FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 21 februari 1995 *

Inledning

1. Domstolen har i detta mål genom begäran om förhandsavgörande förelagts fyra frågor angående rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen [1].

Mot bakgrund av de uppgifter som den spanska regeringen lämnat under sammanträdet har det emellertid uppstått frågor om huruvida domstolen överhuvudtaget har behörighet att besvara de frågor som ställts i begäran om förhandsavgörande.

Bakgrund

2. Enligt den spanska lagen nr 31 av den 2 augusti 1984 om skydd för arbetslösa (nedan kallad "lag 31/1984") är det vad gäller utbetalning av arbetslöshetsunderstöd skillnad mellan förmåner som grundas på avgiftsplikt, enligt lagens avdelning II, och arbetslöshetsunderstöd som inte är knutet till av den arbetslöse tidigare erlagda avgifter, enligt lagens avdelning II första kapitlet. Slutligen finns det enligt lagen, avdelning II andra kapitlet, möjlighet att erhålla en förmån benämnd "asistencia sanitaria", som kan erhållas enligt vissa villkor om sökanden varken uppfyller de villkor för att erhålla arbetslöshetsförmåner som grundas på avgift eller de villkor som inte grundas på avgift.

3. Sökandena i målet vid den nationella domstolen Teresa Zabala Erasun, Francisco Casquero Carillo och Elvira Encabo Terrasoz (nedan kallade "Zabala m. fl."), är spanska medborgare och har alla under olika perioder varit arbetstagare i Frankrike. De förlorade dock sin anställning i Frankrike och erhöll efter ansökan arbetslöshetsunderstöd av den typ som är knuten till bidragsplikt enligt avdelning I i lag nr 31/1984.

Efter utgången av den period under vilken de hade rätt till den bidragsanknutna förmånen begärde sökandena arbetslöshetsunderstöd i enlighet med avdelning II första kapitlet i lag

* Originalspråk: danska.

1 — EGT nr L 149, 5.7.1971, s. 2, som den utformats i rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT nr L 230, s. 6), såsom den ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 1249/92 av den 30 april 1992 (EGT nr L 136, s. 28).

nr 31/1984. Ansökningarna avslogs emellertid av det spanska Instituto Nacional de Empleo (nedan kallat "INEM") på den grunden att Konungariket Spanien i sin förklaring enligt artikel 5 i förordning nr 1408/71 om vilka nationella förmåner som omfattas av förordningens materiella tillämpningsområde, endast hade angivit förmåner knutna till avgiftsplikt, medan de förmåner som inte är avhängiga av tidigare avgifter från arbetstagaren inte angavs i förklaringen [2].

Frågorna

Zabala m. fl. väckte därefter talan mot INEM. Förfarandena är nu anhängiga vid appellationsdomstolen, Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Denna domstol har inom ramen för prövningen av dessa överklaganden förelagt domstolen följande fyra frågor:

"1) Utgör den förklaring som Konungariket Spanien har anmält till ordföranden för Europeiska gemenskapernas råd, och som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av den 22 april 1987, en sådan rättsregel beträffande vilken tolkningsproblem inte får avgöras av en ordinarie nationell domstol?

2) Om föregående fråga besvaras jakande, kan då det utelämnande som görs i förklaringen anses vara rättsligt giltigt på så sätt att de i den spanska lagstiftningen föreskrivna förmånerna i form av socialhjälp vid arbetslöshet inte omfattas av förklaringen?

3) Om ovannämnda tolkning inte kan anses riktig, skall då den spanska statens underlåtenhet sanktioneras på så sätt att även om förmåner i form av socialhjälp vid arbetslöshet inte föreskrivs i förklaringen, skall förklaringen underförstått anses omfatta sådan hjälp, vilken läggs till andra uttryckligen uppräknade skyddsmekanismer?

4) Om de tidigare tolkningarna inte kan anses möjliga, är det då så att utelämnandet i Konungariket Spaniens förklaring inte beror på en avsikt att definitivt utelämna socialhjälp vid arbetslöshet utan på avsikten att skjuta upp det tillfälle då denna form av skydd kommer att föreskrivas till ett senare ännu inte fastställt datum?"

4. Efter det att Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco hade förelagt domstolen ovannämnda frågor betalade den spanska regeringen ut de

2 — Förklaringen offentliggjordes i EGT nr C 107, 1987, s. 1.

begärda förmånerna. Konungariket Spanien avgav vidare en förklaring enligt artikel 5 och i överensstämmelse med artikel 97 i förordning nr 1408/71, enligt vilken de i målet berörda förmånerna omfattas av förordningens materiella tillämpningsområde [3].

5. Mot denna bakgrund har INEM medgivit Zabala m. fl: s talan och har begärt att Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco skall återkalla sin begäran om förhandsavgörande.

Den nationella domstolen har dock genom beslut av den 19 maj 1994 stått fast vid sin begäran om förhandsavgörande och har samtidigt förkastat att den spanska regeringen skulle kunna avsluta förfarandet genom att medge de krav som framställts av Zabala m. fl. Anledningen till detta är, som framgår av beslutet av den 19 maj 1994, att en talan som den i målet vid den nationella domstolen enligt spansk processrätt inte är underställd dispositionsprincipen när den förs vid appellationsdomstol. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco har vidare anfört att

”den omtvistade rättigheten — som är absolut förbunden med begäran om förhandsavgörande — inte omfattas av förhandlingsprincipen och inte speciellt rör målet i fråga. Det förhandsavgörande som har begärts av Europeiska gemenskapernas domstol rör tillämpningen av artiklarna 3.1, 4.1, 4.2, 5 och 97 i rådets förordning av den 14 juni 1971. Genom sin begäran önskar den nationella domstolen få upplysning om nämnda sekundärrättsliga bestämmelsers räckvidd samt kompletterande och klarläggande upplysningar, som efter ett sådant förtydligande av det materiella innehållet blir en integrerad del av de nämnda bestämmelserna”.

Förordning nr 1408/71

6. Frågan om vilka av medlemsstaternas sociala förmåner som omfattas av förordning nr 1408/71 regleras i artikel 4 i förordningen. Enligt artikel 4.1 gäller förordningen bland annat.

”all lagstiftning om följande grenar av social trygghet

...

g) förmåner vid arbetslöshet

...”.

3 — Den ändrade förklaringen offentliggjordes i EGT nr C 321, 1993, s. 2.

I bestämmelsens andra punkt preciseras att alla allmänna och särskilda system för social trygghet omfattas av förordningens tillämpningsområde, oavsett om dessa system för social trygghet bygger på avgiftsplikt eller inte. Förordningen omfattar dock inte social eller medicinsk hjälp, se artikel 4.4.

Enligt artikel 5 skall medlemsstaterna i förklaringar som anmäls och offentliggörs i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 97, bland annat ange den lagstiftning och de system som avses i artikel 4.1.

Förfarandet vid domstolen

7. Den spanska regeringen har anfört att Konungarikets Spaniens ändrade förklaring avseende förordning nr 1408/71 enligt regeringens uppfattning inte bara har verkan för framtiden, utan även visar att den spanska regeringen nu anser att de spanska arbetslöshetsförmånerna hela tiden har omfattats av artikel 4.1 g i förordning nr 1408/71, oavsett om förmånerna är förbundna med bidragsplikt eller inte.

Med hänsyn till detta, och till att de omtvistade förmånerna har utbetalats, har den spanska regeringen gjort gällande att talan nu saknar ändamål och att domstolen därför bör avvisa begäran om förhandsavgörande. Domstolens svar på frågorna skulle nämligen varken ha betydelse för den aktuella tvisten eller för framtida mål om arbetslöshetsunderstöd enligt avdelning II första kapitlet i lag 31/1984, och därför bör domstolen med beaktande av sin rättspraxis i målen Foglia [4] avvisa begäran om förhandsavgörande.

8. Kommissionen har, mot bakgrund av vad den spanska regeringen anfört, inte velat motsätta sig att domstolen avvisar begäran om förhandsavgörande eftersom inte heller kommissionen anser att det krävs ett ställningstagande till frågorna för att lösa den ifrågavarande tvisten eller för vägledning i framtida tvister. Kommissionen har gjort gällande att om domstolen skulle anse sig ha behörighet att besvara frågorna i begäran om förhandsavgörande, omfattas de ifrågavarande förmånerna av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71.

Förfarandet

9. Enligt domstolens fasta och mycket omfattande praxis ankommer det

4 — Dom av den 11 mars 1980 (104/79, Rec. s. 745), och av den 16 december 1981 (244/80, Rec. s. 3045).

"endast på de nationella domstolar vid vilka målen är anhängiggjorda och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att kunna meddela dom som om de frågor som ställs till domstolen är relevanta" [5].

Domstolen har av samma skäl fastslagit att det endast förhåller sig på motsatt vis om det står klart att förfarandet enligt artikel 177 i fördraget tillämpas i strid med artikelns syfte och egentligen avser att få domstolen att avgöra en fiktiv tvist, eller om det är uppenbart att den gemenskapsrättsliga bestämmelse som förelagts domstolen för tolkning inte är tillämplig [6].

10. Enligt domstolens praxis saknar inte en begäran om förhandsavgörande allt samband med talan i sak bara på grund av att den tvist som givit upphov till frågorna inte — eller inte längre — synes kvarstå med hänsyn till de uppgifter som domstolen förfogar över [7]. Den omständigheten att den spanska regeringen har betalat ut de begärda förmånerna, kan därför inte i sig tillmätas betydelse för huruvida domstolen är behörig att besvara frågorna i begäran om förhandsavgörande.

Det förhållandet att den spanska regeringen även i liknande framtida mål kommer att tillämpa en tolkning enligt vilken de berörda sociala förmånerna omfattas av förordning nr 1408/71, vilket gör att liknande tvister inte borde kunna uppstå, kan inte heller tillmätas betydelse. Det förhåller sig nämligen så att domstolen, genom bestämmelserna i artikel 177 i fördraget, som bygger på samarbete och en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och Europeiska gemenskapernas domstol, inte tilldelas behörighet att pröva skälen till begäran om förhandsavgörande och om de frågor som ställs är relevanta [8].

11. Det skall vidare påpekas att det endast är under förutsättning att den ändrade förklaringen är bindande vad avser tillämpningen av förordning nr 1408/71 och att den har retroaktiv verkan, som det är riktigt att anta att liknande tvister inte kommer att uppstå. Frågan om förklaringen är av en sådan natur rör inte förfarandet, utan saken i målet.

5 — Se dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 och C-197/89, Rec. s. I-3763, punkt 34) samt liknande dom av den 11 juli 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. s. I-3695, punkt 10), dom av den 28 november 1991, Durighello (C-186/90, Rec. s. I-5773, punkt 8), dom av den 25 maj 1993, FAC (C-197/91, Rec. s. I-2639, punkt 12), och dom av den 2 juni 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs (C-30/93, Rec. s. I-2305, punkt 18).

6 — Se dom av den 8 november 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. s. I-4003, punkt 23) liksom liknande beslut av den 26 januari 1990, Falciola (C-286/88, Rec. s. I-191, punkt 6) och dom av den 16 juni 1981, Salonia (126/80, Rec. s. 1563, punkt 6), och dom av den 16 juli 1992, Asociation Española de Banca Privada m. fl. (C-67/91, Rec. s. I-4785, punkt 26).

7 — Se till exempel dom av den 13 mars 1979, Peureux (86/78, Rec. s. 897, punkt 6), och dom av den 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, Rec. s. I-1071, punkt 10).

8 — Se dom av den 23 april 1991, Ryborg (C-297/89, Rec. s. I-1943, punkt 9) liksom liknande dom av den 20 maj 1976, Mazzalai (111/75, Rec. s. 657, punkt 9), och dom av den 16 juli 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. s. I-4871, punkt 24).

12. Det kan inte anses att det ifrågavarande målet är fiktivt, vilket var fallet i målen Foglia. Det är inte i det aktuella målet fråga om att domstolen skall ta ställning till processuella frågor som parterna har konstruerat för att få domstolen att ta ställning till vissa problem inom gemenskapsrätten, och som inte representerar ett objektivt behov i samband med lösningen av ett tvist.

Den spanska regeringen har tvärtom vid den nationella domstolen sökt att få begäran om förhandsavgörande återkallad, och har vid Europeiska gemenskapernas domstol begärt att begäran om förhandsavgörande skall avvisas.

13. Slutligen framgår det varken av den nationella domstolens skrivelse, i vilken den står fast vid sin begäran om förhandsavgörande avseende de frågor som ställts, eller av yttrandena under sammanträdet, att något av de tre målen som är upphov till begäran om förhandsavgörande i det förevarande målet inte längre är anhängiga. De frågor som har ställts kan därför inte heller avvisas på den grunden att ett förhandsavgörande inte kommer att användas [9].

14. Mot denna bakgrund anser jag att domstolen saknar anledning att vägra att besvara de frågor som ställts.

Det rättsliga värdet av medlemsstaternas förklaringar enligt artikel 5 och i överensstämmelse med artikel 97

15. Med den första och andra frågan önskar Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco i synnerhet få klarlagt om en medlemsstats förklaring enligt artikel 5 i förordning nr 1408/71 är avgörande för vilken av den berörda medlemsstatens sociala förmåner som omfattas av förordningens materiella tillämpningsområde.

16. Den omständigheten att en medlemsstat har angivit en viss lag i sin förklaring anses enligt domstolens rättspraxis vara ett bevis för att de förmåner som beviljas enligt denna lag är förmåner för social trygghet på det sätt som avses i förordning nr 1408/71 [10].

17. Domstolen har ännu inte haft tillfälle att ta ställning till om en medlemsstats förklaring också är bevis för att förmåner som beviljas enligt en i förklaringen angiven lag och som har förfallit innan förklaringen

9 — Se i detta avseende dom av den 4 oktober 1991, Grogan m. fl. (C-159/90, Rec. s. I-4685, punkt 12), dom av den 21 april 1988, Pardini (338/85, Rec. s. 2041, punkt 11), och dom av den 16 juli 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Rec. s. I-4673, punkt 18).

10 — Se dom av den 29 november 1977, Beerens (35/77, Rec. s. 2249, punkt 9).

offentliggörs, är förmåner för social trygghet på det sätt som avses i förordning nr 1408/71.

Enligt min uppfattning råder det emellertid knappast något tvivel om att så är fallet. Det rättsliga värde som tillerkänns en medlemsstats förklaring i enlighet med artikel 5 är — som domstolen med ordet bevis har framhävt — inte av dispositiv natur, utan är tvärtom endast en faktisk omständighet som visar hurdant förhållandet mellan de berörda förmånerna och förordning nr 1408/71 är och alltid har varit.

18. Av detta följer att Konungariket Spaniens ändrade förklaring, som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, serie C, den 27 november 1993, skall anses som ett bevis för att de system för social trygghet som angivits i den ändrade förklaringen har omfattats av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 från den tidpunkt då de ifrågavarande systemen trädde i kraft.

19. Mot denna bakgrund är det enligt min uppfattning inte nödvändigt att ta ställning till de numera historiska och hypotetiska frågorna om huruvida det faktum att de nämnda förmånerna inte angavs i Konungariket Spaniens förklaring, innebar att förmånerna inte omfattades av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 [11].

Förslag till avgörande

20. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen skall besvara de ställda frågorna på följande sätt:

"Konungariket Spaniens förklaring enligt artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71, såsom den ändrats genom offentliggörande av den 27 november 1993, skall

11 — Även om förklaringen inte hade gjorts, skulle det dock inte ha varit svårt att fastställa att förmånerna omfattades av artikel 4.1 g. Förmånerna beviljas dels med stöd av tydliga rättsliga kriterier, utan att de behöriga nationella myndigheterna skönsmässigt kan bedöma de enskilda sökandenas personliga behov, dels tillhör de nämnda förmånerna en av de sociala förmåner som är uppräknade i artikel 4.1.

anses vara bevis för att de förmåner som anges i den ändrade förklaringen omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning (EEG) nr 1408/71, oavsett om rätten till förmånerna har uppkommit före eller efter det att den ändrade förklaringen offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*."