2. For at sikre, at den gradvise gennemførelse af princippet om ligebehandling med hensyn til social sikring, der er nævnt i artikel 1 og uddybet i artikel 4 i direktiv 79/7, gennemføres på en harmonisk måde overalt i Fællesskabet, skal artikel 3, stk. 1, fortolkes således, at den omfatter enhver ydelse, der i bred forstand indgår i en af de omtalte lovbestemte ordninger, herunder også en bestemmelse om social bistand, der skal supplere eller træde i stedet for en sådan ordning. En ydelse, som af en medlemsstat udbetales til en person, der passer en invalid, indgår således i en lovbestemt ordning, som sikrer beskyttelse mod invaliditet, der er omfattet af artikel 3, stk. 1, litra a).

3. Der foreligger forskelsbehandling på grundlag af køn, som er forbudt ved artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, dersom en intern retsforskrift bestemmer, at en ydelse, der indgår i en af de lovbestemte ordninger, jfr. direktivets artikel 3, stk. 1, ikke udbetales til en gift kvinde, som bor sammen med sin mand eller forsørges af ham, når ydelsen under samme betingelser udbetales til en gift mand.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI fremsat den 22. april 1986 *

Høje Domstol.

1. Under en sag mellem Jacqueline Drake og Chief Adjudication Officer har Chief Social Security Commissioner i Det forenede Kongerige anmodet Domstolen om at fortolke to regler i Rådets direktiv 79/7 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). Chief Commissioner vil især gerne vide: a) om en ydelse som det britiske invalidepasningsbidrag er omfattet af den lovbestemte invalideforsikringsordning, som direktivet finder anvendelse på, og b) om den omstændighed, at en sådan ydelse ikke udbetales til en kvinde, der er gift, og som bor sammen med sin mand, er en forskelsbehandling på grundlag af køn, som er uforenelig med den nævnte fællesskabsretlige kilde.

2. Jacqueline Drake er gift, bor sammen med sin mand og har indtil mindten af 1984 haft forskellige former for lønnet arbejde på fuld tid og på deltid. I juni 1984 tog hendes moder — som var svært invalideret og i den anledning oppebar »attendence allowance« (plejetilskud) i medfør af section 35 i Social Security Act (Invalid Care Allowance Regulation) 1975 — ophold hos hende, og hun forlod den stilling, hun var ansat i, for at hjælpe moderen.

* Oversat fra italiensk.

Den 5. februar 1985 ansøgte fru Drake om »Invalid Care Allowance« (invalidepasningsbidrag) i medfør af section 37 i ovennævnte lov. Adjudication Officer anførte, at den pågældende ydelse i medfør af stk. 3, litra a), punkt (i), i denne bestemmelse ikke udbetales til gifte kvinder, der bor sammen med deres mænd, men sendte ansøgningen videre til Social Security Appeal Tribunal for at fremskynde sagen. Ved afgørelse af 1. marts 1985 statuerede retten, at ovennævnte regel udgør en forskelsbehandling på grundlag af køn og er forbudt i medfør af direktiv 79/7. Chief Adjudication Officer indbragte afgørelsen for Chief Social Security Commissioner, som ved kendelse af 15. maj 1985 udsatte sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Må en ydelse helt eller delvis antages at udgøre en lovbestemt ordning, der sikrer beskyttelse mod invaliditet, jfr. artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7/EØF, når denne ydelse af en medlemsstat udbetales (forudsat bopælskrav og en række andre betingelser er opfyldt) til den, der ikke har lønnet beskæftigelse og regelmæssigt og i væsentligt omfang passer nogen, der selv som svært invalideret oppebærer (forudsat bopælskrav og en række andre betingelser er opfyldt) en ydelse til fornøden pleje eller opsyn i nærmere fastsat omfang?

2) Dersom det første spørgsmål må besvares bekræftende, spørges der videre, om en betingelse om, at en gift kvinde ikke har ret til denne ydelse, hvis hun bor sammen med sin mand eller han bidrager til hendes forsørgelse i et nærmere fastsat omfang, udgør forskelsbehandling, der strider mod direktivets artikel 4, stk. 1, såfremt gifte mænd ikke skal opfylde en sådan betingelse?

Ifølge forelæggelseskendelsen er det eneste spørgsmål, der er omstridt mellem parterne, rækkevidden af section 37, stk. 3, litra a), punkt (i), i Social Security Act. Derimod er der enighed om, at de andre betingelser for at tilkende invalidepasningsbidrag er opfyldt.

3. For bedre at forstå spørgsmålene vil det være nyttigt at give en oversigt over de britiske regler om ydelser ved invaliditet og at anføre de relevante fællesskabsregler. De første findes i Social Security Act 1975. Section 37 bestemmer: »... [En] person [har] ret til invalidepasningsbidrag for hver dag, hvor den pågældende er beskæftiget med pasning af en svært invalideret person, dersom: a) den pågældende regelmæssigt og i væsentligt omfang er beskæftiget med at passe denne person; b) den pågældende ikke har lønnet arbejde; c) den svært invaliderede person enten er en slægtning ... eller i øvrigt opfylder betingelser, der fastsættes af ministeren«.

Med henblik på reglens anvendelse definerer stk. 2 i samme section en »svært invalideret person« som en person, til hvem der udbetales plejetilskud eller en anden offentlig ydelse med samme formål. Dette tilskud udbetales, når den invalide har behov for hjælp eller opsyn i det omfang, der er foreskrevet i loven (section 35). I henhold til section 37, stk. 3, kan invalidepasningsbidraget ikke udbetales til: a) en person, som ikke er fyldt 16 år, eller som modtager fuldtidsundervisning; b) en gift kvinde, som bor sammen med sin mand, eller til hvis underhold denne bidrager med et ugentligt beløb,

der ikke er mindre end det beløb, der ugentlig udbetales i bidrag; c) til en kvinde, som lever sammen med en mand i et ægteskabslignende forhold.

Den omhandlede ydelse har ikke karakter af en ydelse, som der skal indbetales bidrag til, og den udbetales direkte til den person, som har påtaget sig at passe den invalide.

Fællesskabsreglerne findes i nævnte direktiv 79/7, hvis formål er at udvide princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, som er nedfældet i EØF-traktatens artikel 119, til også at omfatte den sociale sikring. Udvidelsen er tænkt som en gradvis proces. Her er det tilstrækkeligt at nævne, at ligheden først skal gennemføres inden for de lovbestemte ordninger, der skal sikre beskyttelse mod de »klassiske« risici (sygdom, invaliditet, alderdom, arbejdsulykker, erhvervssygdomme, arbejdsløshed) og inden for bestemmelserne om social bistand, for så vidt som disse tilsigter at supplere eller træde i stedet for de nævnte ordninger, mens reglerne om ydelser til efterladte eller familieydelser og bestemmelserne om erhvervstilknyttede ordninger skal bringes i overensstemmelse med dette princip på et senere tidspunkt.

Medlemsstaterne har dog mulighed for at undtage en række fordele fra direktivets anvendelsesområde. Heriblandt skal jeg nævne fordele med hensyn til aldersforsikring til personer, som har opdraget børn, tillæggelse af ret til alders- og invalideydelser i henhold til hustruens afledte rettigheder og tildeling af tillæg til langvarige ydelser ved invaliditet, alderdom, arbejdsulykker eller erhvervssygdomme til hustru, over for hvem der består forsørgerpligt.

Ligebehandlingsprincippets omfang er dernæst fastlagt i artikel 4. Det indebærer, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, 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.

4. Som nævnt er formålet med det første præjudicielle spørgsmål at få fastslået, om en ydelse som det britiske invalidepasningsbidrag er en lovbestemt ordning, der sikrer beskyttelse mod invaliditet, hvorpå artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7 finder anvendelse. Chief Adjudication Officer har udtalt sig til fordel for et benægtende svar, mens Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og naturligvis også fru Drake har udtalt sig til fordel for et bekræftende svar.

Adjudication Officer har til støtte herfor anført argumenter, der vedrører bestemmelsernes ordlyd og formål. Der kan hurtigt gives et resumé af de førstnævnte. Adjudication Officer har gjort gældende, at direktivet i henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), finder anvendelse »på lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod [risikoen for] ... invaliditet«. Men en sådan beskyttelse skal forstås som en garanti mod *egne* risici og ikke også mod dem, som en tredjemand er udsat for. Det kan udledes af den bestemmelse, som fastlægger direktivets personelle anvendelsesområde; ifølge artikel 2 vedrører dette nemlig arbejdstagere, der er uden arbejde på grund af sygdom, ulykker eller arbejdsløshed samt arbejdstagere, der er fratrådt med alderdoms- eller invalidepension. Dvs. at det kun omhandler personer, der er ramt *direkte* af en skadelig

begivenhed, og at ydelser, der tilfalder andre, derfor er undtaget fra dens bestemmelser.

Det fremgår dernæst klart af artikel 2 og af præamblen, at de ydelser, direktivet henviser til, alle er knyttet til et arbejdsforhold. Den omhandlede fordel kan altså ikke henhøre herunder, da den er beregnet på personer, som ikke arbejder, og derfor er den erhvervsaktive befolkning uvedkommende. Adjudication Officer har tilføjet, at den heller ikke kan siges at supplere eller træde i stedet for invalidepensionen. Dens eneste formål er nemlig at præstere en ydelse til den, som hjælper en person, der er ramt af svær invaliditet.

Med hensyn til direktivets formål har Adjudication Officer endelig anført, at direktivet — langt fra at indeholde udtømmende regler med henblik på gennemførelsen af ligebehandling på det sociale område — kun er det første skridt mod ligestillingen af mænd og kvinder; det forklarer, hvorfor en ydelse som den, hovedsagen vedrører, er undtaget fra direktivets anvendelsesområde.

5. Dette kan ikke tiltrædes. Der er efter min opfattelse mere overbevisende argumenter, der taler for at medregne den omhandlede ydelse til de sociale sikringsordninger, som efter direktivet straks skal underkastes lighedsprincippet, og især til den almindelige ordning vedrørende invaliditet.

Som bekendt er invaliditet den bio-økonomiske tilstand, som den beskyttede person befinder sig i efter en nedsættelse af arbejdsevnen, og som afspejler sig i indtjeningsevnen. Undertiden er den så alvorlig, at den invalide har brug for andres hjælp i dagligdagen. I sådanne tilfælde modtager den invalide som regel fra medlemsstaternes sociale sikring en særlig ydelse, eller hovedydelsen bliver sat op, netop for helt eller delvis at opveje de udgifter, som denne hjælp pålægger ham. Det britiske system er anderledes. Modtagerne af de to ydelser, som dette system foreskriver, er forskellige: på den ene side den invalide og på den anden side den person, som plejer ham og yder ham hjælp.

Lad os, efter at dette er sagt, læse artikel 3, stk. 1 igen. Herefter finder direktiv 79/7 anvendelse »på lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod [risikoen for] invaliditet« (litra a) og »på bestemmelserne om social bistand, i det omfang disse er bestemt til at supplere [ordningen med hensyn til invaliditet]« (litra b). Der er ingen tvivl om, at der i den anførte regel bør lægges vægt på to forhold: for det første den brug, fællesskabslovgiver gør af ordet »ordninger« (mens de udtryk, der anvendes når lovgiver vil undtage en eller anden foranstaltning, er de mere begrænsede »ydelser« eller »fordele« eller »rettigheder«), og dernæst den omstændighed, at fællesskabslovgiver udtrykkelig har taget bestemmelserne om social bistand med i betragtning. Heraf følger efter min opfattelse, at direktivet finder anvendelse på en ordning, der beskytter mod invaliditet, og som på én gang er sammenhængende og altomfattende, sådan at det altså omfatter *alle* ydelser, som indgår i vedkommende ordning, hvordan de end er defineret og reguleret i de nationale retsordener.

Som nævnt: alle ydelser, derfor også dem, der som det omhandlede tilskud tildeles en person, som ikke er invalid. Denne form for udbetaling bevirker faktisk ikke, at ydelsen er undtaget fra ordningen vedrørende invaliditet. Det er der mindst to grunde til. Den første er ydelsens logiske afhængighed af en invaliditetssituation i den forstand, at det —

som Adjudication Officer har indrømmet under den mundtlige forhandling — er en *ufravigelig betingelse* for at tilkende den, at der er en person, der er beskyttet. Den anden grund er den klare økonomiske sammenhæng mellem den nævnte ydelse og den, den invalide modtager; sidstnævnte drager nemlig en fordel af at være den person, som modtageren af tilskudet hjælper. Selv om de mekanismer, der anvendes i Det forenede Kongerige (en godtgørelse til den person, der hjælper) og i de andre medlemsstater (forhøjelse af den ydelse, der udbetales til den invalide) er forskellige, er resultaterne heraf, når det kommer til stykket, i det væsentlige de samme (jfr. Kommissionen for De europæiske Fællesskabers foreløbige rapport om gennemførelse af direktiv 79/7, dok. KOM (83) 793, endelig udgave, af 6. januar 1984).

Det kan også anføres, at virkningen af direktivet vil blive bragt i alvorlig fare, hvis måden at udbetale en ydelse på skulle angive grænserne for dets anvendelse. Det er nemlig indlysende, at hvis man tillod en sådan mulighed, ville det kun være nødvendigt for en medlemsstat at foretage ganske få ændringer af reglerne, hvis den ikke ønskede at gennemføre lighedsprincippet inden for en række områder af den sociale sikring.

Denne løsning anfægtes ikke af Adjudication Officer's argument om, at det nævnte princip skal gennemføres gradvis; som vi har set under nr. 3, er den omhandlede ydelse ikke blandt dem (erhvervstilknyttede sikringsordninger m. fl.), som skal tilpasses dette princip på et senere tidspunkt. Argumentet om, at direktivet alene finder anvendelse på dem, som er en del af den erhvervsaktive befolkning, hvorfor et tilskud, der udbetales til ikke-arbejdstagere, skal være undtaget fra direktivet, er heller ikke velbegrundet. Det forekommer mig nemlig indlysende, at adressaterne for lighedsprincippet i et tilfælde som det foreliggende er de invalide arbejdstagere. På grund af forbindelsen mellem den hovedydelse, som de modtager, og den ydelse, der udbetales til den, der hjælper dem, men som indirekte er tænkt som en fordel for dem, skal også de betingelser, hvorunder den anden ydelse udbetales, være de samme for mænd og kvinder.

6. Med spørgsmål nr. 2 ønsker Chief Social Security Commissioner oplyst, om den omstændighed, at en ydelse som det omhandlede tilskud ikke udbetales til en kvinde, som er gift, og som bor sammen med sin mand, udgør en forskelsbehandling på grundlag af køn, som er uforenelig med direktiv 79/7.

Spørgsmålet kan kun besvares bekræftende. Som Adjudication Officers advokat selv har indrømmet, er bestemmelsen om denne ydelse til ugunst for visse kategorier af kvinder (gifte kvinder, der bor sammen med deres mænd, og kvinder, der lever sammen med en mand i et ægteskabslignende forhold), idet den udelukker dem fra muligheden for at opnå denne ydelse. Der er heller ikke — eller er ikke blevet anført — grunde, der kan retfærdiggøre den således opståede forskelsbehandling.

7. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå Domstolen at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Chief Social Security Commissioner ved kendelse af 15. maj 1985 i appelsagen mellem Chief Adjudication Officer og Jacqueline Drake, således:

1) Den ydelse, der udbetales til en person, som ikke har lønnet beskæftigelse, og som regelmæssigt og i væsentligt omfang passer en person, der har ret til en

sikringsydelse, fordi den pågældende er ramt af svær invaliditet, som kræver stadigt opsyn, udgør en lovbestemt ordning, der sikrer beskyttelse mod invaliditet, jfr. artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7, eller kan anses for omfattet af bestemmelserne om social bistand, som er bestemt til at supplere en sådan ordning.

2) Den omstændighed, at visse kategorier af kvinder (gifte kvinder, der bor sammen med deres mand, eller kvinder, til hvis underhold denne bidrager i et nærmere fastsat omfang, og kvinder, som lever sammen med en mand i et ægteskabslignende forhold), er udelukket fra denne ydelse, er en forskelsbehandling på grundlag af køn og er forbudt i henhold til artikel 4, stk. 1, i nævnte direktiv, for så vidt som gifte mænd eller mænd, der lever sammen med en kvinde i et ægteskabslignende forhold, ikke på samme måde er udelukket herfra.