DOMSTOLENS DOM
den 22 april 1997 *

I mål C-66/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

Secretary of State for Social Security,

ex parte **Eunice Sutton,**

angående tolkningen av gemenskapsrätten beträffande rätten till ränta på belopp avseende en social trygghetsförmån som faller inom tillämpningsområdet för rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (EGT L 6, 1979, s. 24),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena G.F. Mancini (referent), J.C. Moitinho de Almeida och L. Sevón samt domarna P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, och H. Ragnemalm,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Eunice Sutton, genom Richard Drabble, QC, enligt fullmakt från Carolyn George, Child Poverty Action Group,

— Förenade kungarikets regering, genom John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av Christopher Vajda, barrister,

— Tysklands regering, genom Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom rättschefen Lotty Nordling, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Christopher Docksey och Marie Wolfcarius, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 25 juni 1996 av: Eunice Sutton, genom Richard Drabble, Förenade kungarikets regering, företrädd av John E. Collins och Stephen Richards, barrister, Sveriges regering, företrädd av departementsrådet Erik Brattgård, Utrikesdepartementets handelsavdelning, samt av kommissionen,

och efter att den 19 september 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom beslut av den 12 oktober 1994, som inkom till domstolen den 13 mars 1995, har High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget, ställt en fråga om tolkningen av gemenskapsrätten beträffande rätten till ränta på belopp avseende sociala trygghetsförmåner som faller inom tillämpningsområdet för rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (EGT L 6, 1979, s. 24).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Eunice Sutton och Secretary of State for Social Security (nedan kallad Secretary of State) angående betalning av ränta på belopp avseende sociala trygghetsförmåner som kallas Invalid Care Allowance (nedan kallade ICA).

Direktiv 79/7

3 Enligt artikel 1 i direktiv 79/7 är avsikten med detta direktiv att successivt genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män på området för social trygghet och vissa andra inslag av socialt skydd enligt artikel 3.

4 Av artikel 2 följer att direktivet skall gälla den förvärvsarbetande befolkningen, inklusive egna företagare, arbetstagare och egna företagare vars verksamhet avbryts av sjukdom, olycksfall eller ofrivillig arbetslöshet och personer som söker anställning — samt pensionerade eller invalidiserade arbetstagare och egna företagare.

5 Enligt artikel 4 innebär likabehandlingsprincipen att det inte skall förekomma någon som helst diskriminering på grund av kön, vare sig direkt eller indirekt, särskilt med hänvisning till äktenskaplig status eller familjestatus, i synnerhet vad beträffar de sociala trygghetssystemens räckvidd och villkoren för tillgång till dem, skyldigheten att betala avgifter och beräkningen av avgifterna, beräkningen av förmåner samt de villkor som bestämmer varaktigheten och bibehållandet av rätten till bidrag.

6 Enligt artikel 6 skall medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning vidta de åtgärder som behövs för att göra det möjligt för alla som anser sig förfördelade på grund av att likabehandlingsprincipen inte har tillämpats att göra sina rättigheter gällande vid domstol, eventuellt efter att ha hänvänt sig till andra behöriga myndigheter.

I artikel 7.1 a anges att direktivet inte vill frånta medlemsstaterna rätten att från direktivets tillämpningsområde utesluta bestämmandet av pensionsålder för att bevilja avgångspension och de eventuella konsekvenserna härav för andra förmåner.

Tillämplig nationell rätt

8 I artikel 37.1 i Social Security Act 1975 (lag om social trygghet, nedan kallad lagen), i dess ändrade lydelse, föreskrivs att en person har rätt till ICA för varje dag som han ägnar sig åt att bistå en gravt handikappad person, om denna verksamhet är regelbunden och betydande, om verksamheten inte är avlönad och om den handikappade personen är anhörig till den berörda personen i den mening som avses i den tillämpliga lagen. I punkt 5 i samma artikel föreskrivs att en person som har uppnått pensionsåldern inte har rätt till ICA, såvida han inte hade rätt därtill eller anses ha haft rätt därtill omedelbart innan han uppnådde denna ålder. I Förenade kungariket är pensionsåldern för kvinnor 60 år och för män 65 år.

9 Enligt engelsk rätt utgår ingen ränta på sociala förmåner som hänför sig till tiden före det behöriga organets beslut till förmån för den berörda personen.

Målet vid den nationella domstolen

10 Eunice Sutton har ägnat sig åt att vårda sin dotter sedan denna insjuknade år 1968. Den 19 februari 1987 vände sig Eunice Sutton, som då var 63 år, till Adjudication Officer (nedan kallad Officer), den behöriga nationella myndigheten, för att ansöka om ICA. Officer avslog ansökan med motiveringen att Eunice Sutton hade uppnått pensionsåldern och inte kunde anses ha haft rätt till ICA innan hon uppnådde denna ålder.

11 Eunice Sutton överklagade beslutet till Social Security Appeal Tribunal (nedan kallad Tribunalen) under åberopande av att artikel 37.5 i lagen stred mot direktiv 79/7, eftersom den hindrade att hon på grund av sin ålder erhöll sociala förmåner som en man i samma ålder skulle ha erhållit.

12 Tribunalen ogillade överklagandet med hänvisning dels till att artikel 37.5 i lagen inte stred mot direktiv 79/7, eftersom skillnaden mellan män och kvinnor vid beviljande av sociala förmåner följde av att pensionsåldern inte var densamma och sålunda var tillåten enligt artikel 7.1 a i direktivet, dels till att Eunice Sutton inte omfattades av tillämpningsområdet för direktiv 79/7 såsom det fastställs i artikel 2, eftersom hon senast hade förvärvsarbetat år 1957.

13 Eunice Sutton överklagade detta avgörande till Social Security Commissioner (nedan kallad Commissioner), som beslutade att förklara målet vilande i avvaktan på att vissa överdomstolar och EG-domstolen avgjorde motsvarande tvister. Efter domstolens dom av den 30 mars 1993 i mål C-328/91, Thomas m. fl. (Rec. 1993, s. I-1247) ansåg Commissioner att Officer inte längre kunde åberopa artikel 7.1 a i direktiv 79/7 för att med stöd av artikel 37.5 i lagen vägra kvinnor över 60 år att erhålla ICA.

14 Vid sammanträdet inför Commissioner den 21 januari 1994 kunde Eunice Sutton styrka att hon omfattades av tillämpningsområdet för direktivet, eftersom hon arbetade halvtid när hennes dotter blev sjuk. Med utnyttjande av sin befogenhet att ge utbetalningen av ICA retroaktiv verkan ett år före dagen för ansökan, beslutade Commissioner följaktligen att Eunice Sutton hade rätt till ICA från den 19 februari 1986 och för återstoden av sin levnad och att utbetalningen av utestående ICA-belopp skulle vara föremål för avräkning, med anledning av att för stora belopp hade utbetalats tidigare avseende andra förmåner som inte kunde läggas samman. Eunice Sutton erhöll sålunda 5 588,60 UKL såsom utestående ICA-belopp.

15 I skrivelse av den 8 februari 1994 ställd till Secretary of State begärde Child Poverty Action Group, som handlade på Eunice Suttons vägnar, att ränta skulle utgå på de belopp som hon hade beviljats. Secretary of State avslog denna begäran med motiveringen att det i nationell rätt inte är föreskrivet att ränta skall utgå på sociala trygghetsförmåner.

16 Eunice Sutton anförde besvär mot detta beslut vid High Court of Justice, Queen's Bench Division, under åberopande dels av att hon med stöd av domstolens dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m. fl., (Rec. 1991, s. I-5357) hade rätt till ersättning för den skada hon hade lidit till följd av att Förenade kungariket hade överträtt direktivet, dels av att artikel 6 i direktivet medför att ränta skall utgå på förmåner på samma sätt som artikel 6 i rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (EGT L 39, s. 40) innebär att ränta skall utgå på ersättning för en diskriminerande uppsägning (dom av den 2 augusti 1993 i mål C-271/91, Marshall II, Rec. 1993, s. I-4367).

17 Det är inom ramen för denna tvist som den nationella domstolen har beslutat att förklara målet vilande och i en begäran om förhandsavgörande ställa följande fråga till domstolen:

"Ger gemenskapsrätten upphov till en rätt för en sökande som, till följd av att han eller hon omfattas av rådets direktiv 79/7/EEG, är berättigad till en nationell social trygghetsförmån, att under de i målet rådande omständigheterna erhålla ränta på den tilldelade förmånen, och om så är fallet

i) från och med vilken dag skall ränta utgå?

ii) med vilken räntesats?

iii) skall ränta beräknas endast på den nettofordran som kvarstår efter att avdrag har skett — i enlighet med nationella regler avsedda att förhindra uppbärande av dubbla ersättningar — för alla övriga förmånsersättningar som utgått för samma tidsperiod?"

Tolkningsfrågan

18 Med sin fråga vill den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i om gemenskapsrätten innebär att en enskild kan få ränta på belopp avseende sociala trygghetsförmåner såsom ICA, när den försenade utbetalningen beror på en diskriminering som är förbjuden enligt direktiv 79/7. För det fall svaret på frågan är jakande, vill den nationella domstolen att domstolen skall ge närmare besked om sättet för utbetalning av denna ränta.

19 Av beslutet om hänskjutande framgår att rätten till betalning av ränta, enligt Eunice Sutton, i en sådan situation antingen kan grundas på artikel 6 i direktiv 79/7 eller på principen om statens skadeståndsansvar för överträdelse av gemenskapsrätten. De två möjligheterna bör undersökas efter varandra.

Artikel 6 i direktiv 79/7

20 Beträffande den första synpunkten har Eunice Sutton och kommissionen erinrat om att domstolen i den ovan nämnda domen i målet Marshall II har uttalat att artikel 6 i direktiv 76/207 skall tolkas på så sätt att den utgör hinder mot att ersättningen för den skada som en person har lidit till följd av en diskriminerande uppsägning begränsas genom att ränta — avsedd att kompensera den förlust som mottagaren av skadeståndet lider på grund av den tid som förflyter till dess betalning av det beviljade kapitalbeloppet verkligen sker — inte utgår.

21 Eunice Sutton och kommissionen har först påpekat att ordalydelsen av artikel 6 i direktiv 79/7 och artikel 6 i direktiv 76/207 — som var föremål för bedömning i den ovan nämnda domen i målet Marshall II — är praktiskt taget identiska. Vidare har de båda direktiven samma syfte, nämligen att kvinnor och män verkligen skall

behandlas lika. Slutligen genomför direktiv 79/7 det lagstiftningsprogram som påbörjades genom antagandet av direktiv 76/207. I det fjärde övervägandet i ingressen till och i artikel 1.2 i det senare direktivet anges att principen om likabehandling när det gäller sociala trygghetsfrågor bör genomföras successivt genom framtida rättsakter. Vid detta förhållande skall artiklarna 6 i direktiven 76/207 och 79/7 tolkas på samma sätt.

22 Härav skulle följa att artikel 6 i direktiv 79/7 innebär att ränta skall utgå på sociala trygghetsförmåner när fördröjningen av utbetalningen av förmånerna beror på en diskriminering på grund av kön, vilket är förbjudet enligt ifrågavarande direktiv.

23 Denna tolkning kan inte godtas. Det kan nämligen konstateras att den ovan nämnda domen i målet Marshall II handlade om tillerkännande av ränta på skadeståndsbelopp till följd av diskriminerande uppsägning. Såsom domstolen påpekade i punkt 31 i nämnda dom kan man vid full ersättning för en skada i ett sådant sammanhang inte bortse från sådana omständigheter, som den tid som har förflutit, som faktiskt kan minska ersättningens värde. Tillerkännandet av ränta i enlighet med tillämpliga nationella regler skall således anses som en oumbärlig beståndsdel i skadeståndet i syfte att återupprätta en reell likabehandling.

24 Tvisten vid den nationella domstolen rör däremot rätten att uppbära ränta på belopp avseende sociala trygghetsförmåner. Sådana förmåner skall utbetalas till de berörda av de behöriga organen som framför allt skall kontrollera om de villkor som har fastställts i de tillämpliga texterna är uppfyllda. Härav följer att de utbetalade beloppen över huvud taget inte har karaktär av ersättning för liden skada och att de skäl som domstolen utvecklade i den ovan nämnda domen i målet Marshall II inte kan tillämpas på en sådan situation.

25 Härav följer att, även om artikel 6 i direktiv 79/7 innebär ett åläggande för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som behövs för att alla som anser sig vara utsatta för en diskriminering som är förbjuden enligt direktivet i samband med beviljande av sociala trygghetsförmåner kan få fastställt huruvida denna diskriminering är rättsstridig och erhålla de förmåner som de skulle ha haft rätt till om det inte hade förekommit någon diskriminering, betalning av ränta på förmåner inte kan anses som en väsentlig beståndsdel i den på detta sätt definierade rättigheten.

26 Denna slutsats vederläggs inte av det argument som kommissionen framför med stöd av domen av den 16 juli 1992 i de förenade målen C-63/91 och C-64/91, Jackson och Cresswell (Rec. 1992, s. I-4737) och domen av den 13 juli 1995 i mål C-116/94, Meyers (REG 1995, s. I-2131), vilket skulle tyda på att sociala trygghetsförmåner som är knutna till ett anställningsförhållande kan falla inom tillämpningsområdet för direktiv 76/207. För det fall att beslut om sådana förmåner försenas på grund av en diskriminering som är förbjuden enligt direktiv 76/207, utgår enligt kommissionen ränta på förmånerna i enlighet med den princip som har uttalats i den ovan nämnda domen i målet Marshall II. Det finns nämligen inte något som talar för att principen om likabehandling skulle ha en snävare räckvidd för det fall att en social trygghetsförmån faller inom direktiv 79/7 än vad som gäller för direktiv 76/207, vilket leder till att samma slutsats bör dras inom de båda direktivens ram.

27 Detta resonemang vilar på ett felaktigt antagande. Även om det följer av de ovan nämnda domarna i målen Jackson och Cresswell respektive målet Meyers att vissa sociala trygghetsförmåner faller under direktiv 76/207, betyder detta inte att artikel 6 i detta direktiv, såsom den har tolkats i den ovan nämnda domen i målet Marshall II, innebär att ränta måste utgå på förmånerna när fördröjningen av utbetalningen beror på en diskriminering på grund av kön som är förbjuden enligt ifrågavarande direktiv. De belopp som utbetalas som sociala trygghetsförmåner har nämligen oberoende av vilket av direktiven som är tillämpligt inte karaktären av skadestånd. Detta innebär att ränteanspråk varken kan grundas på artikel 6 i direktiv 76/207 eller på artikel 6 i direktiv 79/7.

Principen om medlemsstatens skadeståndsansvar för överträdelse av gemenskapsrätten

28 Det är därför nödvändigt att undersöka den andra möjligheten som det har hänvisats till i beslutet om hänskjutande och enligt vilken rätten att utfå ränta på sociala trygghetsförmåner följer av statens skadeståndsansvar för överträdelse av gemenskapsrätten.

29 Eunice Sutton har på denna punkt gjort gällande att Förenade kungariket inte på ett fullgott sätt har införlivat direktiv 79/7 och att hon har lidit en förlust till följd av den fördröjda betalning av ICA som hon hade rätt till. Det reella värdet på det ifrågavarande beloppet har nämligen urholkats av inflationen. Hon har därav dragit slutsatsen att Förenade kungariket är skyldigt att ersätta henne för den skada som denna stat har åsamkat henne till följd av att den har överträtt nämnda direktiv, genom att utge ett belopp som motsvarar upplupen ränta.

30 Förenade kungarikets regering anser å sin sida att principen om medlemsstatens skadeståndsansvar för överträdelse av gemenskapsrätten inte är tillämplig på fallet. I en situation av detta slag, och till skillnad från vad som var fallet i det ovan nämnda målet Francovich m. fl., skulle det resultat som föreskrivs i direktivet, det vill säga betalningen av sociala trygghetsförmåner, nämligen ha uppnåtts.

31 I detta hänseende skall först och främst erinras om att, såsom domstolen upprepade gånger har fastställt, principen om en medlemsstats ansvar för skada som har orsakats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaten utgör en väsentlig del av fördragets system (den ovan angivna domen av den 19 november 1991 i målet Francovich m. fl., punkt 35, dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame, REG 1996, s. I-1029, punkt 31, av den 26 mars 1996 i mål C-392/93, British Telecommunications, REG 1996, s. I-1631, punkt 38, dom av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas, REG 1996, s. I-2553, punkt 24, dom av den 8 oktober 1996 i de förenade målen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 och C-190/94, Dillenkofer m. fl., REG 1996, s. I-4845, punkt 20).

32 Beträffande frågan huruvida en medlemsstat är skyldig att ersätta de på detta sätt orsakade skadorna framgår det vidare av ovan nämnda rättspraxis att tre förutsättningar skall vara uppfyllda, nämligen att den gemenskapsbestämmelse som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstatens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit (de ovan nämnda domarna i målen Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 51, British Telecommunications, punkt 39, Hedley Lomas, punkt 25, Dillenkofer m. fl., punkt 21). Bedömningen av dessa förutsättningar är beroende av vilken situation som det är fråga om (domen i målen Dillenkofer m. fl., punkt 24).

33 Slutligen, såsom framgår av fast rättspraxis sedan den ovan nämnda domen i målen Francovich m. fl., punkt 41—43, är det — med förbehåll för en direkt på gemenskapsrätten grundad rätt till skadestånd då de förutsättningar som anges ovan är uppfyllda — inom ramen för bestämmelser i den nationella rätten om skadeståndsansvar som det ankommer på staten att gottgöra följderna av den vållade skadan, på villkor att de förutsättningar som fastställs i nationell lagstiftning i fråga om skadestånd inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformas på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

34 Det ankommer på den nationella domstolen att, mot bakgrund av vad som har anförts ovan inom ramen för den där anhängiga tvisten och de nationella förfarandereglerna, bedöma om Eunice Sutton har rätt till ersättning av den skada som hon anser sig ha lidit till följd av att den ifrågavarande medlemsstaten har överträtt gemenskapsrätten och, i förekommande fall, bestämma ersättningens belopp.

35 Det svar som skall ges på den fråga som den nationella domstolen har ställt är sålunda att artikel 6 i direktiv 79/7 inte innebär att en enskild måste kunna erhålla ränta på sociala trygghetsförmåner såsom ICA, när fördröjningen av utbetalningen av förmånerna beror på en diskriminering som är förbjuden enligt direktiv 79/7.

En medlemsstat är emellertid skyldig att ersätta den skada som en enskild har vållats till följd av att gemenskapsrätten har överträtts. För det fall att förutsättningarna för statens skadeståndsansvar är uppfyllda, ankommer det på den nationella domstolen att tillämpa denna princip.

Rättegångskostnader

36 De kostnader som har förorsakats Förenade kungarikets regering, den tyska och den svenska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 12 oktober 1994 har förts vidare av High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division — följande dom:

Artikel 6 i rådets direktiv 79/7 av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social

trygghet innebär inte att en enskild måste kunna erhålla ränta på sociala trygghetsförmåner såsom Invalid Care Allowance, när fördröjningen av förmånernas utbetalning beror på en diskriminering som är förbjuden enligt direktiv 79/7. En medlemsstat är emellertid skyldig att ersätta den skada som en enskild har vållats till följd av att gemenskapsrätten har överträtts. För det fall att förutsättningarna för statens skadeståndsansvar är uppfyllda, ankommer det på den nationella domstolen att tillämpa denna princip.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 april 1997.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande