DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
15. juni 1995 *

I de forenede sager C-422/93, C-423/93 og C-424/93,

angående nogle anmodninger, som Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spanien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Teresa Zabala Erasun

mod

Instituto Nacional de Empleo,

Elvira Encabo Terrazos

mod

Instituto Nacional de Empleo

* Processprog: spansk.

og

Francisco Casquero Carrillo

mod

Instituto Nacional de Empleo,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, litra g), artikel 4, stk. 2, artikel 5 og artikel 97 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som kodificeret i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P.J.G. Kapteyn, samt dommerne C.N. Kakouris (refererende dommer) og J.L. Murray,

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftligt indlæg af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og J. Juste Ruiz, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste som led i turnusordningen for embedsmænd, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. januar 1995 er afgivet mundtlige indlæg af den spanske regering ved Abogada del Estado G. Calvo Díaz, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey og J. Juste Ruiz,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. februar 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved tre kendelser, de to første af 1. juni og den tredje af 22. juni 1993, indgået til Domstolen den 15. oktober s.å., har Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spanien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, litra g), artikel 4, stk. 2, artikel 5 og artikel 97 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som kodificeret i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under tvister mellem Teresa Zabala Erasun, Elvira Encabo Terrazos og Francisco Casquero Carrillo og Instituto Nacional de Empleo (herefter benævnt »INEM«) angående nogle afgørelser, hvorved INEM afslog de nævnte personers ansøgninger om at blive tilkendt bistandsydelser ved arbejdsløshed.

3 Den spanske lov, Ley de Protección por Desempleo nr. 31/1984 af 2. august 1984 (lov om ydelser ved arbejdsløshed, BOE nr. 186 af 4.8.1984, s. 4009, herefter benævnt »lov 31/1984«), indeholder i kapitel I bestemmelser om ydelser ved arbejdsløshed, der hviler på bidragspligt, mens kapitel II omhandler bistandsydelser.

4 Appellanterne i hovedsagerne, der er spanske statsborgere, har i forskellige perioder været beskæftiget i Frankrig i grænseområdet i nærheden af den spanske provins Guipúzcoa, hvor de er bosat.

5 Efter at være blevet arbejdsløse ansøgte de hos INEM om og fik tilkendt bidragsbaserede ydelser ved arbejdsløshed i henhold til kapitel I i lov 31/1984.

6 Ved udløbet af den periode, hvori de havde ret til disse ydelser, ansøgte de hos INEM om bistandsydelser ved arbejdsløshed, som omhandlet i lovens kapitel II, men disse ansøgninger blev afslået.

7 De anlagde herefter sag ved Juzgado de lo Social de Guipúzcoa. Ved domme af 8. oktober 1990, 21. november 1990 og 14. maj 1991 fik de ikke medhold, hvilket Juzgado de lo Social de Guipúzcoa begrundede med, at den erklæring, som Kongeriget Spanien havde meddelt formandskabet for Rådet for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 5 i forordning nr. 1408/71 (EFT 1987 C 107, s. 1), udelukkende omtalte ydelser ved arbejdsløshed hvilende på bidragspligt, jf. kapitel I i lov 31/1984, men ikke bistandsydelser ved arbejdsløshed, som omhandlet i lovens kapitel II.

8 Sagsøgerne appellerede de nævnte domme til Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, som har udsat de tre sager og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er Kongeriget Spaniens erklæring til formandskabet for Rådet for De Europæiske Fællesskaber, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 22. april 1987, en sådan retsforskrift, at fortolkningsproblemer ikke må afgøres af de almindelige domstole?

2) I bekræftende fald spørges, om den udelukkelse, der følger af den nævnte erklæring, kan anses for retligt gyldig, således at de i spansk lovgivning omhandlede bistandsydelser ved arbejdsløshed ikke er omfattet?

3) Såfremt denne fortolkning ikke er korrekt, ønskes det oplyst, om udeladelsen bør være sanktionerende i den forstand, at selv om den spanske stats erklæring ikke nævner denne sikringsordning, antages den stiltiende at omfatte den og tilføje den til de øvrige udtrykkeligt nævnte?

4) Såfremt ovennævnte to fortolkninger afvises, spørges, om den manglende omtale i erklæringen fra Kongeriget Spanien ikke afspejler et ønske om definitivt at udelukke bistandsydelser ved arbejdsløshed, men derimod et ønske om at udskyde dækningen til et andet tidspunkt, som endnu ikke er fastsat?«

9 Efter Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco's forelæggelse af disse spørgsmål for Domstolen er de krævede ydelser blevet udbetalt appellanterne i hovedsagen, og Kongeriget Spanien har afgivet en erklæring i medfør af artikel 5 og 97 i forordning nr. 1408/71, hvorefter bistandsydelser ved arbejdsløshed er omfattet af forordningens saglige anvendelsesområde (EFT 1993 C 321, s. 2). INEM har herefter fremsat begæring til Tribunal Superior de Justicia

de la Comunidad Autónoma del País Vasco om, at denne trækker de forelagte spørgsmål tilbage.

10 Efter den 30. marts 1994 af Kongeriget Spanien at være blevet informeret om, at sagerne for den forelæggende retsinstans kunne forventes at blive hævet, har Domstolen anmodet retten om at oplyse, hvorvidt den fastholder sin præjudicielle anmodning.

11 Den forelæggende retsinstans har som svar herpå oplyst, at den opretholder spørgsmålene. Retten har i denne forbindelse fremsendt tre kendelser af 19. maj 1994, der navnlig indeholder en angivelse af grundene til, at de præjudicielle spørgsmål opretholdes.

12 Den i kendelserne angivne begrundelse rejser et indledende spørgsmål vedrørende Domstolens kompetence. Dette spørgsmål må afklares inden en drøftelse af de præjudicielle spørgsmål.

13 Det fremgår af Domstolens praksis (jf. dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563, præmis 6), at traktatens artikel 177 hviler på en klar adskillelse mellem de nationale retsinstansers og Domstolens kompetence, og at bestemmelsen ikke indeholder hjemmel for Domstolen til at forkaste begrundelsen for en forelæggelseskendelse.

14 Det tilkommer således alene de nationale retter, som behandler den pågældende tvist, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, at vurdere — under hensyn til omstændighederne i den konkrete sag — såvel nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom som relevansen af de for Domstolen forelagte spørgsmål (jf. f.eks. dom af 18.6.1991, sag C-369/89, Piageme m.fl., Sml. I, s. 2971, præmis 10).

15 Ved anvendelsen af denne skønsmæssige beføjelse udøver den nationale retsinstans i samarbejde med Domstolen imidlertid en virksomhed, der er tillagt dem i fællesskab med henblik på at værne om lov og ret ved anvendelsen og fortolkningen af traktaten. De problemer, der kan opstå som led i den nationale retsinstans' udøvelse af sine skønsmæssige beføjelser, og dens forhold til Domstolen i forbindelse med artikel 177 henhører herefter alene under fællesskabsrettens regler (jf. dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 16).

16 Selv om Domstolen herved i videst muligt omfang bør kunne overlade det til de nationale retsinstanser at bedømme nødvendigheden af de spørgsmål, der forelægges den, må Domstolen have mulighed for at vurdere ethvert spørgsmål, der har sammenhæng med dens egen funktion, bl.a. med henblik på i givet fald at efterprøve sin egen kompetence, således som det påhviler enhver retsinstans (Foglia-dommen, præmis 19).

17 Endvidere bemærkes, at mens det efter ordningen i henhold til artikel 177 henhører under den nationale retsinstans at vurdere, om det er nødvendigt at indhente en besvarelse af de fortolkningsspørgsmål, der er rejst for den, under hensyn til de faktiske og retlige forhold i sagen, er Domstolen med henblik på at efterprøve sin egen kompetence beføjet til om fornødent at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale retsinstans har forelagt sagen (Foglia-dommen, præmis 21).

18 Det bemærkes om de foreliggende hovedsager, at kendelserne af 19. maj 1994 behandler to spørgsmål.

19 Det første vedrører den af indstævnte, INEM, fremsatte begæring om, at den ændringserklæring, som Kongeriget Spanien har afgivet i medfør af artikel 5 og 97

i forordning nr. 1408/71, og hvorefter de omtvistede ydelser er omfattet af forordningens saglige anvendelsesområde, indgår i sagerne.

20 Den spanske regering har under den mundtlige forhandling bekræftet, at denne ændringserklæring har tilbagevirkende gyldighed. Anmodningen om fortolkning er dermed uden formål, for så vidt den var foranlediget af, at Kongeriget Spanien i sin tidligere erklæring ikke nævnte de omtvistede ydelser.

21 Ved kendelserne har den forelæggende retsinstans tilladt, at den af Kongeriget Spanien afgivne ændringserklæring indgår i sagerne, men retten har ikke på dette grundlag fundet, at sagerne dermed er bortfaldet.

22 Det andet spørgsmål vedrører den omstændighed, at INEM under de i form af »recursos de suplicación« indbragte appelsager har taget bekræftende til genmæle i den forstand, at indstævnte anerkender appellanternes krav og vil opfylde disse. Herved opstår det spørgsmål, om sagerne er bortfaldet, med den følge, at den forelæggende retsinstans trækker de præjudicielle spørgsmål tilbage.

23 Ved kendelserne har den forelæggende ret afvist at anerkende INEM's påstand, hvorved denne har taget bekræftende til genmæle over for appellanternes påstande. Retten har angivet to begrundelser herfor.

24 For det første kan en påstand, hvorved der tages bekræftende til genmæle, kun anerkendes, såfremt retten har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende det

omtvistede spørgsmål. Den forelæggende ret er imidlertid »i hvert fald indtil videre ikke længere kompetent til at træffe afgørelse som følge af den præjudicielle forelæggelse i medfør af Rom-traktatens artikel 177, stk. 2«.

25 For det andet kan en påstand, hvorved der tages bekræftende til genmæle, kun anerkendes, såfremt den part, der tager bekræftende til genmæle, kan råde over den pågældende subjektive rettighed eller over den legitime interesse, der reelt beskyttes. Denne interesse må således ikke være af en sådan betydning, at den ikke kan beskyttes ved, at den pågældende part tager bekræftende til genmæle. Ifølge den forelæggende ret er det herved ubestrideligt, at den i sagen omhandlede interesse — som er uløseligt forbundet med det præjudicielle spørgsmål — ikke er omfattet af forhandlingsprincippet og ikke tager specifikt sigte på de konkrete sager. Forelæggelsen for Domstolen vedrører problemer omkring anvendelsen af artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 5 og artikel 97 i forordning nr. 1408/71. Med forelæggelsen ønskes oplysninger om rækkevidden af de nævnte bestemmelser i den afledte fællesskabsret og supplerende eller uddybende oplysninger, hvis indhold bliver en integrerende del af de nævnte bestemmelser.

26 Den forelæggende ret kan med andre ord ikke acceptere, at der er taget bekræftende til genmæle, og fastslå, at sagerne er bortfaldet, samt trække de præjudicielle spørgsmål tilbage, for det første, fordi den mener, at sagerne ikke længere verserer for den, men er blevet henvist til Domstolen, og for det andet, fordi den tillægger spørgsmålene en sådan betydning, at de ikke er omfattet af forhandlingsprincippet, idet Domstolens fortolkning vil være almengyldig.

27 Det bemærkes, at de to punkter i den anførte begrundelse vedrører spørgsmål, hvis afgørelse ikke beror på national ret, men på en fortolkning af traktatens artikel 177, som den nationale retsinstans ubetinget er bundet af (jf. dom af 16.1.1974, sag 166/73, Rheinmühlen, Sml. s. 33, præmis 8).

28 Hvad angår det første punkt fremgår det såvel af ordlyden af som af opbygningen af traktatens artikel 177 og artikel 20 i statutten for Domstolen, at en national rets-

instans kun kan forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, såfremt der for den verserer en sag (jf. dom af 21.4.1988, sag 338/85, Pardini, Sml. s. 2041, præmis 11). Ved en præjudiciel forelæggelse er det kun anmodningen om fortolkning eller om en afgørelse vedrørende en retsakts gyldighed, der forelægges Domstolen, hvorimod der ikke sker nogen henvisning af sagen. Følgelig er det fortsat den nationale retsinstans, der behandler sagen, som stadig verserer for den. Der sker blot en udsættelse af retsforhandlingerne for denne retsinstans, indtil Domstolen har truffet afgørelse om det præjudicielle spørgsmål.

29 Hvad angår det andet punkt i begrundelsen bemærkes, at begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse, og dermed for Domstolens kompetence, ikke er, at Domstolen skal afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (jf. dommen i Foglia-sagen, a.st., præmis 18), men at der foreligger et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist.

30 Følgelig er fællesskabsretten ikke til hinder for, at den forelæggende retsinstans efter reglerne i national ret fastslår, at der er blevet taget bekræftende til genmæle over for appellanternes påstande, og at hovedsagerne dermed efter omstændighederne er bortfaldet. Så længe den forelæggende retsinstans ikke har fastslået, at påstanden, hvorved der er taget bekræftende til genmæle, efter reglerne i national ret ikke har medført hovedsagernes bortfald, savner Domstolen kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

31 De udgifter, der er afholdt af den spanske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til parterne i hovedsagerne udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco ved kendelser af 1. og 22. juni 1993, for ret:

Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at den forelæggende retsinstans efter reglerne i national ret fastslår, at der er blevet taget bekræftende til genmæle over for appellanternes påstande, og at hovedsagerne dermed efter omstændighederne er bortfaldet. Så længe den forelæggende retsinstans ikke har fastslået, at påstanden, hvorefter der er taget bekræftende til genmæle, efter reglerne i national ret ikke har medført hovedsagernes bortfald, savner Domstolen kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål.

Kapteyn Kakouris Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. juni 1995.

R. Grass P.J.G. Kapteyn

Justitssekretær Formand for Fjerde Afdeling