ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 29ης Σεπτεμβρίου 1987 *

Στην υπόθεση 126/86,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Tribunal Central de Trabajo, τέταρτο τμήμα, προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της δίκης που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Fernando Roberto Giménez Zaera

και

Instituto Nacional de la Seguridad Social και Tesorería General de la Seguridad Social,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 2, 117 και 118 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

συγκείμενο από τους K. Κακούρη, πρόεδρο τμήματος, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. F. Mancini
γραμματέας: B. Pastor, κύρια υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο Fernando Giménez Zaera, ενάγων της κύριας δίκης, κατά τη γραπτή διαδικασία, εκπροσωπούμενος από τον Fernando Roberto Giménez Condón, δικηγόρο Σαραγόσας,

— το Ηνωμένο Βασίλειο, κατά την προφορική διαδικασία, εκπροσωπούμενο από τον H. R. L. Purse,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

— το Βασίλειο της Ισπανίας, κατά τη γραπτή διαδικασία, εκπροσωπούμενο από τον Fernando Mansito Caballero, και κατά την προφορική διαδικασία από τους Javier Conde de Saro, εκπρόσωπο της κυβέρνησης, και Ramiro Sanchez de Lerín, νομικό σύμβουλο του κράτους,

— η Επιτροπή, εκπροσωπούμενη κατά τη γραπτή διαδικασία από τους Enrico Traversa και Fernando López de Rego, και κατά την προφορική διαδικασία από τον Gregorio Garzon,

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 17ης Μαρτίου 1987,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 11ης Ιουνίου 1987,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με Διάταξη της 21ης Μαρτίου 1986 που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 26 Μαΐου 1986, το Tribunal Central de Trabajo, υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, πέντε προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 2, 117 και 118 της Συνθήκης ΕΟΚ.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο δίκης μεταξύ του Fernando Roberto Giménez Zaera και των Instituto Nacional de la Seguridad Social και Tesorería General de la Seguridad Social σχετικά με την απόφαση να παύσει να καταβάλλεται η σύνταξη γήρατος του γενικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως που ελάμβανε ο ενδιαφερόμενος, εν ενεργεία δημόσιος υπάλληλος, για παλαιότερη απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα.

3 Η απόφαση αυτή ελήφθη κατ' εφαρμογή του άρθρου 52, παράγραφος 1, του ισπανικού νόμου της 28ης Δεκεμβρίου 1983 με την οποία εγκρίθηκε ο κρατικός προϋπολογισμός για το 1984 και ο οποίος εισήγαγε το ασυμβίβαστο της εισπράξεως σύνταξης γήρατος του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως με την επ' αμοιβή άσκηση καθηκόντων, επαγγέλματος ή δραστηριότητας σε δημόσια υπηρεσία.

4 Όταν η Magistratura de Trabajo της Σαραγόσας απέρριψε την αγωγή του, ο ενδιαφερόμενος προσέβαλε την απόφαση ενώπιον του Tribunal Central de Trabajo το οποίο, εκτιμώντας ότι για την επίλυση της διαφοράς είναι αναγκαία η ερμηνεία των άρθρων 2, 117 και 118 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

« 1) Είναι σύμφωνες με το γενικό στόχο ή την αποστολή της προαγωγής της επιταχυνόμενης ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου οι εθνικές νομοθετικές λύσεις οι οποίες μειώνουν ή χειροτερεύουν την ποσότητα και ποιότητα της προστασίας που έχει αποκτηθεί μέχρι εκείνο το χρόνο σε συγκεκριμένο τομέα του δημόσιου συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως;

2) Οι λύσεις αυτές συμβάλλουν στην πραγματοποίηση του στόχου της βελτιώσεως των όρων διαβιώσεως μέσω της εναρμονίσεώς τους με στόχο την πρόοδο, εφόσον αποτελούν οπισθοδρόμηση σε σχέση με το ύψος των παροχών που προέβλεπαν προηγουμένως ή εφόσον προβλέπουν αυστηρότερες προϋποθέσεις για τη χορήγηση κοινωνικών παροχών οι οποίες μέχρι τότε εξαρτώνταν από λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις;

3) Καταβάλλεται ικανοποιητικά και επαρκώς η προσπάθεια εναρμόνισης των εθνικών δικαίων όταν πολλαπλασιάζονται ή εξακολουθούν να υπάρχουν τέτοιες λύσεις ως προς τις παροχές;

4) Αποτελεί προσπάθεια για την εναρμόνιση η — παρά την κρατούσα πρακτική — ένταξη μιας εσωτερικής νομοθετικής διάταξης σχετικά με την κοινωνική πολιτική στο νόμο περί κρατικού προϋπολογισμού ως μέσο οικονομικής πολιτικής με στόχο τη μείωση των δημόσιων δαπανών σε βάρος των κοινωνικών εκείνων παροχών των οποίων η απόκτηση καθίσταται δυσκολότερη ή μειώνεται η — ποσοτική ή ποιοτική — ωφέλεια;

5) Επιτρέπεται να μεταβληθούν ή να ανασταλούν, στο όνομα της αόριστης έννοιας της *αλληλεγγύης*, οι κοινωνικές λειτουργίες που αναγνωρίζει η κοινοτική έννομη τάξη στη γενική αρχή της επιταχυνόμενης ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου, στο στόχο της βελτίωσης των όρων διαβιώσεως μέσω της εναρμονίσεως με στόχο την πρόοδο, και στις ενέργειες των δημόσιων αρχών που αποσκοπούν στην εναρμόνιση, προκειμένου να πραγματοποιηθεί αυτό που επιδιώκεται από κοινού με όλους αυτούς τους σκοπούς; »

5 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση εκτίθεται το ιστορικό της διαφοράς, το σκεπτικό της διατάξεως περί παραπομπής, οι γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο και η εξέλιξη της διαδικασίας.

6 Η ισπανική κυβέρνηση πρότεινε στο Δικαστήριο, κυρίως, να μην αποφανθεί επί των προδικαστικών ερωτημάτων διότι δεν ασκούν επιρροή για την επίλυση της διαφοράς. Η ισπανική κυβέρνηση παρατηρεί, αφενός, ότι τα επίδικα πραγματικά περιστατικά είναι προγενέστερα της θέσεως σε ισχύ της Συνθήκης για την Ισπανία, Συνθήκης η οποία δεν έχει αναδρομική ισχύ και, αφετέρου, ότι το επίδικο ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου νομοθετικό μέτρο είναι επίσης προγενέστερο της προσχωρήσεως της Ισπανίας στην Κοινότητα, οπότε δεν μπορεί να εκτιμηθεί σε σχέση με ενδεχόμενη υποχρέωση standstill εκ του κοινοτικού δικαίου.

7 Σχετικώς πρέπει να σημειωθεί ότι παρέλκει η εξέταση του ζητήματος της διαχρονικής ισχύος των κοινοτικών κανόνων που δεν τέθηκε από το Tribunal Central de Trabajo, αρκεί δε να υπομνηστεί η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία, στο πλαίσιο του άρθρου 177 της Συνθήκης, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει, βάσει των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, κατά πόσον του είναι αναγκαία μια προδικαστική απόφαση για την έκδοση της αποφάσεώς του.

8 Όσον αφορά, πάντως, το τέταρτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, που αναφέρεται στο κατά πόσο συμβιβάζεται ορισμένη νομοθετική τεχνική με τις απαιτήσεις της κοινοτικής εναρμόνισης, πρέπει να σημειωθεί ότι η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών που προβλέπει η Συνθήκη δεν αφορά τη νομοθετική τεχνική και, κατά συνέπεια, παρέλκει ο χαρακτηρισμός από πλευράς κοινοτικού δικαίου της συγκεκριμένης νομοθετικής πρακτικής την οποία περιγράφει η Διάταξη περί παραπομπής.

9 Τα λοιπά ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου αναφέρονται στην ουσία στο ζήτημα μήπως τα άρθρα 2, 117 και 118 της Συνθήκης δεν επιτρέπουν στις εθνικές νομοθεσίες να θεσπίζουν απαγόρευση της σωρεύσεως συντάξεως γήρατος με αποδοχές δημοσίου υπαλλήλου η οποία επιφέρει μείωση των εσόδων των ενδιαφερομένων.

10 Το άρθρο 2 της Συνθήκης περιγράφει την αποστολή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Οι στόχοι που διατυπώνει η διάταξη αυτή συνδέονται με την ύπαρξη και τη λειτουργία της Κοινότητας· η πραγματοποίησή τους πρέπει να είναι το αποτέλεσμα της δημιουργίας της κοινής αγοράς και της προοδευτικής προσέγγισης της οικονο-

μικής πολιτικής των κρατών μελών, που αποτελούν επίσης στόχους, η επίτευξη των οποίων αποτελεί το ουσιώδες αντικείμενο της Συνθήκης.

11 Όσον αφορά ειδικότερα την προώθηση της επιταχυνόμενης ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου, πρέπει να σημειωθεί ότι αποτελεί έναν από τους σκοπούς που υπαγόρευσε τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, σκοπός ο οποίος, λόγω της γενικότητάς του και της συστηματικής σχέσεώς του με τη δημιουργία της κοινής αγοράς και την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία εννόμων υποχρεώσεων εις βάρος των κρατών μελών ούτε δικαιωμάτων υπέρ των ατόμων.

12 Τα άρθρα 117 και 118 της Συνθήκης ανήκουν στο κεφάλαιο 1 που περιέχει τις κοινωνικές διατάξεις του τίτλου III, ο οποίος αφορά την κοινωνική πολιτική της Κοινότητας.

13 Το άρθρο 117 θέτει στην πρώτη παράγραφο την ανάγκη για τα κράτη μέλη να προαγάγουν τη βελτίωση των όρων διαβιώσεως και εργασίας του εργατικού δυναμικού κατά τρόπο που να επιτρέπει την εναρμόνισή τους με στόχο την πρόοδο. Κατά τη δεύτερη παράγραφο, η εξέλιξη αυτή θα προκύψει τόσο από τη λειτουργία της κοινής αγοράς η οποία θα ευνοήσει την εναρμόνιση των κοινωνικών συστημάτων όσο και από τις διαδικασίες που προβλέπονται από τη Συνθήκη και από την προσέγγιση των εθνικών διατάξεων. Το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένα (και συγκεκριμένα με τις αποφάσεις της 15ης Ιουνίου 1978, Defrenne, 149/77, Rec. 1978, σ. 1365, και της 13ης Μαΐου 1986, Bilka, 170/84, Συλλογή 1986, σ. 1607, ιδίως σ. 1620) ότι η διάταξη αυτή έχει ουσιαστικά προγραμματικό χαρακτήρα.

14 Ο προγραμματικός χαρακτήρας των κοινωνικών στόχων που διατυπώνει το άρθρο 117 δεν σημαίνει ότι οι στόχοι αυτοί στερούνται παντελώς εννόμων αποτελεσμάτων. Στην πραγματικότητα αποτελούν ουσιώδη στοιχεία ιδίως για την ερμηνεία άλλων διατάξεων της Συνθήκης και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου του κοινωνικού τομέα. Η υλοποίηση των στόχων αυτών θα είναι πάντως το αποτέλεσμα μιας κοινωνικής πολιτικής, ο προσδιορισμός της οποίας εναπόκειται στις αρμόδιες αρχές.

15 Το άρθρο 118, πρώτη παράγραφος, της Συνθήκης αναθέτει στην Επιτροπή την « αποστολή να προωθήσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα ». Η δεύτερη παράγραφος προβλέπει ότι η Επιτροπή ενεργεί για το σκοπό αυτό

σε στενή επαφή με τα κράτη μέλη, εκπονώντας μελέτες, διατυπώνοντας γνώμες και διοργανώνοντας διαβουλεύσεις.

16 Όπως έκρινε πρόσφατα το Δικαστήριο (απόφαση της 9ης Ιουλίου 1987, Γερμανία και λοιποί κατά Επιτροπής, 281, 283 έως 285 και 287/85, Συλλογή 1987, σ. 3203), η διάταξη αυτή δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα εφόσον ο τομέας αυτός δεν αποτελεί μέρος άλλων τομέων που ρυθμίζονται από άλλες διατάξεις της Συνθήκης όπως, λόγου χάρη, οι διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, περί κοινής γεωργικής πολιτικής ή περί κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών, διευκρινίζοντας πάντως συγχρόνως ότι η αρμοδιότητα αυτή πρέπει να ασκείται στο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών την οποία οργανώνει η Επιτροπή.

17 Κατά συνέπεια, δεν χωρεί ένδικος έλεγχος ως προς το αν συμβιβάζονται προς τους κοινωνικούς στόχους του άρθρου 117 της Συνθήκης ούτε οι γενικές κατευθύνσεις της κοινωνικής πολιτικής που καθορίζει κάθε κράτος μέλος ούτε τα συγκεκριμένα μέτρα του είδους αυτών στα οποία αναφέρεται η Διάταξη περί παραπομπής.

18 Άρα στο εθνικό δικαστήριο πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η απαγόρευση από κάποια εθνική νομοθεσία της σώρευσης σύνταξης γήρατος με αποδοχές δημοσίου υπαλλήλου που συνεπάγεται μείωση των εισοδημάτων των ενδιαφερομένων δεν προσκρούει ούτε στο άρθρο 2 ούτε στα άρθρα 117 και 118 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

19 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και οι κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου και του Βασιλείου της Ισπανίας που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η διαδικασία έχει, έναντι των διαδίκων της κύριας δίκης, το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμά),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με Διάταξη της 21ης Μαρτίου 1986 το Tribunal Central de Trabajo, αποφαίνεται:

Η απαγόρευση από κάποια εθνική νομοθεσία της σώρευσης σύνταξης γήρατος με αποδοχές δημοσίου υπαλλήλου λόγω της οποίας μειώνονται τα εισοδήματα των ενδιαφερομένων δεν προσκρούει ούτε στο άρθρο 2 ούτε στα άρθρα 117 και 118 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Κακούρης Koopmans

Due Bahlmann Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 29 Σεπτεμβρίου 1987.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος του έκτου τμήματος

Κ. Κακούρης