DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
29. september 1987 *

I sag 126/86

angående en anmodning, som Tribunal Central de Trabajo, vjerde afdeling, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Fernando Roberto Giménez Zaera

mod

Instituto Nacional de la Seguridad Social og Tesorería general de la Seguridad Social,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 2, 117 og 118 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden C. Kakouris, dommerne T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Fernando Giménez Zaera, ved advokat Fernando Roberto Giménez Condón, Zaragoza, under skriftvekslingen,

— Det Forenede Kongerige ved regeringens befuldmægtigede H. R. L. Purse under skriftvekslingen,

* Processprog: Spansk.

— Kongeriget Spanien ved regeringens befuldmægtigede Fernando Mansito Caballero, under skriftvekslingen, og ved regeringens befuldmægtigede Javier Conde de Saro og Ramiro Sánchez de Lerín, Abogado del Estado, under den mundtlige forhandling,

— Kommissionen ved de befuldmægtigede Enrico Traversa og Fernando López de Rego, under skriftvekslingen, og ved den befuldmægtigede Gregorio Garzon under den mundtlige forhandling,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 17. marts 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juni 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 21. marts 1986, indgået til Domstolen den 26. maj s.å., har Tribunal Central de Trabajo i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Traktatens artikler 2, 117 og 118.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem Fernando Roberto Giménez Zaera og to spanske socialinstitutioner, Instituto Nacional de la Seguridad Social og Tesorería General de la Seguridad Social. Tvisten vedrører en beslutning om at indstille udbetalingen af den alderspension i henhold til den almindelige sociale sikringsordning, som sagsøgeren, der er tjenestemand, oppebar som følge af sin tidligere beskæftigelse inden for den private sektor.

3 Beslutningen er truffet i henhold til artikel 52, stk. 1, i den spanske lov af 28. december 1983 om godkendelse af statsbudgettet for 1984, hvorefter der ikke samtidig kan oppebæres alderspension efter den almindelige sociale sikringsordning og udøves et erhverv, et embede eller andet lønnet arbejde inden for den offentlig forvaltning.

4 De sagsøgte er blevet frifundet ved Magistratura de Trabajo de Zaragoza. Sagsøgeren har herefter anket dommen til Tribunal Central de Trabajo, som har fundet, at en fortolkning af EØF-Traktatens artikler 2, 117 og 118 var nødvendig for at afgøre tvisten, og besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle 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?

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?«

5 Vedrørende tvistens forhistorie, forelæggelseskendelsens grunde, de skriftlige indlæg ved Domstolen og retsforhandlingernes forløb henvises til retsmøderapporten.

6 Den spanske regering har foreslået Domstolen at undlade at tage stilling til de forelagte spørgsmål under hensyn til, at de ikke har relevans for tvistens afgørelse. Den har i den forbindelse henvist til, dels at de faktiske omstændigheder fandt sted, før Traktaten trådte i kraft i Spanien — og at Traktaten ikke kan have tilbagevirkende gyldighed — dels at den lovregel, den nationale ret har draget i tvivl, også er udstedt, før Spanien tiltrådte Fællesskabet, hvorfor den ikke kan vurderes ud fra den standstillforpligtelse, sagsøgeren hævder kan udledes af fællesskabsretten.

7 Vedrørende det anførte bemærkes, at det er ufornødent at tage stilling til problemet om EF-forskrifternes tidsmæssige gyldighed, som ikke er blevet rejst fra Tribunal Central de Trabajo, men tilstrækkeligt at henvise til Domstolens faste praksis, hvorefter det i henhold til ordningen i Traktatens artikel 177 er den nationale ret selv, der må vurdere, om det efter sagens omstændigheder er nødvendigt at forelægge et præjudicielt spørgsmål, for at retten kan træffe afgørelse i hovedsagen.

8 Vedrørende det fjerde spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, og som drejer sig om, hvorvidt en bestemt lovgivningsteknik er forenelig med kravene til harmoniseringen på EF-plan, bemærkes, at den ved Traktaten foreskrevne harmonisering af de nationale lovgivninger ikke vedkommer medlemsstaternes lovgivningsteknik. Det er derfor ufornødent at bedømme den i forelæggelseskendelsen omhandlede lovgivningsteknik i forhold til EF-rettens krav.

9 Med de øvrige spørgsmål, den nationale ret har forelagt, ønskes i det væsentlige oplyst, om Traktatens artikler 2, 117 og 118 er til hinder for, at der i national lovgivning indføres et forbud mod sammenlægning af en alderspension og en tjenestemands løn, som medfører en indtægtsnedgang for de berørte.

10 Traktatens artikel 2 beskriver Fællesskabets opgaver. Formålene i denne bestemmelse er knyttet til selve Fællesskabets eksistens og funktion, og gennemførelsen af formålene skal ske gennem oprettelse af et fælles marked og en gradvis tilnærmelse

af medlemsstaternes økonomiske politik. Også virkeliggørelsen af de to sidstnævnte formål udgør en del af Traktatens væsentligste grundlag.

11 Særlig hvad angår formålet om en hurtigere højnelse af levestandarden må det konstateres, at dette formål har været en af inspirationskilderne til oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, men at det på grund af sin generelle udformning og sin systematiske sammenhæng med oprettelsen af det fælles marked og den gradvise tilnærmelse af den økonomiske politik hverken kan skabe retlige forpligtelser for medlemsstaterne eller rettigheder for private.

12 Traktatens artikler 117 og 118 er indeholdt i kapitel 1 vedrørende »de sociale bestemmelser«, som henhører under afsnit III om Fællesskabets socialpolitik.

13 Ved artikel 117, stk. 1, har medlemsstaterne erklæret sig enige i nødvendigheden af at fremme en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår for herigennem at muliggøre en udjævning af vilkårene på et stadigt stigende niveau. Som det fremgår af stk. 2 antages der at ville finde en sådan udvikling sted, dels i kraft af Fællesskabets virksomhed, som vil fremme en harmonisering af de sociale ordninger, dels i kraft af de i Traktaten foreskrevne fremgangsmåder og den indbyrdes tilnærmelse af de nationale retsforskrifter. Domstolen har flere gange fastslået (navnlig i dommene af 15. juni 1978 i sag 149/77, Defrenne, Sml. s. 1365, og af 13. maj 1986 i sag 170/84, Bilka, Sml. s. 1607, 1620), at denne bestemmelse i det væsentlige har karakter af en programerklæring.

14 Selv om de sociale formål i artikel 117 har karakter af en programerklæring, er de dog ikke uden enhver retsvirkning. De udgør nemlig et væsentligt grundlag, navnlig for fortolkningen af andre bestemmelser i Traktaten og den afledte fællesskabsret inden for det sociale område. Gennemførelsen af formålene skal imidlertid ske som led i den sociale politik, det påhviler de kompetente myndigheder nærmere at fastlægge.

15 I henhold til Traktatens artikel 118, stk. 1, har Kommissionen »til opgave at fremme et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne på det sociale område«.

Ifølge stk. 2 skal Kommissionen med henblik herpå i nær kontakt med medlemsstaterne foretage undersøgelser, afgive udtalelser og tilrettelægge samråd.

16 Som fastslået af Domstolen for nylig i dommen af 9. juli 1987 i sagerne 281, 283-285 og 287/85, Tyskland m. fl. mod Kommissionen (Sml. s. 3203), gælder artikel 118 under respekt af medlemsstaternes kompetence på det sociale område, forudsat dette område ikke er reguleret af andre traktatbestemmelser, såsom bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, den fælles landbrugspolitik eller den fælles transportpolitik. Det præciseres dog tillige i bestemmelsen, at kompetencen skal udøves inden for rammerne af et samarbejde mellem medlemsstaterne, som Kommissionen skal sørge for at få i stand.

17 Domstolen kan således hverken efterprøve, om de generelle retningslinier for den enkelte medlemsstats socialpolitik eller om særlige foranstaltninger af den i forelæggelseskendelsen omhandlede art, er forenelige med de sociale formål, som er angivet i Traktatens artikel 117.

18 Den nationale rets spørgsmål må herefter besvares med, at hverken EØF-Traktatens artikel 2 eller artiklerne 117 og 118 er til hinder for, at der i national lovgivning indføres et forbud mod sammenlægning af alderspension og tjenestemandsløn, som medfører en indtægtsnedgang for de berørte.

Sagens omkostninger

19 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Det Forenede Kongeriges regering og Kongeriget Spaniens regering, som har afgivet indlæg ved Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Central de Trabajo ved kendelse af 21. marts 1986, for ret:

Hverken EØF-Traktatens artikel 2 eller artiklerne 117 og 118 er til hinder for, at der i national lovgivning indføres et forbud mod sammenlægning af alderspension og tjenestemandsløn, som medfører en indtægtsnedgang for de berørte.

Kakouris Koopmans

Due Bahlmann Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmìde i Luxembourg den 29. september 1987.

P. Heim
Justitssekretær

C. Kakouris
Formand for Sjette Afdeling