sidstnævnte formål udgør en del af Traktatens væsentligste grundlag.

Formålet om en hurtigere højnelse af levestandarden har været en af inspirationskilderne til oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, men kan 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 skabe retlige forpligtelser for medlemsstaterne eller rettigheder for private.

2. 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 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.

Traktatens artikel 118 gælder under respekt af medlemsstaternes kompetence på det sociale område. Kompetencen skal imidlertid, som det tillige præciseres i artikel 118, udøves inden for rammerne af et samarbejde mellem medlemsstaterne, som Kommissionen skal sørge for at få i stand.

Domstolen kan hverken efterprøve, om de generelle retningslinjer for den enkelte medlemsstats socialpolitik eller om de særlige foranstaltninger, der udstedes i denne forbindelse, er forenelige med de sociale formål, som er angivet i Traktatens artikel 117.

RETSMØDERAPPORT
i sag 126/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Sagens faktiske omstændigheder kan på grundlag af forelæggelseskendelsen fra Tribunal Central de Trabajo og de akter, der er vedlagt kendelsen, sammenfattes således.

Sagsøgeren i hovedsagen, tjenestemanden Fernando Roberto Giménez Zaera, fik i henhold til den almindelige sociale sikringsordning fra oktober 1983 udbetalt en alderspension for tidligere beskæftigelse inden for den private sektor.

Ved lov af 28. december 1983 om godkendelse af statsbudgettet for 1984 (herefter benævnt »finansloven«) blev der imidlertid indført en bestemmelse, hvorefter der ikke samtidig kan oppebæres alderspension efter den almindelige sociale sikringsordning og udøves et hverv, et embede eller andet lønnet arbejde inden for den offentlige forvaltning. Herom bestemmer lovens artikel 52, stk. 1:

»Det er uforeneligt med udøvelsen af et hverv, et embede eller andet lønnet arbejde i

* Processprog: Spansk.

den offentlige forvaltning eller i en offentligretlig institution at oppebære alderspension i henhold til en af ordningerne for den sociale sikring. Alderspensionen udbetales dog på ny, når de nævnte former for beskæftigelse ophører.«

I medfør af denne bestemmelse indstillede Instituto Nacional de la Seguridad Social udbetalingen af alderspensionen til Giménez Zaera.

Sagsøgeren anlagde derpå sag ved Magistratura de Trabajo de Zaragoza med påstand om ophævelse af beslutningen, og gjorde i det væsentlige gældende, at artikel 52 i finansloven af 28. december 1983 var i strid med forfatningen. Sagsøgte blev imidlertid frifundet ved dom af 6. september 1985.

Sagsøgeren har herefter anket denne dom til Tribunal Central de Trabajo og påberåbt sig samme søgsmålsgrunde som ved Magistratura de Trabajo.

Tribunal Central de Trabajo, 4. afdeling, har under sagen, ved kendelse af 21. marts 1986, besluttet at forelægge Domstolen nedenstående spørgsmål, dels ud fra den opfattelse, at en fortolkning af EØF-Traktatens artikler 2, 117, 118 var nødvendig for at afgøre tvisten, dels da retten ifølge Traktatens artikel 177, stk. 3, var pligtig at indbringe sagen for Domstolen. Spørgsmålene lyder:

»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?«

Kendelsen fra Tribunal Central de Trabajo, vjerde afdeling, er registreret på Domstolens Justitskontor den 26. maj 1986.

I henhold til artikel 20 i Protokollen vedrørende Statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg:

— den 15. september 1986 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Enrico Traversa og Fernando López de Rego, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede;

— den 19. september 1986 af Det Forenede Kongerige ved Treasury Solicitor H. R. L. Purse, som befuldmægtiget;

— den 24. september 1986 af sagsøgeren i hovedsagen, Fernando Roberto Giménez Zaera, ved advokat Fernando Roberto Giménez Condón, Zaragoza;

— den 25. september 1986 af Kongeriget Spanien ved Fernando Mansito Caballero, generaldirektør for fællesskabsretlige anliggender, som befuldmægtiget, bistået af Ramiro Sánchez de Lerín García-Ovies, statens juridiske konsulent i sager ved EF-Domstolen, Blas Oliet Pala, ledende konsulent for den juridiske afdeling ved Instituto Nacional de la Seguridad Social samt Miguel Fuertes Suárez, teknisk konsulent i generaldirektoratet for fællesskabsretlige anliggender.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Endvidere har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 2, besluttet at henvise sagen til Sjette Afdeling.

II — Den nationale domstols vurdering af sagen

Forelæggelseskendelsen indeholder en omfattende begrundelse for den nationale rets opfattelse af de retsforskrifter, retten anmoder om en fortolkning af til brug for hovedsagen.

I kendelsen anfører Tribunal Central de Trabajo således, at der i kraft af forbudet i finanslovens artikel 52 mod sammenlægning af indtægter fra en beskæftigelse i den offentlige forvaltning og en alderspension efter den almindelige sociale sikringsordning er indført en begrænsning, som ikke fandtes i den tidligere lovgivning. Denne begrænsning er dels uforenelig med formålet i EØF-Traktatens artikel 2 om højnelsen af levestandarden, dels med det princip om forbedring af arbejdstagernes levevilkår, som ved Traktatens artikler 117 og 118 er udstrakt til det sociale område.

Den nationale ret anfører videre, at forbudet for medlemsstaterne mod at forringe arbejdstagernes sociale beskyttelsesniveau fremgår af selve artikel 117, stk. 1's ordlyd. Medlemsstaterne har nemlig ved underskrivelsen af Traktaten forpligtet sig til at forbedre arbejdstagernes levevilkår, hvilket udgør en af de bindende målsætninger for den sociale udvikling inden for EF, hvorfor den kvalitative eller kvantitative forbedring af de rettigheder, som en offentlig social sikringsordning på et givet tidspunkt sikrer de ydelsesberettigede, må anses for uigenkaldelige.

Ifølge den nationale ret skal udjævningen af leve- og arbejdsvilkårene efter artikel 117 foregå på et »stadigt stigende niveau« og må

ikke medføre en forringelse af beskyttelsesniveauet. Harmoniseringen af de sociale sikringsordninger og tilnærmelsen af medlemsstaternes lovgivninger må således anses for en proces, der skal føre til en forbedring og ikke til en forringelse af vilkårene. Følgelig gælder der et forbud mod at udstede nationale foranstaltninger, som indebærer et tilbageskridt, da dette er uforeneligt med en harmoniseringsproces på et stadigt stigende niveau.

Efter den nationale rets opfattelse kan svaret på de forelagte spørgsmål udledes af visse grundsætninger, som udgør en del af Fællesskabets grundlæggende og ufravigelige retsprincipper. Til disse retsprincipper hører bl. a. forpligtelsen til at sikre arbejdstagerne, at leveniveauet opretholdes før og efter pensionsalderen, princippet om, at der består en uadskillelig vekselvirkning med de opnåede økonomiske og sociale fremskridt, samt princippet om, at alle former for økonomisk-politiske foranstaltninger, der ikke samtidig tilgodeser et socialpolitisk formål, er uberettigede.

For så vidt angår det femte spørgsmål, anfører den nationale ret, at det solidaritetsprincip, hvortil de nationale retsforskrifter henviser som begrundelse for det, den nationale ret betegner som »en fordeling af sociale goder, der har karakter af et tilbageskridt« må vige for det forbud mod social tilbagegang, som kan udledes af Traktatens principper.

III — Skriftsveksling

1. *Kommissionen* har foreslået, at det første, andet, tredje og femte spørgsmål sammenfaldes til ét spørgsmål med følgende ordlyd: »Er EØF-Traktatens artikler 2, 117 og 118 til hinder for et nationalt forbud mod sammenlægning af en alderspension og en tjenestemandsløn?«

Kommissionen foreslår endvidere, at dette spørgsmål besvares benægtende og fremfører til støtte herfor følgende argumenter:

a) Analog anvendelse af Traktatens artikel 222

Ud fra en analog anvendelse af Traktatens bestemmelser om medlemsstaternes ejendomsretlige ordninger kan spørgsmålet fra den nationale ret efter Kommissionens opfattelse besvares med, at EØF-Traktaten ikke er til hinder for en national ordning, der forbyder sammenlægning af indtægtskilder.

b) Artikel 12, stk. 2 og 3, i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, anerkender udtrykkeligt, at det er lovligt at anvende nationale retsforskrifter om nedsættelse, suspension eller bortfald af en ydelse i det tilfælde, hvor modtageren samtidig får udbetalt andre sociale ydelser eller oppebærer andre indtægter.

Fællesskabslovgiver har udtrykkeligt fastsat regler for at undgå sammenlægning af vandrende arbejdstageres indtægter. Da det endvidere må antages, at vandrende arbejdstagere normalt nyder en særlig beskyttelse på dette område, må et tilsvarende nationalt forbud for ikke-vandrende tjenestemænd eller arbejdstagere så meget mindre være i strid med fællesskabsretten.

c) Traktatens artikler 2 og 117 har i det væsentlige karakter af programerklæringer

Det fremgår af disse bestemmelsers ordlyd, at de ganske vist har karakter af positiv ret, men at de udelukkende, i lighed med bestemmelserne i Traktatens præambel, angiver et formål eller et program, til støtte for hvilket Kommissionen henviser til Domstolens praksis, navnlig i dommen af 15. juni 1978 i sag 149/77, Defrenne (Sml. s. 1365, præmisserne 19 og 31).

d) Vedrørende artikel 118, anfører Kommissionen, dels at stk. 1 har karakter af en programerklæring, dels at stk. 2 og stk. 3 alene skaber forpligtelser for Kommissionen, og at disse bestemmelser desuden ikke har nogen direkte forbindelse med problemet i sagen.

Hvad angår det fjerde spørgsmål, hvormed den nationale domstol ønsker oplyst, om den metode som den spanske lovgiver har anvendt ved udstedelsen af forbudet i finansloven mod sammenlægning af visse indtægtskilder, er i strid med fællesskabsretten, gør Kommissionen gældende, at fællesskabsretten ikke griber ind i den organisatoriske struktur for medlemsstaternes retsordener, og at hverken Traktatens artikler 2, 117 eller 118 giver grundlag for den antagelse, at visse nationale retsområder skal reguleres af den ene eller den anden form for interne retsforskrifter.

2. Indlægget fra Det *Forenede Kongerige* kan sammenfattes således.

EØF-Traktatens artikler 2, 117 og 118 forbyder hverken medlemsstaterne at nedsætte de sociale sikringsydelser, der blev udbetalt i den pågældende medlemsstat på tidspunktet for Traktatens ikrafttrædelse, eller pålægger medlemsstaterne nogen forpligtelse til ved udstedelsen af nationale retsforskrifter at fremme arbejdstagernes levestandard. Den forpligter dem heller ikke til, ved udstedelsen af interne forskrifter, at »harmonisere« de sociale sikringsydelser på et stadigt stigende niveau. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse har medlemsstaterne ikke efter EØF-Traktaten nogen som helst forpligtelse af den art, der er angivet i spørgsmålet fra den nationale ret.

Den forbedring og harmonisering, medlemsstaterne tilstræber, har i givet fald ikke grundlag i en ved artikel 117 pålagt forpligtelse, men sker i henhold til andre traktatregler og ved tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger gennem Rådets vedtagelse af de fornødne retsakter.

Rådets forpligtelse efter artikel 51, som vedrører de foranstaltninger, der skal vedtages på det sociale sikringsområde for at sikre arbejdskraftens fri bevægelighed, er begrænset til en samordning af medlemsstaternes sociale sikringsordninger. Der findes ingen bestemmelse i Traktaten, der giver Fællesskabet beføjelse til at fastlægge udstrækningen af medlemsstaternes sikringsordninger eller bestemme på hvilket niveau, tildelingen eller opretholdelsen af de sociale ydelser skal foregå.

Vedrørende Traktatens artikel 118 anfører Det Forenede Kongerige, at denne bestemmelse alene pålægger Kommissionen og ikke medlemsstaterne nogen forpligtelser.

Sammenfattende anfører Det Forenede Kongerige, at de forelagte spørgsmål er uheldigt formuleret og bør besvares på følgende måde:

»1) Traktatens artikler 2, 117 og 118 pålægger ikke medlemsstaterne nogen forpligtelse til, som generelt formål eller opgave, at fremme en hurtigere højnelse af levestandarden, forstået på den måde, at den forhindrer dem i at udstede nationale lovbestemmelser, som indebærer en kvantitativ og kvalitativ forringelse af det beskyttelsesniveau, der i henhold til den offentlige sociale sikringsordning indtil da er opnået på et bestemt område.

2) Traktatens artikler 2, 117 og 118 pålægger ikke medlemsstaterne nogen forpligtelse til, som generelt formål, at forbedre levevilkårene gennem en udligning på et stadigt stigende niveau, hvorfor problemet om medlemsstaternes evt. medvirken til fremme af dette formål ikke opstår.

3), 4) og 5) Svarene på spørgsmål 1 og 2 overflødiggør besvarelsen af de øvrige spørgsmål.«

3. *Sagsøgeren i hovedsagen* har gjort gældende, at på grund af fællesskabsrettens forrang for intern spansk ret er nationale retsforskrifter, udstedt forud for Spaniens tiltrædelse, som er uforenelige med EF's retsforskrifter, ugyldige. Følgelig er det nødvendigt at få fastslået, om artikel 52, stk. 1, i finansloven af 27. december 1983 er uforenelig med EØF-Traktatens artikler 2, 117 og 118. Dette gør det nødvendigt at anmode EF-Domstolen om en fortolkning af en række ubestemte retlige begreber, såsom »hurtigere højnelse« af levestandarden og tilnærmelsen af de sociale sikringsordninger på et stadigt stigende niveau.

Selv om der med den omtvistede bestemmelse i finansloven udtrykkeligt tilstræbes lighed, medfører bestemmelsen en forringelse af de i medfør af tidligere lovbestemmelser erhvervede rettigheder, hvilket gør bestemmelsen uforenelig med traktatbestemmelsernes formål.

4. *Kongeriget Spanien* har for det første anført, at EØF-Traktatens artikler 2, 117 og 118 klart har karakter af programerklæringer og ikke har direkte virkning, hvorfor de ikke kan anvendes på retsforholdet mellem private og stater. Regeringen henviser i den forbindelse til ovennævnte dom i Defrennesagen.

For det andet har regeringen anført, at det påberåbte princip om, at der ikke må ske tilbageskridt, rejser visse problemer, og at det under en konkret tvist er vanskeligt at afgøre, om en foranstaltning udgør et tilbageskridt, når dens virkning kun kan bedømmes ud fra en helhedsvurdering af socialpolitikken. Ud fra tilsvarende overvejelser har Domstolen fastslået i sin dom af 10. maj 1960 (de forenede sager 3-18, 25 og 26/58, Barbara Erzbergbau m. fl., Sml. 1954-64, s. 179), at den omstændighed alene, at en beslutning på nationalt plan kunne medføre en midlertidig nedgang i beskæftigelsen og lukning af en række virksomheder, ikke gjorde beslutningen uforenelig med EKSF-Traktatens artikler 2 og 3, og at de foranstaltninger, der var truffet i sagen, var nødvendige, for at det fælles marked kunne opfylde de tilstræbte formål, idet det derigennem styrkede sin modstandskraft over for kriser. Under alle omstændigheder finder regeringen ikke, at der af EØF-Traktatens artikler 2, 117 og 118 kan udledes noget forbud mod tilbageskridt på det sociale område, ligesom disse traktatbestemmelser ikke pålægger medlemsstaterne andre forpligtelser end dem, der i forvejen følger af særlige beføjelser, og som klart fremgår af Traktaten eller andre EF-retsforskrifter.

For det tredje anfører regeringen, at EF-retten ikke kan anvendes på de omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, da den anfægtede administrative beslutning blev truffet den 20. februar 1985, mens Spanien først tiltrådte Fællesskaberne den 1. januar 1986, hvorfor anmodningen om den præjudicielle afgørelse ikke har nogen som helst relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Selv om man imidlertid måtte antage, at de traktatbestemmelser, som den nationale ret ønsker fortolket, indeholder et forbud — med direkte virkning — mod tilbageskridt på det sociale område, må et sådant forbud, i kraft af selve sin art, i givet fald betegnes som en standstill-forpligtelse, hvorfor det ikke kan anvendes på lovændringer, der er sket forud for tidspunktet for Traktatens ikrafttrædelse i Spanien.

Regeringen bestrider desuden, at finansloven artikel 52, stk. 1, i streng forstand er en ny foranstaltning, eller at den udgør et tilbageskridt, og er i strid med principperne i EØF-Traktatens artikler 2 og 117.

Hvad endelig angår den spanske lovgivers henvisning til solidaritetsprincippet, samt den omstændighed, at den nationale lovbestemmelse, som hævdes at være i strid med fællesskabsretten, er blevet indsat i finansloven, finder regeringen, at disse spørgsmål ikke har nogen som helst forbindelse med Fællesskabets retsorden og alene vedrører evt. tekniske ufuldkommenheder i den nationale lovgivning.

Sammenfattende anfører Kongeriget Spanien, at Domstolen ikke bør tage stilling til de af Tribunal Central de Trabajo forelagte spørgsmål, da disse er uden relevans for afgørelsen af hovedsagen, subsidiært, at Domstolen bør fastslå, at de omhandlede traktatbestemmelser udelukkende har karakter af programerklæringer, eller at forbudet mod tilbageskridt ikke kan anvendes på faktiske omstændigheder, som lå forud for Traktatens ikrafttrædelse i Spanien.

Finder Domstolen det ikke desto mindre rigtigst at tage direkte stilling til de forelagte spørgsmål, foreslår Kongeriget Spanien, at de besvares på følgende måde:

»1) Isoleret betragtet indebærer de omhandlede nationale lovbestemmelser ikke nogen kvantitativ eller kvalitativ forringelse af det hidtil opnåede beskyttelsesniveau, hvorfor de ikke er i strid med det generelle formål eller den opgave at fremme en hurtigere højnelse af levestandarden, da dette i givet fald må bedømmes ud fra en helhedsvurdering af de vedtagne sociale foranstaltninger.

2) Spørgsmålet om, hvorvidt nationale foranstaltninger udgør et tilbageskridt vurderet ud fra EØF-Traktatens artikler 2 og 117, må bedømmes efter generelle kriterier, da der, på grund af hensynet til en vis ensartethed og social ligevægt, kan foretages ændringer i de individuelle vilkår, uden at dette strider mod formålet om en forbedring af levevilkårene gennem en ligestilling på et stadigt stigende niveau.

3) Harmoniseringen af de nationale lovgivninger på det sociale område kan udelukkende ske under anvendelse af de særlige midler, der er foreskrevet i Traktaten.

4) Den omstændighed, at der optages en nærmere angivet bestemmelse i finansloven, begrænser på ingen måde mulighederne for at udstede harmoniseringsforanstaltninger. Det afgørende er imidlertid under alle omstændigheder disse foranstaltningers konkrete indhold, og ikke, hvilken lovgivningsteknik der anvendes.

5) Under henvisning til besvarelsen af det første spørgsmål bemærkes, at de omhandlede nationale lovbestemmelser ikke, isoleret betragtet, nødvendigvis 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 eller om de offentlige myndigheders harmoniseringsforanstaltninger, men de nationale lovbestemmelser kan endog have grundlag i solidaritetsprincippet uden at komme i strid med disse principper.«

G. C. Rodríguez Iglesias
Refererende dommer