FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 11. juni 1987 *

Høje Domstol.

1. Forslaget til afgørelse i denne sag vedrører den første præjudicielle anmodning, som en spansk ret har indgivet til Domstolen. Parterne i hovedsagen er Fernando Roberto Giménez Zaera, på den ene side, og Instituto Nacional de la Seguridad Social samt Tesorería General de la Seguridad Social, på den anden side. Den nationale ret, Tribunal Central de Trabajo, anmoder Domstolen om en fortolkning af EØF-Traktatens artikler 2, 117 og 118 med henblik på at få afklaret, om medlemsstaterne efter disse traktatbestemmelser er afskåret fra at indføre et forbud mod at oppebære en alderspension og samtidig have beskæftigelse i den offentlige forvaltning.

Jeg skal først kort gengive sagens faktiske omstændigheder. Sagsøgeren i hovedsagen, Giménez Zaera, er tjenestemand og fik fra den 1. oktober 1983 i henhold til den almindelige sociale sikringsordning (jfr. lov af 21. april 1966 med ændringer af 30. maj 1974) udbetalt en alderspension for tidligere beskæftigelse inden for den private sektor. Ved artikel 52, stk. 1, i den spanske finanslov for 1984, som blev vedtaget den 28. december 1983, blev det imidlertid bestemt, at man ikke på en gang kan oppebære alderspension og samtidig udøve et hverv eller et embede eller udføre andet lønnet arbejde inden for den offentlige forvaltning eller i en offentligretlig institution. Herved blev tjenestemænd undergivet samme regel, som i forvejen gjaldt for arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i kraft af artikel 156, stk. 2 i ovennævnte lov om den almindelige sociale sikringsordning. I medfør af artikel 156 indstillede den kompetente spanske institution den 2. februar 1985 udbetalingen af alderspensionen til sagsøgeren.

Sagsøgeren har herefter anlagt sag ved Magistratura de Trabajo de Zaragoza med påstand om ophævelse af beslutningen. Da han imidlertid ikke har fået medhold ved denne ret, har han anket dommen til Tribunal Central de Trabajo, hvis 4. afdeling ved kendelse af 21. marts 1986 har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er det i strid med EØF-Traktatens generelle formål eller med den opgave, at fremme en hurtigere højnelse af levestandarden, at udstede nationale lovbestemmelser, der indebærer en kvantitativ eller kvalitativ forringelse af det beskyttelsesniveau, der i kraft af den offentlige sociale sikringsordning hidtil er opnået på et bestemt område?

2) Kan det antages, at sådanne nationale lovbestemmelser bidrager til at forbedre levevilkårene gennem en ligestilling på et stadigt stigende niveau, når de udgør et tilbageskridt i forhold til tidligere udbetalte ydelser, eller når de skærper betingelserne efter lovgivningen for overhovedet at oppebære sociale ydelser?

* Oversat fra italiensk.

3) Kan det anses for en fyldestgørende og hensigtsmæssig foranstaltning til harmonisering af de nationale lovgivninger at indføre eller opretholde sådanne lovbestemmelser?

4) Kan det anses for en harmoniseringsforanstaltning, såfremt en national socialpolitisk lovbestemmelse tages ud af sin systematiske sammenhæng og indsættes i en medlemsstats finanslov, således at den indgår som led i en økonomisk politik, der har til formål at nedsætte de offentlige udgifter, hvilket medfører, at det bliver vanskeligere at erhverve sociale ydelser eller at der sker en forringelse af disses kvantitative eller kvalitative værdi?

5) Kan der med hjemmel i det ubestemte *solidaritets*begreb foretages indgreb, der ændrer eller ophæver de sociale funktioner, som efter Fællesskabets retsorden er tillagt de generelle principper om en hurtigere højnelse af levestandarden, en forbedring af levevilkårene gennem en udjævning på et stadigt stigende niveau samt om de offentlige myndigheders harmoniseringsforanstaltninger, når henses til de formål, som tilstræbes med disse generelle principper?«

Under sagen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, den spanske og britiske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

2. Den spanske regering har principalt ytret tvivl om, hvorvidt Domstolen er kompetent til at træffe afgørelse om de spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, og i overensstemmelse hermed foreslået Domstolen ikke at besvare spørgsmålene. Ifølge regeringens befuldmægtigede er den fortolkning, den nationale ret anmoder om, uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, da den forvaltningsakt, hvis gyldighed den nationale ret skal tage stilling til, er udstedt før Kongeriget Spanien tiltrådte Fællesskabet. Det anføres altså, at fællesskabsretten ikke i tidsmæssig henseende kan bringes i anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

Denne opfattelse må klart afvises, da det efter Domstolens faste praksis tilkommer den nationale ret selv at vurdere, om det efter sagens omstændigheder er nødvendigt at få afgjort et præjudicielt spørgsmål, for at retten kan træffe afgørelsen i hovedsagen (jfr. senest dom af 12. juni 1986 i de forenede sager 98, 162 og 258/85, Bertini, Bisignani m. fl., Sml. s. 1885, 1893, jfr. dommens præmis 8). Det tilkommer således udelukkende den nationale ret at bedømme, om den har behov for Domstolens medvirken for at kunne afgøre en tvist, der bl. a. vedrører anvendeligheden af en lov, som blev vedtaget på et tidspunkt, der ligger forud for landets tiltrædelse af Fællesskabet, men som stadig har retsvirkning. Domstolen har i øvrigt adskillige gange besvaret præjudicielle spørgsmål fra nationale retter, som under tilsvarende omstændigheder har anmodet om en fortolkning af Traktaten eller bestemmelser i den afledede fællesskabsret (der kan herom bl. a. henvises til dom af 4. februar 1965, 20/64, Albatros, Sml. 1965-68, s. 3; dom af 22. marts 1972, 80/71, Merluzzi, Sml. 1972, s. 65; dom af 30. september 1975, 32/75, Cristini, Sml. s. 1085; dom af 14. december 1979, 34/79, anklagemyndigheden mod Darby, Sml. s. 3795; dom af 12. februar 1981, 130/80, Kelderman, Sml. s. 527; dom af 14. juli 1981, 155/80, Oebel, Sml. s. 1993; dom af 31. marts 1982, 75/81, Blesgen, Sml. s. 1211).

3. Forelæggelsen må altså tages under realitetspåkendelse. Jeg er dog enig med Kommissionen i, at den forelæggende rets spørgsmål dels er ufuldstændige (de EF-forskrifter, som ønskes fortolket, er ikke udtrykkeligt angivet), dels overvældende. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at omformulere dem til ét enkelt spørgsmål, hvilket i øvrigt har fornødent grundlag i forelæggelseskendelsens egne grunde. Spørgsmålet kan formuleres således: »Er Traktatens artikler 2, 117 og 118 til hinder for, at lovgiver i en medlemsstat forbyder sammenlægning af sociale sikringsydelser med andre indtægter, navnlig sammenlægning af en alderspension med løn fra beskæftigelse i den offentlige forvaltning, således at arbejdstagerens sociale sikring forringes?«

Som det ses, er der ikke med denne formulering taget hensyn til det fjerde spørgsmål, som den nationale ret har forelagt Domstolen, nemlig om en bestemmelse, der er indføjet i finansloven, men som vedrører socialpolitikken, er forenelig med fællesskabsretten. Det er imidlertid velbegrundet, at der ikke er taget hensyn til dette spørgsmål, idet fællesskabsretten ikke, som anført af Kommissionen, på sit nuværende udviklingstrin griber ind i »den organisatoriske struktur for medlemsstaternes retsordener«. Navnlig indeholder den ingen forudsætninger om, at den nationale lovgiver skal følge landets egne lovtraditioner.

4. I forelæggelseskendelsen foreslår Tribunal Central de Trabajo Domstolen at fortolke Traktatens artikler 2, 117 og 118 på den måde, at medlemsstaterne ikke må forringe arbejdstagernes sociale beskyttelsesniveau. Det anføres, dels at disse bestemmelser udgør en garanti for gennemførelsen af visse formål, såsom en hurtigere højnelse af levestandarden og en forbedring af levevilkårene ved en udjævning på et stadigt stigende niveau, dels at disse formål udgør en del af Fællesskabets grundlæggende og ufravigelige retsprincipper. Ved underskrivelsen af Traktaten har medlemsstaterne forpligtet sig til hverken at ophæve de rettigheder, som i kraft af de sociale sikringsordninger, bestod på et givet tidspunkt, eller at forringe den hidtil opnåede kvantitative eller kvalitative levestandard. Ifølge den forelæggende ret: a) må medlemsstaterne således i særdeleshed ikke vedtage lovforskrifter, som forringer de sociale ydelsers beskyttelsesniveau på det tidspunkt, hvor Traktaten trådte i kraft i den pågældende stat, b) skal medlemsstaterne højne arbejdstagernes levestandard, navnlig ved en harmonisering opefter af de sociale ydelsers størrelse.

Denne opfattelse, som ligeledes gøres gældende af sagsøgeren, har imidlertid ikke støtte i de nævnte traktatbestemmelser, således som det er anført i indlæggene fra Kommissionen samt den spanske og britiske regering. Tværtimod viser en systematisk fortolkning af disse bestemmelser, sammenholdt med den afledede fællesskabsret, at opfattelsen uden videre kan forkastes.

Men lad os gå frem i den rette orden og først gennemgå Traktatens artikler 2, 117 og 118. Artikel 2 bestemmer som følger: »Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og gennem gradvis tilnærmelse af Medlemsstaternes økonomiske politik at fremme... en hurtigere højnelse af levestandarden«. Denne del af artikel 2 udgør en gentagelse af den forpligtelse, der er kommet til udtryk i Traktatens præambel (jfr. præamblens 3. afsnit), hvorefter medlemsstaterne »sætter det som et væsentligt mål for deres bestræbelser stadig

at forbedre deres folks levevilkår og beskæftigelsesforhold«). Artikel 2 forstærker endvidere denne forpligtelse, dels ved at ophøje »bestræbelser« til rang af »opgave«, dels ved at præcisere de midler, ved hjælp af hvilke opgaven skal fuldføres. Ikke desto mindre har disse mål og midler ingen konkret juridisk karakter eller kan i hvert fald ikke antages at være retligt bindende. Som det er blevet udtrykt med en ret træffende formulering, indeholder bestemmelsen »expressions of intent, purpose, and motive, rather than rules that are of direct operative effect«. (Herzog: *The Law of the European Economic Community. A Commentary*, New York 1976, I, s. 46 i den reviderede udgave fra 1984).

Artikel 2 pålægger altså ikke medlemsstaterne nogen direkte forpligtelse og medfører dermed heller ingen rettigheder, som private kan påberåbe sig. Der er i den forbindelse grund til at påpege, at virkeliggørelsen af artikel 2's formål snarere bør karakteriseres som en proces, hvorunder økonomien, videnskaben og teknologien spiller en betydelig større rolle end de foranstaltninger, der træffes af offentlige myndigheder. Det har en juridisk forfatter udtrykt på den måde, at gennemførelsen af det fælles marked »må antages at ville indebære en ekspansion og rationalisering af produktionen, som vil give forbrugerne stadigt flere og billigere varer. Desuden vil den bedre fordeling og udnyttelse af arbejdsstyrken medføre en større gennemsnitsindtægt. Dette vil igen bevirke en hurtigere højnelse af levestandarden« (»recherà con sé l'espansione e la razionalizzazione della produzione, ponendo a disposizione dei consumatori beni in sempre maggiore abbondanza ed a minor prezzo. Di più, la migliore distribuzione ed utilizzazione delle forze di lavoro recherà con sé una migliore retribuzione media. La conseguenza consisterà precisamente in un acceleramento nel progresso del tenore di vita« (Monaco: »Commento all'articolo 2« i *Commentario CEE*, Milano 1965, I, s. 38).

Jeg skal herefter gå over til at behandle artikel 117, som er den første bestemmelse i kapitel 1 inden for Traktatens tredje del, afsnit III. Artikel 117, stk. 1, lyder således: »Medlemsstaterne er enige om, at det er nødvendigt at fremme en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau«. Ifølge stk. 2 er medlemsstaterne »af den opfattelse, at en sådan udvikling vil blive en følge såvel af Fællesmarkedets virksomhed... som af de i denne Traktat foreskrevne fremgangsmåder og af den indbyrdes tilnærmelse af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser«.

Artikel 117, stk. 1, stadfæster altså det princip, der er fastsat i Traktatens præambel og i artikel 2. Desuden udgør bestemmelsen en ordret gentagelse af EKSF-Traktaten [artikel 3, litra e)], og gør det dermed yderligere klart, at gennemførelsen af princippet om forbedring af leve- og arbejdsvilkårene ikke kan holdes adskilt fra forskriften om, at der skal ske en »udjævning... på et stadigt stigende niveau«. På trods af disse dobbelte formål har bestemmelsen imidlertid udelukkende karakter af en programerklæring, således som det er fastslået af Domstolen i flere afgørelser (jfr. dommene af 15. juni 1978 i sag 149/77, Defrenne, Sml. s. 1365, præmis 19 og 31, og af 13. maj 1986 i sag 170/84, Bilka, Sml. s. 1607, 1620).

Dette bekræftes i øvrigt dels af de ord, der indleder bestemmelsen (»Medlemsstaterne er enige om, ...«) dels af, at bestemmelsens formål, som det fremgår af stk. 2, skal opfyldes på den ene side gennem anvendelsen af Traktatens øvrige bestemmelser, på den anden side gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes retsforskrifter. Men

hertil kommer yderligere, at anvendelsen af denne sidste metode forudsætter vedtagelse af retsakter, som henhører under Rådets kompetence. De foranstaltninger, Rådet kan træffe på det sociale område (jfr. artikel 51), er dog begrænset til en koordinering af de enkelte ordninger, da ingen af Traktatens bestemmelser giver Fællesskabet beføjelse til at fastlægge ordningernes anvendelsesområde eller ydelsernes niveau.

Tilbage bliver artikel 118, hvis omfattende ordlyd jeg ikke behøver gengive her, da sagerne om medlemsstaternes indvandrerpolitik drejede sig om denne bestemmelse (sagerne 281, 283-285 og 287/85), og bestemmelsen derfor er velkendt for Domstolen. Vedrørende bestemmelsens rækkevidde skal jeg således tillade mig at henvise til mit forslag til afgørelse af 31. marts 1987 (Sml. s. 3219) og her nøjes med at gentage, at bestemmelsen ganske vist pålægger medlemsstaterne en vis forpligtelse, som dog blot går ud på, at de ikke må unddrage sig Kommissionens foranstaltninger til fremme af det indbyrdes samarbejde, og dermed så meget mindre må modarbejde Kommissionens foranstaltninger. Forpligtelsen skal altså ses i sammenhæng med det samarbejde, der ved artikel 118 er indstiftet mellem medlemsstaterne og Fællesskabernes udøvende myndighed. Hermed er der i hvert fald tilstrækkeligt grundlag til at fastslå, at private ikke kan påberåbe sig nogen rettigheder med støtte i nævnte traktatbestemmelse.

5. Traktatens artikler 2, 117 og 118 indeholder således langt fra nogen hjemmel til de forbud eller forpligtelser, som Tribunal Central de Trabajo antager at kunne udlede af bestemmelserne. Hertil kommer yderligere mindst fire retsforskrifter i den aflede fællesskabsret, som ifølge Kommissionen og den spanske regering støtter dette resultat.

Artikel 12, stk. 2 og 3, i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på vandrende arbejdstagere (EFT 1971 II, s. 366), bestemmer således, at visse nationale retsforskrifter, i medfør af hvilke en ydelse nedsættes, stilles i bero eller bortfalder, også finder anvendelse dels i det tilfælde, hvor modtageren af ydelsen samtidig får udbetalt andre sociale ydelser eller oppebærer andre indtægter, dels i det tilfælde, hvor modtageren får udbetalt ydelser som følge af invaliditet eller alderdom og samtidig oppebærer indtægter fra en erhvervsmæssig beskæftigelse. Når EF-lovgiver således anerkender, at der lovligt kan udstedes forbud for vandrende arbejdstagere mod at sammenlægge ydelser, må det, i betragtning af, at vandrende arbejdstagere nyder en særlig beskyttelse på dette område, være klart, at et tilsvarende forbud for arbejdstagere, som er bosat i det land, hvor de er statsborgere, ikke kan være i strid med fællesskabsretten.

Endvidere kan nævnes artikel 3 i Rådets direktiv af 17. februar 1975, direktiv 75/129, om kollektive afskedigelser (EFT L 48, s. 29) og artikel 7 i Rådets direktiv af 14. februar 1977, direktiv 77/187, om arbejdstagernes rettigheder ved overførsel af virksomheder (EFT L 61, s. 26), som giver medlemsstaterne mulighed for at anvende bestemmelser, der er mere fordelagtige for arbejdstagerne end efter direktiverne. Det betyder, at hvis den ordning, der gjaldt forud for direktiverne, var gunstigere, kunne den stat, der ikke ønskede at udnytte sin adgang til at anvende en mere fordelagtig ordning, lovligt forringe det beskyttelsesniveau, der på et givet tidspunkt var tilsikret arbejdstagerne.

Af det anførte kan altså konkluderes, at fælleskabsretten hverken forpligter medlemssta-

terne til at holde de sociale sikringsydelser på fuldstændigt samme niveau som ved Traktatens ikrafttrædelse eller til at sikre en hurtigere højnelse af arbejdstagernes levestandard ved en samordning af ydelserne på et stadigt stigende niveau.

6. På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg derfor foreslå Domstolen at give følgende besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, som Tribunal Central de Trabajo ved kendelse af 21. marts 1986 har forelagt Domstolen i den sag, der verserer ved nævnte ret mellem Fernando Roberto Giménez Zaera, på den ene side, og Instituto Nacional de la Seguridad Social samt Tesorería General de la Seguridad Social, på den anden side:

»EØF-Traktatens artikler 2, 117 og 118 er ikke til hinder for, at lovgiver i en medlemsstat forbyder sammenlægning af sociale sikringsydelser med andre indtægter, navnlig sammenlægning af en alderspension med løn fra beskæftigelse i den offentlige forvaltning, således at arbejdstagerens sociale sikring forringes.«