anden bestemmelse i direktivet er tilstrækkelig præcis og ubetinget til, at den kan påberåbes for en national domstol.

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.

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.

2. 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 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.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-208/90 *

I — De relevante retsregler

1. *Direktiv 79/7/EØF*

Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 (EFT 1979 L 6, s. 24), som er udstedt i henhold til EØF-Traktatens artikel 235, indeholder med henblik på den gradvise gennemførelse af princippet om ligebehandling med hensyn til social sikring de bestemmelser, der er omhandlet i 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 og forfremmelse samt for så vidt angår arbejdsvilkår (EFT L 39, s. 40).

Ifølge artikel 1 tilsigter direktivet gradvis gennemførelse, for så vidt angår den i artikel 3 omhandlede sociale sikring og anden social beskyttelse, af princippet om ligebe-

* Processprog: engelsk.

handling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring. Ifølge artikel 3, stk. 1, finder direktivet bl.a. anvendelse på lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod invaliditet.

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.«

Med dette formål for øje bestemmer direktivets artikel 8, at medlemsstaterne iværksætter de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivet inden seks år efter dets meddelelse, dvs. senest den 23. december 1984.

Artikel 5 bestemmer, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til ophævelse af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er i modstrid med princippet om ligebehandling.

Endelig bestemmer artikel 6, at »medlemsstaterne indfører i deres nationale retsorden 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.«

2. *National ret*

Den sociale sikringslovgivning i Irland har traditionelt været baseret på det princip, at en gift kvinde anses for at blive forsørget af sin mand, hvis hun lever sammen med ham, eller hvis manden sørger for alle eller størstedelen af sin hustrus behov; ægtemanden forsørges derimod kun af sin hustru, såfremt han er ude af stand til at sørge for sine egne behov på grund af fysisk eller psykisk skrøbelighed, og hvis det er hende, der sørger for samtlige eller størstedelen af sin mands behov. Desuden blev der ligeledes udbetalt tillæg til ydelserne for børn, der forsørgedes, og som »normalt boede« sammen med en ydelsesmodtager. Børnene blev dog herved anset for »normalt at bo« sammen med deres far; det var altså faderen, og ikke moderen, som normalt havde ret til forsørgertillæggene.

Til gennemførelse af direktiv 79/7 vedtog Oireachtas (det irske parlament) den 16. juli 1985 Social Welfare (nr. 2) Act 1985, som dog først trådte i kraft på forskellige datoer

i 1986. Denne lov, som ikke er blevet givet tilbagevirkende gyldighed til den 23. december 1984, havde til formål at udelukke gifte kvinder fra den persongruppe, som automatisk anses for at blive forsørget, og at behandle dem som, i forhold til lovgivningen om social sikring, havende samme status som gifte mænd.

2.1. *Invaliditetsydelsen*

Indtil den 15. maj 1986 var den individuelle sats for den invaliditetsydelse, der skulle udbetales til gifte kvinder, lavere end den sats, der gjaldt for gifte mænd eller enlige mænd eller kvinder. Den 15. maj 1986 trådte bestemmelserne i section 2 i Social Welfare Act 1985 i kraft, og ifølge disse skulle invaliditetsydelser udbetales efter samme sats for gifte kvinder som for gifte mænd og enlige mænd og kvinder.

2.2. *Tillægget for voksne, der forsørges*

Indtil den 17. november 1986 havde en gift mand ret til et tillæg til sin individuelle sats for invaliditetsydelse eller invaliditetsbistand for en voksen person, der forsørgedes, såfremt hans hustru levede sammen med ham, eller såfremt han helt eller for størstedelen sørgede for hendes behov. Derimod kunne en gift kvinde indtil denne dato ikke gøre krav på et tillæg for en voksen person, der forsørgedes, til den individuelle sats for invaliditetsydelse, medmindre hendes mand var ude af stand til at forsørge sig selv på grund af en bestemt fysisk eller psykisk skrøbelighed og tidligere fuldt ud eller hovedsagelig var blevet forsørget af hende. Denne situation blev ændret ved Social Welfare (nr. 2) Act 1985 (Commencement) Order 1986, hvorved bestemmelserne i section 3 i Social Welfare (nr. 2) Act 1985 blev sat i kraft den 17. november 1986. Konkret gik disse bestemmelser ud på, at der ved en voksen person, der forsørgedes af en anden person, skulle forstås »en ægtefælle, som helt eller hovedsageligt forsørgedes af denne person« (men med udelukkelse af en ægtefælle, som havde beskæftigelse, en selvstændig erhvervsdrivende ægtefælle eller en ægtefælle, som kunne gøre krav på visse ydelser i henhold til den sociale sikringslovgivning). Bestemmelserne i section 3 i Social Welfare (nr. 2) Act 1985 begrænsede udbetaling af tillæg for voksne personer, der forsørges, til situationer, hvor det kunne godtgøres, at der faktisk var tale om familiemæssige forpligtelser, og dette gjaldt for ansøgere af begge køn.

2.3. *Tillæg for børn, der forsørges*

Før den 17. november 1986 blev der udbetalt tillæg til den personlige sats for invaliditetsydelsen for et barn eller børn, som opfyldte de stillede betingelser og som »normalt boede« sammen med den ydelsesberettigede. Imidlertid bestemte artikel 5 i Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1974 [1], at et barn, som opfyldte de stillede betingelser, og som boede sammen med flere af følgende personer: sin far eller sin stedfar, sin mor eller sin stedmor, skulle »anses for normalt at bo sammen med den førstnævnte person og ingen anden«, således at forstå, at såfremt barnets mor eller stedmor helt eller hovedsageligt forsørgede barnet, og når barnets far eller stedfar var ude af stand til at forsørge sig selv på grund af fysisk eller psykisk skrøbelighed, blev barnet

1 — Statutory Instrument nr. 211 af 1974.

anset for normalt at bo sammen med sin mor eller i givet fald sin stedmor og ikke med nogen anden person.

Den 17. november 1986 blev bestemmelserne i section 4 i Social Welfare (nr. 2) Act 1985 sat i kraft med hensyn til invaliditetsydelser ved Social Welfare (nr. 2) Act 1985 (Commencement) Order 1986. Section 4 bestemmer, at tillæg til ydelser for et barn, som opfylder de stillede betingelser, og som normalt bor sammen med en ydelsesmodtager og sammen med en ydelsesmodtagers ægtefælle, udbetales efter en sats svarende til halvdelen af det beløb, der gælder i alle de tilfælde, hvor den ydelsesberettigedes ægtefælle ikke er en voksen, der forsørges. Den 17. november 1986 trådte Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1986 [2] ligeledes i kraft, og Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1974 med senere ændringer blev ophævet. Artikel 6 i Regulations 1986 bestemmer, at, undtagen under visse omstændigheder, anses et barn, som opfylder de stillede betingelser, for normalt at bo sammen med sine forældre. Regulations' artikel 7 bestemmer, at såfremt et barn, som opfylder de stillede betingelser, kun bor sammen med den ene af sine forældre, anses det for normalt at bo sammen med denne forælder og ikke med nogen anden person, på betingelse af, at den pågældende forælder, såfremt denne udgør en del af en husholdning, vælger dette.

Section 4 i Social Welfare (nr. 2) Act 1985 sammenholdt med Social Welfare (Normal Residence) Regulations 1986 bevirker, at den, der ansøger om en invaliditetsydelse, hvad enten det er en mand eller en kvinde, og som har et barn eller børn, der opfylder de stillede betingelser, modtager et tillæg til den individuelle sats for denne ydelse efter en sats svarende til halvdelen af det gældende beløb, medmindre denne ansøgers ægtefælle er en voksen person, der forsørges, i hvilket tilfælde tillægget beregnes efter det fulde gældende beløb.

2.4. *Bevarelse af rettigheder*

Den 12. december 1986 udstedte socialministeren Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) Regulations 1986 [3], som med hensyn til udbetaling af invaliditetsydelser trådte i kraft den 17. november 1986. Disse Regulations gjaldt for personer, som, før bestemmelserne i Social Welfare (nr. 2) Act 1985 og Regulations til dennes gennemførelse blev sat i kraft, modtog eller havde ret til at modtage et tillæg for en voksen person, der forsørges. Med hensyn til personer, der har mistet deres ret til et tillæg for en voksen person, der forsørges, fordi denne voksne person havde ret til at modtage eller modtog en pension, en ydelse eller bistandshjælp af nogen art i henhold til afsnit 2 eller 3 i Social Welfare (Consolidation) Act 1981, kunne den pågældende person for fremtiden i henhold til Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986 gøre krav på et tillæg til sin ydelse, og dette tillæg udgjorde 20 IRL om ugen.

For så vidt angår personer, der har mistet deres ret til et tillæg for en voksen person, der forsørges, fordi denne voksne person er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdri-

2 — Statutory Instrument nr. 367 af 1986.

3 — Statutory Instrument nr. 422 af 1986.

vende og har en ugentlig indtægt på over 50 IRL, kunne en person, som var omfattet af anvendelsesområdet for Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986, herefter gøre krav på et tillæg på 10 IRL om ugen til sin ydelse, samt på et beløb lig med forskellen mellem det tillæg, der skulle udbetales til denne person for børn, der forsørgedes i henhold til Social Welfare (nr. 2) Act 1985, og det forsørgertillæg, som skulle have været udbetalt, hvis denne lov ikke havde eksisteret.

De tillæg, der skal udbetales i henhold til bestemmelserne i Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations 1986, var fastsat som en overgangsordning. Artikel 7 bestemte, at tillæggene til udbetalinger i henhold til Regulations skulle udbetales i den periode, i hvilken retten til den pågældende udbetaling bestod uden afbrydelse, eller indtil den første årsdag for den gennemførelsesdato, der skulle tages i betragtning (som er blevet defineret som den dato, da Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) Regulations 1986 blev sat i kraft for den pågældende ydelse).

Gyldigheden af Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) Regulations 1986 er blevet forlænget ved Social Welfare (Preservation of Rights) (nr. 2) (Amendment) Regulations 1987 [4], hvis artikel 3 bestemmer, at tillæggene til de beløb, der er udbetalt i henhold til Regulations 1986, blev opretholdt i den periode, i hvilken retten til udbetaling af disse bestod uden afbrydelse, eller for så vidt angår invaliditetsydelser indtil 4. april 1988. Deres gyldighed blev endnu engang forlænget i henhold til Social Welfare (Preservation of Rights) (Amendment) Regulations 1988 [5], hvorefter tillæggene til de beløb, der var udbetalt i henhold til Regulations 1986, blev opretholdt i den periode, i hvilken retten til udbetaling af disse bestod uden afbrydelse, eller indtil den 25. januar 1988 for så vidt angår invaliditetsydelser. Regulations 1988 bestemte ligeledes, at tillæggene fortsat skulle udbetales efter den 25. juli 1988, for så vidt angår invaliditetsydelser, efter en nedsat tillægssats, som skulle opretholdes i den periode, i hvilken retten til udbetaling bestod uden afbrydelse, eller indtil den 2. januar 1989 for så vidt angår invaliditetsydelser.

2.5. *Ansøgninger og udbetalinger*

Artikel 4 i Social Welfare (Claims and Payments) Regulations 1952 [6] (herefter benævnt »Regulations 1952«) bestemmer, at ansøgninger om en ydelse eller om et tillæg til denne ydelse indgives til ministeriet i den af dette på det pågældende tidspunkt godkendte form for den type ydelse, som ansøgningen angår, eller på en hvilken som helst anden måde, som ministeriet kan anse for tilstrækkelig under hensyntagen til omstændighederne ved et særligt tilfælde eller en gruppe tilfælde.

Artikel 5 i Regulations 1952 lyder således:

»5. Den, der ansøger om en ydelse, skal fremlægge de certifikater, dokumenter, oplysninger og beviser, som ministeriet anser

4 — Statutory Instrument nr. 351 af 1987.

5 — Statutory Instrument nr. 63 af 1988.

6 — Statutory Instrument nr. 374 af 1952.

for hensigtsmæssige ved vurderingen af, om ansøgningen kan efterkommes, og skal om nødvendigt give møde på det kontor eller sted, som ministeriet udpeger.«

Reglerne om klageadgang findes i afsnit VIII i Social Welfare (Consolidation) Act 1981. Det følger af section 298, stk. 1, i loven af 1981 sammenholdt med Statutory Instrument nr. 376 af 1952, at klage skal indgives til Minister for Social Welfare senest 21 dage efter, at klageren er blevet underrettet om den anfægtede afgørelse, dog således at denne frist kan forlænges. Klagen oversendes dernæst til en appeals officer. Ifølge section 299 kan appeals officer's afgørelse indbringes for High Court, for så vidt angår retsspørgsmål.

3. *De relevante nationale regler om frister*

I Rules of the Superior Courts 1986 er den relevante bestemmelse, som vedrører praksis og procedure for High Court og for Supreme Court Order 84, Rule 21, stk. 1, som lyder således:

»Begæring om tilladelse til at opnå 'judicial review' 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.«

Denne regel gælder for alle begæringer om »judicial review« (domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelse), uanset arten af den anfægtede afgørelse. Rules of the Superior Courts 1986 er trådt i kraft den 1. oktober 1986, og før denne dato fandtes retsplejereglerne for High Court og for Supreme Court i Rules of the Superior Courts 1962 med senere ændringer. Rules 1962 bestemte, at hvis man ville anfægte gyldigheden af afgørelser truffet af lavere retsinstanser eller andre retter, skulle man søge at opnå en »certiorari-, prohibition- eller mandamus-kendelse«. Den eneste tidsmæssige begrænsning, der særligt var fastsat i de nævnte processuelle regler om begæringer om en »certiorari-kendelse«, angik afgørelser truffet af en lavere retsinstans, for hvilken en sådan begæring skulle fremsættes inden for en frist på seks måneder fra den dato, på hvilken den nævnte ret havde truffet afgørelse (jf. Order 84, Rule 10 i Rules of the Superior Courts 1962).

Forsinkelsen med at anlægge erstatningssøgsmålet er et af de aspekter ved sagsøgerens adfærd, som retten kan tage i betragtning ved afgørelsen af, om den skal gøre brug af sit skøn til at ophæve eller annullere en afgørelse truffet af en lavere retsinstans eller af enhver instans, som har kompetence til at træffe afgørelse til fordel for sagsøgeren. Dommer McCarthy udtalte på flertallets vegne i Supreme Court i sagen The State (Furey) mod The Minister for Defence[7], at han ikke så nogen grund til,

»at en forsinkelse, uanset dens omfang, i sig selv skulle være til hinder for, at der kunne

7 — (1988) *Irish Law Reports Monthly* 89.

afsiges certiorari-kendelser under ethvert erstatningssøgsmål, under hvilket en person godtgør, at den pågældende har lidt uret eller er blevet dømt f.eks. af en ret, som ikke havde kompetence hertil, eller at staten har påført den pågældende et tab, som fortsat præger eller forstyrrer den pågældendes tilværelse«.

II — Faktiske omstændigheder og skriftlig forhandling

1. *De faktiske omstændigheder*

Sagsøgeren er en gift kvinde, som siden den 2. december 1983 har oppebåret en invaliditetsydelse i henhold til den irske lovgivning om social sikring. Denne ydelse blev tildelt hende på grund af hendes dårlige syn. Fra 2. december 1983 til 18. maj 1986 fik sagsøgeren denne ydelse efter den nedsatte sats, som på dette tidspunkt gjaldt for alle gifte kvinder. Fra 19. maj 1986 til 16. november 1986 modtog hun invaliditetsydelsen efter den sats, der gjaldt for mænd eller kvinder, som ikke forsørgede en voksen eller et barn. Fra 17. november 1986 til juni 1988 modtog sagsøgeren invaliditetsydelsen efter den sats, som gjaldt for mænd eller kvinder, med forsørgertillæg for tre børn, idet dette tillæg blev beregnet på grundlag af halvdelen af den fulde sats, som normalt gjaldt, når ydelsesmodtageren forsørgede børn. I juni 1988 blev sagsøgeren tildelt invalidepension med tilbagevirkende gyldighed fra 28. januar 1988, og denne pension blev udbetalt hende efter den personlige sats, der normalt gælder for mænd eller kvinder, med forsørgertillæg for tre børn; denne forhøjelse blev på ny beregnet på grundlag af halvdelen af den fulde sats for det tillæg, der gjaldt for hvert barn, der forsørgedes. Tillægget for det ældste af børnene blev inddraget fra 7. juli 1988, da dette rejste til England på denne dato for at bosætte sig dér.

Sagsøgerens ægtemand er ansat i de væbnede styrker i Irland, og han har ikke i nogen af de pågældende perioder modtaget nogen ydelse henhørende under den sociale sikringsordning. Sagsøgerens ægtemand har ikke indgivet ansøgning om sådanne ydelser i henhold til gældende sociallovgivning.

Sagsøgeren har tilsyneladende været uvidende om direktivets eksistens, indtil hun gennem pressen fik kendskab til, at den irske lovgivning var trådt i kraft, hvorved direktivet til sidst blev gennemført. Efter Domstolens dom af 24. marts 1987[8] har sagsøgeren indledt en korrespondance med den første af de to sagsøgte for at forsøge at drage fordel af direktivets bestemmelser. Hun skrev ligeledes til sit parlamentsmedlem og til Europa-Parlamentet. De irske myndigheder har til stadighed besvaret disse skrivelser med, at High Court endnu ikke havde truffet afgørelse i McDermott- og Cotter-sagen, og at der ikke kunne træffes nogen afgørelse i hendes tilfælde, så længe spørgsmålet om ydelser med tilbagevirkende gyldighed fra 23. december 1984 ikke var afgjort i den verserende sag.

I januar 1988 henvendte sagsøgeren sig til et advokatkontor, som hun overdrog at anlægge sag med påstand om betaling af de samme ydelser som dem, der blev udbetalt til en mand, der befandt sig i samme situation som hun. Den 22. juli 1988 blev der ved

8 — Sag 286/85, McDermott og Cotter, Sml. s. 1453.

High Court ansøgt om tilladelse til at indgive begæring om retlig prøvelse af de beslutninger, som de irske myndigheder havde truffet vedrørende sagsøgerens rettigheder med hensyn til sociale ydelser.

Ved kendelse af 22. juli 1988 tillod High Court sagsøgeren at indgive begæring om retlig prøvelse, men uden at foregribe sagsøgtes ret til under det retsmøde, hvor sagsøgerens begæring ville blive behandlet, at rejse spørgsmålet, om sagen var anlagt for sent. De sagsøgte påberåbte sig faktisk, at den omstændighed, at sagsøgeren havde anlagt sagen for sent, afskar hende fra at fremsætte begæringen.

2. *Det spørgsmål, der er forelagt Domstolen*

Ved kendelse af 22. juni 1990 besluttede High Court at udsætte sagen, indtil Domstolen i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 har truffet præjudiciel afgørelse om følgende spørgsmål:

»Skal Domstolens dom af 24. marts 1987, i sag 286/85, McDermott og Cotter, Sml. s. 1453), hvori Domstolen besvarede de spørgsmål, der var forelagt den af High Court 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?«

3. *Retsforhandlingerne for Domstolen*

High Court's kendelse er indgået til Domstolens Justitskontor den 12. juli 1990. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af fru Emmott ved se-

nior counsel Mary Robinson og barrister-at-law Gerard Durcan, instrueret af solicitors Gallagher Shatter, af den irske regering og af de sagsøgte i hovedsagen ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery som befuldmægtiget, bistået af Senior Counsel David M. Byrne og barrister-at-law Aindrias O'Caoimh, af den nederlandske regering ved generalsekretær i Udenrigsministeriet B. R. Bot som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved Treasury Solicitor Hussein A. Kaya som befuldmægtiget og af 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. *Sagsøgeren* er af den opfattelse, at grunden til, at hun har været nødsaget til at anlægge sag for at sikre sig den ret til ligebehandling, som direktivet har givet hende fra 23. december 1984, er, at sagsøgte ikke har opfyldt de forpligtelser, som påhviler denne i henhold til direktivet. At tillade sagsøgte at fremsætte indsigelse om, at en sådan sag er anlagt for sent, er ensbetydende med at give denne mulighed for at drage fordel af sin egen undladelse af at opfylde sine forpligtelser. Dette ville være i strid med det princip, som Domstolen har fastslået i dommen af 19. januar 1982 [9].

Hun har anført, at en anden grund til, at sagsøgte ikke bør kunne påberåbe sig, at sagsøgeren har anlagt sagen for sent, er, at en sådan fremgangsmåde ville være ensbetydende med, at man ikke anvendte princippet om ligebehandling af mænd og kvinder. I perioden fra 23. december 1984 til 18. november 1986 har alle gifte mænd haft fordel af en højere sats og en mere gunstig behandling i kraft af de personer, som de forsørgede, end gifte kvinder. Sagsøgte har givet gifte mænd en sådan behandling, uden at disse har skullet indlede en procedure for at opnå den; sagsøgte ønsker nu at opnå, at denne behandling kun skal gælde for gifte kvinder, såfremt disse straks har taget de nødvendige skridt til at opnå en sådan behandling. Hvis sagsøgtes synspunkt lægges til grund, er det ensbetydende med, at gifte kvinder pålægges en forudgående betingelse, som er vanskelig at opfylde, nemlig at de straks skal indlede procedurer, hvis de vil opnå ligebehandling. Denne opfattelse ville gøre det muligt for sagsøgte og for den irske stat at forskelsbehandle disse gifte kvinder.

Sagsøgeren har gjort gældende, at de principper, som Domstolen har fastslået i dommen af 2. februar 1988 [10] ikke kan anvendes uden modifikationer på de faktiske omstændigheder i nærværende sag, fordi de er baseret på den antagelse, at borgerne formodes at kende deres rettigheder i henhold til lovgivningen, og at det med rimelighed kan forventes af dem, at de overholder de bestemmelser i deres nationale lovgivning, som har til formål at gennemføre sådanne rettigheder. Imidlertid havde direktiv 79/7 til formål at sikre ligebehandling af en sær-

9 — Sag 8/81, Becker, Sml. s. 53.

10 — Sag 309/85, Barra, Sml. s. 355.

ligt sårbar gruppe i Fællesskabet, nemlig de personer, som modtager sociale sikringsydelser. Alle disse personer forlader sig særligt på, at staten oplyser dem om deres rettigheder og udbetaler dem de beløb, som de har krav på.

Ifølge sagsøgeren har den omstændighed, at sagsøgte ikke har gennemført direktivets bestemmelser på den foreskrevne dato, ikke blot til følge, at gifte kvinder berøves deres ret til ligebehandling, men også, at deres virkelige retsstilling med hensyn til deres rettigheder skjules for dem. Sagsøgte har tilsidesat direktivets artikel 5, fordi en hel række administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er i modstrid med princippet om ligebehandling, fortsat har været i kraft efter den 23. december 1984. Opretholdelse af sådanne administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser efter denne dato har bevirket, at gifte kvinder er blevet vildledt med hensyn til, hvilke rettigheder de faktisk har. De på det pågældende tidspunkt gældende administrative bestemmelser har særlig betydning i denne forbindelse, fordi hele den dokumentation, som sagsøgte har fremlagt herom, udelukkende viste retstilstanden i henhold til nationale love og administrative bestemmelser, der var i strid med fællesskabsretten.

Sagsøgeren har anført, at det må undersøges, hvorledes den omstændighed, at det tillades sagsøgte at påberåbe sig, at sagen er anlagt for sent, kan nedsætte eller nedsætter den tilsigtede virkning af direktiv 79/7. Hun har herved henvist til Domstolens domme af 1. februar 1977 [11] og af 9. marts 1978 [12]. Der er mindre end 600 gifte kvinder, der har rejst sager mod sagsøgte eller mod Irland efter dommen af 24. marts 1987, McDermott og Cotter; dette tal repræsenterer kun en lille del af det samlede antal gifte kvinder, som er blevet berøvet deres ret til ligebehandling, fordi staten ikke har gennemført direktivet fra den 23. december 1984.

At der gives sagsøgte mulighed for at påberåbe sig, at sagen er anlagt for sent, kan altså have til følge, at direktivet kun har meget ringe virkning eller slet ikke har virkning for et stort antal kvinder i en periode på næsten to år efter den dato, da det skulle have været gennemført, hvilket er uforeneligt med et direktivs bindende virkning. Dette ville være tilfældet trods den omstændighed, at det nævnte direktiv med hensyn til spørgsmål vedrørende social sikring havde til formål fra den 23. december 1984, »at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling«. En sådan situation er uretmæssig, navnlig i betragtning af, at Irland har draget en muligvis betydelig økonomisk fordel af at have undladt at opfylde sin forpligtelse til at gennemføre direktivet inden for den fastsatte frist.

Sagsøgeren mener derfor, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, skal besvares bekræftende, således at det er i strid med fællesskabsrettens almindelige principper, at en medlemsstats myndigheder påberåber sig nationale procedureforskrifter, navnlig vedrørende frister, under en sag, som en gift kvinde har anlagt for at opnå ligebehandling i henhold til direktiv 79/7.

11 — Sag 51/76, Verbond van nederlandse Ondernemingen, Sml. s. 113.

12 — Sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629.

2. *De sagsøgte* har gjort gældende, at sagsøgeren ikke tilstrækkeligt hurtigt har gjort de krav gældende, som hun har fremsat under sagen. Navnlig var sagsøgeren forpligtet til at efterkomme bestemmelserne i Order 84, Rule 21, i Rules of the Superior Courts, og den manglende overholdelse af disse bestemmelser har været til skade for de sagsøgte. Sagsøgte mener, at det fremgår af Domstolens domme af 16. december 1976 [13], 27. marts 1980 [14], 9. november 1983 [15], 29. juni 1988 [16] og 9. november 1989 [17], at tilbagebetaling af afgifter opkrævet i strid med Traktaten kun kan kræves inden for rammerne af de materielle og formelle betingelser (herunder betingelser vedrørende søgsmålsfrister), som er fastsat i de forskellige nationale lovgivninger, der er gældende på området. Selv om disse sager hovedsagelig vedrørte afgifter, er de deri fastslåede principper ifølge de sagsøgte generelt gældende og finder derfor anvendelse på såvel krav af en art som de under denne sag fremsatte som på krav om tilbagebetaling af afgifter. Skønt de nærmere regler for frister eller andre nationale procedureregler ikke kan være mindre gunstige end dem, der gælder for nationale søgsmål af lignende art, har sagsøgte anført, at den i det foreliggende tilfælde gældende nationale lovgivning ikke indeholder nogen diskrimination af denne art, og at den heller ikke gør det umuligt eller praktisk umuligt at udøve rettigheder, som udspringer af fællesskabsretten.

De sagsøgte har anført, at Domstolen har besvaret det andet spørgsmål i dommen af 16. december 1976, Rewe, og påpeget, at den omstændighed, at Domstolen allerede havde udtalt sig om spørgsmålet om tilsidesættelse af Traktaten, ikke havde betydning for den omstændighed, at modparten over for sagsøgeren kunne fremsætte indsigelse om, at de i national ret fastsatte søgsmålsfrister var udløbet.

De sagsøgte er derfor af den opfattelse, at der bør gives følgende bekræftende svar på det af High Court stillede spørgsmål:

»I mangel af fællesskabsbestemmelser vedrørende anfægtelse eller tilbagesøgning af udbetalinger af sociale sikringsydelser, som f.eks. det tilfælde, at en gift kvinde påberåber sig artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF for at opnå ligebehandling samt erstatning for en forskelsbehandling, som hun har været udsat for, fordi de regler, der gælder for mænd, der befinder sig i samme situation, ikke er blevet anvendt på hendes tilfælde, tilkommer det hver medlemsstats nationale retsorden at udpege de kompetente retter og at fastsætte de nærmere processuelle regler for søgsmål til sikring af rettigheder, som for borgerne udspringer af fællesskabsrettens direkte virkning, og fællesskabsrettens almindelige principper er ikke til hinder for, at en medlemsstats myndigheder påberåber sig nationale processuelle regler, navnlig regler vedrørende frister, som indsigelse mod dette krav med henblik på at begrænse eller nægte erstatning, idet de processuelle regler dog ikke kan være mindre gunstige end dem, der gælder for lignende nationalretlige søgsmål.«

3. *Den nederlandske regering* har anført, at det ikke følger af den direkte virkning af

13 — Sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043.

14 — Sag 61/79, Denkavit, Sml. s. 1205.

15 — Sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595.

16 — Sag 240/87, Deville, Sml. s. 3513.

17 — Sag 386/87, Bessin og Salson, Sml. s. 3551.

bestemmelsen — som er artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 — at en borger kan finde tilstrækkelig hjemmel i artikel 4, stk. 1, over for de nationale myndigheder i sit land til, når en national regel må anses for at være uforenelig med den nævnte bestemmelse, for fortiden, og altså med tilbagevirkende gyldighed, at kræve fuld generhvervelse af sine rettigheder. Ifølge Domstolens praksis kan et sådant søgsmål til generhvervelse af rettigheder for fortiden på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin kun anlægges i overensstemmelse med reglerne i den pågældende medlemsstats lovgivning; se dommen af 19. december 1968 [18]. Den nævnte dom af 24. marts 1987 indeholder ikke holdepunkter for en anden løsning.

Den nederlandske regering har henvist til Domstolens praksis, som, om end i en anden sammenhæng, præciserer, at de nationale bestemmelser, som udpeger de kompetente domstole og fastsætter de processuelle regler, ikke kan være mindre gunstige end dem, der gælder for lignende nationale søgsmål, og ligeledes, at de ikke må føre til, at det i praksis bliver umuligt at udøve de rettigheder, som følger af fællesskabsretsordenen (se Domstolens domme af 16.12.1976, Rewe og Comet, af 9.11.1983, San Giorgio, af 2.2.1988, Barra, og af 29.6.1988, Deville). I øvrigt forbyder fællesskabsretten på dens nuværende udviklingstrin ikke, at der over for en borger fremsættes indsigelse om, at rimelige søgsmålsfrister i national ret er udløbet. Den nederlandske regering mener, at sådanne retlige principper, som skal tages i betragtning, når national ret anvendes under søgsmål anlagt af private, som drejer sig om rettigheder, der kræves for fortiden, også kan være af betydning i den foreliggende sammenhæng, som angår udbetaling af sociale sikringsydelser, der i strid med artikel 4, stk. 1, med urette ikke er blevet udbetalt i fortiden.

Ifølge den nederlandske regering må det i denne forbindelse endvidere nævnes, at Domstolen — igen i en anden sammenhæng, men i forbindelse med et sammenligneligt spørgsmål — har udtalt, at såfremt det viser sig, at forskellene mellem de nationale retsregler kan medføre hindringer for ligebehandlingen af borgerne i de forskellige medlemsstater eller fremkalde fordrejninger eller skade det fælles markeds funktion, tilkommer det de kompetente fællesskabsinstitutioner at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at fjerne disse forskelle (se dommen af 21.9.1983 [19]).

På baggrund af disse betragtninger har den nederlandske regering konkluderet vedrørende det stillede spørgsmål, at en borger på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke i artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 som umiddelbart anvendelig fællesskabsbestemmelse kan finde tilstrækkelig hjemmel til over for de nationale myndigheder i sit land at kræve generhvervelse af sine rettigheder for fortiden. Et søgsmål herom skal behandles på baggrund af gældende national ret på området, medmindre de pågældende nationale bestemmelser er mindre gunstige end dem, der gælder for lignende nationale søgsmål, eller de fører til, at det i praksis bliver umuligt for borgerne at udøve rettigheder, som fællesskabsretten giver dem. Når

18 — Sag 13/68, Salgoil, Sml. 1965-1968, s. 553.

19 — Sag 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor, Sml. s. 2633, præmis 24.

der er tale om rimelige søgsmålsfrister, er dette i almindelighed ikke tilfældet.

4. *Det Forenede Kongeriges regering* er af den opfattelse, at det stillede spørgsmål i den foreliggende præjudicielle sag er det samme som det, der blev stillet i dommene af 16. december 1976 og 9. november 1983, hvori det princip blev lagt til grund, at rimelige frister ikke gør det umuligt at udøve rettigheder af fællesskabsretlig art. Det tilkommer den nationale domstol selv at forvisse sig om, at den her omhandlede frist opfylder den stillede betingelse, nemlig at den ikke er urimelig i sig selv, og at den gælder såvel for en rettighed i henhold til fællesskabsretten som for en rettighed i henhold til national ret.

Det Forenede Kongeriges regering har foreslået, at Domstolen besvarer det forelagte spørgsmål således, at en medlemsstats myndigheder ved de nationale domstole kan fremsætte indsigelse over for en borger om, at en frist er udløbet, da de nationale processuelle regler ikke kan være mindre gunstige end dem, der gælder for søgsmål anlagt i henhold til national ret, og da de ikke i praksis må umuliggøre udøvelse af rettigheder, som følger af fællesskabsretten.

5. *Kommissionen* har anført, at den blotte omstændighed, at en medlemsstat opretholder og anvender en lovgivning, som er i strid med fællesskabsretten, ikke er til hinder for, at den påberåber sig en processuel regel vedrørende frister. Det almindelige princip er, at alle formodes at kende loven, og loven er her et fællesskabsdirektiv, der er umiddelbart anvendeligt. Det kunne ganske vist hævdes, at der kan gøres undtagelse for modtagere af sociale ydelser på grund af deres særligt ugunstige situation med hensyn til adgangen til retlige informationer, men Kommissionen finder det betænkeligt at foreslå et princip baseret på tanken om, at der kan gøres undtagelser for særlige grupper. Det er ikke givet, at der skal gøres undtagelse, alene af den grund, at nogle socialgrupper endnu mindre sandsynligt end andre vil være fortrolige med særligt subtile retlige aspekter. Irlands undladelse af at opfylde sin forpligtelse til at gennemføre direktivet inden for den fastsatte frist, hvilket har påført sagsøgeren tab, synes ikke at være et argument, som er tilstrækkeligt til, at sagsøgtes anbringende må afvises, således at sagsøgte afskæres fra at rejse spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren har anlagt sagen for sent.

Ifølge Kommissionen kan det hævdes, at den omstændighed, at de irske myndigheder har indladt sig på en forhalingsproces over for sagsøgeren ved at lade hende forstå, at afgørelsen af hendes sag alene afhang af udfaldet af McDermott og Cotter-sagen, kan tages i betragtning af den nationale domstol, når denne skal tage stilling til, om der er mulighed for at forlænge fristen, som normalt er på tre måneder. Når en person, der befinder sig i en særlig sårbar situation som modtager af sociale ydelser, har påberåbt sig sine rettigheder over for staten og ikke er blevet underrettet om, at staten kun agter at give kompensation til personer, som hurtigt anlægger sag, kan det med rimelighed antages, at hun er blevet holdt hen i en falsk sikkerhedsfølelse, og at hun derefter ikke må kunne imødegås med det argument, at hendes krav må afvises, fordi søgsmålsfristen er udløbet. Kommissionen har erkendt, at disse betragtninger ikke nødvendigvis er fællesskabsretlige argumenter; den mener dog, at fællesskabsretsordenen ikke kan til-

lade, at muligheden for at udøve rettigheder, der gælder umiddelbart, selv inden for de processuelle grænser, der er fastsat i national ret, begrænses yderligere ved, at de nationale myndigheder udviser en adfærd, som har til formål at afholde potentielle indehavere af disse rettigheder fra bedst muligt at udnytte de nationale frister. Ligesom reglen om frister ikke må udformes således, at den i praksis gør det umuligt at udøve rettigheder, som fællesskabsretsordenen giver, må en national myndighed, som ønsker at påberåbe sig denne regel, heller ikke udvise en adfærd, som stiller en ansøger i en situation, hvor det vil være unødigt vanskeligt for den pågældende at opfylde de ved denne regel fastsatte betingelser.

Kommissionen har anført, at den »afværgende« korrespondance først begyndte at blive udvekslet to et halvt år efter, at retten til ligebehandling var indført, og at det ganske vist kunne indvendes, at sagsøgeren på dette tidspunkt allerede var afskåret fra at fremsætte sit krav; den har dog fremhævet, at de nationale domstole har en skønsmæssig beføjelse til at forlænge fristen, som normalt er på tre måneder, hvis en sådan forlængelse kan tjene hensynet til en god retspleje. Kommissionen hælder til den opfattelse, at det meget vel kan tænkes, at de nationale domstole beslutter, at søgsmålsfristen skal forlænges indtil det tidspunkt, da den pågældende har fået kendskab til eller med rimelighed kunne have fået kendskab til eksistensen af sine rettigheder. I det foreliggende tilfælde betyder dette, at søgsmålsfristen meget vel kunne forlænges indtil marts 1987. Kommissionen mener, at fællesskabsretsordenen er til hinder for, at de irske myndigheder kan påberåbe sig reglen om frister efter denne dato.

Kommissionen har foreslået Domstolen at besvare det spørgsmål, som High Court har stillet den, således:

»Det er i strid med fællesskabsrettens tilsigtede virkning, at en medlemsstats myndigheder påberåber sig en national regel om frister for at hindre, at der fremsættes et krav, der er baseret på fællesskabsretten, når de ved deres tidligere adfærd har ladet forstå, at opfyldelsen af dette krav ikke afhang af, om den pågældende regel blev overholdt.«

T. F. O'Higgins
Refererende dommer