DOMSTOLENS DOM
6. december 1994 *

I sag C-410/92,

angående en anmodning, som Court of Appeal i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Elsie Rita Johnson

mod

Chief Adjudication Officer,

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, G.C. Rodríguez Iglesias (refererende dommer), afdelingsformændene R. Joliet, F.A. Schockweiler og P.J.G. Kapteyn samt dommerne G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray og D.A.O. Edward,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Elsie Rita Johnson ved Barrister R. Drabble og Solicitor P. Wood

— den irske regering ved M. A. Buckley, Chief State Solicitor, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongerige ved L. Hudson, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og Barrister C. Vajda

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

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 13. april 1994 er afgivet mundtlige indlæg af Elsie Rita Johnson ved Barrister R. Drabble, af den irske regering ved Barrister-at-law F. McDonagh, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongerige ved Barrister C. Vajda og L. Hudson, som befuldmægtigede, og af Kommissionen ved K. Banks, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 1. juni 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 30. oktober 1992 indgået til Domstolen den 10. december s.å. har Court of Appeal i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt nogle præjudicielle spørgsmål 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, herefter benævnt »direktiv 79/7«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem Elsie Rita Johnson og Chief Adjudication Officer angående udbetaling af ydelser ved alvorlig invaliditet.

3 De for sagen relevante fællesskabsretlige bestemmelser er indeholdt i direktiv 79/7.

4 I henhold til direktivets artikel 2 finder dette 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 alderdoms- eller invalidepension«.

5 Direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmer følgende:

»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.«

6 Medlemsstaternes frist til at gennemføre direktivet udløb i henhold til dettes artikel 8 seks år efter direktivets meddelelse, dvs. den 22. december 1984.

7 Appellanten i hovedsagen, Elsie Rita Johnson, ophørte med at arbejde omkring 1970 for at passe sin datter, der da var 6 år gammel. I 1980 ønskede hun at komme i beskæftigelse igen, men var ikke i stand til det som følge af en ryglidelse. Af denne grund fik hun i 1981, på hvilket tidspunkt hun boede alene, tilkendt Non-Contributory Invalidity Benefit (bidragsuafhængige invaliditetsydelser, herefter benævnt »NCIB«).

8 I 1982 flyttede Johnson sammen med en mand. Udbetalingen af NCIB blev herefter indstillet, idet en kvinde, som levede i et parforhold med en mand, dengang, for at have ret til NCIB, skulle godtgøre, ikke alene at hun var uarbejdsdygtig, men også, at hun var ude af stand til at udføre normalt arbejde i hjemmet (dagældende

section 36(2) i Social Security Act 1975). Dette krav om at være ude af stand til at udføre arbejde i hjemmet gjaldt ikke mænd.

9 NCIB blev afskaffet ved Health and Social Security Act 1984, som indførte Severe Disablement Allowance (ydelser ved alvorlig invaliditet, herefter benævnt »SDA«), der kan tilkendes såvel mænd som kvinder på de samme betingelser. I henhold til Regulation 20(1) i Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 havde personer, der havde været berettiget til NCIB, dog uden videre krav på SDA uden at skulle dokumentere, at de opfyldte de nye betingelser.

10 Den 17. august 1987 indgav Johnson gennem et Citizens Advice Bureau en ansøgning om SDA.

11 Denne ansøgning blev afslået under henvisning til section 165A i Social Security Act 1975, som ændret, der indeholder følgende bestemmelse:

»1. Bortset fra tilfælde, hvor andet måtte være bestemt, er det ved samtlige ydelser en betingelse, at den ydelsessøgende, ud over at opfylde samtlige øvrige betingelser for den pågældende ydelse

a) indgiver ansøgning om ydelsen

i) under anvendelse af den foreskrevne fremgangsmåde, og

ii) inden udløbet af den fastsatte frist, jf. dog subsection (2)

...«

12 I et tilfælde som det foreliggende indebærer denne bestemmelse, at en person, der ikke havde ansøgt om NCIB, inden denne ydelse blev afskaffet, ikke uden videre har krav på SDA (jf. dom af 11.7.1991, sag C-31/90, Johnson, Sml. I, s. 3723, præmis 29).

13 Social Security Commissioners, der som appelinstans skulle påkende sagen, anmodede ved afgørelse af 25. januar 1990 bl.a. Domstolen om at oplyse, hvorvidt en sådan bestemmelse er forenelig med direktivet.

14 Som svar på dette spørgsmål fastslog Domstolen i ovennævnte dom i Johnson-sagen, at artikel 4 i direktiv 79/7 siden den 23. december 1984 har kunnet påberåbes med henblik på at få tilsidesat en national lovgivning, hvorefter retten til en ydelse er betinget af, at der tidligere er indgivet en ansøgning om en anden ydelse, der nu er afskaffet, og hvortil der var knyttet en betingelse, der var diskriminerende over for erhvervsaktive kvinder. I mangel af passende foranstaltninger til gennemførelse af artikel 4 i direktiv 79/7 har kvinder, der stilles ugunstigt som følge af, at forskelsbehandlingen opretholdes, krav på at blive behandlet på samme måde og efter samme regler som mænd i samme situation, og så længe direktivet ikke er blevet gennemført, er disse regler de eneste, man gyldigt kan henholde sig til.

15 Efter denne dom fra Domstolen traf Social Security Commissioners ved dom af 16. december 1991 bestemmelse om, at Johnson skulle tilkendes SDA med virkning fra den 16. august 1986, dvs. for den tolvmåneders periode, der gik forud for hendes ansøgning, hvorimod denne retsinstans ikke fandt, at der burde træffes bestemmelse om udbetaling af disse ydelser for så vidt angår en periode forud for dette tidspunkt.

16 Sidstnævnte afgørelse blev truffet på grundlag af bestemmelsen i section 165A, subsection (3), i Social Security Act 1975, der lyder således:

»Ingen kan — heller ikke under påberåbelse af nogen forskrift udstedt i henhold til nærværende section — kræve

...

c) nogen ydelse i øvrigt (bortset fra ydelse ved invaliditet, ydelse til lavindkomstmodtagere eller ydelse ved dødsfald fra arbejdsulykkesforsikringen) for en periode, der ligger mere end tolv måneder før ansøgningsdatoen.«

17 Retsforhandlingerne for Court of Appeal, for hvem sagen nu er indbragt, har navnlig drejet sig om, hvorvidt de principper, der fremgår af Domstolens dom af 25. juli 1991 (sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, herefter benævnt »dommen i Emmott-sagen«), må antages at have præcedensvirkning for nærværende sag, og hvorvidt Johnson, når henses til denne dom, har krav på ydelser med virkning fra det tidspunkt, hvor fristen for at gennemføre direktivet udløb, dvs. den 22. december 1984.

18 I dommen i Emmott-sagen fastslog Domstolen, at fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstats myndigheder påberåber sig nationale søgsmålsfrister under en sag, som en borger har anlagt mod dem ved de nationale domstole for at beskytte rettigheder, som direkte følger af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, så længe medlemsstaten ikke forskriftsmæssigt har gennemført direktivets bestemmelser i sin nationale retsorden.

19 Da Court of Appeal er i tvivl om rækkevidden af denne dom, har retten udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EF-Domstolens afgørelse i Emmott-sagen (sag C-208/90, Sml. 1991 I, s. 4269), hvorefter en medlemsstats myndigheder ikke kan påberåbe sig nationale processuelle regler vedrørende søgsmålsfrister, så længe medlemsstaten ikke forskriftsmæssigt har gennemført direktiv 79/7 i national ret, fortolkes således, at dette princip finder anvendelse på nationale regler vedrørende krav på ydelser for tidligere perioder i tilfælde, hvor en medlemsstat har gennemført foranstaltninger til at efterkomme direktivet før den fastsatte frist, men har opretholdt en overgangsbestemmelse som den, EF-Domstolen tog stilling til i sag 384/85, Jean Borrie Clarke?

2) Navnlig ønskes det oplyst, hvorvidt den pågældende nationale retsinstans under følgende omstændigheder skal se bort fra vedkommende nationale regler — om betaling af ydelser med tilbagevirkende kraft — fra det tidspunkt, hvor fristen for at gennemføre direktivet udløb, dvs. den 23. december 1984:

i) En medlemsstat har vedtaget og gennemført en lovgivning med henblik på at opfylde sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/7 (herefter benævnt 'direktivet') inden udløbet af den i direktivet fastsatte frist.

ii) Medlemsstaten indfører hertil knyttede overgangsordninger med henblik på at sikre retsstillingen for personer, der allerede oppebærer sociale sikringsydelser.

iii) Det viser sig senere at fremgå af en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, at overgangsordningerne strider mod direktivet.

iv) En borger nedlægger kort tid efter den nævnte præjudicielle afgørelse ved en national retsinstans påstand om tilkendelse af ydelser på grundlag af

overgangsordningerne og direktivet, hvorefter den pågældende får tilkendt ydelserne for fremtiden og for en periode på tolv måneder forud for indtalingen af kravet, hvilket er i overensstemmelse med de relevante nationale regler om betaling for så vidt angår perioden forud for indtalingen af kravet.«

Ved disse spørgsmål, der bør gennemgås under ét, ønsker den nationale retsinstans i det væsentlige oplyst, hvorvidt det er foreneligt med fællesskabsretten på en ansøgning, som støttes på de umiddelbare retsvirkninger af direktiv 79/7, at anvende en national retsforskrift, der begrænser den periode forud for indgivelsen af ansøgningen, for hvilken der kan opnås efterbetaling af ydelser, uanset om direktivet ikke er blevet korrekt gennemført i den pågældende medlemsstat inden for den fastsatte frist.

21 Det bemærkes indledningsvis, at den ret, som kvinder har som følge af de umiddelbare retsvirkninger af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 til at kræve en ydelse ved uarbejdsdygtighed på samme betingelser som mænd, skal udøves efter de bestemmelser, der er fastsat i national ret, dog, som det fremgår af Domstolens faste praksis, på betingelse af, at disse bestemmelser ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for sammenlignelige krav i nationale sager, og at de ikke er udformet således, at de i praksis umuliggør udøvelsen af rettigheder, som hjemles i Fællesskabets retsorden (jf. dom af 27.10.1993, sag C-338/91, Steenhorst-Neerings, Sml. I, s. 5475, præmis 15, og dommen i Emmott-sagen, præmis 16).

22 I det foreliggende tilfælde fremgår det af ordlyden af den omtvistede bestemmelse, at denne finder anvendelse generelt, og at krav, som støttes på fællesskabsretten,

derfor ikke er underlagt mindre gunstige vilkår end dem, der gælder lignende krav, som støttes på national lovgivning.

23 Det bemærkes endvidere, at bestemmelsen, der alene begrænser den periode forud for indgivelsen af ansøgningen, for hvilken der kan opnås efterbetaling af ydelser, ikke indebærer, at det i praksis er umuligt for borgere, der påberåber sig fællesskabsretten, at hævde krav.

24 Johnson har dog under henvisning til affattelsen af dommen i Emmott-sagen gjort gældende, at den omtvistede bestemmelse er en »national regel om frister«, og at en medlemsstat derfor ikke kan støtte sig på en sådan bestemmelse, så længe den ikke »forskriftsmæssigt har gennemført« det pågældende direktiv.

25 Ganske vist har Domstolen i dommen i Emmott-sagen fastslået, at så længe et direktiv ikke er korrekt gennemført i national ret, er borgerne ikke blevet sat i stand til at skaffe sig fuldt kendskab til deres rettigheder (præmis 21), og at en medlemsstat, som har undladt at gennemføre direktivet, følgelig ikke, før en sådan gennemførelse har fundet sted, kan påberåbe sig, at en sag, som en borger har anlagt imod den med det formål at beskytte rettigheder, som direktivet giver ham, er anlagt for sent, og at en søgsmålsfrist efter national ret først kan begynde at løbe fra dette tidspunkt (præmis 23).

26 Det fremgår imidlertid af dommen i Steenhorst-Neerings-sagen, at afgørelsen i dommen i Emmott-sagen var begrundet i de særlige omstændigheder i denne, idet en afvisning af sagsøgerens krav ville være ensbetydende med, at hun var fuldstændig afskåret fra at påberåbe sig sin ret til ligebehandling efter direktivet.

27 Som Domstolen fremhævede i dommen i Steenhorst-Neerings-sagen (præmis 20), havde sagsøgeren i Emmott-sagen, efter at Domstolen havde afsagt dommen af 24. marts 1987 (sag 286/85, McDermott og Cotter, Sml. s. 1453), i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 gjort krav på med virkning fra den 23. december 1984 at være omfattet af samme ordning for ydelser ved invaliditet som mænd, der befandt sig i samme situation. Dernæst afslog de berørte forvaltningsmyndigheder at tage stilling til dette krav med den begrundelse, at direktiv 79/7 var genstand for en tvist for en national domstol. Til sidst, og oven i købet på et tidspunkt, da direktiv 79/7 endnu ikke var blevet korrekt gennemført i national ret, blev sagsøgeren mødt med den indsigelse, at hendes søgsmål, hvorunder hun påstod kendt for ret, at myndighederne skulle have imødekommet hendes krav, var anlagt for sent.

28 Hvad derimod angår den i Steenhorst-Neerings-sagen omtvistede bestemmelse gjorde denne ikke indgreb i selve den ret, borgerne har til at påberåbe sig direktiv 79/7 for en national domstol mod en medlemsstat, der har undladt at gennemføre direktivet, idet bestemmelsen blot begrænsede den tilbagevirkende kraft af en ansøgning fremsat med henblik på at opnå ydelser ved uarbejdsdygtighed.

29 Domstolen fastslog på dette grundlag (præmis 24), at fællesskabsretten ikke er til hinder for anvendelsen af en national retsforskrift, hvorefter ydelser ved uarbejdsdygtighed højst kan tilkendes fra et år før datoen for indgivelsen af ansøgningen, såfremt en borger påberåber sig de rettigheder, han med virkning fra den 23. december 1984 direkte er tillagt ved artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, og medlemsstaten på det tidspunkt, da ansøgningen blev indgivet, endnu ikke havde gennemført ovennævnte bestemmelse korrekt i sin nationale retsorden.

30 Det må herefter antages, at den nationale retsforskrift, som er til hinder for, at der gives Johnson medhold ved den forelæggende retsinstans, kan sammenlignes med den i Steenhorst-Neerings-sagen omtvistede. I begge tilfælde er der tale om en bestemmelse, som ikke udelukker en hævdelse af krav, men som alene begrænser den periode forud for indgivelsen af ansøgningen, for hvilken der kan opnås efterbetaling af ydelser.

31 Under den mundtlige forhandling har Johnson dog gjort gældende, at de to sager adskiller sig fra hinanden, idet omstændighederne er forskellige.

32 Johnson har for det første henvist til, at der hvad angår en række spørgsmål vedrørende social sikring, og nærmere bestemt i det foreliggende tilfælde, ikke består nogen vanskeligheder med hensyn til vurderingen af, hvorvidt hun før tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen har opfyldt de betingelser, der er knyttet til retten til ydelser. Johnson anfører endvidere, at da bevisbyrden efter de i Det Forenede Kongerige gældende regler påhviler ansøgeren, er det denne, der vil blive den tabende part, såfremt det på grund af den tid, der er forløbet, er umuligt at føre det pågældende bevis.

33 Johnson gør derudover gældende, at de i denne sag omhandlede ydelser i modsætning til de i Steenhorst-Neerings-sagen omhandlede er bidragsuafhængige, hvorfor der i nærværende sag ikke består noget hensyn til at sikre den finansielle ligevægt inden for en ordning med begrænsede ressourcer. Efterbetalinger med virkning fra udløbet af gennemførelsesfristen indebærer ikke nogen større økonomisk belastning for staten, end hvad der ville have været tilfældet ved en korrekt gennemførelse af direktivet inden for den fastsatte frist.

34 Disse argumenter kan ikke tillægges afgørende vægt. Det må medgives, at Johnson's individuelle forhold og arten af de af hende krævede ydelser på visse punkter adskiller sig fra de forhold og arten af de ydelser, der var spørgsmål om i dommen i Steenhorst-Neerings-sagen.

35 Dette ændrer dog intet ved, at den i nærværende sag omtvistede regel er identisk med den, der var spørgsmål om i Steenhorst-Neerings-sagen, og at en anvendelse af disse regler ikke gør det umuligt at påberåbe sig rettigheder i henhold til direktivet.

36 Spørgsmålene fra den nationale retsinstans må herefter besvares med, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at der på en ansøgning, som støttes på de umiddelbare retsvirkninger af direktiv 79/7, anvendes en national retsforskrift, der alene begrænser den periode forud for indgivelsen af ansøgningen, for hvilken der kan opnås efterbetaling af ydelser, uanset om direktivet ikke er blevet korrekt gennemført i den pågældende medlemsstat inden for den fastsatte frist.

Sagens omkostninger

37 De udgifter, der er afholdt af den irske regering, af Det Forenede Kongerige 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 ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Court of Appeal ved kendelse af 30. oktober 1992, for ret:

Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at der på en ansøgning, som støttes på de umiddelbare retsvirkninger 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, anvendes en national retsforskrift, der

alene begrænser den periode forud for indgivelsen af ansøgningen, for hvilken der kan opnås efterbetaling af ydelser, uanset om direktivet ikke er blevet korrekt gennemført i den pågældende medlemsstat inden for den fastsatte frist.

Rodríguez Iglesias Joliet Schockweiler

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Murray Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. december 1994.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident