke hos nogen anden. Det er dog en betingelse herfor, at den pågældende, hvis denne er medlem af en husstand, vælger denne løsning.

De samlede retsvirkninger af Section 4 i Social Welfare (No. 2) Act 1985 og Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1986 er, at en person, som ansøger om arbejdsløshedsydelser — det være sig en mand eller en kvinde — og som har et barn eller børn, der i øvrigt opfylder betingelserne, har ret til en forhøjelse af den individuelle sats for ydelsen på halvdelen af det pågældende beløb, medmindre den pågældendes ægtefælle er en voksen, som vedkommende forsørger, idet tillægget i så fald udbetales med hele det pågældende beløb.

Den 17. november 1986 trådte en lignende ordning i kraft med hensyn til invaliditets-

2 — Statutory Instrument nr. 211, 1974.

3 — Statutory Instrument nr. 367, 1986.

ydelser, for så vidt angår udbetaling af et tillæg i forhold til den individuelle sats for et barn eller børn, der i øvrigt opfylder betingelserne.

e) Bevarelse af rettigheder

Den 12. december 1986 udstedte socialministeren Social Welfare (Preservation of Rights) (No. 2) Regulations 1986[4], der med hensyn til udbetaling af arbejdsløshedsydelser fik virkning fra den 20. november 1986, og, for så vidt angår invaliditetsydelser, fra den 17. november 1986. Denne retsakt fandt anvendelse på personer, der inden ikrafttrædelsen af Social Welfare (No. 2) Act 1985 og de i medfør heraf udstedte retsakter oppebar eller havde ret til et forsørgertillæg for en voksen. Personer, som herefter ikke længere var berettiget til et forsørgertillæg for en voksen — fordi denne var berettiget til eller oppebar en pension, ydelser, bistand eller tilskud i henhold til Parts 2 eller 3 i Social Welfare Consolidation Act 1981 — fik efter Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 ret til en forhøjelse af ydelses- eller tilskudsbeløbet på 20 IRL om ugen.

Personer, der ikke længere var berettiget til et forsørgertillæg for en voksen, fordi denne havde lønnet beskæftigelse eller udøvede en selvstændig erhvervsvirksomhed og havde en ugentlig indkomst på mere end 50 IRL, fik — hvis de var omfattet af anvendelsesområdet for Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 — ret til en forhøjelse på 10 IRL om ugen af deres ydelser eller tilskud, tillige med et beløb svarende til forskellen mellem henholdsvis deres forsørgertillæg for børn i henhold til Social Welfare (No. 2) Act 1985 og det forsørgertillæg for børn, som ville være kommet til udbetaling, såfremt man så bort fra sidstnævnte lov.

Tillæggene i henhold til bestemmelserne i Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 skulle være en overgangsordning. Artikel 7 indeholdt bestemmelse om, at de i denne retsakt omhandlede tillæg skulle komme til udbetaling i den periode, hvori der uafbrudt forelå en ret til de pågældende ydelser, eller indtil årsdagen for den relevante faktiske dato [der blev fastsat til den dato, hvor Social Welfare (Preservation of Rights) (No. 2) Regulations 1986 trådte i kraft, for så vidt angår en bestemt ydelse eller et bestemt tilskud]. Retsvirkningerne af Social Welfare (Preservation of Rights) (No. 2) Regulations 1986 blev imidlertid videreført ved Social Welfare (Preservation of Rights) (No. 2) (Amendment) Regulations 1987[5]. Artikel 3 heri indeholdt bestemmelse om en videreførelse af ordningen vedrørende forhøjede ydelser i henhold til Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 i den periode, hvori den pågældende uafbrudt havde ret hertil, eller, for så vidt angår arbejdsløshedsydelser og invaliditetsydelser, indtil henholdsvis den 7. og den 4. april 1988. Ordningen blev yderligere videreført ved Social Welfare (Preservation of Rights) (Amendment) Regulations 1988[6]. I henhold hertil gælder reglerne om en for-

4 — Statutory Instrument nr. 422, 1986.

5 — Statutory Instrument nr. 351, 1987.

6 — Statutory Instrument nr. 63, 1988.

højelse af ydelser i medfør af Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 fortsat i den periode, hvori der foreligger et uafbrudt krav på ydelserne, eller, for så vidt angår henholdsvis arbejdsløshedsydelser og invaliditetsydelser, indtil henholdsvis den 21. og den 25. juli 1988. Social Welfare (Preservation of Rights) (Amendment) Regulations 1988 indeholdt endvidere bestemmelse om, at reglerne om forhøjede ydelser skulle gælde efter den 21. juli 1988, for så vidt angår arbejdsløshedsydelser, og efter den 25. juli 1988, for så vidt angår invaliditetsydelser, efter en lavere sats, som skulle gælde i den periode, hvori den pågældende uafbrudt havde ret til ydelserne, eller, for så vidt angår arbejdsløshedsydelser og invaliditetsydelser, indtil henholdsvis den 5. og den 2. juli 1989. De tillæg, der blev indført ved Social Welfare (Preservation of Rights) (No. 2) Regulations 1986, kommer fortsat til udbetaling, men efter noget nedsatte satser i forhold til den oprindelig fastsatte.

II — Faktiske omstændigheder og skriftlig forhandling

1. *Faktiske omstændigheder*

Den første sagsøger, Ann Cotter, er en gift kvinde, som i omkring ni år udøvede en beskæftigelse, i forbindelse med hvilken hun var tilsluttet arbejdsløshedsforsikringsordningen. Efter at være blevet afskediget i januar 1984 ansøgte hun om arbejdsløshedsydelser, som hun herefter modtog for første gang den 17. januar 1984. Ydelserne bestod i ugentlige grundydelser på 32,75 IRL, hvortil kom lønbestemte arbejdsløshedsydelser, der i sagsøgerens tilfælde androg 13,54 IRL om ugen. Efter en i medfør af Social Welfare (Consolidation) Act 1981 truffet afgørelse ophørte udbetalingen af de to former for ydelser med virkning fra den 17. januar 1985 med den begrundelse, at en gift kvinde kun havde ret til arbejdsløshedsgrundydelser i 312 dage fra tidspunktet for den første udbetaling heraf, og at udbetalingen af lønbestemte arbejdsløshedsydelser ophørte uden videre, når udbetalingen af arbejdsløshedsgrundydelser ophørte. Såfremt sagsøgeren havde været en gift mand eller en ugift mand eller kvinde, ville udbetalingen af arbejdsløshedsgrundydelser og lønbestemte ydelser være fortsat i endnu 78 dage, og den individuelle sats for ydelserne ville have været højere end den særlige, lavere sats for gifte kvinder.

Ann Cotter var uden beskæftigelse fra den 17. januar til den 20. juni 1985. Den 21. januar 1985 ansøgte hun om arbejdsløshedsbistand, men hendes ansøgning blev afslået, ligesom hun ikke fik medhold i en klagesag herom, i begge tilfælde med den begrundelse, at hun blev forsørget af sin mand. Hun oppebar ingen arbejdsløshedsydelser eller arbejdsløshedsbistand i perioden fra den 17. januar til juni 1985. I juni 1985 fik hun beskæftigelse og var herefter beskæftiget indtil den 17. januar 1986, da hun blev afskediget. Den 21. januar 1986 ansøgte hun om arbejdsløshedsydelser, men hendes ansøgning blev afslået med den begrundelse, at hun ikke kunne anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Hun fik heller ikke medhold i en klagesag herom, idet begrundelsen var den samme. Den 3. april 1986 indgav hun en ny ansøgning om arbejdsløshedsydelser, som blev imødekommet med virkning fra den 7. april 1986. Fra den 7. april til den 14. maj 1986 fik hun udbetalt arbejdsløshedsydelser efter en individuel sats, der var lavere end den, der var gældende for en gift mand i samme situation,

og hun fik ingen forhøjelse af sin personlige arbejdsløshedsydelsessats i form af et forsørgertillæg for en voksen eller for børn, således som en gift mand uden videre ville have fået under de samme omstændigheder. I perioden fra den 15. maj til den 20. november 1986 oppebar hun arbejdsløshedsydelser efter den samme individuelle sats som for en gift mand i samme situation, men hun fik ikke tilkendt nogen forhøjelse af denne arbejdsløshedsydelsessats i form af et forsørgertillæg for en voksen eller for børn, således som det uden videre ville have været tilfældet for en gift mand i samme situation.

Med virkning fra den 20. november 1986 oppebar Ann Cotter arbejdsløshedsydelser efter den samme individuelle sats som for en gift mand i samme situation, ligesom hun oppebar et forsørgertillæg for sine to børn, idet dette tillæg svarede til halvdelen af det fulde ugentlige forsørgertillæg, der normalt ville blive udbetalt for to børn. Hun oppebar dog ingen ydelser efter den i november 1986 indførte overgangsordning. Sådanne ydelser ville være blevet udbetalt til en gift mand i samme situation.

Den anden sagsøger, Norah McDermott, er en gift kvinde, som fra omkring september 1982 til den 4. november 1983 udøvede en beskæftigelse, i forbindelse med hvilken hun var tilsluttet arbejdsløshedsforsikringsordningen. Efter at have mistet sit arbejde ansøgte hun om arbejdsløshedsydelser. Grundydelsen var 30,90 IRL om ugen, som hun fik udbetalt med virkning fra omkring den 3. januar 1984. Udbetalingen af denne ydelse ophørte den 5. januar 1985. En medarbejder ved den lokale Employment Exchange [myndighed, der virker som arbejdsformidling, og udbetaler arbejdsløshedsydelser] meddelte hende, at hun med virkning fra dette tidspunkt ikke længere var berettiget til at oppebære arbejdsløshedsydelser, da gifte kvinder kun havde krav på arbejdsløshedsydelser i 312 dage. Fra den 5. januar til den 12. marts 1985 oppebar hun ingen sociale sikringsydelser eller -tilskud. Den 12. marts 1985 blev hun berettiget til og fik tilkendt invaliditetsydelser, som hun fik udbetalt indtil den 12. marts 1986 efter den lavere, individuelle sats, som dengang var gældende for gifte kvinder. Hun fik ikke tilkendt nogen forhøjelse af den individuelle invaliditetsydelsessats i form af et forsørgertillæg for en voksen eller for børn. Et sådant tillæg ville uden videre være blevet tilkendt en gift mand i samme situation.

Med virkning fra den 14. marts 1985, dvs. efter 312 dage fra tidspunktet for den første udbetaling, ophørte McDermott med at modtage invaliditetsydelser, og selv om hun fortsat var uarbejdsdygtig, oppebar hun fra den 14. marts 1986 til den 24. juli 1986 ingen sociale sikringsydelser eller -tilskud. Med virkning fra sidstnævnte dato blev hun anset for arbejdsdygtig, og fra den 25. juli til den 26. september 1986 modtog hun ingen sociale sikringsydelser eller -tilskud af nogen art, selv om hun stod til rådighed for arbejdsmarkedet. I september 1986 påbegyndte hun et arbejdsoptræningskursus, som fortsatte indtil den 19. december 1986. Fra den 12. januar 1987 fik hun fuldtidsbeskæftigelse.

Den 4. februar 1985 indgav begge sagsøgere begæring til High Court med påstand om fremsættelse af betingede »Orders of Certiorari« [påbud], idet sagsøgerne søgte at få omstødt de pågældende af socialministeren eller på dennes vegne trufne afgørelser,

hvorefter udbetalingen af arbejdsløshedsydelser skulle ophøre efter 312 dage. Sagsøgerne gjorde herved gældende, at afgørelserne stred mod deres rettigheder i henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 79/7, idet Ann Cotter endvidere gjorde gældende, at det stred mod direktivet, at hendes arbejdsløshedsydelser havde været lavere end dem, som gifte og ugifte mænd havde ret til.

I begge sager indgav de sagsøgte et »affidavit« [en skriftlig beediget erklæring], hvori de gjorde gældende, at direktivets artikel 4 ikke indeholder nogen klar og præcis forpligtelse for Irland med hensyn til den måde, direktivet gennemføres på, således at Irland i denne forbindelse har betydelige skønsmæssige beføjelser. Bestemmelsen kunne derfor ikke være umiddelbart anvendelig og påberåbes af sagsøgerne ved de irske domstole.

2. *Dommen i sag 286/85*

I de nævnte sager anmodede High Court 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.

I sin dom af 24. marts 1987 (sag 286/85, McDermott og Cotter mod Minister for Social Welfare og Attorney General, Sml. s. 1453), fastslog Domstolen i anledning af de nævnte 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.«

3. *Sagernes videre forløb for de nationale domstole*

Efter den nævnte dom og efter at sagsøgerne på ny havde anlagt sag ved High Court med påstand om betaling af forskellige ydelser, som gifte mænd i samme situation ville have oppebåret i forskellige perioder fra den 23. december 1984, subsidiært om erstatning som følge af en krænkelse af sagsøgernes ret til ligebehandling på grundlag af direktiv 79/7, gav High Court dog kun sagsøgerne delvis medhold, idet de navnlig ikke fik medhold i deres påstande vedrørende forsørgertillæg for voksne og for børn og vedrørende betaling af »overgangsydel-

ser«. Sagsøgerne ankede sagerne til Supreme Court, for hvilken de indstævnte gjorde gældende, at sagsøgernes påstande var uforenelige med princippet om forbud mod ugrundet berigelse, som efter irsk ret giver grundlag for under visse omstændigheder at nedsætte en erstatning eller lade den bortfalde.

4. *Spørgsmålene for Domstolen*

Ved kendelse af 27. juli 1989 har Supreme Court udsat sagerne, indtil Domstolen i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 præjudicielt har afgjort 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?«

5. *Retsforhandlingerne for Domstolen*

Kendelsen fra Supreme Court indgik til Domstolens Justitskontor den 19. december 1989. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg: Cotter og McDermott ved Mary Robinson, Se-

nior Counsel, og Gerard Durcan, Barrister at Law, den irske regering ved Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, bistået af David M. Byrne, Senior Counsel, og Aindrias O'Caoimh, Barrister at Law, og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Karen Banks, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. *Sagsøgerne* har under henvisning til de umiddelbare retsvirkninger af direktiv 79/7, navnlig artikel 4, gjort gældende, at de uden videre har krav på et forsørgertillæg for en voksen i form af en forhøjelse af den individuelle arbejdsløshedsydelses- eller invaliditetsydelsessats, således som gifte mænd i samme situation modtog efter irsk lovgivning i de relevante perioder. Sagsøgerne støtter sig navnlig på følgende domme fra Domstolen: dom af 24. marts 1987 (sag 286/85, McDermott og Cotter, jf. ovenfor), dom af 24. juni 1987 (sag 384/85, Borrie Clarke mod Chief Adjudication Officer, Sml. s. 2877) og dom af 8. marts 1988 (sag 80/87, Dik m.fl. mod kommunerne Arnhem og Winterswijk, Sml. s. 1601).

Sagsøgerne anfører endvidere, at da Domstolen ikke tidsmæssigt har begrænset retsvirkningerne af sin dom i sag 286/85, må det følge af et almindeligt retssikkerhedsprincip, at en national retsinstans ikke kan foretage en sådan begrænsning (jf. dom af 8.4.1976, sag 43/75, Defrenne mod Sabena, Sml. s. 455, og dom af 2.2.1988, sag 309/85, Barra mod den belgiske stat og byen Liège, Sml. s. 371).

Sagsøgerne gør endvidere gældende, at det i fællesskabsretten anerkendte princip om ugrundet berigelse (dom af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe mod Landwirtschaftskammer Saarland, Sml. s. 1989; dom af 16.12.1976, sag 45/76, Comet BV, Sml. s. 2043; dom af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595; og dom af 29.6.1988, sag 240/87, Deville mod Administration des impôts, Sml. s. 3513) ikke er relevant i det foreliggende tilfælde, hvor sagsøgerne forlanger en ligebehandling i forhold til gifte mænd i samme situation, og hvor der ikke kan være tale om nogen ugrundet berigelse. En manglende anerkendelse af sagsøgernes krav om forsørgertillæg for voksne og for børn ville undergrave deres ret efter fællesskabsretten til at kræve ligebehandling.

Hvad angår spørgsmålet om den angivelige urimelige byrde, der hævdes at ville opstå for de irske skatteydere, er dette ikke et nationalretligt princip, som kan påberåbes til støtte for ikke at indrømme ret til ligebehandling efter fællesskabsretten. Udbetaling uden videre til gifte mænd af forsørgertillæg var et led i ordningen i henhold til den irske lov om social sikring i over 30 år indtil de i november 1986 indførte ændringer. Hævder

man, at forsørgertillæg til gifte kvinder som sagsøgerne er urimelige i tilfælde, hvor der ikke rent faktisk har foreligget forsørgerbyrder, var sådanne tillæg til gifte mænd lige så urimelige i hele den nævnte periode og var det fortsat efter den 23. december 1984, da det bindende ligebehandlingsprincip trådte i kraft.

Vil man tale om noget »urimeligt forhold« eller om nogen »ugrundet berigelse«, udspringer dette direkte af, at den irske regering indtil november 1986 ikke overholdt sin forpligtelse til at sikre ligebehandling på det pågældende område. Selv om det måtte anses for urimeligt at tilkende gifte mænd forsørgertillæg, uden at der rent faktisk foreligger forsørgerbyrder, er den eneste måde, hvorpå der nu kan ske en ligebehandling, at tilkende gifte kvinder de samme tillæg for perioden fra den 23. december 1984 til november 1986. For så vidt det måtte blive anset for urimeligt at udbetale sådanne forsørgertillæg i tilfælde, hvor det ikke er blevet godtgjort, at der rent faktisk har foreligget forsørgerbyrder, anfører sagsøgerne, at selv om »two wrongs do not make a right«, sker der i det mindste en ligebehandling.

Ser man på, hvad der må anses for »rimeligt« i sagen, eller på spørgsmålet om, hvorvidt et nationalt retsprincip om ugrundet berigelse kan fjerne grundlaget for sagsøgernes krav om forsørgertillæg i de pågældende perioder, må der lægges vægt på, at selv om Oireachtas allerede i juli 1985 vedtog den fornødne lovgivning til at gennemføre princippet om ligebehandling, blev bestemmelserne i denne lovgivning vedrørende forsørgertillæg ikke sat i kraft før 16 måneder senere, dvs. ikke før november 1986. At parlamentet ikke fra starten vedtog den nødvendige gennemførelseslovgivning, og at man herefter ikke satte ændringslovgivningen i kraft, var udtryk for et klart valg, som befolkningen i Irland — gennem de valgte repræsentanter, dvs. parlamentet og regeringen — traf, og hvorefter der på trods af direktivets bindende bestemmelser fortsat skulle udbetales forsørgertillæg uden videre, selv om der ikke rent faktisk forelå forsørgerbyrder. Under disse omstændigheder kan befolkningen i Irland ikke hævde, at sagsøgernes krav vil føre til et urimeligt resultat, da dette direkte må tilskrives den lovgivnings- og regeringspolitik, som blev ført på dens vegne. De irske domstole kan derfor ikke bringe noget nationalretligt princip i anvendelse til støtte for en afvisning af sagsøgernes krav om ligebehandling med hensyn til forsørgertillæg i de relevante perioder.

Sagsøgerne gør på denne baggrund gældende, at de to spørgsmål må besvares bekræftende.

2. *Den irske regering* har gjort gældende, at artikel 4 i Rådets direktiv 79/7 må fortolkes således, at der med begrebet »forsørgertillæg« sigtes til personer, der rent faktisk forsørges af nogen, som har krav på ydelser efter lovbestemte ordninger som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), og på social bistand som omhandlet i artikel 3,

stk. 1, litra b), hvorimod begrebet ikke kan fortolkes således, at gifte kvinder har krav på forhøjede sociale ydelser for deres ægtefæller eller børn, når de ikke rent faktisk forsørger disse, eller når sådanne forsørgertillæg for ægtefæller eller børn er blevet udbetalt til deres mænd, idet dette ville indebære en betaling to gange af disse forsørgertillæg.

En efterkommelse af sagsøgernes krav om forsørgertillæg for voksne ville give anledning til en ugrundet berigelse og være urimeligt i tilfælde, hvor der ikke rent faktisk har foreligget forsørgerbyrder, eller hvor en anvendelse af sådanne kriterier ville give anledning til en udbetaling af disse tillæg to gange. En anerkendelse af en ret til ydelser med tilbagevirkende kraft i denne sag ville savne rimelighed og føre til en ugrundet berigelse for sagsøgerne, idet det ville indebære en anvendelse uden forbehold af et princip, hvorefter gifte kvinder, hvis mænd allerede har fået tilkendt en forhøjelse af deres individuelle sats i form af et forsørgertillæg for børn, nu med tilbagevirkende kraft ville blive berettiget til forsørgertillæg for de samme børn i de pågældende perioder.

Den irske regering gør herefter gældende, at den indførte ordning var en rimelig løsning af problemet vedrørende retten til forsørgertillæg for »børn, der i øvrigt opfylder betingelserne«, hvorved den situation kunne undgås, at to personer begge blev berettiget til forsørgertillæg for disse børn.

Den irske regering anfører endvidere, at når henses til, at 85% af alle gifte kvinder i den relevante periode rent faktisk fuldt ud blev forsørget af deres mænd, og til, at de omtvistede tillæg har karakter af familieydelser, er sagsøgernes opfattelse — når de kræver den samme behandling som gifte mænd, for så vidt angår betaling af bestemte tillæg til dem som gifte kvinder — udtryk for, at forhold, der er forskellige, vil skulle reguleres på samme måde. Sagsøgernes opfattelse vil give anledning til forskelsbehandling ved at give det overvejende flertal af gifte kvinder (som blev forsørget af deres mænd) de samme vilkår som dem, der gjaldt for gifte mænd, hvis hustruer blev forsørget af dem i den pågældende periode. Den irske regering henviser herved til dom af 17. juli 1963 (sag 13/63, Italien mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 433) og dom af 13. december 1984 (sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209).

I sidste instans må det afgøres på grundlag af national ret (herunder nationale procedureregler), hvorvidt der under de særlige omstændigheder i denne sag er grundlag for et krav om udbetaling med tilbagevirkende kraft af kompensationstilskud som dem, sagsøgerne har nedlagt påstand om. Domstolens dom i sag 286/85, jf. ovenfor, strider ikke mod denne opfattelse. Den irske regering henviser navnlig til Domstolens dom af 28. marts 1980 (sag 61/79, Denkavit, Sml. s. 1205) og dom af 27. februar 1980 (sag 68/79, Just mod Ministeriet for Skatter og Afgifter, Sml. s. 501) til støtte for den opfattelse, at der kun kan kræves tilbagebetaling af skatter og afgifter, der er opkrævet i strid med Traktaten, på de, såvel materielle som formelle, betingelser, der gælder i hen-

hold til de relevante nationale regler. Vilkårene må ikke være mindre gunstige end dem, der gælder i forbindelse med lignende krav vedrørende nationale afgifter, men der sker ikke ved de i dette tilfælde gældende nationale regler nogen sådan forskelsbehandling, ligesom de nationale regler ikke gør det umuligt eller så godt som umuligt at udøve rettigheder, der består i henhold til fællesskabsretten.

Såfremt det af sagsøgerne anførte lægges til grund i tilfælde, hvor gifte mænd har modtaget forsørgertillæg og -ydelser for deres hustruer, ville dette føre til det urimelige resultat, at begge ægtefæller ville oppebære forsørgertillæg og -ydelser for hinanden på samme tid, således at der ville ske udbetaling to gange, uden at det var blevet godtgjort eller bevist, at der rent faktisk havde foreligget forsørgerbyrder.

Endelig anfører den irske regering, at såfremt sagsøgernes opfattelse fuldt ud lægges til grund og bringes i anvendelse uden forbehold over for samtlige potentielle ansøgere med tilbagevirkende kraft fra den 22. december 1984, vil de samlede omkostninger for Finansministeriet kunne andrage et beløb på omkring 200 mio. IRL.

3. *Kommissionen* har gjort gældende, at der savnes grundlag for de argumenter, som de indstævnte i sagen ifølge Supreme Court's første spørgsmål vil kunne fremføre. Da der er tale om de argumenter, på grundlag af hvilke der i det andet spørgsmål henvises til en doktrin om »ugrundet berigelse«, kan dette begreb ikke antages at være relevant i forbindelse med direktivet. Ethvert argument, som de indstævnte vil kunne fremføre på grundlag af doktrinen om ugrundet berigelse, vil i så henseende uundgåeligt stride mod direktivets indhold og derfor være uantageligt. Som Domstolen i sin faste praksis har fastslået, undergraver en påberåbelse af bestemmelser i national ret for at begrænse fællesskabsrettens rækkevidde dennes enhed og effektivitet og kan derfor ikke anerkendes (jf. dom af 17.12.1980, sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3881, præmis 19). Konkret indebærer en inddragelse af et princip om ugrundet berigelse i irsk ret en undergravning af de retsvirkninger af direktivet, som Domstolen har fastslået består.

En påberåbelse af princippet om ugrundet berigelse til støtte for en afvisning af krav inden for andre fællesskabsretlige områder er sket under omstændigheder, hvor afgifter, der er opkrævet med urette, kan have været overvæltet på andre erhvervsdrivende eller på forbrugerne. I sin praksis, jf. indledningsvis dom af 27. februar 1980 (sag 68/79, Just mod Ministeriet for Skatter og Afgifter, Sml. s. 501) og senest dom af 24. marts 1988, (sag 104/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1813), har Domstolen kun villet anerkende retmæssigheden af en manglende tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet med urette, i tilfælde hvor den, der ville opnå en ugrundet berigelse, befandt sig i en økonomisk situation, som var tilsigtet efter fællesskabsretten. Kvinder i sagsøgernes situation har aldrig haft mulighed for overhovedet at overvælte de tab, de har lidt som følge af, at Irland ikke har sikret dem den ligebehandling, som de havde krav på i

henhold til direktiv 79/7. Disse kvinder har simpelt hen ikke haft den pågældende indkomst. Under disse omstændigheder kan fællesskabsrettens krav kun opfyldes, såfremt der sker en udbetaling af de ydelser, som er udtryk for det resultat, direktivet tilsigter, dvs. en ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring på de områder, som direktivet omfatter. Da ligebehandling er selve formålet med og kernen i direktivet, er enhver fravigelse af dette ensbetydende med en manglende gennemførelse af dets målsætning.

Den omstændighed, at de umiddelbare retsvirkninger af direktivets artikel 4, stk. 1, vil kunne give anledning til udgifter og vanskeligheder (f.eks. i form af udbetalinger to gange) for myndighederne i en medlemsstat, der ikke har opfyldt sin forpligtelse til rettidigt at gennemføre den fornødne lovgivning, er ikke noget argument for, at medlemsstaten kan ændre retsvirkningerne af artikel 4, stk. 1. Såfremt en medlemsstat efter udløbet af den usædvanligt lange frist på seks år, der var blevet fastsat for at gennemføre direktiv 79/7 i national ret, endnu ikke havde vedtaget den fornødne lovgivning, må den bøje sig for følgerne af de umiddelbare retsvirkninger og kan ikke nu undgå disse følger ved at påberåbe sig administrative eller tekniske vanskeligheder, som den kunne have forhindret, såfremt den i tide havde indført den nødvendige lovgivning.

Kommissionen har på dette grundlag foreslået følgende besvarelse af spørgsmålene:

»I mangel af foranstaltninger til gennemførelse af artikel 4, stk. 1, 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 har kvinder med virkning fra den 23. december 1984 haft krav på at blive behandlet efter samme vilkår som mænd, der opfylder de samme betingelser, uanset de pågældendes økonomiske situation, og uanset om anvendelsen af dette princip måtte give anledning til en udbetaling to gange i tilfælde, hvor begge ægtefæller er ydelsesberettigede.

De umiddelbare retsvirkninger af artikel 4, stk. 1, kan ikke bortfalde som følge af et nationalt retsprincip som princippet om ugrundet berigelse.«

T. F. O'Higgins
Refererende dommer