

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
CLAUS GULMANN

fremsat den 1. juni 1994 *

*Hr. præsident,
De herrer dommere,*

1. I den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til, om det er foreneligt med fællesskabsretten at anvende en national regel, som begrænser den periode, for hvilken der kan kræves sociale sikringsydelse med tilbagevirkende kraft, til tolv måneder før datoen for indgivelse af ansøgningen, i en situation, hvor kravet støttes på en direktivbestemmelse, som har direkte virkning og ikke er blevet korrekt gennemført i national ret. Besvarelsen af de af Court of Appeal forelagte spørgsmål forudsætter en stillingtagen til rækkevidden af de af Domstolen afsagte domme af 25. juli 1991 i Emmott-sagen ¹ og af 27. oktober 1993 i Steenhorst-Neerings-sagen ².

Sagens baggrund og de forelagte spørgsmål

2. Den 19. december 1978 udstedte Rådet direktiv 79/7/EØF om gradvis gennemfø-

relse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring ³. Artikel 4, stk. 1, i direktivet forbyder enhver forskelsbehandling på grundlag af køn, især for så vidt angår anvendelsesområdet for de sociale sikringsordninger samt betingelserne for adgang til disse. Direktivet skulle efter artikel 8 være gennemført i national ret inden seks år efter dets meddelelse, dvs. senest den 22. december 1984.

3. I 1981 fik fru Johnson tilkendt bidragsafhængige invaliditetsydelse (non-contributory invalidity benefit, herefter benævnt »NCIB«) i henhold til section 36(1) i Social Security Act 1975. I 1982 flyttede fru Johnson sammen med en mand. På dette tidspunkt var det i henhold til section 36(2) i Social Security Act 1975 en betingelse for, at en kvinde kunne opnå NCIB, at hun ikke alene skulle være uarbejdsdygtig, men også ude af stand til at udføre normalt arbejde i hjemmet. Under henvisning til, at fru Johnson ikke opfyldte denne sidste betingelse, blev udbetalingen af NCIB indstillet.

* Originalsprog: dansk.

1 — Sag C-208/90, Sml. I, s. 4269.

2 — Sag C-338/91, Sml. I, s. 5475.

3 — EFT 1979 L 6, s. 24.

4. Den såkaldte »household duties test« gjaldt kun kvinder. Mænd var således berettiget til NCIB uden at opfylde dette supplerende krav i loven. Ved Health and Social Security Act 1984 blev NCIB ophævet med virkning fra den 29. november 1984, dvs. kort tid før udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 79/7, og der blev indført en ny form for ydelser ved alvorlig invaliditet (Severe Disablement Allowance, herefter benævnt »SDA«), som mænd og kvinder havde ret til under samme betingelser.

5. Betingelserne for at opnå SDA var generelt strengere — om end ens for begge køn — end de betingelser, der tidligere gjaldt i henhold til Social Security Act. Der blev fastsat overgangsbestemmelser ved Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984, der ligeledes trådte i kraft den 29. november 1984. Den forelæggende ret har oplyst, at overgangsbestemmelserne, herunder navnlig regulation 20, indebar, at personer, der havde været berettiget til NCIB, umiddelbart før denne form for ydelser blev afskaffet, automatisk var berettiget til den nye ydelse uden at behøve at dokumentere, at de opfyldte betingelserne for at få udbetalt denne, dvs. at de blev tildelt, hvad

der er blevet betegnet som et »fripas« til de nye SDA-ydelser⁴.

6. Regulation 20 i Regulations 1984 var genstand for den præjudicielle forelæggelse for Domstolen i Borrie Clarke-sagen. I sin dom af 24. juni 1987⁵ konstaterede Domstolen, at overgangsbestemmelserne videreførte en diskriminatorisk ordning, som var uforenelig med princippet om ligebehandling i artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7. Domstolen henviste til, at bestemmelsen i artikel 4, stk. 1, som fastslået i tidligere domme, har direkte virkning, og fastslog herefter,

»at kvinder ifølge direktivets artikel 4, stk. 1, fra den 23. december 1984 har krav på at blive behandlet på samme måde og efter samme regler som mænd i samme situation, og at disse regler er det eneste gyldige retsgrundlag, så længe direktivet ikke er korrekt gennemført. Dette betyder i den foreliggende sag, at såfremt en mand i samme situation som en kvinde efter de anførte overgangsbestemmelser automatisk fik ret til den nye

4 — Regulation 20(1) har følgende ordlyd: »Enhver person, som umiddelbart før både den 10. september 1984 og den 29. november 1984 var berettiget til [bidragsuafhængig invalidepension], er for den 29. november 1984 og for efterfølgende dage, som sammen med den 29. november 1984 falder inden for en enkelt periode med uafbrudt beskæftigelse, berettiget til ydelse ved alvorlig invaliditet [SDA], uanset om
(a) den pågældende er invalid i lovens section 36's forstand;
(b) den 29. november 1984 i medfør af 1984-lovens section 11 er fastsat som ikrafttrædelsestidspunkt for personer i hans aldersgruppe, hvis den pågældende opfylder de andre betingelser for at være berettiget til en sådan ydelse.«

5 — Sag 384/85, Sml. s. 2865.

ydelse, der udbetales i tilfælde af alvorlig invaliditet, uden at han på ny skulle dokumentere sine rettigheder, har en kvinde fra den 23. december 1984 samme ret og behøver ikke opfylde en yderligere betingelse, som gjaldt før det nævnte tidspunkt, men kun for gifte kvinder.« (Præmis 12) ⁶.

7. Den 17. august 1987 indgav fru Johnson gennem et Citizens' Advice Bureau ansøgning om SDA i henhold til regulation 20. Adjudication Officer afslog ansøgningen, og denne afgørelse blev stadfæstet af Sutton Social Security Appeal Tribunal. Afgørelsen blev herefter indbragt for Social Security Commissioners, der forelagde Domstolen en række præjudicielle spørgsmål. Domstolen tog stilling hertil i dom af 11. juli 1991 ⁷. I forlængelse af Domstolens dom traf Social Security Commissioners den 16. december 1991 afgørelse om, at fru Johnson skulle tilkendes SDA med virkning fra den 16. august 1986, dvs. tolv måneder forud for hendes ansøgning.

8. Begrænsningen af den periode, for hvilken der kunne opnås ydelser med tilbagevirkende kraft, skete under henvisning til section 165A, subsection (3) i Social Security Act 1975, der blev indsat ved section 17 i Social Security Act 1985 og trådte i kraft den 2. september 1985. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

...

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

6 — Det er oplyst i den foreliggende sag, at regulation 20 aldrig er blevet ændret, og at krav derfor fortsat må stottes direkte på artikel 4, stk. 1, i direktivet.

7 — Sag C-31/90, Sml. I, s. 3723. De forelagte spørgsmål angik dels direktiv 79/7's personelle anvendelsesområde, dels foreneligheden med artikel 4 i direktivet af en national regel, som den i section 165A i Social Security Act 1975 fastsatte, der havde den virkning, at en person, som ikke havde ansøgt om NCIB, inden denne ydelse blev afskaffet, ikke kunne gøre krav på automatisk at få udbetalt SDA i henhold til regulation 20. Det følger af Domstolens besvarelse, at personer, der som fru Johnson var arbejdssøgende på det tidspunkt, hvor den sygdom, som førte til uarbejdsdygtighed, indtrådte, er omfattet af direktivets personelle anvendelsesområde, og at artikel 4 i direktivet kan påberåbes med henblik på at få tilsidesat en national lovgivning, hvorefter retten til en ydelse er betinget af, at der tidligere er indgivet ansøgning om en anden ydelse, der nu er afskaffet, hvortil der var knyttet en betingelse, der var diskriminerende over for erhversaktive kvinder.

9. Domstolen havde i mellemtiden, nemlig den 25. juli 1991, afsagt dom i Emmott-sagen. Domstolen besvarede her et præjudicielt spørgsmål forelagt af High Court of Ireland vedrørende en regel i »Rules of the Superior Courts 1986«, der bestemte, at en begæring om tilladelse til at opnå domstolsprøvelse af en forvaltningsafgørelse skulle

fremsættes inden tre måneder regnet fra den dato, da grunden til begæringen første gang viste sig, medmindre retten fandt, at søgsmålsfristen burde forlænges. Den forelæggende ret ønskede i det væsentlige oplyst, om en sådan generel national søgsmålsfrist kunne afskære fru Emmott fra at gøre krav gældende, som hun støttede direkte på artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7, der ikke var blevet behørigt gennemført i irsk ret. Domstolen besvarede spørgsmålet således:

»Fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstats myndigheder påberåber sig nationale søgsmålsfrister under en sag, som en borger har anlagt mod dem ved de nationale domstole for at beskytte rettigheder, som direkte følger af artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, så længe medlemsstaten ikke forskriftsmæssigt har gennemført direktivets bestemmelser i sin nationale retsorden.«

10. Fru Johnson påberåbte sig ikke Domstolens dom i Emmott-sagen under sagen for Social Security Commissioners. Dette gjorde hun imidlertid under appellen af dennes afgørelse til Court of Appeal, hvor hun i det væsentlige gjorde gældende, at det af dommen i Emmott-sagen følger, at myndighederne ikke kan støtte ret på en fristregel, som

den i section 165A fastsatte, i en situation, hvor Det Forenede Kongerige ikke behørigt har gennemført direktivets bestemmelser i national ret, og borgerne derfor ikke er i stand til at skaffe sig fuldt kendskab til deres rettigheder, og at hun derfor er berettiget til ydelser med tilbagevirkende kraft ikke alene fra den 16. august 1986, men fra den 23. december 1984, dvs. fra det tidspunkt, hvor medlemsstaterne skulle have gennemført direktiv 79/7. Med henblik på at tage stilling til dette anbringende har Court of Appeal forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

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

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

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

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

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

(iv) En borger nedlægger kort tid efter den nævnte præjudicielle afgørelse ved en national retsinstans påstand om tilkendelse af ydelser på grundlag af overgangsordningerne og direktivet, hvorefter den pågældende får tilkendt ydelserne for fremtiden og for en periode på tolv måneder forud for indtalingen af kravet, hvilket er i overensstem-

melse med de relevante nationale regler om betaling, for så vidt angår perioden forud for indtalingen af kravet.«

Om Domstolens dom i Steenhorst-Neerings-sagen

11. Domstolen afsagde den 27. oktober 1993, dvs. efter afslutningen af den skriftlige behandling, men inden den mundtlige forhandling i den foreliggende sag, dom i Steenhorst-Neerings-sagen, der frembyder betydelige lighedspunkter med den foreliggende sag, og som muligvis indeholder svaret på det i den foreliggende sag forelagte spørgsmål.

12. Steenhorst-Neerings-sagen blev forelagt Domstolen af Raad van Beroep te's-Hertogenbosch. Sagen vedrørte bestemmelser i den nederlandske lov om almindelig forsikring mod uarbejdsdygtighed (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, herefter benævnt »AAW«), hvorefter gifte kvinder, hvis uarbejdsdygtighed var indtrådt før den 1. oktober 1975 — i modsætning til de øvrige forsikrede i henhold til loven — ikke kunne

gøre krav på AAW-ydelser. Disse bestemmelser fandt anvendelse på fru Steenhorst-Neerings, som siden 1963 havde oppebåret nederlandsk invalidepension. Under henvisning til artikel 26 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder fastslog Centrale Raad van Beroep ved domme afsagt den 5. januar 1988, at gifte kvinder, uanset hvornår uarbejdsdygtigheden var indtrådt, havde krav på AAW-ydelser fra den 1. januar 1980, hvor den nederlandske lov om indførelse af lige ydelsesrettigheder var trådt i kraft. I forlængelse heraf indgav fru Steenhorst-Neerings den 17. maj 1988 ansøgning om AAW-ydelser, hvilket hun fik tilkendt fra den 17. maj 1987, dvs. tolv måneder forud for hendes ansøgning. Begrænsningen af den periode, for hvilken der kunne opnås ydelser med tilbagevirkende kraft, skete under henvisning til artikel 25, stk. 2, i AAW, hvorefter ydelser ved uarbejdsdygtighed ikke kan begynde tidligere end et år før den dag, da der indgives ansøgning.

13. Under henvisning til, at kvinder som fru Steenhorst-Neerings fra den 23. december 1984 havde kunnet gøre krav på AAW-ydelser direkte på grundlag af direktiv 79/7, forelagde Raad van Beroep Domstolen et præjudicielt spørgsmål, som gik ud på, om en fristregel som den i artikel 25, stk. 2, i AAW fastsatte kunne finde anvendelse i en situation, hvor direktiv 79/7 ikke var blevet behørigt gennemført i national ret.

14. Domstolen indledte sin besvarelse af dette spørgsmål med at fastslå,

»at den ret, som gifte kvinder har som følge af den direkte virkning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 til at kræve en ydelse ved uarbejdsdygtighed på samme betingelser som mænd, skal udøves efter de bestemmelser, der er fastsat i national ret, dog, som det fremgår af Domstolens faste praksis, på betingelse af, at disse bestemmelser ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for sammenlignelige krav i nationale sager, og at de ikke er udformet således, at de i praksis umuliggør udøvelsen af rettigheder, som hjemles i Fællesskabets retsorden ...⁸

Den nationale bestemmelse, der begrænser den tilbagevirkende kraft af en anmodning fremsat med henblik på at opnå en ydelse ved uarbejdsdygtighed, opfylder de to ovennævnte betingelser.« (Præmis 15 og 16).

15. Domstolen tog herefter stilling til Kommissionens anbringende om, at det af Dom-

8 — Domstolen har i en lang række domme fastslået, at det tilkommer »hver medlemsstat i sin interne retsorden — i mangel af fællesskabsbestemmelser på området — at fastsætte procesreglerne for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for borgerne«, idet disse regler dog skal opfylde de nævnte to betingelser, se præmis 16 i Domstolens dom i Emmott-sagen samt navnlig Domstolens domme af 16.12.1976 (sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5) og af 9.11.1983 (sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595, præmis 12).

stolens dom i Emmott-sagen følger, at frister, inden for hvilke borgerne skal gøre deres rettigheder gældende, først kan finde anvendelse fra det tidspunkt, hvor bestemmelserne i et direktiv er korrekt gennemført i national ret, og at denne praksis finder tilsvarende anvendelse i sagen. Domstolen afviste dette anbringende med følgende begrundelse, som jeg finder det hensigtsmæssigt at citere i sin helhed:

»19. Ganske vist har Domstolen i Emmott-dommen fastslået, at så længe et direktiv ikke er korrekt gennemført i national ret, er borgerne ikke blevet sat i stand til at skaffe sig fuldt kendskab til deres rettigheder, og at en medlemsstat, som har undladt at gennemføre direktivet, følgelig ikke, før en sådan gennemførelse har fundet sted, kan påberåbe sig, at en sag, som en borger har anlagt imod den med det formål at beskytte rettigheder, som direktivet giver ham, er anlagt for sent, og at en søgsmålsfrist efter national ret først kan begynde at løbe fra dette tidspunkt. De faktiske omstændigheder i Emmott-sagen var imidlertid klart forskellige fra omstændighederne i hovedsagen her.

20. I Emmott-sagen havde sagsøgeren i hovedsagen, efter at Domstolen havde afsagt dommen af 24. marts 1987 (sag 286/85, McDermott og Cotter, Sml. s. 1453), i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 gjort krav på med virkning fra den 23. december 1984 at være omfattet af samme ordning for ydelser ved invaliditet som mænd, der befandt sig i samme situation. Dernæst afslog de berørte forvaltningsmyndigheder at tage stilling til dette krav med den begrundelse, at

direktiv 79/7 var genstand for en tvist for en national domstol. Til sidst, og oven i købet på et tidspunkt, da direktiv 79/7 endnu ikke var blevet korrekt gennemført i national ret, blev hun mødt med den indsigelse, at hendes søgsmål, hvorunder hun påstod kendt for ret, at myndighederne skulle have imødekommet hendes krav, var anlagt for sent.

21. Det skal indledningsvis understreges som væsentligt, at den bestemmelse, der omhandles i det præjudicielle spørgsmål i nærværende sag, til forskel fra den nationale bestemmelse om søgsmålsfristen ikke gør indgreb i selve den ret, borgerne har til at påberåbe sig direktiv 79/7 for en national domstol mod en medlemsstat, der har undladt at gennemføre direktivet. Den begrænser blot den tilbagevirkende kraft af en anmodning fremsat med henblik på at opnå den pågældende ydelse.

22. Dernæst bemærkes, at det hensyn, der begrundes, at krav afvises, når søgsmålsfristen er udløbet, er, at lovligheden af forvaltningsafgørelser ikke kan anfægtes i det uendelige. Det fremgår af Emmott-dommen, at et sådant hensyn ikke kan veje tungere end hensynet til beskyttelse af de rettigheder, som en borger har som følge af den direkte virkning af et direktivs bestemmelser, så længe den stat, der har undladt at gennemføre direktivet, og fra hvem disse afgørelser hidrører, ikke har gennemført disse bestemmelser korrekt i sin nationale retsorden.

23. Med hensyn til reglen om begrænsning af den tilbagevirkende kraft af anmodninger

fremsat med henblik på at opnå ydelser ved uarbejdsdygtighed, bemærkes, at denne har et helt andet formål end en regel, der fastsætter en præklusiv søgsmålsfrist. Som den nederlandske regering og sagsøgte i hovedsagen har anført i deres skriftlige indlæg, opfylder en sådan regel, som også findes i andre nederlandske sociale sikringslove, hensynet til en hensigtsmæssig forvaltning, navnlig med hensyn til muligheden for at kontrollere, om den pågældende opfyldte betingelserne for ret til ydelsen, og for at fastsætte uarbejdsdygtighedsgraden, som i øvrigt kan variere med tiden. Den tager også hensyn til at bevare den finansielle ligevægt i en ordning, hvor de krav, der fremsættes af de forsikrede i løbet af et år, i princippet skal dækkes af de bidrag, der opkræves i samme år.«

16. På dette grundlag besvarede Domstolen det forelagte spørgsmål således:

»Fællesskabsretten er ikke til hinder for anvendelsen af en national retsforordning, hvorefter ydelser ved uarbejdsdygtighed højst kan tilkendes fra et år før datoen for indgivelsen af ansøgningen, såfremt en borger påberåber sig de rettigheder, han med virkning fra den 23. december 1984 direkte er tillagt ved artikel 4, stk. 1, i 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, og medlemsstaten på det tidspunkt, da ansøgningen blev indgivet, endnu ikke havde gennemført ovennævnte bestemmelse korrekt i sin interne retsorden.«

Om den foreliggende sag på relevant måde er forskellig fra Steenhorst-Neerings-sagen

17. Under den mundtlige forhandling i sagen har fru Johnson som sit principale anbringende gjort gældende, at den foreliggende sag er forskellig fra Steenhorst-Neerings-sagen, og at Domstolen derfor ikke i denne sag bør nå det samme resultat som i Steenhorst-Neerings-sagen.

Under henvisning til præmis 23 i Steenhorst-Neerings-dommen gør fru Johnson gældende, at de grunde, som førte Domstolen til i denne sag at behandle en fristregel, som begrænser den periode, for hvilken der kan kræves sociale sikringsydelse med tilbagevirkende kraft, forskelligt fra den søgsmålsfrist, som Domstolen tog stilling til i Emmott-sagen, ikke gør sig gældende i en sag som den foreliggende.

18. Hvad for det første angår Domstolens henvisning til *hensynet til myndighedernes mulighed for at kontrollere, om ansøgeren for tidligere perioder opfyldte betingelserne for at erhverve ret til ydelsen*, anfører fru Johnson, at dette hensyn nok gør sig gældende for nogle sociale sikringsydelse, men ikke kan siges at være et generelt kendetegn for social sikring. Ifølge fru Johnson var det i Steenhorst-Neerings-sagen af afgørende betydning, at der var tale om en ydelse, som ahang af invaliditetsgraden, der kunne

andre sig med tiden, og at kontrol for tidligere perioder derfor var vanskelig. I andre sager giver det derimod ikke anledning til administrative vanskeligheder at kontrollere for tidligere perioder. Fru Johnson fremhæver, at hun for at være ydelsesberettiget blot skulle godtgøre, at hun havde været uarbejdsdygtig siden 1984, hvilket bevis hun uomtvisteligt har ført.

Fru Johnson tilføjer, at *bevisbyrden* efter engelsk ret påhviler ansøgeren. Hvis derfor tidens gang bevirker, at det er umuligt at undersøge tidligere begivenheder, og ansøgeren som følge heraf ikke kan føre bevis for sit krav, vil dette krav under alle omstændigheder skulle afvises.

19. Hvad for det andet angår Domstolens henvisning til *nødvendigheden af at sikre den finansielle ligevægt inden for en social sikringsordning*, hvor ansøgninger, som indgives i løbet af et år, i princippet skal kunne dækkes af bidrag, som opkræves i det samme år, anfører fru Johnson ligeledes, at dette kan begrunde en særlig løsning for visse sociale sikringsydelser, nemlig bidragspligtige ydelser, der udbetales fra en begrænset fond, men ikke for sociale sikringsydelser, som de i denne sag foreliggende, der ikke er bidragspligtige. Ved ydelser af denne type vil udbetalinger med tilbagevirkende kraft påføre den pågældende medlemsstat udgifter, men ikke

flere end en korrekt og rettidig gennemførelse af direktivet ville have medført.

20. Fru Johnson foreslår på denne baggrund den forelæggende rets første spørgsmål besvaret således:

»En medlemsstat kan ikke påberåbe sig nationale bestemmelser vedrørende krav på ydelser for tidligere perioder med henblik på at undgå at efterbetale ydelser under omstændigheder, hvor direktiv 79/7 ikke er blevet behørigt gennemført, hvor udbetaling af den pågældende ydelse kan foretages uden at påvirke den tidligere finansielle ligevægt i en begrænset fond, og hvor nødvendigheden af at undersøge, om der er ret til efterbetalinger, heller ikke er forbundet med nogen anden administrativ vanskelighed.«

21. Fru Johnson understreger, at det påhviler den nationale ret at påse, at disse betingelser er opfyldt.

22. Den britiske og den irske regering samt Kommissionen finder ikke, at der er grundlag for at behandle den foreliggende sag forskelligt fra Steenhorst-Neerings-sagen. Navnlige den britiske regering fremhæver, at den regel, der er genstand for den forelig-

gende sag, har samme formål⁹ og i alt væsentligt er identisk med den regel, som var genstand for Steenhorst-Neerings-sagen¹⁰.

23. Hvad angår Domstolens henvisning til hensynet til *myndighedernes mulighed for at kontrollere*, at betingelserne for at opnå ydelsen er opfyldt, gør den britiske regering gældende, at der er tale om en henvisning til det generelle formål med den pågældende regel og ikke til dens anvendelse i den konkrete sag. Formålet med section 165A er imidlertid det samme som formålet med den nederlandske regel, hvilket ifølge den britiske regering ikke er blevet bestridt af fru Johnson.

Den britiske regering opfatter fru Johnsons anbringende således, at det gøres gældende, at det under faktiske omstændigheder som

dem, der foreligger i hendes sag, ikke giver anledning til administrative vanskeligheder at kontrollere kravets berettigelse. Ifølge den britiske regering vil det imidlertid give anledning til retsikkerhed og forvirring, hvis en regels anvendelighed vurderes ud fra de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. En løsning, hvorefter en regel som section 165A ikke kan finde anvendelse, når ansøgeren kan bevise kravets berettigelse for perioder, der går længere tilbage i tiden, ville i øvrigt fratage Steenhorst-Neerings-dommen enhver praktisk betydning. Det er nemlig netop i sådanne situationer, at reglen tilsigter at have virkning.

24. Den britiske og den irske regering fremhæver, at de problemer, der er forbundet med udbetaling af ydelser med tilbagevirkende kraft, ikke kan løses under henvisning til, at *bevisbyrden* for kravets berettigelse påhviler ansøgeren. Ansøgeren vil nemlig typisk ikke have vanskeligt ved at fremskaffe et grundlag for sit krav. Problemerne opstår derimod, når myndighederne skal kontrollere, om ansøgeren har løftet sin bevisbyrde, idet det kan være vanskeligt at fremskaffe modbevis vedrørende krav, der går langt tilbage i tiden.

25. Hvad angår hensynet til at sikre den *finansielle ligevægt* inden for en sikringsordning, gør den britiske regering gældende, at der ikke, hverken i direktiv 79/7 eller i Domstolens praksis, er holdepunkter

9 — Regeringen har i sit skriftlige indlæg beskrevet formålet med den britiske regel således: »Man har fundet det rimeligt at sætte en vis grænse for den periode, for hvilken ydelsen kan have tilbagevirkende kraft. Dette er i overensstemmelse med de almindelige retssikkerhedsprincipper, der kommer til udtryk i reglerne om forældelse, og det er nødvendigt for det sociale sikringsystems effektive drift. Jo fjernere en begivenheds indtræden ligger, desto vanskeligere vil det være at fremskaffe og vurdere bevismateriale om den, og desto større vil de administrative vanskeligheder være. Begivenheder som invaliditet er stadig vanskeligere at fastslå, jo længere de ligger tilbage i tiden, og selv ved let beviselige begivenheder, f.eks. fødsel, ægteskab eller ægtefællens død, ville en fuldstændig mangel på tidsfrister bevirke en langsommere administration ved at kræve mere kompliceret registrering af data over en længere periode og tilbagevirkende justeringer. Desuden ville en ordning, hvor efterbetalinger ikke forældes, medføre, at en større del af de sociale offentlige udgifter sandsynligvis ville gå til at efterbetale ydelser snarere end til aktuelle behov, hvilket ville være i strid med det sociale sikringsystems grundlæggende princip.«

10 — Regeringen bemærker i denne forbindelse, at den nederlandske regering i sit skriftlige indlæg i Steenhorst-Neerings-sagen udtrykkeligt henviste til section 165A i Social Security Act 1975, og at regeringen og fru Johnson anmodede Domstolen om at forene de to sager.

for at foretage en sondring mellem bidragspligtige ordninger og ikke-bidragspligtige ordninger. Fru Johnson og fru Steenhorst-Neerings støtter ret på den samme bestemmelse i direktiv 79/7, og de bør derfor behandles på samme måde. Såvel den britiske som den irske regering gør endvidere gældende, at hensynet til at sikre den finansielle ligevægt også gør sig gældende for ikke-bidragspligtige ordninger, idet det for enhver social sikringsordning er nødvendigt at have et budget, som med rimelig sikkerhed kan fastlægges på forhånd.

26. Der kan efter min mening ikke være tvivl om, at section 165A og den nederlandske regel, som Domstolen tog stilling til i Steenhorst-Neerings-sagen grundlæggende har *samme formål*, nemlig at sikre en hensigtsmæssig administration af sociale sikringsordninger, *samme indhold*, nemlig at begrænse den periode, for hvilken der kan opnås ydelser med tilbagevirkende kraft, til tolv måneder før datoen for ansøgningen, og *samme virkning*, idet de begge fører til det resultat, at fru Johnson og fru Steenhorst-Neerings mister ret til ydelser, som de efter fællesskabsretten har haft et materielt krav på siden 1984, og dette selv om årsagen til, at de ikke rettidigt har fremsat deres krav, er, at de pågældende medlemsstater ikke har gennemført direktiv 79/7 korrekt.

27. Der kan derfor efter min mening heller ikke være tvivl om, at de to regler

fællesskabsretligt skal vurderes på samme måde.

28. Det forekommer mig klart, at Domstolen ikke ved sin henvisning i præmis 23 i Steenhorst-Neerings-dommen til de administrative og finansielle hensyn bag den pågældende nationale regel har tilsigtet at opstille betingelser for foreneligheden med fællesskabsretten af sådanne nationale fristregler, men alene har beskrevet det, der generelt set er formålet bag regler af denne type. Jeg er som nævnt ikke i tvivl om, at formålet med section 165A grundlæggende er det samme som formålet med den nederlandske regel.

29. Det er formentlig rigtigt, som gjort gældende af fru Johnson, at visse betingelser for opnåelse af sociale sikringsydelser kan være vanskeligere at kontrollere for tidligere perioder end andre. Det er muligvis også rigtigt, at hensynet til at sikre den finansielle ligevægt inden for en social sikringsordning gør sig gældende med større styrke for bidragspligtige ordninger end for ikke-bidragspligtige ordninger. Men dette er ikke tilstrækkeligt for at behandle nationale fristregler, som dog grundlæggende har samme formål, forskelligt. Det ville give anledning til en vanskelig gennemskuelig retstilstand og ville i øvrigt næppe være foreneligt med Domstolens faste praksis på dette område, hvis foreneligheden med fællesskabsretten af nationale fristregler skulle afhænge ikke blot af formålet med den pågældende regel, jf. herved præmis 22 og 23 i Steenhorst-

Neerings-dommen, men også af en nærmere vurdering af, om den pågældende regel i alle situationer var nødvendig for at opfylde sit formål.

Om Domstolen bør ændre de besvarelser, den gav i Emmott- og Steenhorst-Neerings-sagerne

Fru Johnson afviser, at der kan opstilles en sådan sondring og fremhæver herved, at Emmott-sagen angik et søgsmål, som udelukkende havde til formål at opnå ydelser med tilbagevirkende kraft. Ifølge fru Johnson vil en nægtelse af domstolsprøvelse i øvrigt aldrig kunne afskære krav for fremtidige perioder, eftersom sådanne krav — i hvert fald under engelsk ret — opstår uge for uge. For så vidt det drejede sig om fremtidige ydelser kunne fru Emmott derfor blot have fremsat et nyt krav og indgivet begæring om domstolsprøvelse af en eventuel afvisning inden for den fastsatte frist på tre måneder. Søgsmålsfristen var med andre ord kun af betydning, fordi fru Emmott ønskede at opnå ydelser med tilbagevirkende kraft.

30. Fru Johnson gør som sit subsidiære anbringende gældende, at Domstolens domme i Emmott-sagen og i Steenhorst-Neerings-sagen er uforenelige, idet det ikke er muligt at foretage en fornuftig sondring mellem søgsmålsfrister og fristregler, der begrænser udbetaling af sociale sikringsydelser med tilbagevirkende kraft, og at Domstolen derfor bør ændre de besvarelser, som den gav i disse sager.

Fru Johnson konkluderer, at der ikke er nogen realitetsforskel mellem hendes sag og Emmott-sagen. Begge sager angår krav på ydelser for tidligere perioder. Disse sager bør derfor ikke — som følge af Domstolens dom i Steenhorst-Neerings-sagen — behandles forskelligt.

31. Under henvisning til præmis 21 i Steenhorst-Neerings-dommen gør fru Johnson gældende, at Domstolen — på tilsvarende måde som Kommissionen i dens skriftlige indlæg i den foreliggende sag — synes at skelne mellem frister, der kun afskærer krav for tidligere perioder (som i Steenhorst-Neerings-sagen) og frister, der tillige har den virkning at afskære krav for fremtidige perioder (som i Emmott-sagen), således at kun anvendelsen af frister af sidstnævnte type vil kunne være uforenelig med fællesskabsretten.

32. Fru Johnson gør på dette grundlag gældende, at Domstolen bør reformulere de besvarelser, den gav i Emmott- og Steenhorst-Neerings-sagerne, og i stedet give en besvarelse, som finder anvendelse på begge typer fristregler, og som går i samme retning som generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse i Emmott-sagen, hvorefter frister må beregnes fra det tidspunkt, hvor den pågældende med rimelighed ville kunne have

fået kendskab til sine rettigheder¹¹. En sådan løsning vil ifølge fru Johnson begrunde de afgørelser, der blev truffet i Emmott- og Steenhorst-Neerings-sagerne, ud fra de faktiske omstændigheder i disse sager, og den vil respektere kerneprincippet i Domstolens dom i Emmott-sagen, nemlig »at medlemsstaterne har en forpligtelse til at bringe national lovgivning i overensstemmelse med fællesskabsretten, som denne kommer til udtryk i direktiver, og at medlemsstaternes borgere derfor ikke skal stilles ringere, hvis de ikke handler, før fællesskabsretten er blevet behørigt gennemført«.

33. Den britiske og den irske regering og så vidt ses også Kommissionen finder det rimeligt og rigtigt, at Domstolen i Steenhorst-Neerings-sagen nåede et andet resultat end i Emmott-sagen. Navnlig den irske regering og Kommissionen anfører, at Emmottdommen i lyset af Domstolens dom i Steenhorst-Neerings-sagen må betragtes som en konkret begrundet afgørelse. Med henblik på at godtgøre, at de to domme ikke er uforenelige, har regeringerne og Kommissionen med udgangspunkt i dommene forsøgt at opstille generelle kriterier for en stillingtagen

til nationale fristreglers forenelighed med fællesskabsretten.

34. Den britiske og den irske regering gør gældende, at den fristregel, som Domstolen tog stilling til i Emmott-sagen, var karakteriseret ved, at den helt udelukkede muligheden for at opnå nogen form for domstolsprøvelse af kravets berettigelse, mens den fristregel, der var genstand for Steenhorst-Neerings-sagen, blot begrænsede udbetaling af ydelser med tilbagevirkende kraft. De to regeringer mener, at søgsmålsfristen i Emmott-sagen var af en sådan art, at den i praksis umuliggjorde hævding af rettigheder, som hjemles ved Fællesskabets retsorden, og henviser til, at sådanne nationale procesregler ifølge Domstolens faste praksis er uforenelige med fællesskabsretten¹².

35. Kommissionen anlægger en sontring mellem frister, der helt udsletter krav for tidligere perioder, og rimelige tidsfrister, men

11 — Generaladvokat Mischo foreslog det i Emmott-sagen forelagte spørgsmål besvaret som følger: »Under et søgsmål som det i spørgsmålet beskrevet er det ikke i strid med fællesskabsretten, at en medlemsstats myndigheder påberåber sig nationale retsplejeregler, herunder regler om frister, for så vidt disse frister gælder for søgsmål af en lignende rækkevidde, som anlægges i henhold til national ret. Disse frister skal også være af en rimelig længde, og de skal først beregnes fra det tidspunkt, da den pågældende med rimelighed kunne have fået kendskab til sine rettigheder, og myndighedens holdning må ikke i praksis gøre det umuligt for denne at udøve sine rettigheder.«

12 — Se ovenfor pkt. 14 og de i note 8 nævnte domme. Den irske regering tilføjer, at fristregler under ingen omstændigheder — som antydtes af den britiske regering i dens skriftlige indlæg — kan behandles forskelligt afhængigt af, om medlemsstaten helt har undladt at gennemføre et direktiv (som i Emmott-sagen) eller om medlemsstaten har foretaget en delvis ukorrekt gennemførelse heraf (som i Steenhorst-Neerings-sagen og den foreliggende sag). Den irske regering påpeger, at en medlemsstat i så fald blot kunne vælge forsætligt at foretage en ukorrekt gennemførelse af direktivet.

tilføjer, at sondringen næppe er særligt tilfredsstillende. Kommissionen finder det ikke på det nuværende grundlag muligt at fastlægge et generelt kriterium for, hvad der udgør en rimelig tidsfrist, men er dog af den opfattelse, at en frist på tolv måneder opfylder dette krav.

36. Under henvisning til præmis 20 i Steenhorst-Neerings-dommen anfører Kommissionen endvidere, at der muligvis også kan findes grundlag for at behandle Emmott-sagen og Steenhorst-Neerings-sagen forskelligt i det forhold, at myndighederne i Emmott-sagen havde foretaget handlinger, som var egnet til i et vist omfang at vildlede fru Emmott.

37. Hvad angår generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse i Emmott-sagen, mener den britiske regering ikke, at Domstolen bør følge dette og fastslå, at frister skal beregnes fra det tidspunkt, hvor den pågældende med rimelighed ville kunne have fået kendskab til sine rettigheder. Dels finder regeringen det tvivlsomt, om generaladvokaten havde den foreliggende situation for øje, da han fremsatte dette forslag. Dels mener regeringen ikke, at den foreslåede løsning kan fungere i praksis og påpeger i denne forbindelse, at den blev afvist af Domstolen i dens dom i

sagen¹³. Og endeligt anfører regeringen, at også denne løsning ville medføre store potentielle forpligtelser for medlemsstaterne. Også Kommissionen finder det betænkeligt at følge den af generaladvokat Mischo foreslåede løsning, som efter dens opfattelse vil give anledning til betydelig retlig usikkerhed, ikke mindst fordi den ifølge Kommissionen måtte finde anvendelse på alle søgsmål baseret på fællesskabsretlige bestemmelser, dvs. ikke blot direktiver, men også forordninger og traktatbestemmelser. Ifølge Kommissionen kan Domstolens afgørelse i Steenhorst-Neerings-sagen ses som udtryk for en afvejning af på den ene side retssikkerhedshensyn og på den anden side rimelighedshensyn.

38. Når Domstolens domme i Emmott-sagen og Steenhorst-Neerings-sagen sammenlignes ud fra de to sagers faktiske omstændigheder, kan det for en umiddelbar betragtning give vanskeligheder at forstå, hvorfor de pågældende nationale fristregler fællesskabsretligt blev behandlet forskelligt. Begge sager vedrørte nationale fristregler, som havde den virkning at afskære krav på udbetaling af sociale sikringsydelse med til-

13 — Domstolen udtalte følgende: »Så længe direktivet ikke er korrekt gennemført i national ret, er borgerne ikke blevet sat i stand til at skaffe sig fuldt kendskab til deres rettigheder. Denne uvished for borgerne består fortsat, selv efter en dom, hvorved Domstolen har fastslået, at den pågældende medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet, og selv hvis Domstolen har anerkendt, at den ene eller den anden bestemmelse i direktivet er tilstrækkelig præcis og ubetinget til, at den kan påberåbes for en national domstol. 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.« (Præmis 21 og 22).

bagevirkende kraft, og i begge sager var der tale om, at ansøgerne efter fællesskabsretten havde et materielt krav på de pågældende ydelser, men ikke havde været i stand til at skaffe sig fuldt kendskab til deres rettigheder og dermed ikke rettidigt havde kunnet gøre disse gældende, fordi den pågældende medlemsstat i strid med sine fællesskabsretlige forpligtelser ikke havde gennemført det direktiv, hvorpå kravet blev støttet, korrekt.

39. Disse vanskeligheder er imidlertid efter min mening ikke af betydning for en stillingtagen til den foreliggende sag. Domstolens dom i Steenhorst-Neerings-sagen indeholder svaret på spørgsmålet i den foreliggende sag. Der er som nævnt ingen relevante forskelle mellem fristreglerne i de to sager, og der er ikke anført grunde, der kan give Domstolen anledning til at ændre det resultat, den nåede til i sin dom i Steenhorst-Neerings-sagen, der efter min mening er i god overensstemmelse med Domstolens faste praksis, hvorefter det tilkommer hver medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte procesreglerne for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de

rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for borgerne.

40. Der er på denne baggrund ikke grund til, at Domstolen går ind i overvejelser om rækkevidden af dommen i Emmott-sagen og om nødvendigheden af i givet fald at ændre denne dom. Afgørende er, at Domstolen i Steenhorst-Neerings-dommen redegjorde for forskellen mellem de to nationale fristregler og fandt, at denne forskel kunne begrunde en forskellig fællesskabsretlig vurdering. Det bemærkes dog, at det efter min mening er væsentligt, at Domstolen fremhævede de generelle og principielle forskelle mellem de to typer fristregler. Administrative fristregler, som de i Steenhorst-Neerings-sagen og den foreliggende sag omhandlede, udelukker ikke, at borgerne kan støtte ret på fællesskabsretten, men begrænser blot den periode, for hvilken løbende ydelser kan kræves udbetalt med tilbagevirkende kraft. Søgsmålsfristen i Emmott-sagen var derimod generel og udelukkede i praksis, at der kunne støttes ret på fællesskabsdirektiver, som ikke var korrekt gennemført i national ret, uanset hvilken type krav der blev fremført.

Forslag til afgørelse

41. Jeg skal på denne baggrund foreslå Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål således:

»Fællesskabsretten er ikke til hinder for anvendelse af en national retsforskrift, hvorefter en ydelse ved invaliditet højst kan tilkendes fra et år før datoen for indgivelsen af ansøgningen, såfremt en borger påberåber sig de rettigheder, han med

virkning fra den 23. december 1984 direkte er tillagt ved artikel 4, stk. 1, i 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, og medlemsstaten på det tidspunkt, da ansøgningen blev indgivet, endnu ikke havde gennemført ovennævnte bestemmelse korrekt i sin interne retsorden.«