

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F. G. JACOBS

fremsat den 15. maj 1997 *

1. Denne sag, som er forelagt af Tribunal des affaires de sécurité sociale d'Evry, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en algerisk statsborger bosat i Frankrig kan gøre krav på en særlig ydelse, som udbetales i Frankrig til voksne handicappede. Sagen rejser også spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen skal træffe afgørelse, efter at den tvist, som har givet anledning til forelæggelsen, tilsyneladende er blevet løst efter forelæggelsen af sagen for Domstolen, men uden at den nationale ret har trukket spørgsmålet tilbage.

De relevante fællesskabsretlige bestemmelser

2. Retten til sociale ydelser for algeriske arbejdstagere og deres familie bosat i Fællesskabet er reguleret i Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 (herefter »aftalen«) ¹.

3. Formålet med aftalen er at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter med henblik på at styrke båndene imellem dem og bidrage til Algeriets økonomiske og sociale udvikling ².

4. Det følger af artikel 39, stk. 1, at arbejdstagere af algerisk statsborgerskab og medlemmer af deres familier, der bor sammen med dem, med forbehold af forordningens efterfølgende bestemmelser, som er uden betydning for nærværende sag, inden for det sociale sikringsområde har krav på de samme rettigheder som statsborgere i den medlemsstat, hvor de er beskæftigede, uden nogen form for forskelsbehandling på grund af nationalitet.

5. Domstolen har tidligere udtalt, at udtrykket »social sikring« i en tilsvarende bestemmelse i Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko ³, ikke kan fortolkes anderledes end det tilsvarende udtryk, som anvendes i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af

* Originalsprog: engelsk.

¹ — Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26.9.1978 om indgåelse af samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, EFT L 263, s. 1.

² — Artikel 1.

³ — Undertegnet i Rabat den 27.4.1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26.9.1978 (EFT L 264, s. 1).

de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet⁴, hvorfor ydelser til handicappede falder ind under området for social sikring i bestemmelsens forstand⁵.

De faktiske omstændigheder og nationale regler

6. Reglerne om *allocations aux adultes handicapés* (ydelser til voksne handicappede) er i Frankrig indført ved lov nr. 75/534 af 30. juni 1975. Herefter er enhver fransk statsborger eller statsborger i et land, som har indgået en overenskomst om gensidighed, berettiget til disse ydelser under forudsætning af, at han opfylder en række betingelser vedrørende omfanget af den pågældendes handicap og modtagelsen af andre ydelser⁶.

7. Ourdia Djabali er handicappet algerisk statsborger og ansøgte Caisse d'allocations familiales de l'Essonne (sagsøgte i hovedsagen) om en ydelse til voksne handicappede med virkning fra oktober 1993. Det fremgår af sagen, at hun opfylder de ovennævnte betingelser for at modtage ydelsen. Det

anføres i sagen fra den nationale ret, som er oversendt til Domstolen, at ansøgningen om handicapydelse oprindeligt blev imødekommet; imidlertid fik Ourdia Djabali tilsyneladende afslag på et senere tidspunkt, eftersom hun appellerede kendelsen til Commission des recours amiables (klageinstansen). Den 13. juli 1994 afviste klageinstansen hendes klage, øjensynligt under henvisning til, at Ourdia Djabali hverken var fransk statsborger eller statsborger i et land, som havde indgået en overenskomst om gensidighed med Frankrig. Den 14. juni 1995 anlagde Ourdia Djabali sag ved Tribunal des affaires de sécurité sociale d'Evry, idet hun gjorde gældende, at afslaget på ydelser til voksne handicappede var i strid med aftalens artikel 39.

8. Sagsøgte i hovedsagen gjorde under retssagen gældende, at ydelsen til voksne handicappede skal betragtes som en social sikringsydelse, som alene tilkommer personer, som er eller har været arbejdstagere og i denne egenskab har bidraget til den sociale sikringsordning. Sagsøgte i hovedsagen gjorde således gældende, at Ourdia Djabali ikke er berettiget til en ydelse, eftersom hun aldrig har været beskæftiget i Frankrig, og således ikke kan betragtes som en »arbejdstager eller tidligere vandrende arbejdstager«.

9. Den 28. maj 1996 besluttede den nationale ret at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Finder artikel 39 i Rådets forordning nr. 2210/78 af 26. september 1978 om indgå-

4 — Se den ajourførte udgave, som var gældende på det omtvistede tidspunkt, bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 (EFT 1983 L 230, s. 6). Den senest ajourførte version er offentliggjort som bilag A, Del I, til Rådets forordning (EØF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT 1997 L 28, s. 1). For så vidt angår indlemmelsen af den franske ydelse til voksne handicappede under anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 (EFT 1971 II, s. 366), se særligt artikel 4, stk. 2, litra a), og artikel 10a samt bilag IIa.

5 — Dom af 20.4.1994, sag C-58/93, Yousfi, Sml. I, s. 1353, præmis 28.

6 — Artikel 821.1, første afsnit.

else af Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet anvendelse i Ourdia Djabali's tilfælde, der drejer sig om tilkendelse af handicapydelse til voksne, når hun aldrig har haft lønnet beskæftigelse, men fra december 1997 eventuelt vil have ret til pension som husmoder?»

10. Henvisningen til artikel 39 i forordning nr. 2210/78 skal naturligvis forstås som artikel 39 i aftalen.

11. Ved skrivelse dateret den 8. april 1997 har sagsøgte i hovedsagen meddelt Domstolen, at den franske minister for arbejde og sociale anliggender har besluttet at tildele Ourdia Djabali en ydelse til voksne handicappede. Det fremgår af et bilag til denne skrivelse, at Ourdia Djabali har modtaget et beløb på 148 188,45 FRF for perioden op til december 1996, og at hun siden den 1. januar 1997 har modtaget 3 982 FRF pr. måned. Sagsøgte i hovedsagen har til denne skrivelse til Domstolen vedlagt kopier af skrivelse af 27. december 1996 til Ourdia Djabali, hvori man meddeler hende myndighedernes beslutning om at tildele hende en ydelse til voksne handicappede med virkning fra den 1. oktober 1993, og bekræfter, at der er taget skridt til at udbetale ydelserne, og hun opfordres til at hæve sagen for den nationale ret. Endvidere er vedlagt en skrivelse af 6. december 1996 fra sagsøgte i hovedsagen til Tribunal des affaires de sécurité sociale d'Evry med et tilsvarende indhold.

12. Det fremgår af sagen, at Ourdia Djabali ikke har taget de nødvendige skridt til at hæve sagen.

13. Ved skrivelse af 11. april 1997 har Domstolens justitssekretær spurgt den forelæggende ret, om den ønskede at fastholde sin anmodning om præjudiciel afgørelse.

14. Ved skrivelse af 25. april 1997 har den forelæggende ret svaret, at den på grund af de nationale processuelle regler ikke havde kompetence til at trække et præjudicielt spørgsmål for Domstolen tilbage. På denne baggrund havde den intet andet valg end at fastholde det præjudicielle spørgsmål.

15. Sagsøgeren, den franske regering og Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg i sagen. Den franske regering og Kommissionen var repræsenteret under retsmødet.

Domstolens kompetence

16. Ourdia Djabali har nu åbenbart fået udbetalt de ydelser, hun oprindeligt ansøgte om. Selv om denne omstændighed ikke vedrører spørgsmålet, om sagen kan realitetsbehandles, eftersom alle betingelser for at forelægge et præjudicielt spørgsmål var opfyldt på forelæggelsestidspunktet, er det tvivlsomt om et svar på det stillede spørgsmål er »nødvendigt« for, at den nationale ret kan træffe afgørelse i sagen, som krævet i traktatens artikel 177. I nærværende

sag har den pågældende sociale sikringsmyndighed i overensstemmelse med dens ændrede opfattelse af, at Ourdia Djabali er berettiget til ydelsen, tilsyneladende foretaget den fulde udbetaling. Hvis dette er tilfældet, kan besvarelsen af det stillede spørgsmål ikke længere siges at være »nødvendig« for den nationale ret.

17. Spørgsmålet er herefter, om Domstolen kan afvise sagen, selv om den nationale ret formelt set ikke har tilbagekaldt det forelagte spørgsmål.

18. I sagen Chancel mod Cepcha⁷ slettede Domstolen sagen af egen drift, eftersom det præjudicielle spørgsmål ikke længere havde nogen »genstand« som følge af appelorganets ændring af den dom, som dannede grundlag for forelæggelsen af spørgsmålet.

19. I andre sager, hvor beslutningen om at forelægge spørgsmålet ikke afvises af appelorganet, synes princippet at være, at Domstolen fortsætter sin procedure, indtil forelæggelsen er trukket tilbage⁸. Denne tilgang forekommer dog uhensigtsmæssig i sager som denne, hvor forelæggelsen har mistet sit formål, fordi tvisten er blevet løst, men hvor den nationale ret ikke har trukket spørgsmålet tilbage. Faktisk kan der være vægtigere

grunde til ikke at træffe afgørelse i en sag som denne end i en sag, hvor beslutningen om at forelægge et præjudicielt spørgsmål er afvist ved appel. I sidstnævnte tilfælde vil den underordnede ret blive nødsaget til at træffe afgørelse uden en udtalelse fra Domstolen, mens der i sager som denne vil blive truffet en afgørelse, som ex hypothesi ikke vil blive anvendt.

20. Fællesskabsretten forhindrer naturligvis ikke den nationale ret i at trække spørgsmålet tilbage⁹. Spørgsmålet er, om Domstolen i sager, hvor den nationale ret afholder sig fra at trække spørgsmålet tilbage (herunder sager som denne, hvor retten er forhindret heri på grund af de nationale procesuelle regler), skal slette sagen med henvisning til, at et svar ikke længere er nødvendigt.

21. Ganske vist kan det være farligt for Domstolen at slette sagen uden at have taget kontakt til den nationale ret. Domstolen vil ikke nødvendigvis være i stand til, alene på grundlag af oplysningerne fra parterne, at træffe endelig afgørelse om, at den nationale ret ikke behøver at fortsætte sagen: sidstnævnte kan befinde sig i en situation, hvor den er nødsaget til at fortsætte sin procedure af grunde, som ikke fremgår af Domstolens sagsakter. Endvidere er det åbenbart, at Domstolen ikke kan lægge til grund, at parterne er nået til enighed i sagen, alene på baggrund af en tilkendegivelse herom fra den ene af parterne. Hvis den nationale ret og parterne imidlertid fik mulighed for at afgive

⁷ — Kendelse af 3.6.1969, sag 31/68, Rec. 1970, s. 403.

⁸ — Se dom af 14.12.1971, sag 43/71, Politi, Sml. 1971, s. 319, org.ref.: Rec. s. 1039, jf. navnlig forslag til afgørelse fra generaladvokat Duthéillet de Lamothe, s. 1054, og dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 10.

⁹ — Se dom af 15.6.1995, forenede sager C-422/93, C-423/93 og C-424/93, Zabala Erasan m.fl., Sml. I, s. 1567.

bemærkninger til dette spørgsmål, ville Domstolen kunne slette sagen, hvis bemærkningerne udeblev.

et behov med henblik på afgørelsen i en konkret retssag ¹⁰.

22. Domstolen kan imidlertid også støde på alvorlige problemer, hvis den beslutter sig for at besvare det forelagte spørgsmål. Hvis den retssag, som danner grundlag for forelæggelsen af spørgsmålet, eksempelvis er løst på et tidligt tidspunkt, kunne man risikere, at én eller flere af parterne endnu ikke havde afgivet indlæg i sagen, hvorefter det ville være vanskeligt for Domstolen at træffe afgørelse. Endvidere ville det, hvis der er tale om flere eller komplekse problemstillinger, med sikkerhed være helt ude af proportioner, hvis Domstolen skulle besvare spørgsmål, som ikke længere er relevante for løsningen af den oprindelige tvist.

23. En mulig løsning i sager, hvori denne problemstilling opstår, kunne være, ikke blot at spørge den nationale ret, om den ønsker at fastholde spørgsmålet, men at spørge retten og parterne, om der fortsat er belæg for at antage, at et svar på det stillede spørgsmål er nødvendigt for, at den nationale ret kan træffe afgørelse i sagen. Hvis parterne ikke fremlægger sådanne grunde, vil sagen kunne slettes på Domstolens foranledning.

24. En sådan løsning ville være forenelig med det af Domstolen udviklede princip, hvorefter begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse og dermed for Domstolens udøvelse af dømmende myndighed ikke består i, at Domstolen skal afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der foreligger

Det forelagte spørgsmål

25. I denne sag kan det forelagte spørgsmål — hvis det skulle blive nødvendigt — heldigvis besvares forholdsvis kort.

26. Den franske regering har gjort gældende, at det forelagte spørgsmål ikke kan realitetsbehandles, eftersom forelæggelseskendelsen ikke indeholder de fornødne oplysninger. Selv om det måtte antages, at kendelsen indeholder få faktiske oplysninger, er den rejste problemstilling efter min opfattelse tilstrækkelig klar til, at Domstolen kan svare på spørgsmålet.

27. Domstolen har udtalt, at aftalens artikel 39 har direkte virkning, og at personer, som er omfattet af aftalen, er berettiget til at påberåbe sig aftalen ved en national ret ¹¹.

10 — Dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 19; sagen Zabala Erasun m.fl., a.st., præmis 29.

11 — Dom af 5.4.1995, sag C 103/94, Krid, Sml. I, s. 719, præmis 24.

28. Det fremgår ikke klart af sagen, om Ourdia Djabali's mand er eller har været¹² beskæftiget i Frankrig, men denne omstændighed synes at kunne udledes af én af sagsakterne fra den nationale ret. Hvis det forudsættes, at Ourdia Djabali's mand er eller har

været beskæftiget i Frankrig, finder aftalens artikel 39, stk. 1, således klart anvendelse på Ourdia Djabali, som i sin egenskab af familiemedlem bosat hos ham vil være berettiget til de pågældende ydelser.

Forslag til afgørelse

29. Hvis det fremgår af korrespondancen med den nationale ret og parterne, i lyset af de svar, som afgives over for Domstolen, at den tvist, der danner grundlag for den præjudicielle forelæggelse, rent faktisk er blevet løst, og at der ikke er belæg for at antage, at en besvarelse af det stillede spørgsmål er nødvendig for, at den nationale ret kan træffe afgørelse, er det min opfattelse, at Domstolen enten bør erklære sig inkompetent til at træffe en præjudiciel afgørelse i sagen eller af egen drift slette sagen af sit register.

30. Hvis det derimod findes nødvendigt at afgive udtalelse i sagen, er det min opfattelse, at det spørgsmål, som er stillet af Tribunal des affaires de sécurité sociale d'Evry, bør besvares som følger:

»Artikel 39, stk. 1, i Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26. september 1978 er til hinder for, at en medlemsstat kan nægte at udbetale en ydelse svarende til ydelsen til voksne handicappede, som udbetales til egne statsborgere, til ægtefællen til en algerisk statsborger, som er eller har været beskæftiget i denne medlemsstat, og med hvem hun er bosat i medlemsstaten, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger.«

12 — Begrebet »arbejdstager« i en tilsvarende bestemmelse i Samarbejdsaftalen mellem Marokko og EØF omfatter også forhenværende arbejdstagere: dom af 31.1.1991, sag C-18/90, Kziiber, Sml. I, s. 199, præmis 27.