FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 19. september 1996 *

1. Med de i denne sag forelagte spørgsmål anmoder High Court of Justice, Queen's Bench Division, Domstolen om endnu en gang at tage stilling til anvendelsen 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 [1].

Retten ønsker i det væsentlige oplyst, hvorvidt fællesskabsretten foreskriver, at en borger skal kunne få tilkendt renter af efterbetalinger af sociale sikringsydelser, når den for sene udbetaling af ydelserne skyldes en forskelsbehandling, der ifølge direktiv 79/7 ikke må finde sted.

2. Jeg vil gennemgå de forelagte spørgsmål efter en kort redegørelse for sagens baggrund.

De relevante retsforskrifter

De relevante fællesskabsbestemmelser: direktiv 79/7

3. Direktiv 79/7 tilsigter en gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår social sikring (artikel 1).

4. Med hensyn til direktivets personelle anvendelsesområde, der er fastlagt i artikel 2, omfatter dette hele 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 ... arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er fratrådt med alderdoms- eller invalidepension«.

5. Hvad angår det saglige anvendelsesområde finder direktiv 79/7 ifølge dets artikel 3, stk. 1, anvendelse på lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod sygdom, invaliditet, alderdom, arbejdsulykker og erhvervssygdomme, arbejdsløshed, samt på bestem-

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT 1979 L 6, s. 24.

melserne om social bistand, i det omfang disse er bestemt til at supplere eller træde i stedet for ovennævnte ordninger.

6. Princippet om ligebehandling, således som det er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 — som Domstolen tillægger direkte virkning [2] — 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 og betingelserne for varigheden og bevarelsen af retten til ydelserne.

7. Ifølge artikel 5 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til ophævelse af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er i modstrid med princippet om ligebehandling.

8. Ifølge artikel 6 er medlemsstaterne ligeledes forpligtet til »i deres nationale retsordener [at] indføre 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«.

9. Endelig fastsættes i artikel 7, stk. 1, litra a), at direktivet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne fra direktivets anvendelsesområde kan undtage »fastsættelse af pensionsalderen for ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner og eventuelle følger heraf for andre ydelser«.

De nationale bestemmelser

10. I Det Forenede Kongerige er der i section 37(1) i Social Security Act (lov om social sikring, herefter »loven«) fastsat mulighed for under visse betingelser at yde en »Invalid Care Allowance« (plejevederlag, herefter »ICA«) til personer, som uden vederlag regelmæssigt og overvejende er beskæftiget med pleje af en alvorligt invalideret slægtning.

11. I henhold til lovens section 37(5) har en person, der har nået pensionsalderen (som ved section 27(1) er fastsat til 60 år for kvinder og 65 år for mænd), dog ikke ret til

2 — Den såkaldte »FNV«-dom af 4.12.1986, sag 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging, Sml. s. 3855, præmis 21.

ydelsen, medmindre han havde ret hertil eller i hvert fald i henhold til gældende regler anses for at have været berettiget hertil, umiddelbart inden han nåede pensionsalderen.

Faktiske omstændigheder

12. Det var netop under henvisning til sidstnævnte bestemmelse, at den kompetente nationale myndighed, Adjudication Officer, nægtede at yde Eunice Sutton, der er sagsøger i hovedsagen, ICA, som hun havde ansøgt om den 19. februar 1987.

13. Sutton havde siden 1968 plejet sin invalide datter, men hun havde overskredet pensionsalderen på det tidspunkt, hvor hun indgav sin ansøgning (hun var da 63 år), og hun kunne ikke anses for at have været berettiget til at modtage ICA, inden hun nåede denne alder.

14. Sutton anlagde herefter sag til prøvelse af denne afgørelse ved Social Security Appeal Tribunal (herefter »Tribunal«), idet hun gjorde gældende, at lovens section 37(5) indebærer en ulovlig forskelsbehandling på grundlag af køn, som strider mod direktiv 79/7, idet bestemmelsen var til hinder for, at en kvinde i hendes situation kunne oppebære ICA, mens en ansøgning fra en mand på samme alder ville være blevet imødekommet.

15. Den 9. maj 1988 frifandt Tribunal sagsøgte af to grunde. Tribunal fandt for det første ikke, at section 37(5) var uforenelig med direktiv 79/7, for så vidt som nægtelsen af at tilkende ICA-ydelsen var en følge af fastsættelsen af pensionsalderen, således at afslaget var tilladt i henhold til artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7. Tribunal fandt endvidere, at Sutton under alle omstændigheder ikke var omfattet af det personelle anvendelsesområde for direktiv 79/7, som fastsat i artikel 2, idet hun var holdt op med at arbejde, længe før hun begyndte at pleje datteren på fuldtidsbasis.

16. Sutton indbragte denne afgørelse for Social Security Commissioner (herefter »Commissioner«). Da Commissioner afventede udfaldet af en række sager, der verserede for andre nationale retsinstanser og for Domstolen [3], forelå denne instans' afgørelse først den 24. januar 1994.

17. Commissioner ophævede Tribunal's afgørelse. Det måtte således på grundlag af nye beviser — hvorved det var blevet godtgjort, at Sutton havde lønnet beskæftigelse på deltidsbasis, da hun begyndte at hjælpe sin datter — antages, at Sutton tilhørte »den erhvervsaktive befolkning«, som forudsat i

3 — Heriblandt de sager, der førte til dom af 27.6.1989, forenede sager 48/88, 106/88 og 107/88, Achterberg-te Riele m.fl., Sml. s. 1963, og af 30.3.1993, sag C-328/91, Thomas m.fl., Sml. I, s. 1247. Førstnævnte dom angår begrebet »den erhvervsaktive befolkning« i artikel 2 i direktiv 79/7. I den anden dom fastslås det, at de i section 37(5) i den britiske lov fastsatte betingelser for at nægte at tilkende ICA ikke kan begrundes med henvisning til artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7.

artikel 2 i direktiv 79/7. På grundlag af dommen i sagen Thomas m.fl. [4] antog Commissioner i øvrigt, at artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7 ikke kunne gøres gældende over for Sutton som begrundelse for at nægte at yde ICA til kvinder, der som hende havde overskredet pensionsalderen, dvs. 60 år, når mænd, der har samme alder, men som ikke har nået pensionsalderen, dvs. 65 år for deres vedkommende, har krav på ICA.

18. Følgelig fik sagsøgeren i hovedsagen tilkendt ICA med virkning fra den 19. februar 1986 i henhold til den beføjelse, som Commissioner efter national ret har til at tilkende ICA med tilbagevirkende gyldighed i et år forud for tidspunktet for ansøgningen herom. ICA blev udbetalt efter modregning af de beløb, som Sutton havde modtaget som »Income Support« (indkomststøtte, herefter »IS«) i nævnte periode, beløb, som hun ikke ville have haft ret til, såfremt hun behørigt havde oppebåret ICA. Efterbetalingerne androg i alt 5 588,60 UKL; de udbetalinger af ICA, der ikke er efterbetalinger, er i øvrigt i overensstemmelse med de gældende regler med virkning fra juni 1994 tilgået sagsøgeren.

19. Commissioner lod i sin afgørelse udtrykkeligt det spørgsmål stå åbent, som Sutton havde rejst under henvisning til Domstolens dom af 2. august 1993 i sagen Marshall II [5], nemlig spørgsmålet om, hvorvidt der måtte bestå en ret til renter af de efterbetalinger, der således skete.

20. Child Poverty Action Group har på Sutton's vegne rejst krav om udbetaling af sådanne renter, hvilket krav blev afvist den 19. februar 1994 af Secretary of State for Social Security under henvisning til, at der i henhold til national ret ikke betales renter af efterbetalinger af ICA.

21. Det er denne afvisning af rentekravet, der er genstand for den ved den forelæggende ret anlagte sag. På grund af de fællesskabsretlige spørgsmål, der er rejst af parterne, finder den forelæggende ret ikke at kunne træffe afgørelse i sagen uden først at have fået besvaret følgende spørgsmål:

»Når en ansøger har krav på en national social sikringsydelse, fordi vedkommende er omfattet af anvendelsesområdet for Rådets direktiv 79/7/EØF, følger det da af fællesskabsretten, at den pågældende under omstændigheder som i denne sag har krav på renter af ydelsen, og i bekræftende fald:

i) Fra hvilket tidspunkt?

ii) Efter hvilken rentesats?

4 — Jf. ovenfor, note 3.
5 — Sag C-271/91, Sml. I, s. 4367.

iii) Skal der kun beregnes renter af det skyldige beløb, som fremkommer efter modregning i overensstemmelse med nationale antikumulationsregler af andre ydelser, som er blevet udbetalt for samme periode?«

22. Ud over sagsøgeren i hovedsagen har Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen samt den svenske og den tyske regering indgivet skriftlige indlæg.

Drøftelse

23. Efter min opfattelse må der først ske en fastlæggelse af rækkevidden af High Court's spørgsmål. Nærmere bestemt ønsker jeg at fremkomme med to præciseringer.

Ingen inddragelse af spørgsmålet om staternes ansvar

24. Det fremgår af forelæggelseskendelsen og af ordlyden af High Court's spørgsmål, at genstanden for hovedsagen, som ligger til grund for anmodningen til Domstolen, er betaling af »renter« af efterbetalinger af sociale sikringsydelser på baggrund af direktiv 79/7.

25. Sagsøgeren i hovedsagen går imidlertid uden for de således fastlagte rammer og påberåber sig [6] — tilsyneladende som et subsidiært anbringende for det tilfælde, at Domstolen ikke tager hendes argumenter om rentebetaling, som bygger på Domstolens ovennævnte dom i Marshall II-sagen, til følge — anvendelsen af de principper, der kan udledes af dommen i sagen Francovich m.fl. [7] vedrørende staternes ansvar for tab, der forvoldes borgerne på grund af overtrædelser af fællesskabsretten, som kan tilskrives staterne. Sagsøgeren i hovedsagen har herved gjort gældende, at Det Forenede Kongeriges regering har misligholdt sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten ved ikke at gennemføre bestemmelserne i direktiv 79/7 korrekt, hvoraf følger en ret for hende til kompensation og til at få udbetalt en erstatning.

26. Som indledningsvis anført af Kommissionen [8], har den forelæggende ret ikke forelagt Domstolen noget spørgsmål om tilkendelse af erstatning under henvisning til dommen i sagen Francovich m.fl.

6 — Afsnit 2.3 i indlægget.

7 — Dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Sml. I, s. 5357. Repræsentanten for sagsøgeren i hovedsagen har ligeledes i retsmødet påberåbt sig de domme, der er afsagt efter indgivelsen af hans skriftlige indlæg, nemlig dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, og af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, som bringer kriterierne i dommen i sagen Francovich m.fl. i anvendelse og præciserer dem.

8 — Kapital II, afsnit 1.3, i Kommissionens indlæg.

27. Jeg bemærker herved, at såvel ordlyden som indholdet af de præjudicielle spørgsmål henhører under den nationale rets enekompetence. Dette har Domstolen med styrke fastslået på et meget tidligt tidspunkt:

»Efter ordlyden af traktatens artikel 177 tilkommer det den nationale ret og ikke parterne i hovedsagen at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål;

da retten til at bestemme, hvilke spørgsmål der skal forelægges Domstolen, således alene tilkommer den nationale retsinstans, kan parterne hverken ændre deres indhold ...« [9].

Dette følger af beskaffenheden af den procedure med præjudicielle spørgsmål, der er indført ved traktatens artikel 177, hvorved forfatterne ville indføre »... et direkte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der indebærer en fortolkning af præjudicielle spørgsmål, [idet] de pågældende parter ikke kan gribe ind i denne sagsbehandling, under hvilken de alene opfordres til at indgive indlæg inden for de af den nationale ret fastlagte retlige rammer« [10].

28. Den rolle, der tilkommer parterne i hovedsagen under den præjudicielle sag, er nøje afgrænset, og de har ikke mulighed for at ændre eller udvide rækkevidden af spørgsmålene fra den forelæggende ret.

29. Derfor vil jeg, da Domstolen ikke »... på anmodning fra parterne i hovedsagen [kan] besvare spørgsmål, der ikke er forelagt den ...« [11], i det følgende undlade at tage stilling til det spørgsmål, der er rejst af sagsøgeren i hovedsagen, om tilkendelse af erstatning på grundlag af princippet om medlemsstaternes ansvar for tilsidesættelse af fællesskabsretten, og strengt holde mig til de af High Court forelagte spørgsmål.

Manglende grundlag for de argumenter, der bygger på Marshall II-dommen

30. Jeg bemærker herefter, at for så vidt hovedsagen ikke angår nogen anden form for erstatning, kan jeg tilsvarende heller ikke tilslutte mig den argumentation, som sagsøgeren i hovedsagen har fremlagt til støtte for det af hende anførte, nemlig at der er en parallel mellem hendes situation og den

9 — Dom af 9.12.1965, sag 44/65, Singer, Sml. 1965-1968, s. 137, på s. 139 (org. ref.: Rec. s. 1191, på s. 1198 f.).

10 — Kendelse af 18.10.1979, sag 40/70, Sirena, Sml. s. 3169, præmis 3.

11 — Generaladvokat Gand's forslag til afgørelse ad ovennævnte Singer-dom, s. 143.

situation, der gav anledning til Marshall II-dommen. Inden jeg går videre, vil jeg minde om baggrunden for denne dom.

31. I en første dom af 26. februar 1986, nemlig Marshall I-dommen [12], fortolkede Domstolen artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår [13] således, »at generelle afskedigelsesvilkår, hvorefter en kvinde afskediges alene med den begrundelse, at hun har nået eller overskredet den alder, som giver hende ret til en pension fra staten, og som efter national ret er forskellig for mænd og kvinder, er en i henhold til direktivet forbudt forskelsbehandling på grundlag af køn« [14].

32. Ved endnu en præjudiciel anmodning i samme sag anmodede House of Lords Domstolen om at undersøge de bestemmelser i national lovgivning (Sex Discrimination Act 1975), som vedrørte erstatning for tab som følge af en sådan diskriminatorisk afskedigelse, i henseende til artikel 6 i direktiv 76/207, hvorefter medlemsstaterne skal indføre de nødvendige bestemmelser for, at enhver person, der mener sig krænket på grund af forskelsbehandling, kan gøre sine rettigheder gældende for retslige instanser.

33. Domstolen skulle herved tage stilling til, om nationale regler, hvorved der på forhånd fastsættes et maksimum for den erstatning, der kan opnås, er forenelige med artikel 6, og om det efter samme bestemmelse kan kræves, at erstatningen for den lidte skade skal omfatte renter af det erstatningsbeløb, der kan kræves, fra det tidspunkt, da den retsstridige forskelsbehandling fandt sted, til det tidspunkt, hvor erstatningen udbetales.

34. Efter at have bemærket, at »... artikel 6 ikke foreskriver en bestemt sanktion i tilfælde af overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling, men overlader det til medlemsstaterne frit at træffe deres valg blandt de forskellige løsninger, der kan virkeliggøre direktivets formål, alt afhængig af de enkelte situationer, der kan opstå«, fastslog Domstolen følgende: »Formålet er dog at nå frem til en reel lighed for så vidt angår muligheder, og det kan derfor ikke opnås, såfremt der mangler hensigtsmæssige foranstaltninger til at genskabe ligheden i tilfælde, at den er blevet krænket ... Sanktionen [skal] være egnet til, at domstolene kan sikre en faktisk og effektiv beskyttelse, og sanktionen skal endvidere have en reelt afskrækkende virkning på arbejdsgiveren« [15].

For så vidt angår en afskedigelse, som er udtryk for forskelsbehandling, og i forbindelse med hvilken »... ligebehandlingen ikke [kan] genoprettes uden enten at genansætte den person, der har været udsat for forskelsbehandling, i sin tidligere stilling, eller at tilkende en økonomisk erstatning for det påførte tab«, fastslog Domstolen, at medlemsstaterne, såfremt de vælger økonomisk erstatning frem for genansættelse, skal drage

12 — Sag 152/84, Sml. s. 723.
13 — EFT L 39, s. 40.
14 — Præmis 38.
15 — Præmis 23 og 24 i Marshall II-dommen.

omsorg for, at erstatningen »[er] tilstrækkelig i den forstand, at den skal genoprette det tab, der reelt er påført som følge af en afskedigelse, som er udtryk for forskelsbehandling, og i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, der finder anvendelse« [16].

Følgelig fastslog Domstolen som svar på de to forelagte spørgsmål dels, at fastsættelsen af et maksimumsbeløb ikke kan sikre en tilstrækkelig erstatning for den lidte skade [17], dels »... at fuld erstatning for det påførte tab som følge af en afskedigelse, der er udtryk for forskelsbehandling, ikke kan udelade faktorer som f.eks. den tid, der er gået, hvorved værdien af erstatningen reelt kan blive reduceret. Tilkendelse af renter i overensstemmelse med de relevante nationale bestemmelser skal derfor anses for et væsentligt element i erstatningen med henblik på at genoprette en reel ligebehandling« [18].

35. Sutton har gjort gældende, at hendes situation ikke afviger fra situationen for sagsøgeren i hovedsagen i ovennævnte dom.

36. Den omstændighed, at der den gang var tale om anvendelsen af direktiv 76/207, og ikke direktiv 79/7, er ifølge hende uden betydning, da begge direktiver er led i bestræbelserne på at gennemføre ligebehandlingsprincippet, og da ordlyden af de bestemmelser, der er mest relevante (artikel 6 i begge direktiver), er praktisk taget identiske i alle henseender. Sutton finder, at en person, som indgiver en ansøgning vedrørende social sikring på grundlag af direktiv 79/7, bør tilkendes samme ret til renter og indrømmes samme beskyttelse mod tilsidesættelser af ligebehandlingsprincippet som en person, der baserer sit erstatningskrav på direktiv 76/207 [19].

37. Jeg finder imidlertid ligesom Det Forenede Kongerige [20], at genstanden for den foreliggende sag afviger væsentligt fra genstanden for Marshall II-sagen, selv om der uomtvisteligt er en sammenhæng mellem direktiv 76/207 og direktiv 79/7.

38. Det i sidstnævnte sag forelagte spørgsmål vedrørte ifølge den forelæggende rets egen formulering »erstatning« for en afskedigelse, der var udtryk for forskelsbehandling.

39. Om dette nøje afgrænsede spørgsmål antog Domstolen, at når afhjælpningen af en forskelsbehandling i form af en afskedigelse ifølge gældende national lovgivning skal ske i

16 — Præmis 25 og 26.
17 — Præmis 30.
18 — Præmis 31.
19 — Punkt 2.1 i hendes indlæg.
20 — Punkt 27 ff. i indlægget.

form af en økonomisk erstatning, skal denne erstatning være passende og udgøre en fuldstændig afhjælpning, idet der ved fastsættelsen af den erstatning, der skal udbetales af arbejdsgiveren, skal tages hensyn til den tid, der er forløbet. Domstolen anvendte i denne forbindelse det princip, som den tidligere havde fastlagt i dommen af 10. april 1984 i sagen Von Colson og Kamann [21], hvori det hedder: »... hvis en medlemsstat vælger at give krav på erstatning som sanktion i tilfælde af en overtrædelse af det nævnte forbud [mod forskelsbehandling efter direktiv 76/207], skal erstatningens effektivitet og afskrækkende virkning sikres ved, at den i hvert fald skal modsvare det lidte tab ...« [22].

40. Herved er der ikke tale om, at Domstolen har opstillet et generelt princip om, at enhver genoprettelse af ligebehandlingen indebærer udbetaling af renter under hensyntagen til den tid, der er gået. Domstolen har alene opstillet et sådant krav i tilfælde, hvor genoprettelsen skal ske i form af en økonomisk erstatning, der skal være en sanktion. Og Domstolen har under alle omstændigheder fremhævet nødvendigheden af, at »de særlige omstændigheder i forbindelse med hver enkelt overtrædelse af princippet om ligebehandling skal tages i betragtning« [23].

41. Den tvist, der ligger til grund for den foreliggende sag, angår herved ikke »erstatning« for et tab, og i spørgsmålet fra den forelæggende ret findes ingen henvisning til nogen kompensation i form af økonomisk erstatning. Til forskel fra ovennævnte sager er der her ikke tale om et sanktionssystem, som er indført ved national lovgivning.

42. Det Forenede Kongeriges ICA-efterbetalinger til sagsøgeren i hovedsagen kan således ikke sidestilles med økonomisk erstatning for et tab. Efterbetalingerne har alene været et middel til at genindsætte sagsøgeren i hendes rettigheder, nemlig den ret til administrativ tilkendelse af en ydelse, som hun har i henhold til en social sikringsordning, der har til formål at yde bistand til personer, som opfylder kriterierne for at få tilkendt de pågældende ydelser.

43. Ganske vist befandt sagsøgeren i hovedsagen sig før sit søgsmål, fordi ICA-ydelserne var blevet nægtet hende, i en situation, der er udtryk for forskelsbehandling i strid med det i direktiv 79/7 fastsatte princip, men denne situation er blevet afhjulpet i overensstemmelse med national lovgivning. I modsætning til, hvad der ville have været tilfældet, såfremt der havde været tale om en diskriminerende afskedigelse, har denne afhjælpning ikke haft form af en erstatning, men har blot bestået i en genindsættelse i retten til at oppebære en social sikringsydelse.

44. Skal man endelig drage paralleller til Marshall II-sagen, kan det anføres, at tilkendelsen med tilbagevirkende gyldighed af en social sikringsydelse i overensstemmelse med

21 — Sag 14/83, Sml. s. 1891.
22 — Præmis 28.
23 — Præmis 25 i Marshall II-dommen.

direktiv 79/7 sætter sagsøgeren i hovedsagen i en situation, som kan sammenlignes med situationen for en person, der er blevet udsat for en diskriminerende afskedigelse i strid med direktiv 76/207, og som er blevet genindsat i sine rettigheder, ikke ved en erstatning for det lidte tab, men ved en genansættelse i den tidligere stilling.

45. Men det krav om rentebetaling, som Domstolen har opstillet, omfatter ikke sidstnævnte hypotese.

46. Følgelig finder jeg ikke, at Domstolens konklusion i Marshall II-dommen kan overføres til den foreliggende sag.

47. På grundlag af disse første overvejelser kan der ske en nøjere afgrænsning af genstanden for spørgsmålene fra den forelæggende ret. Der skal ikke tages stilling til, om Det Forenede Kongerige måtte have pådraget sig et ansvar, som ville kunne føre til tilkendelse af erstatning efter retspraksis i medfør af dommen i sagen Francovich m.fl., ligesom der ikke er spørgsmål om en anvendelse af principperne i Marshall II-dommen vedrørende tilkendelse af renter af det beløb, der ydes som erstatning for et lidt tab, og som generaladvokat Van Gerven har betegnet som »godtgørelse« [24].

24 — Punkt 27 i generaladvokatens forslag til afgørelse ad Marshall II-dommen.

Spørgsmålet om tilkendelse af renter af efterbetalinger af ydelser

48. Jeg kan herefter gå over til at drøfte High Court's spørgsmål, som nu er klart formuleret: Følger det af fællesskabsretten, at en borger skal kunne få tilkendt renter af efterbetalinger af ydelser, når den for sene udbetaling af disse skyldes en forskelsbehandling, som ifølge direktiv 79/7 ikke må finde sted. De »renter«, der er tale om, er dem, som generaladvokat Van Gerven har betegnet som »morarenter«, dvs. renter »tilkendt på grund af den tid, der er gået« [25].

49. Der kan herved blive tale om to forskellige løsninger.

50. Den første, der er i overensstemmelse med det synspunkt, som sagsøgeren i hovedsagen har forfægtet, er begrundet i hensynet til, at ligebehandlingsprincippet får fuld effekt. Denne løsning går ud på følgende:

51. Siden dommen af 15. juni 1978, Defrenne III-dommen [26], har Domstolen generelt antaget, at »... fjernelsen af forskelsbehandling på grundlag af køn hører til [de] grundlæggende rettigheder« [27], hvis overholdelse skal sikres af Domstolen.

25 — A.st., note 45.

26 — Sag 148/77, Sml. s. 1365.

27 — Præmis 27.

52. Nærmere bestemt skal princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, således som det er fastsat i direktiv 79/7, betragtes som et overordnet fællesskabsretligt princip, som Domstolen tillægger en ganske særlig betydning. Dette er grunden til, at Domstolen f.eks. har fastslået, at »... i betragtning af den grundlæggende betydning af princippet om ligebehandling ... må de i artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7 fastsatte undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af køn fortolkes snævert« [28].

53. Derfor er det i strid med dette princip, hvis en kvinde på grund af sit køn nægtes en ydelse, som en mand i samme situation ville have ret til. Det skal i øvrigt bemærkes, at det er ud fra denne betragtning, at sagsøgeren i hovedsagen i den foreliggende sag til slut fik tilkendt ICA.

54. Princippet kræver imidlertid ligeledes — ud over at samme ret skal tilkendes — at den således tilkendte ydelse har samme størrelse, uanset om der er tale om en mand eller en kvinde.

28 — Ovennævnte dom i sagen Thomas m.fl., præmis 8; se ligeledes ovennævnte Marshall I-dom, præmis 36, og dom af 26.2.1986, sag 262/84, Beets-Proper, Sml. s. 773, præmis 38.

55. Ifølge dette ræsonnement er den reelle økonomiske værdi af den ICA-ydelse, som Sutton har modtaget, mindre end værdien af den ydelse, en mand i samme situation ville have modtaget. Ganske vist andrager efterbetalingerne et beløb svarende til det samlede beløb, hun ville have modtaget år efter år, såfremt hendes ansøgning var blevet imødekommet allerede ved indgivelsen, men det kan ikke benægtes, at beløbet, som blev udbetalt i 1994, ikke har samme værdi som den, der ville have været tale om, såfremt ydelsen var kommet behørigt til udbetaling fra 1987. 5 588,60 UKL udbetalt i 1994 har ikke samme værdi som 5 588,60 UKL udbetalt mellem 1987 og 1994.

56. Skal ligebehandlingsprincippet have fuld virkning, kræves det derfor, at der mindst tages hensyn til pengeforringelsen.

57. Det må af dette ræsonnement følge, at fællesskabsretten for at sikre den fulde virkning af ligebehandlingsprincippet kræver, at en borger kan opnå renter af efterbetalinger af ydelser, såfremt den forsinkede udbetaling af ydelsen skyldes en forskelsbehandling, som ifølge direktiv 79/7 ikke må finde sted.

58. Dermed har man ikke fastlagt et generelt fællesskabsretligt princip, hvorefter det forudsættes, at der skal betales renter af for sent udbetalte sociale sikringsydelser, og som skal

gælde i de nationale retsordener. Der ville alene være tale om en anvendelse af dette princip i situationer, hvor den forsinkede udbetaling af ydelser skyldes tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

59. Jeg kan dog ikke tilslutte mig ræsonnementet.

60. Ganske vist er der overhovedet ingen tvivl om, at princippet om ligebehandling af mænd og kvinder er et fællesskabsretligt princip, men det må ikke glemmes, at retningslinjerne for princippets praktiske gennemførelse ikke er nærmere fastlagt.

61. Man leder forgæves efter bestemmelser herom i direktiv 79/7. Dette skyldes, som Kommissionen har medgivet i retsmødet, at der i Fællesskabet endnu ikke er indført harmoniseringsregler, der konkret skal sikre princippets effektivitet, herunder for så vidt angår spørgsmålet om tilkendelse af renter.

62. Jeg bemærker herefter, at den krævede sociale ydelse nu er blevet tilkendt sagsøgeren i hovedsagen. Den situation, der er udtryk for forskelsbehandling, er således *allerede* fjernet efter de retningslinjer, der er fastsat i den nationale retsorden, og man kan sige, at denne nationale retsorden *faktisk* har sikret princippets effektivitet. Spørgsmålet om, hvorvidt Sutton derudover har ret til renter af ydelserne, kan efter min mening ikke besvares på grundlag af fællesskabsretten, som ikke indeholder særlige bestemmelser herom. Det tilkommer de enkelte medlemsstater at tage stilling hertil i overensstemmelse med de nationale bestemmelser.

63. Domstolens praksis støtter min opfattelse, som også den svenske og den tyske regering har gjort sig til talsmænd for i deres indlæg til støtte for Det Forenede Kongeriges indlæg.

64. Domstolen har af det »princip om loyalt samarbejde« mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, som er fastsat i traktatens artikel 5, og som ifølge Domstolen »... indebærer ... at medlemsstaterne skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft« [29], udledt, at når der ikke findes harmoniseringsforanstaltninger, »... må de rettigheder [for borgerne], som følger af fællesskabsretten, indtales for de nationale retsinstanser i henhold til de regler, som den nationale lovgivning fastsætter« [30].

29 — Kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 Imm, Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 3365, præmis 17.

30 — Dom af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, femte afsnit. Se ligeledes dom af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, præmis 16.

65. Domstolen har generelt endvidere fastslået følgende: »I overensstemmelse med de almindelige principper, som ligger til grund for opbygningen af Fællesskabets institutioner, og som finder anvendelse på forbindelserne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, påhviler det i henhold til traktatens artikel 5 medlemsstaterne at sikre gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne på deres områder ... For så vidt som fællesskabsretten, herunder dens almindelige principper, ikke indeholder fælles forskrifter herom, følger de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne de formelle og materielle bestemmelser i deres nationale ret, hvorved det imidlertid forudsættes ... at denne regel skal være forenelig med kravet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten ...« [31].

66. Inden for rammerne af denne generelle forpligtelse overlader traktatens artikel 189, stk. 3, det desuden til medlemsstaterne at vælge de fremgangsmåder og midler, der skal sikre direktivers gennemførelse [32].

67. Staternes forpligtelse til at give de fællesskabsprincipper, for hvilke der ikke er fastsat harmoniseringsregler, fuld gennemslagskraft, skal således efter retspraksis opfyldes under iagttagelse af *princippet om institutionel autonomi*, som indebærer, at de foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne, træffes inden for rammerne af de statslige ordninger og af nationale institutioner ifølge de fremgangsmåder og beføjelser, som disse ordninger indebærer.

68. Under retsforhandlingen er de tyske og svenske regler med hensyn til betaling af renter af efterbetalinger af sociale sikringsydelser blevet fremdraget som eksempler på de mange forskellige måder, på hvilke ligebehandlingsprincippet i henhold til direktiv 79/7 kan gennemføres på nationalt plan. I Sverige er det således ligesom i Det Forenede Kongerige ikke muligt at opnå renter af sådanne efterbetalinger. Forbundsrepublikken Tyskland har derimod indført en anden ordning, hvorefter der kan udbetales renter efter en ensartet sats på 4% for de perioder på 30 dage, der ligger mellem ydelsens forfaldsdato og datoen for udbetalingen.

69. Medlemsstaterne overlades således et vist skøn, som dog kun kan udøves inden for visse grænser, da fællesskabsretten ellers ville miste sin gennemslagskraft.

70. Hvad nærmere angår direktiv 79/7, som den foreliggende sag vedrører, har Domstolen i øvrigt haft lejlighed til at fremhæve, at »selv om det er rigtigt, at [traktatens artikel 189, stk. 3] 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

31 — Dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 17.

32 — Se f.eks. ovennævnte domme i sagen Von Colson og Kamann, præmis 15, og i sagen Marshall II, præmis 17.

træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivets fulde virkning i overensstemmelse med dets formål« [33].

71. De nationale bestemmelser kan således helt åbenbart ikke anvendes på en måde, som fuldstændigt fjerner grundlaget for udøvelsen af en fællesskabsretlig rettighed. Derfor har Domstolen f.eks. fastslået, at »indtil direktivet [79/7] 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« [34]. Domstolen har ligeledes bemærket, at »... en medlemsstat ... derfor ikke [kan] opretholde en bestemmelse [dvs. en national bestemmelse, som fratager kvinder retten til at kræve en ydelse, som mænd fortsat oppebærer i samme situation], der ... forskelsbehandler mænd og kvinder, som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7« [35].

72. Men Domstolen har navnlig fastsat to betingelser, som hver enkelt medlemsstats nationale retsorden mindst skal opfylde, når den i mangel af fællesskabsbestemmelser på området fastsætter processuelle regler for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for borgerne: »... disse regler [kan dog] ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og [må ikke] være udformet således, at de i praksis umuliggør hævdelse af rettigheder, som hjemles ved Fællesskabets retsorden« [36].

73. Disse betingelser er dog efter min opfattelse opfyldt her.

74. For så vidt angår det første krav sondres der således efter britisk ret ikke mellem, om en borger har sin ret til en social ydelse ifølge nationale bestemmelser eller fællesskabsbestemmelser. I Det Forenede Kongerige omfatter sociale sikringsydelser aldrig renteelementer ifølge de oplysninger, der er fremlagt under retsforhandlingerne. Uanset hvilken situation en ansøger til en social sikringsydelse befinder sig i, er der på nationalt plan ikke fastsat nogen regulering for at tage højde for inflationen. En mand, der ligesom Sutton får tilkendt sociale sikringsydelser, som han har ret til, med forsinkelse på grund af tilsidesættelse eller forkert anvendelse af de nationale regler, kan lige så lidt som sagsøgeren i hovedsagen påberåbe sig denne forsinkelse for at kræve renter, der skal kompensere for den udvikling, der med tiden finder sted for så vidt angår værdien af det således tilkendte beløb.

33 — Ovennævnte Emmott-dom, præmis 18; se ligeledes ovennævnte dom i sagen Von Colson og Kamann, præmis 15.

34 — Ovennævnte Emmott-dom, præmis 23.

35 — Dom af 27.10.1993, sag C-338/91, Steenhorst-Neerings, Sml. I, s. 5475, præmis 33.

36 — Ovennævnte Emmott-dom, præmis 16. Se ligeledes ovennævnte Rewe-dom, præmis 5, tredje og sjette afsnit; dom af 9.11.1983, sag 199/92, San Giorgio, Sml. s. 3595, præmis 12; ovennævnte Steenhorst-Neerings-dom, præmis 15, og dom af 6.12.1990, sag C-410/92, Johnson II, Sml. I, s. 5483, præmis 21.

75. Hvad angår det andet krav viser den af Sutton anlagte sag, at den gældende nationale ordning ikke i praksis umuliggør Sutton's udøvelse af sine rettigheder i henhold til fællesskabsretten. Den diskriminerende situation, i hvilken den oprindelige nægtelse af at tilkende hende ICA havde stillet hende i begyndelsen, og som var i strid med det ligebehandlingsprincip, som hun er omfattet af i henhold til direktiv 79/7, blev der i sidste instans rådet bod på, idet Sutton fik tilkendt ydelsen efter de nationale bestemmelser.

76. Tillad mig en sidste bemærkning, en bemærkning, der allerede i retsmødet blev fremsat af repræsentanten for den svenske regering. Såfremt mit synspunkt ikke lægges til grund, og det antages, at fællesskabsretten i situationer som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, kræver betaling af renter af efterbetalinger af sociale sikringsydelser, er der fare for, at resultatet bliver en diskriminerende ordning med, hvad man kan betegne som »omvendt forskelsbehandling«. I de medlemsstater, der som Det Forenede Kongerige eller Sverige ikke foreskriver tilkendelse af sådanne renter, ville der eksistere to parallelle ordninger ved siden af hinanden. En borger, hvis ret til en ydelse anerkendes på grundlag af fællesskabsretten, ville kunne få tilkendt renter af det udbetalte beløb, såfremt denne ret anerkendes med forsinkelse. Borgere, hvis ret ikke bygger på fællesskabsbestemmelser, men på en national retsorden, ville derimod, i de lande, hvor der ikke er fastsat en sådan ret, ikke få udbetalt renter af de tilkendte beløb.

77. Min konklusion gør det ufornødent at behandle de tre øvrige spørgsmål fra den forelæggende ret, som forudsætter, at det første spørgsmål besvares bekræftende. Såvel spørgsmålet om fastsættelsen af det tidspunkt, fra hvilket de renter, der i givet fald er hjemlet på nationalt plan, skal udbetales, samt spørgsmålet om fastsættelsen af rentesatsen og af beregningsgrundlaget er to aspekter, der er undergivet de nationale bestemmelser.

Forslag til afgørelse

78. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer spørgsmålene fra den forelæggende ret således:

»Når en ansøger har krav på en national social sikringsydelse, fordi vedkommende er omfattet af anvendelsesområdet for 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, følger det ikke af fællesskabsretten, at den pågældende under omstændigheder som i denne sag har krav på renter af ydelsen.«