DOMSTOLENS DOM
25. juli 1991 *

I sag C-208/90,

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

Theresa Emmott

mod

Minister for Social Welfare, og Attorney General,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende forholdet mellem nationale søgsmålsfrister og den umiddelbare anvendelighed 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 (EFT 1979 L 6, s. 24),

har

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

* Processprog: engelsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Theresa Emmott ved Senior Counsel Mary Robinson og barrister-at-law Gerard Durcan for Gallagher Shatter, solicitors,

— den irske regering og de sagsøgte i hovedsagen ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery, som befuldmægtiget, bistået af Senior Counsel David Byrne og barrister-at-law Aindrias O'Caoimh,

— den nederlandske regering ved generalsekretær i Udenrigsministeriet B. R. Bot, som befuldmægtiget,

— Det Forenede Kongeriges regering ved Treasury Solicitor Hussein A. Kaya, som befuldmægtiget,

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

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg af Theresa Emmott ved Senior Counsel Mary Finlay, den irske regering, Det Forenede Kongeriges regering ved barrister C. Vajda og af Kommissionen i retsmødet den 20. februar 1991,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. april 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 22. juni 1990, indgået til Domstolen den 12. juli s.å., har High Court of Ireland i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål, som i det væsentlige går ud på, om en medlemsstat, som ikke korrekt har gennemført Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EFT 1979 L 6, s. 24, herefter benævnt »direktivet«), under henvisning til, at de nationale søgsmålsfrister er udløbet, kan modsætte sig, at en borger anlægger sag for at sikre rettigheder, som for den pågældende følger af dette direktivs bestemmelser, der er tilstrækkeligt præcise og ubetingede til at kunne påberåbes for de nationale domstole.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en tvist mellem Theresa Emmott og Irlands Minister for Social Welfare og Attorney General vedrørende det tillæg til sociale ydelser, som hun kræver i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1.

3 Denne bestemmelse forbyder enhver forskelsbehandling på grundlag af køn, især for så vidt angår beregningen af ydelserne, herunder ægtefælle- eller forsørgertillæg. Artikel 5 bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til ophævelse af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er i modstrid med princippet om ligebehandling. Ifølge artikel 8 skulle medlemsstaterne iværksætte de adminstrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som var nødvendige for at efterkomme direktivet inden seks år efter dets meddelelse, dvs. senest den 23. december 1984.

4 Direktivet er gennemført i irsk ret ved Social Welfare (no. 2) Act af 18. juli 1985, hvis bestemmelser dog først er trådt i kraft på forskellige datoer i 1986. Ved denne lov, som ikke er blevet givet tilbagevirkende gyldighed til den 23. december 1984, er der for fremtiden indført en ensartet sats for ydelser til mænd og kvinder, og der er fastsat ens bestemmelser for ret til forsørgertillæg for voksne og børn.

5 Den 12. december 1986 udstedte Minister for Social Welfare imidlertid Social Welfare (Preservation of Rights) (no. 2) Regulations 1986 (Statutory Instrument no. 422 af 1986). Disse bestemmelser bevirkede som en overgangsforanstaltning, at periodiske udligningsydelser blev forbeholdt gifte mænd, som, efter at loven af 16. juli 1985 var trådt i kraft, havde mistet deres ret til automatiske tillæg til sociale sikringsydelser for voksne personer, der forsørges. Disse overgangsbestemmelser blev forlænget flere gange, under alle omstændigheder indtil den 2. januar 1989.

6 Under en tidligere sag, som var anlagt af to gifte kvinder, som over for de samme sagsøgte havde nedlagt påstand om betaling af samme sociale sikringsydelser, som blev udbetalt til gifte mænd, der befandt sig i samme familiemæssige situation som dem, har Domstolen, som fik forelagt et præjudicielt spørgsmål af High Court of Ireland, fastslået, at direktivets artikel 4, stk. 1, kunne 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, og at kvinder i mangel af foranstaltninger til gennemførelse af denne bestemmelse har krav på at blive behandlet efter samme vilkår som mænd, der befinder sig i samme situation (jf. dom af 24.3.1987, sag 286/85, McDermott og Cotter, Sml. s. 1453).

7 Ved dom af 13. marts 1991 (sag C-377/89, Cotter og McDermott, Sml. I, s. 1155), som blev afsagt i en præjudiciel sag forelagt af Irlands Supreme Court, som skulle tage stilling til nye krav fra de samme sagsøgere i hovedsagen, svarede Domstolen, at direktivets artikel 4, stk. 1, skulle fortolkes således, at gifte kvinder havde ret til at modtage de samme tillæg og kompensationstilskud som dem, der blev udbetalt til gifte mænd, der befandt sig i samme familiemæssige situation som dem, selv om dette måtte medføre dobbelte udbetalinger eller være i strid med irsk rets forbud mod ugrundet berigelse.

8 Ifølge den nævnte dom (se præmis 24) indeholder direktivet ikke nogen undtagelse fra ligebehandlingsprincippet i artikel 4, stk. 1, der kan begrunde en opretholdelse af en forskelsbehandling, som bestod ifølge tidligere gældende national lovgivning, således at en medlemsstat ikke efter den 23. december 1984 kan opretholde en forskelsbehandling, der beror på, at ydelsesvilkårene er de samme som før den nævnte dato. Det gør herved ingen forskel, at en sådan forskelsbehandling følger af overgangsbestemmelser.

9 Theresa Emmott er gift og har børn, som hun har forsørgerpligt overfor. Fra den 2. december 1983 har hun oppebåret en invaliditetsydelse i henhold til den irske sociale sikringslovgivning. Indtil den 18. maj 1986 modtog hun kun denne ydelse efter den nedsatte sats, der på dette tidspunkt gjaldt for alle gifte kvinder. Efter ændringer af den irske lovgivning blev hendes ydelse justeret tre gange. Fra den 19. maj 1986 modtog hun en ydelse efter den sats, der gjaldt for en mand eller en kvinde, dog uden at få forsørgertillæg for børn. Disse tillæg blev først udbetalt hende fra 17. november 1986. Endelig fik hun i juni 1988 med tilbagevirkende gyldighed fra 28. januar 1988 tilkendt en invalidepension efter den personlige sats, der normalt gælder for en mand eller en kvinde med forsørgertillæg for børn.

10 Straks efter at Domstolen havde afsagt den nævnte dom af 24. marts 1987, indledte fru Emmott en korrespondance med Minister for Social Welfare for fra den 23. december 1984 at opnå samme ydelse som den, der udbetales til en gift mand, som befinder sig i en situation, der er identisk med hendes.

11 Ved skrivelse af 26. juni 1987 svarede ministeriet Emmott, at da direktivet endnu var genstand for en tvist for High Court, kunne der ikke træffes nogen afgørelse vedrørende hendes ansøgning, og at denne ville blive behandlet, så snart nævnte ret havde truffet afgørelse.

12 Ved kendelse af 22. juli 1988 tillod High Court sagsøgeren at indbringe sagen for retten for at opnå de ydelser, som ikke var blevet udbetalt hende siden den 23. december 1984 i strid med direktivets artikel 4, stk. 1, nemlig et tillæg til invaliditetsydelserne efter den relevante personlige sats og forsørgertillæg for voksne og børn samt kompensationstilskud. Den nationale domstol forbeholdt dog de sagsøgtes ret til at påberåbe sig, at søgsmålsfristerne ikke var overholdt.

13 I »Rules of the Superior Courts 1986« er den her relevante bestemmelse Order 84, Rule 21, stk. 1, som lyder således:

»Begæring om tilladelse til at opnå 'judicial review' (domstolsprøvelse af en forvaltningsafgørelse) skal indgives inden for en kort frist, og under alle omstændigheder inden tre måneder regnet fra den dato, da grundene til begæringen første gang viste sig, eller inden seks måneder, når søgsmålet har til formål at opnå en 'certiorari'-kendelse, medmindre retten finder, at søgsmålsfristen bør forlænges.«

14 Da de pågældende nationale myndigheder faktisk hævdede, at sagsøgerens forsinkelse med at anlægge sag afskar hende fra at fremsætte sit krav, besluttede High Court i kendelsen af 22. juni 1990 at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal Domstolens dom af 24. marts 1987 i sag 286/85, McDermott og Cotter, Sml. s. 1453, hvori Domstolen besvarede de spørgsmål, der af High Court var forelagt i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 med følgende:

'1) Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF 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.',

forstås således, at det i en sag — hvor en gift kvinde for en national domstol i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1, har nedlagt påstand om ligebehandling og betaling af erstatning for forskelsbehandling, som hun hævder at have været udsat for, fordi de regler, der finder anvendelse på mænd i samme situation, ikke er blevet anvendt på hende — er i strid med fællesskabsrettens almindelige principper, såfremt medlemsstatens myndigheder anvender nationale procedureforskrifter, navnlig regler vedrørende tidsfrister, der gør det muligt at fremføre sådanne indsigelser mod hendes påstande, at muligheden for erstatning begrænses eller afskæres?«

15 Vedrørende de relevante retsregler og de faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

16 Ifølge Domstolens faste praksis (se bl.a. dom af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, og af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595) tilkommer det hver medlemsstat i sin interne retsorden — i mangel af fællesskabsbestemmelser på området — at fastsætte procesreglerne for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for borgerne, idet disse regler dog ikke kan være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og ikke må være udformet således, at de i praksis umuliggør hævdelse af rettigheder, som hjemles ved Fællesskabets retsorden.

17 Selv om fastsættelse af rimelige, præklusive søgsmålsfrister opfylder de to nævnte betingelser, skal der dog tages hensyn til direktivers særlige karakter.

18 Traktatens artikel 189, stk. 3, bestemmer, at »et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«. Selv om det er rigtigt, at denne bestemmelse overlader det til medlemsstaterne at vælge de fremgangsmåder og midler, der skal sikre direktivets gennemførelse, berører denne adgang imidlertid ikke forpligtelsen for hver medlemsstat, som direktivet retter sig til, til inden for sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. bl.a. dom af 10.4.1984, sag 14/83, Van Colson og Kamann, Sml. s. 1891).

19 Det bemærkes i denne forbindelse, at medlemsstaterne er forpligtet til at skaffe sikkerhed for, at direktiver efterleves fuldt ud og med bestemthed og klarhed, således at den af direktivet omfattede personkreds i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for private, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald til at håndhæve disse rettigheder ved nationale domstole (jf. bl.a. dom af 9.4.1987, sag 363/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1733).

20 Kun under særlige omstændigheder, især i det tilfælde, hvor en medlemsstat har undladt at træffe de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger eller har truffet foranstaltninger, som ikke er i overensstemmelse med et direktiv, har Domstolen anerkendt, at borgerne ved retten kan gøre et direktiv gældende mod en medlemsstat, som ikke har efterkommet direktivet. Denne mindstegaranti, som følger af den bindende karakter af den forpligtelse, som pålægges medlemsstaterne ved direktiver, kan ikke berettige en medlemsstat til at undlade rettidigt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at gennemføre hvert direktivs mål (jf. dom af 6.5.1980, sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473).

21 Så længe direktivet ikke er korrekt gennemført i national ret, er borgerne ikke blevet sat i stand til at skaffe sig fuldt kendskab til deres rettigheder. Denne uvished for borgerne består fortsat, selv efter en dom, hvorved Domstolen har fastslået, at den pågældende medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet, og selv hvis Domstolen har anerkendt, at den ene eller den anden bestemmelse i direktivet er tilstrækkelig præcis og ubetinget til, at den kan påberåbes for en national domstol.

22 Kun en korrekt gennemførelse af direktivet bringer denne uvished til ophør, og først på tidspunktet for denne gennemførelse skabes der den retssikkerhed, der er nødvendig for at kunne kræve af borgerne, at de gør deres rettigheder gældende.

23 Heraf følger, at indtil direktivet er korrekt gennemført, kan den medlemsstat, som undlader dette, ikke påberåbe sig, at en sag, som en borger har anlagt imod den med det formål at beskytte rettigheder, som dette direktiv giver ham, er anlagt for sent, og at en søgsmålsfrist efter national ret først kan begynde at løbe fra dette tidspunkt.

24 Det præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, 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.

Sagens omkostninger

25 De udgifter, der er afholdt af den irske regering, den nederlandske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt 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 det spørgsmål, der er forelagt af High Court of Ireland ved kendelse af 22. juni 1990, for ret:

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 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, så længe medlemsstaten ikke forskriftsmæssigt har gennemført direktivets bestemmelser i sin nationale retsorden.

Due O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juli 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident