DOMSTOLENS DOM
22. april 1997 *

I sag C-66/95,

angående en anmodning, som High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for Social Security,

ex parte: **Eunice Sutton,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der består et krav på renter af efterbetalinger af en social sikringsydelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for 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

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene G.F. Mancini (refererende dommer), J.C. Moitinho de Almeida og L. Sevón samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og H. Ragnemalm,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Eunice Sutton ved Richard Drabble, QC, for Carolyn George, Child Poverty Action Group

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister Christopher Vajda

— den tyske regering ved afdelingschef Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den svenske regering ved afdelingschef Lotty Nordling, Udenrigsministeriets Handelsafdeling, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Christopher Docksey og Marie Wolfcarius, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 25. juni 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Eunice Sutton ved Richard Drabble, af Det Forenede Kongeriges regering ved John E. Collins og barrister Stephen Richards, af den svenske regering ved ekspeditionssekretær Erik Brattgård, Udenrigsministeriets Handelsafdeling, og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. september 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 12. oktober 1994, indgået til Domstolen den 13. marts 1995, har High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der består et krav på renter af efterbetalinger af en social sikringsydelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for 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 »direktiv 79/7«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en tvist mellem Eunice Sutton og Secretary of State for Social Security (herefter »Secretary of State«) om, hvorvidt der skal betales renter af efterbetalinger af en social sikringsydelse, den såkaldte »Invalid Care Allowance« (plejevederlag, herefter »ICA«).

Direktiv 79/7

3 I henhold til artikel 1 i direktiv 79/7 tilsigter dette en gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår social sikring og visse andre former for social beskyttelse, der er opregnet i direktivets artikel 3.

4 I henhold til artikel 2 finder direktivet anvendelse på den erhvervsaktive befolkning, herunder selvstændige erhvervsdrivende, arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der midlertidigt er uden arbejde på grund af sygdom, ulykke eller ufrivillig arbejdsløshed, og personer, der søger arbejde, samt på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er fratrådt med alders- eller invalidepension.

5 Ifølge artikel 4 indebærer princippet om ligebehandling, 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 og betingelserne for varigheden og bevarelsen af retten til ydelserne.

6 I henhold til artikel 6 skal medlemsstaterne i deres nationale retsordener indføre de nødvendige bestemmelser for, at enhver person, der mener sig krænket ved, at princippet om ligebehandling tilsidesættes, kan gøre sine rettigheder gældende for retslige instanser efter eventuelt at have indbragt sagen for andre kompetente instanser.

7 Ifølge artikel 7, stk. 1, litra a), er direktivet ikke til hinder for, at medlemsstaterne fra direktivets anvendelsesområde kan undtage spørgsmålet om fastsættelse af pensionsalderen for ydelse af arbejdsophørspensioner og eventuelle følger heraf for andre ydelser.

De relevante nationale bestemmelser

8 I henhold til section 37(1) i Social Security Act 1975 (lov om social sikring, herefter »loven«), som ændret, har en person ret til ICA for hver dag, hvor han er beskæftiget med pleje af en alvorligt invalideret person, hvis han regelmæssigt og overvejende er beskæftiget hermed og ikke har lønnet beskæftigelse, og den alvorligt invaliderede person er en slægtning af ham i den i lovgivningen forudsatte betydning. I henhold til section 37(5) har en person, der har nået pensionsalderen, ikke ret til ICA, medmindre han havde ret hertil eller i hvert fald anses for at have været berettiget hertil, umiddelbart inden han nåede pensionsalderen. I Det Forenede Kongerige er pensionsalderen fastsat til 60 år for kvinder og til 65 år for mænd.

9 Efter engelsk ret betales der ikke renter af efterbetalinger af sociale sikringsydelser for tidsrummet før den kompetente institutions afgørelse herom over for den ydelsesberettigede.

Hovedsagen

10 Eunice Sutton, hvis datter blev ramt af sygdom i 1968, har passet hende siden da. Den 19. februar 1987 ansøgte Sutton, der dengang var 63 år gammel, Adjudication Officer (herefter »Officer«), der er den kompetente nationale myndighed, om ICA. Officer afslog denne ansøgning under henvisning til, at Sutton havde nået pensionsalderen og ikke kunne anses for at have været berettiget til ICA før dette tidspunkt.

11 Sutton anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Social Security Appeal Tribunal (herefter »Tribunal«), idet hun gjorde gældende, at lovens section 37(5) stred mod direktiv 79/7 derved, at bestemmelsen på grund af hendes alder var til hinder for, at hun kunne oppebære sociale ydelser, som en mand på samme alder ville have haft ret til.

12 Tribunal gav ikke Sutton medhold, idet retten fandt, at lovens section 37(5) ikke stred mod direktiv 79/7, da forskellen mellem mænds og kvinders retsstilling med hensyn til tilkendelse af de pågældende sociale ydelser udsprang af fastsættelsen af forskellige pensionsaldre for mænd og kvinder og derfor havde tilstrækkeligt retsgrundlag i direktivets artikel 7, stk. 1, litra a). Endvidere var Sutton ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 79/7, således som dette er fastlagt i direktivets artikel 2, idet hun sidst havde haft beskæftigelse i 1957.

13 Sutton indbragte afgørelsen for Social Security Commissioner (herefter »Commissioner«), der udsatte sagen, indtil en række højere retsinstanser og Domstolen havde truffet afgørelse i tilsvarende sager. Efter Domstolens dom af 30. marts 1993 (sag C-328/91, Thomas m.fl., Sml. I, s. 1247) fandt Commissioner, at Officer ikke på grundlag af artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7 kunne afslå at tilkende kvinder over 60 år ICA i henhold til lovens section 37(5).

14 Under et retsmøde den 21. januar 1994 for Commissioner godtgjorde Sutton, at hun var omfattet af direktivets anvendelsesområde, idet hun var deltidsbeskæftiget, da hendes datter blev syg. På grundlag af sin beføjelse til at træffe bestemmelse om udbetaling af ICA med tilbagevirkende gyldighed i et år forud for tidspunktet for ansøgningen om ICA traf Commissioner herefter afgørelse om, at Sutton havde ret til ICA fra den 19. februar 1986 indtil det tidspunkt, hvor hun afgår ved døden, og om, at der i efterbetalingerne af ICA skulle ske modregning af beløb, som tidligere var udbetalt for meget i andre former for ydelser, der ikke kan kumuleres med ICA. Sutton fik på dette grundlag udbetalt 5 588,60 UKL i form af efterbetalinger af ICA.

15 Ved skrivelse af 8. februar 1994 til Secretary of State fremsatte Child Poverty Action Group på Sutton's vegne krav om betaling af renter af de efterbetalinger, som Sutton var blevet tilkendt. Secretary of State afviste kravet under henvisning til, at der i henhold til national ret ikke betales renter af sociale sikringsydelser.

16 Sutton anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, idet hun under henvisning til Domstolens dom af 19. november 1991 (forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357) gjorde gældende, at hun havde krav på erstatning for det tab, hun havde lidt som følge af Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af direktivet. Sutton gjorde for det andet gældende, at der af direktivets artikel 6 følger en forpligtelse til at betale renter af efterbetalinger af ydelser, ligesom der af artikel 6 i Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 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) følger en forpligtelse til at betale renter af det beløb, der betales i erstatning for en afskedigelse, der er udtryk for forskelsbehandling (dom af 2.8.1993, sag C-271/91, »Marshall II«, Sml. I, s. 4367).

17 Den nationale ret har herefter udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når en ansøger har krav på en national social sikringsydelse, fordi vedkommende er omfattet af anvendelsesområdet for Rådets direktiv 79/7/EØF, følger det da af fællesskabsretten, at den pågældende under omstændigheder som i denne sag har krav på renter af ydelsen, og i bekræftende fald:

i) Fra hvilket tidspunkt?

ii) Efter hvilken rentesats?

iii) Skal der kun beregnes renter af det skyldige beløb, som fremkommer efter modregning i overensstemmelse med nationale antikumulationsregler af andre ydelser, som er blevet udbetalt for samme periode?«

Det præjudicielle spørgsmål

18 Med sit spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, hvorvidt fællesskabsretten foreskriver, at en borger skal kunne få tilkendt renter af efterbetalinger af sociale sikringsydelser som ICA, når den for sene udbetaling af ydelserne skyldes en forskelsbehandling, der ifølge direktiv 79/7 ikke må finde sted. I bekræftende fald ønsker den nationale ret en afgørelse fra Domstolen om de nærmere vilkår for udbetalingen af renterne.

19 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Sutton har gjort gældende, at et krav på renter i et sådant tilfælde enten kan følge af artikel 6 i direktiv 79/7 eller af princippet om medlemsstatens ansvar for en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Disse to muligheder bør undersøges i den nævnte rækkefølge.

Artikel 6 i direktiv 79/7

20 Hvad angår den første mulighed har Sutton og Kommissionen gjort gældende, at Domstolen i dommen i sagen »Marshall II«, jf. ovenfor, har fastslået, at artikel 6 i direktiv 76/207 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at erstatningen for det tab, som er påført en person som følge af en afskedigelse, der er udtryk for forskelsbehandling, begrænses ved, at der ikke tilkendes renter med henblik på at erstatte den berettigedes tab som følge af den tid, der går indtil den faktiske udbetaling af det tilkendte erstatningsbeløb.

21 Sutton og Kommissionen har for det første anført, at ordlyden af artikel 6 i direktiv 79/7 næsten er den samme som ordlyden af artikel 6 i direktiv 76/207, som dommen i sagen »Marshall II« drejede sig om. Endvidere forfølger de to direktiver den samme målsætning, nemlig en virkelig ligebehandling af mænd og kvinder.

Endelig er direktiv 79/7 et led i gennemførelsen af det lovgivningsprogram, der blev indledt ved udstedelsen af direktiv 76/207, hvis fjerde betragtning og artikel 1, stk. 2, nævner de senere retsakter, der gradvis skal gennemføre princippet om ligebehandling med hensyn til social sikring. Herefter må der anlægges samme fortolkning af artikel 6 i direktiv 76/207 og artikel 6 i direktiv 79/7.

22 Heraf følger efter Sutton's og Kommissionens opfattelse, at artikel 6 i direktiv 79/7 foreskriver, at der skal betales renter af efterbetalinger af sociale ydelser, når den for sene udbetaling af ydelserne skyldes en forskelsbehandling på grundlag af køn, der ifølge direktivet ikke må finde sted.

23 Denne fortolkning kan ikke tiltrædes. Det bemærkes herved, at dommen i sagen »Marshall II« angik tilkendelse af renter af en erstatning for tab påført den pågældende som følge af en afskedigelse, der var udtryk for forskelsbehandling. Som Domstolen fastslog i dommens præmis 31, kan fuld erstatning for det påførte tab i den nævnte sammenhæng ikke udelade faktorer som f.eks. den tid, der er gået, hvorved værdien af erstatningen reelt kan blive reduceret. Tilkendelse af renter i overensstemmelse med de relevante nationale bestemmelser skal derfor anses for et væsentligt element i erstatningen med henblik på at genoprette en reel ligebehandling.

24 Hvad derimod angår nærværende hovedsag drejer denne sig om, hvorvidt der består et krav på renter af skyldige sociale sikringsydelser. Sådanne ydelser udbetales de ydelsesberettigede af de kompetente institutioner, som det bl.a. påhviler at undersøge, om de i henhold til de relevante bestemmelser gældende betingelser er opfyldt. Følgelig har de udbetalte beløb på ingen måde karakter af erstatning for et tab, hvorfor det af Domstolen i dommen i sagen »Marshall II« anførte ræsonnement ikke gælder i denne situation.

25 Det må herefter fastslås, at medlemsstaterne i henhold til artikel 6 i direktiv 79/7 er forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at enhver, der mener sig udsat for en forskelsbehandling, som ifølge direktivet ikke må finde sted, i forbindelse med tilkendelse af sociale sikringsydelser, har mulighed for at få fastslået, at en sådan forskelsbehandling er retsstridig, og for at få gennemført et krav om udbetaling af de ydelser, som den pågældende ville have haft ret til, såfremt der ikke har været tale om en sådan forskelsbehandling, men at renter af efterbetalinger af ydelserne ikke kan anses for et afgørende element i den således afgrænsede ret.

26 Man kan ikke som Kommissionen heroverfor henvise til dommen af 16. juli 1992 (forenede sager C-63/91 og C-64/91, Jackson og Cresswell, Sml. I, s. 4737) og dommen af 13. juli 1995 (sag C-116/94, Meyers, Sml. I, s. 2131), hvoraf det fremgår, at sociale sikringsydelser, der har sammenhæng med beskæftigelsen, kan være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 76/207. Kommissionen gør gældende, at når det på grund af en forskelsbehandling, som ifølge direktiv 76/207 ikke må finde sted, for sent fastslås, at der foreligger et krav på sådanne ydelser, skal der i overensstemmelse med det i dommen i sagen »Marshall II« fastlagte princip betales renter af efterbetalingerne af ydelserne. Der foreligger intet til støtte for, at ligebehandlingsprincippet for så vidt angår en social sikringsydelse, der er omfattet af direktiv 79/7, må tillægges en snævrere rækkevidde, end hvad der gælder efter direktiv 76/207, hvorfor løsningen må være den samme i forbindelse med begge direktiver.

27 Dette ræsonnement hviler på en forkert forudsætning. Det er rigtigt, at det fremgår af dommen i sagen Jackson og Cresswell, jf. ovenfor, og af dommen i Meyers-sagen, jf. ovenfor, at visse former for sociale sikringsydelser er omfattet af direktiv 76/207, men dette indebærer ikke, at artikel 6 i dette direktiv, som fortolket i dommen i sagen »Marshall II«, foreskriver, at der skal betales renter af efterbetalinger af ydelser, når den for sene udbetaling af disse skyldes en forskelsbehandling på grundlag af køn, der ifølge direktivet ikke må finde sted. Uanset hvilket direktiv der finder anvendelse, har beløb udbetalt i form af sociale sikringsydelser ikke karakter af erstatning, hvorfor det i sådanne tilfælde hverken på grundlag af artikel 6 i direktiv 76/207 eller af artikel 6 i direktiv 79/7 kan foreskrives, at der skal betales renter.

Princippet om en medlemsstats ansvar for en tilsidesættelse af fællesskabsretten

28 Der bør herefter tages stilling til den anden mulighed, der nævnes i forelæggelseskendelsen, hvorefter et krav på renter af efterbetalinger af sociale sikringsydelser kan følge af princippet om en medlemsstats ansvar for en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

29 Sutton har herom gjort gældende, at Det Forenede Kongerige ikke har gennemført direktiv 79/7 på fyldestgørende måde, og at hun har lidt et tab som følge af den forsinkede udbetaling af den ICA, hun havde krav på. Inflationen har således udhulet den reelle værdi af det beløb, hun havde ret til. Følgelig må Det Forenede Kongerige være forpligtet til i form af udbetaling af et beløb svarende til de forfaldne renter at erstatte det tab, Det Forenede Kongerige har påført hende som følge af tilsidesættelsen af direktivet.

30 Det Forenede Kongeriges regering har heroverfor gjort gældende, at princippet om en medlemsstats ansvar for en tilsidesættelse af fællesskabsretten ikke kan finde anvendelse i hovedsagen. I modsætning til, hvad der var tilfældet i sagen Francovich m.fl., jf. ovenfor, er det mål, der tilsigtes med direktivet, nemlig udbetaling af de pågældende sociale sikringsydelser, nået.

31 Det bemærkes herom indledningsvis, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at der af selve traktatens system følger et princip om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten (dom af 19.11.1991, Francovich m.fl., a.st., præmis 35, af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 31, af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, præmis 38, af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 24, og af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, præmis 20).

32 Hvad herefter angår de betingelser, hvorunder en medlemsstat er forpligtet til at erstatte således forvoldte tab, fremgår det af den anførte retspraksis, at tre betingelser skal være opfyldt, nemlig at den bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at overtrædelsen er tilstrækkeligt kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem statens overtrædelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab (dommen i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame, a.st., præmis 51, dommen i sagen British Telecommunications, a.st., præmis 39, dommen i sagen Hedley Lomas, a.st., præmis 25, og dommen i sagen Dillenkofer m.fl., a.st., præmis 21). Bedømmelsen af, om disse betingelser er opfyldt, afhænger af hver type situation (dommen i sagen Dillenkofer m.fl., præmis 24).

33 Endelig bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis siden dommen i sagen Francovich m.fl., jf. ovenfor, præmis 41, 42 og 43, at med det forbehold, at retten til erstatning følger direkte af fællesskabsretten, når de ovenfor nævnte tre betingelser er opfyldt, gennemføres statens erstatningsansvar for det forvoldte tab efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i medlemsstaternes nationale lovgivning for erstatning af tab ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning.

34 Det henhører under den nationale domstol i lyset af Domstolens ovenfor anførte bemærkninger at vurdere, om Sutton i hovedsagen og efter de nationale regler om gennemførelse af et sådant krav har et krav på erstatning for den skade, hun har lidt som følge af en medlemsstats tilsidesættelse af fællesskabsretten, og i givet fald at træffe afgørelse om erstatningens størrelse.

35 Spørgsmålet fra den nationale ret må herefter besvares med, at artikel 6 i direktiv 79/7 ikke foreskriver, at en borger skal kunne få tilkendt renter af efterbetalinger af sociale sikringsydelser som ICA, når den for sene udbetaling af ydelserne skyldes en forskelsbehandling, der ifølge direktiv 79/7 ikke må finde sted. En medlemsstat

er dog forpligtet til at yde erstatning for tab, som er forvoldt en borger som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Er betingelserne for, at der foreligger en sådan forpligtelse, opfyldt, skal den nationale ret træffe afgørelse i overensstemmelse med dette princip.

Sagens omkostninger

36 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, den tyske regering, den svenske regering og 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 ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, ved kendelse af 12. oktober 1994, for ret:

Artikel 6 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 foreskriver ikke, at en borger skal kunne få tilkendt renter af efterbetalinger af sociale sikringsydelser som Invalid Care Allowance, når den for sene udbetaling af ydelserne skyldes en forskelsbehandling, der ifølge direktiv 79/7 ikke må finde sted. En medlemsstat er dog forpligtet til at yde erstatning for tab, som er forvoldt en borger som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Er betingelserne for, at der foreligger en sådan forpligtelse, opfyldt, skal den nationale ret træffe afgørelse i overensstemmelse med dette princip.

Rodríguez Iglesias		Mancini	Moitinho de Almeida
Sevón	Kapteyn	Gulmann	Edward
Puissochet	Hirsch	Jann	Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. april 1997.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident