DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)
den 15 juni 1995 *

I de förenade målen C-422/93, C-423/93 och C-424/93,

angående en begäran enligt artikel 177 i EEG-fördraget, från Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spanien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiggjorda målen mellan

Teresa Zabala Erasun

och

Instituto Nacional de Empleo,

och mellan

Elvira Encabo Terrazos

och

Instituto Nacional de Empleo,

* Rättegångsspråk: spanska.

och mellan

Francisco Casquero Carillo

och

Instituto Nacional de Empleo,

angående tolkningen av artiklarna 4.1 g, 4.2, 5 och 97 i 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 i den lydelse som framgår av rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT nr L 230, s. 6),

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av P.J.G. Kapteyn, avdelningsordförande, C.N. Kakouris (referent) och J.L. Murray, domare,

generaladvokat: M.B. Elmer,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningsdirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från Europeiska gemenskapernas kommission genom C. Docksey vid rättstjänsten och J. Juste Ruiz, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att den spanska regeringen, företrädd av G. Calvo Díaz, abogado del Estado, i egenskap av ombud, och Europeiska gemenskapernas kommission företrädd av C. Docksey och J. Juste Riuz har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 12 januari 1995,

och efter att den 21 februari 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spanien) har genom tre beslut, de två första av den 1 juni 1993 och det tredje av den 22 juni 1993, vilka inkom till domstolen den 15 oktober samma år, med stöd av artikel 177 i EEG-fördraget, ställt ett antal frågor i begäran om förhandsavgörande beträffande tolkningen av artiklarna 4.1 g, 4.2, 5 och 97 i 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, i den lydelse som framgår av rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT nr L 230, s. 6).

2 Dessa frågor har uppkommit i tvister mellan Teresa Zabala Erasun, Elvira Encabo Terrazos respektive Francisco Casquero Carillo och Instituto Nacional de Empleo (nedan kallat "INEM") angående INEM: s beslut att avslå dessa personers ansökningar om arbetslöshetsbidrag i form av socialhjälp.

3 Avdelning I i den spanska Ley de Protección por Desempleo nr 31/84 av den 2 augusti 1984 (lag om skydd för arbetslösa, BOE nr 186, s. 4009 av den 4 augusti 1984, nedan kallad "lag nr 31/84") omfattar bestämmelser om arbetslöshetsförmåner som grundas på avgiftsplikt och avdelning II i samma lag omfattar bestämmelser om socialhjälpsförmåner.

4 Sökandena i målet inför den nationella domstolen är spanska medborgare och har under olika perioder arbetat i det franska gränsområdet, i närheten av den spanska provinsen Guipúzcoa i vilken de är bosatta.

5 Då de blev arbetslösa ansökte de om och blev av INEM beviljade arbetslöshetsförmåner som grundas på avgiftsplikt enligt avdelning I i lag nr 31/84.

6 Vid utgången av den period under vilken de hade rätt till dessa förmåner, ansökte de om arbetslöshetsbidrag i form av socialhjälp, enligt avdelning II i samma lag. Ansökningarna blev emellertid inte beviljade.

7 De väckte därför talan vid Juzgado de lo Social de Guipúzcoa. Överklagandena ogillades genom domar av den 8 oktober 1990, 21 november 1990 respektive den 14 maj 1991, med motiveringen att i den förklaring Konungariket Spanien, med tillämpning av artikel 5 i förordning nr 1408/71 (EGT nr C 107, 1987, s. 1), hade sänt till ordföranden för Europeiska gemenskapernas råd endast arbetslöshetsförmåner som grundas på avgiftsplikt enligt avdelning I i lag nr 31/84 och inte förmåner i form av socialhjälp enligt avdelning II i samma lag angivits.

8 De berörda överklagade dessa domar vid Tribunal Superior de Justicia de la Comu-

nidad Autónoma del País Vasco, som beslutade att förklara de tre målen vilande och begära att domstolen meddelar förhandsavgörande beträffande följande 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?"

9 Efter det att Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco hänskjutit ovannämnda frågor till domstolen, har ifrågavarande förmåner betalats ut till de berörda och Konungariket Spanien har anmält en förklaring i enlighet med artiklarna 5 och 97 i förordning nr 1408/71, med stöd av vilken arbetslöshetsförmånerna i form av socialhjälp faller inom förordningens materiella tillämpningsområde (EGT nr C 321, 1993, s. 2). På grund av detta har INEM

begärt att Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco skall återkalla sin begäran om förhandsavgörande.

10 Domstolen som den 30 mars 1994 har informerats av Konungariket Spanien att målet vid den nationella domstolen var på väg att återkallas, har tillfrågat den nationella domstolen om denna vidhöll sin begäran om förhandsavgörande.

11 Den nationella domstolen har svarat att den vidhåller sina frågor. Den nationella domstolen har till sitt svar bifogat tre beslut av den 19 maj 1994, som bland annat innehåller motiveringar till varför begäran om förhandsavgörande vidhålls.

12 Beslutsmotiveringarna innehåller en fråga angående domstolens behörighet. Denna fråga skall besvaras innan de frågor som ställs i begäran om förhandsavgörande kan angripas.

13 Enligt domstolens rättspraxis (se dom av den 16 juni 1981, Salonia, 126/80, Rec. s. 1563, punkt 6) tillåter inte artikel 177 i fördraget, vilken bygger på en tydlig åtskillnad mellan de nationella domstolarnas och Europeiska gemenskapernas domstols funktioner, att domstolen kritiserar skälen till begäran om förhandsavgörande.

14 Det åligger endast de nationella domstolarna 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 fälla dom, som om de frågor de ställer till domstolen är relevanta (se till exempel dom av den 18 juni 1991, Piageme m. fl., C-369/89, Rec. s. I-2971, punkt 10).

15 Då den nationella domstolen gör dessa bedömningar fullgör den ändå, i samverkan med domstolen, en uppgift som tillerkänts dem gemensamt för att säkra respekten för rättsordningen vid tillämpningen och tolkningen av fördraget. Följaktligen skall de problem som kan uppkomma till följd av den bedömning som den nationella domstolen gör och de kontakter som denna har med domstolen inom ramen för artikel 177, uteslutande lösas med stöd av den gemenskapsrättsliga regleringen (se dom av den 16 december 1981, Foglia, 244/80, Rec. s. 3045, punkt 16).

16 För att domstolen i största möjliga utsträckning skall kunna lita på den nationella domstolens bedömning vad gäller nödvändigheten av de frågor som ställs till den, måste domstolen ges möjlighet att göra de bedömningar som är förenade med dess uppgifter, bland annat för att i förekommande fall förklara om den är behörig att ta upp målet till prövning, såsom varje domstol är skyldig att göra (samma dom, punkt 19).

17 Även om det enligt artikel 177 är den nationella domstolen som skall göra bedömningen om det är nödvändigt att få en lösning på de tolkningsfrågor som uppkommit med hänsyn till de rättsliga och faktiska omständigheterna i målet inför den nationella domstolen, ankommer det i förekommande fall även på domstolen att, för att kunna avgöra om den är behörig att ta upp målet till prövning, undersöka de omständigheter som förelegat då den nationella domstolen begärt förhandsavgörande (samma dom, punkt 21).

18 Besluten av den 19 maj 1994 i målet vid den nationella domstolen rör två frågor.

19 Den första är en ansökan från svaranden i överrätten, INEM, om att den ändrade förklaringen från Konungariket Spanien, anmäld i enlighet med artiklarna 5 och 97

i förordning nr 1408/71 och enligt vilken de omtvistade förmånerna faller inom tillämpningsområdet för denna förordning, skall bifogas till handlingarna i målet.

20 Den spanska regeringen har vid sammanträdet bekräftat att denna ändrade förklaring har retroaktiv effekt. Begäran om förhandsavgörande rörande tolkningen är därför, enligt den spanska regeringen, inte längre meningsfull, eftersom den hänför sig till den omständigheten att Konungariket Spanien i sin tidigare förklaring underlåtit att ta med de ifrågavarande förmånerna.

21 I sina beslut godkänner den domstol som begärt förhandsavgörande Konungariket Spaniens ändrade förklaring och bifogar den till handlingarna i målen, men gör inte bedömningen att målet kan skrivas av.

22 Den andra frågan rör en förklaring från INEM att medge talan genom att erkänna de sökandes krav som välgrundade och tillgodose dem. Detta medgivande ger upphov till frågan om målet har avgjorts, vilket skulle innebära att den nationella domstolen skall återkalla sin begäran om förhandsavgörande.

23 Den nationella domstolen godtar i sina beslut inte INEM: s medgivande av de sökandes krav. Beslutet grundas på två skäl.

24 För det första kan ett medgivande inte godkännas utom då den nationella domstolen har möjlighet att avkunna en giltig dom beträffande det omtvistade rättsliga

problemet. Den nationella domstolen verkar dock ha "upphört att vara behörig att avkunna dom, åtminstone tillfälligt, på grund av begäran om förhandsavgörande, om vilken föreskrivs i artikel 177 andra stycket i Romfördraget".

25 För det andra kan ett medgivande inte godkännas utom då den part som gör detta medgivande har möjlighet att avsäga sig den rätt eller det legitima intresse som faktiskt skyddas. Detta intresse skall alltså inte vara av sådan vikt att det inte skulle kunna tillgodoses genom medgivande. Enligt den nationella domstolen sträcker sig frågan om det omtvistade intresset, som inte är möjlig att skilja från prövningen av den fråga som ställs i begäran om förhandsavgörande, utöver ramarna för tvisten mellan parterna och de särskilda omständigheterna i fråga i målet vid den nationella domstolen. Den begäran om förhandsavgörande som riktats till domstolen rör frågor angående tillämpningen av artiklarna 3.1, 4.1, 4.2, 5 och 97 i förordning nr 1408/71. Den syftar till att domstolen skall bestämma omfattningen av dessa bestämmelser som utgör en del av den sekundära gemenskapsrätten och avge ett komplement eller förtydligande som blir rättsligt bindande såsom en del av dessa bestämmelser.

26 Med andra ord kan den nationella domstolen inte godkänna medgivandet, förklara att målet har avgjorts och dra tillbaka de frågor som ställs i begäran om förhandsavgörande, för det första för att målet inte längre är anhängigt inför denna utan är hänskjutet till domstolen och för det andra för att frågorna är av sådan vikt att de sträcker sig utöver tvisten mellan parterna såtillvida att den tolkning domstolen avger kommer att ha en allmän räckvidd.

27 Det skall påpekas att dessa två skäl inte bedöms enligt nationell lagstiftning utan enligt tolkningen av artikel 177 i fördraget, vars bestämmelser är bindande för den nationella domstolen (se dom av den 16 januari 1974, Rheinmühlen, 166/73, Rec. s. 33, punkt 3).

28 Vad beträffar det första skälet framgår det både av ordalydelsen och utformningen av artikel 177 i fördraget och av artikel 20 i domstolens stadga att en nationell domstol inte är behörig att framställa begäran om förhandsavgörande till domsto-

len om inte ett mål är anhängiggjort vid den nationella domstolen (se dom av den 21 april 1988, Pardini, 338/85, Rec. s. 2041, punkt 11). Vid en begäran om förhandsavgörande är det endast begäran om tolkning eller om bedömning av giltigheten som hänskjuts till domstolen och inte målet som sådant. Följaktligen är målet fortfarande anhängigt vid den nationella domstolen där målet pågår. Förfarandet vid denna domstol har endast vilandeförklarats till dess att Europeiska gemenskapernas domstol har avgjort frågan som ställts i begäran om förhandsavgörande.

29 Vad gäller det andra skälet skall det påpekas att en begäran om förhandsavgörande och följaktligen domstolens behörighet grundar sig på det behov som är knutet till den faktiska lösningen av en tvist och inte på utformningen av rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor (se den ovan nämnda domen Foglia, punkt 18).

30 Följaktligen hindrar inte gemenskapsrätten att den nationella domstolen, i enlighet med sin nationella rätt, fastslår att ett medgivande av de sökandes krav föreligger och att, i förekommande fall, målen inför den nationella domstolen därför har avgjorts. Så länge som den nationella domstolen inte har fastslagit att medgivandet enligt den nationella rätten inte har medfört att målen har avgjorts, är domstolen inte behörig att besvara de frågor som ställs i begäran om förhandsavgörande.

Rättegångskostnader

31 De kostnader som har förorsakats den spanska regeringen och de Europeiska gemenskapernas kommission som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 1 och 22 juni 1993 förts vidare av Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco — följande dom:

Gemenskapsrätten hindrar inte att den nationella domstolen i enlighet med sin nationella rätt fastslår att ett medgivande av de sökandes krav föreligger och att, i förekommande fall, målen inför den nationella domstolen därför har avgjorts. Så länge som den nationella domstolen inte har fastslagit att medgivandet enligt den nationella rätten inte har medfört att målen har avgjorts, är Europeiska gemenskapernas domstol inte behörig att besvara de frågor som ställs i begäran om förhandsavgörande.

Kapteyn Kakouris Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 juni 1995.

R. Grass

Justitiesekreterare

P.J.G. Kapteyn

Ordförande på fjärde avdelningen