

DOMSTOLENS DOM
av den 17 mars 1993*

I förenade målen C-72/91 och C-73/91

har Arbeitsgericht i Bremen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i de mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Sloman Neptun Schiffahrts AG

och

Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 92 och 117 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg och J. L. Murray samt domarna G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse och M. Díez de Velasco,

generaladvokat: M. Darmon,
justitiesekreterare: J.-G. Giraud.

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— Sloman Neptun Schiffahrts AG, sökanden i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten Hans-Georg Friedrichs, Bremen,

* Rättegångsspråk: tyska.

- den tyska regeringen, genom Ernst Röder, Ministerialrat och Joachim Karl, Regieringsdirektor, båda vid förbundsekonoministeriet, i egenskap av ombud,
- den danska regeringen, genom juridiske rådgivaren Jörgen Molde, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- den belgiska regeringen, genom generaldirektören Louis van de Vel, ministeriet för trafik och infrastruktur, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Ingolf Pernice, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som vid sammanträde den 7 januari 1992 hört de muntliga yttrandena från sökanden i målet vid den nationella domstolen, från svaranden i målet vid den nationella domstolen, företrädd av advokaten Jürgen Maly, Bremen, och av professor Dr. Wolfgang Däubler, Dußlingen, från den danska regeringen, från den tyska regeringen, från den grekiska regeringen, företrädd av den statlige juridiske rådgivaren Panagiotis Kamarinéas, i egenskap av ombud, samt från kommissionen, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 17 mars 1992,

meddelar följande

dom

1. Genom två beslut av den 9 oktober 1990, som inkom till domstolen den 22 februari 1991, har Arbeitsgericht i Bremen (Förbundsrepubliken Tyskland) ställt en fråga enligt artikel 177 i EEG-fördraget om tolkningen av artiklarna 92 och 117 i EEG-fördraget.
2. Denna fråga ställdes inom ramen för två tvister mellan Sloman Neptun Schiffahrts AG (nedan kallat "Sloman Neptun"), som driver ett rederi i Bremen, och Seebetriebsrat, rederiet Sloman Neptuns företagskommitté (nedan kallad "Seebetriebsrat").

3 Av handlingarna i målet framgår att Sloman Neptun på grundval av artikel 99 i Betriebsverfassungsgesetz (lag om företags organisation) begärde Seebetriebsrats godkännande för att anställa en filippinsk radioofficer (mål C-72/91) och fem andra filippinska sjömän (mål C-73/91) på ett av de fartyg som företaget bedriver sjöfart på och som det hade låtit registrera i Internationales Seeschiffregister (det internationella sjöfartsregistret; nedan kallat "ISR"). ISR upprättades genom Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (lag om införandet av ett extra sjöfartsregister för fartyg i internationell trafik under tysk förbundsflagg (nedan kallad "ISR-lagen") av den 23 mars 1989 (BGBl. I, s. 550).

4 I enlighet med 21§ fjärde stycket i Flaggenrechtsgesetz (flagglagen), som infördes i denna lag genom artikel 1.2 i ISR-lagen, avtalades att de berörda sjömännens arbetsavtal inte skulle omfattas av tysk rätt.

5 Enligt denna bestämmelse gäller följande:

"Arbetsavtal som ingåtts med besättningsmedlemmar på ett handelsfartyg registrerat i det internationella sjöfartsregistret, vilka inte har hemvist eller fast bostad i Förbundsrepubliken Tyskland är, med förbehåll för europeiska gemenskapsbestämmelser, inte underkastade tysk rätt med avseende på tillämpningen av artikel 30 i ikraftträdandelagen till Bürgerliches Gesetzbuch, endast på grund av att fartyget för tysk förbundsflagg. Om utländska fackföreningar sluter kollektivavtal vad gäller de arbetsavtal som avses i första meningen har sådana avtal de i Tarifvertragsgesetz (lag om kollektivavtal) nämnda verkningarna endast om det har avtalats dels att den avtalsrätt som gäller inom grundlagens tillämpningsområde skall tillämpas, dels att tyska domstolar skall ha behörighet att avgöra tvister. Kollektivavtal som slutits efter det att det här stycket trätt i kraft skall, i tveksamma fall, tillämpas på de arbetsavtal som avses i första meningen endast om de uttryckligen föreskriver det. Bestämmelserna i tysk socialförsäkringslag berörs ej."

6 Eftersom Seebetriebsrat vägrade att godkänna anställandet av personerna i fråga, väckte Sloman Neptun talan vid Arbeitsgericht i Bremen med yrkande om att domstolen skulle lämna ett sådant godkännande. Under rättegången vid den nationella domstolen gjorde Seebetriebsrat gällande att den bestämmelse som införts i ISR-lagen inte bara stred mot konstitutionen utan också mot artiklarna 92 och 117 i EEG-fördraget eftersom den gjorde det möjligt att anställa medborgare från tredje land på sämre villkor avseende lön

och social trygghet än de som gäller för sjömän anställda i enlighet med tysk rätt.

- 7 Eftersom Arbeitsgericht i Bremen ansåg att det var nödvändigt med en tolkning av dessa bestämmelser för att den skulle kunna avgöra tvisten förklarade den målet vilande och ställde följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är det förenligt med artiklarna 92 och 117 i EEG-fördraget att artikel 1.2 i Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (lag om införande av ett extra sjöfartsregister för fartyg i internationell trafik under tysk förbundsflagg) (Internationales Seeschiffahrtsregister, det internationella sjöfartsregistret – ISR), av den 23 mars 1989 (BGBl. I, s. 550) medger att utländska sjömän utan hemvist eller fast bostad i Förbundsrepubliken Tyskland inte omfattas av tyska kollektivavtal och följaktligen kan anställas till den lägre lön som gäller i hemlandet (‘Heimatlandheuer’), och på sämre arbetsvillkor än jämförbara tyska sjömän.”

- 8 Enligt den tyska regeringen har 21§ fjärde stycket flagglagen införts för att på sjöfartens område klargöra reglerna i artikel 30.2 i ikraftträdandelagen till Bürgerliches Gesetzbuch om vilken lag som skall tillämpas på arbetsavtal. Bestämmelsen syftar till att värna om de tyska handelsfartygens internationella konkurrenskraft genom att minska personalkostnaderna.

- 9 Den tyska regeringen har i detta avseende anmärkt att från 1977 till slutet av 1987 föll tonnaget för handelsfartyg under tysk flagg från 9,3 till 3,8 miljoner bruttoregister-ton. Enbart under 1987 minskade handelsflottan under tysk flagg med 11%. I början av 1988 arbetade endast 19 130 sjömän på fartyg under tysk flagg, medan antalet uppgick till 55 301 i början av 1971.

- 10 För en utförligare redogörelse för omständigheterna och den rättsliga ramen för tvisterna vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

- 11 Inledningsvis skall det erinras om att enligt domstolens fasta rättspraxis (se, särskilt dom av den 22 mars 1977, Steinike och Weinlig i mål 78/76, Rec. 1977 s. 595, punkt 9) följer att avsikten med att kommissionen enligt artikel 93 i fördraget åläggs att fortlöpande granska och övervaka stödåtgärder är att en fastställelse av att ett statligt stöd eventuellt inte är förenligt med den

gemensamma marknaden skall, under domstolens kontroll, ske som en följd av ett särskilt förfarande som det åvilar kommissionen att genomföra.

- 12 Domstolen har dock i samma dom (punkt 14) uttalat att talan kan väckas vid de nationella domstolarna i tvister som föranleder dem att tolka och tillämpa begreppet stöd i den mening som avses i artikel 92 för att kunna fastställa om en statlig åtgärd som införts utan att förhandsförfarandet i artikel 93.3 iakttagits, skulle ha underkastats detta förfarande eller inte.
- 13 Med hänsyn till det anförda skall tolkningsfrågan anses gå ut på om en ordning i en medlemsstat – såsom den som gäller för ISR – som gör det möjligt att låta arbetsavtal som slutits med sjömän som är medborgare i tredje land och som varken har hemvist eller fast bostad i den medlemsstaten, innehålla arbets- och lönevillkor, som inte omfattas av rätten i denna medlemsstat och som är avsevärt sämre än de som gäller för sjömän som är medborgare i samma medlemsstat, utgör ett statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget och om artikel 117 i fördraget hindrar tillämpning av en sådan ordning.

Tolkningen av artikel 92 i EEG-fördraget

- 14 Den nationella domstolen anser att den omtvistade ordningen utgör ett statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget, i den mån den gör det möjligt att delvis underlåta att tillämpa den tyska arbetsrättens och socialrättens bestämmelser.
- 15 Den nationella domstolen har i detta avseende åberopat domstolens rättspraxis, enligt vilken en partiell reduktion av de sociala avgifter som åligger företag i en viss industrisektor utgör ett stöd enligt artikel 92.1 om åtgärden avser att delvis undanta dessa företag från de finansiella förpliktelser som följer av en normal tillämpning av det allmänna systemet med obligatoriska avgifter som lagen föreskriver (dom av den 2 juli 1974, Italien mot kommissionen i mål 173/173, Rec. 1974 s. 709). Den ifrågavarande ordningen befriar rederier som låter registrera fartyg i ISR från vissa finansiella förpliktelser, bl.a. från de högre socialförsäkringsavgifter som skall betalas vid anställandet av tyska sjömän.
- 16 Den nationella domstolen har vidare anfört att Gesetz zur Änderung von

Vorschriften der See-Unfallversicherung in der Reichsversicherungsordnung (lag om ändring av bestämmelserna i pensionsförsäkringslagen angående försäkring mot olyckor till havs) av den 10 juli 1989 (BGBl. I, s. 1383) antogs i samband med att ISR infördes. Med stöd av dessa bestämmelser beaktas inte löner till sjömän, vars arbetsavtal inte omfattas av tysk rätt, när genomsnittslönen fastställs för att beräkna socialförsäkringsavgifterna. För dessa sjömän fastställs avgifterna i förhållande till de faktiskt utbetalda lönerna. Det medför en betydande lindring av avgifterna för berörda rederier eftersom de inte behöver betala skillnaden mellan de avgifter som svarar mot denna lön och de som svarar mot den tyska genomsnittslönen.

- 17 Kommissionen anser att varje åtgärd, oavsett dess utformning, som för en viss sektor innebär en lindring, som inte är en del av ett övergripande system, utgör ett statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget, även om åtgärden inte finansieras med offentliga medel. Det framgår dels av en bokstavig tolkning av bestämmelsen, vilken skiljer mellan stöd som ges av en stat eller med hjälp av statliga medel, dels av syftet med bestämmelsen, vilket med avseende på statligt stöd är ett uttryck för den princip som uttalas i artikel 3 f i fördraget. Enligt kommissionen har ISR-lagen, som har antagits för att göra tysk sjöfart mer konkurrenskraftig genom att ge den särskilda förmåner, dock ett statligt stöds alla kännetecken. Under alla omständigheter har den omtvistade åtgärden genomförts med hjälp av statliga medel. Nivån på de löner som fastställs inom ramen för avtal som inte omfattas av tysk rätt innebär nämligen minskade skatteintäkter. Seebetriebsrat delar denna ståndpunkt.
- 18 I detta hänseende skall det fastslås att enligt artikel 92.1 i fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
- 19 Såsom domstolen har slagit fast i sin dom av den 24 januari 1978 (Van Tiggele, i mål 82/77, Rec. 1978 s. 25, punkterna 24 och 25) skall endast de förmåner som ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel betraktas som stöd enligt artikel 92.1 i fördraget. Det framgår nämligen redan av ordalydelsen i bestämmelsen samt förfarandereglererna i artikel 93 i fördraget att förmåner som ges med andra medel än statliga inte omfattas av de ifrågasvarande bestämmelsernas tillämpningsområde. Skillnaden mellan stöd som ges av staten eller med hjälp av statliga medel syftar till att i begreppet stöd inte endast inbegripa stöd som ges direkt av staten utan också stöd som

ges av offentliga eller privata organ, som utsetts eller inrättats av staten.

- 20 Därför skall det prövas om de förmåner, som följer av en ordning som ISR, skall anses vara ett stöd som ges med hjälp av statliga medel.
- 21 Ifrågavarande ordning syftar inte till, vare sig genom sitt ändamål eller sin allmänna systematik, att skapa en förmån som skulle utgöra en ytterligare börda för staten eller för ovannämnda organ, utan endast till en ändring – till rederiernas fördel – av ramen för de avtalsenliga förhållandena mellan företagen och deras anställda. Konsekvenserna vad gäller såväl skillnaden vid beräkningen av socialförsäkringsavgifter – vilket den nationella domstolen har framhållit – som eventuellt förlorade skatteintäkter – vilket kommissionen har åberopat – är oskiljaktigt förenade med denna ordning och utgör inte ett medel för att ge de berörda företagen en bestämd förmån.
- 22 Härav följer att en ordning, som den som gäller för ISR, inte utgör något statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget.

Tolkning av artikel 117 i fördraget

- 23 Enligt den nationella domstolen är artikel 117 i fördraget inte enbart en programförklaring utan ålägger också medlemsstaterna att genomföra gemenskapens mål avseende det sociala området och avseende den fria konkurrensen. Därför anser den att medlemsstaterna i enlighet med denna bestämmelse, å ena sidan skall övervaka inflödet av arbetskraft från tredje land för att undgå ”lönedumpning” och andra störningar på arbetsmarknaden, och, å andra sidan, skall vidta åtgärder som gör det möjligt för denna arbetskraft att få del i de sociala framstegen under sin anställning inom gemenskapen. Denna tolkning av artikel 117 bekräftas av de mål som eftersträvas i artiklarna 118 och 48 i fördraget. Dessa förpliktelser är emellertid inte uppfyllda inom ramen för de bestämmelser som är i fråga vid den nationella domstolen.
- 24 Den nationella domstolen liksom Seebetriebsrat anser också att artikel 5 i fördraget ålägger medlemsstaterna att inte sätta det existerande sociala skyddet på spel. Förbättring av arbetsvillkoren och levnadsstandarden är de mål i fördraget som inte får äventyras genom åtgärder som vidtas av medlemsstaterna.

- 25 I detta hänseende skall det fastslås att artikel 117 i fördraget enligt domstolens rättspraxis (dom av den 15 juni 1978, Defrenne, i mål 149/77, Rec. 1978 s. 1365, punkt 19, och av den 29 september 1987, Giménez Zaera, i mål 126/86, Rec. 1987 s. 3697, punkt 13) huvudsakligen är en programförklaring. Den avser endast sociala mål, som kan uppnås genom gemenskapens agerande, genom ett nära samarbete mellan medlemsstaterna samt genom den gemensamma marknadens funktion.
- 26 Den omständigheten att de sociala målen i artikel 117 har karaktär av programförklaring, innebär dock inte att de helt saknar rättsverkningar. De utgör i själva verket ett viktigt underlag, framför allt för tolkningen av andra bestämmelser i fördraget och för gemenskapens sekundärrätt på det sociala området. Genomförandet av dessa mål skall dock vara resultatet av en socialpolitik som det ankommer på behöriga myndigheter att bestämma (ovannämnda dom i mål Giménez Zaera, punkt 14).
- 27 Följaktligen kan varken de allmänna riktlinjerna för socialpolitiken, som varje medlemsstat har bestämt, eller särskilda åtgärder, såsom de som anges i besluten om hänskjutande, göras till föremål för en domstolsprövning med avseende på deras förenlighet med de sociala målen i artikel 117 i fördraget.
- 28 Även om förbättringen av arbetsvillkoren och levnadsstandarden utgör ett av fördragets väsentliga mål, såsom framgår av ingressen och artiklarna 2 och 117 i fördraget, har medlemsstaterna frihet att besluta inom detta område, vilket utesluter att skyldigheten i artikel 5 i fördraget kan ge upphov till rättigheter för de enskilda som de nationella domstolarna skall säkerställa.
- 29 Med hänsyn till vad ovan anförts måste svaret på den nationella domstolens fråga bli att en ordning i en medlemsstat – såsom den som gäller för ISR – som gör det möjligt att låta arbetsavtal som slutits med sjömän, som är medborgare i tredje land och som varken har hemvist eller fast bostad i den medlemsstaten, innehålla arbets- och lönevillkor, som inte omfattas av rätten i denna medlemsstat och som är avsevärt sämre än de som gäller för sjömän som är medborgare i samma medlemsstat, inte utgör ett statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget och att artikel 117 i fördraget inte hindrar tillämpning av en sådan ordning.

Rättegångskostnader

- 30 De kostnader som har förorsakats den tyska, den belgiska, den danska och den grekiska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående den fråga som genom beslut av den 9 oktober 1990 förts vidare av Arbeitsgericht i Bremen – följande dom:

En ordning i en medlemsstat – såsom den som gäller för ISR – som gör det möjligt att låta arbetsavtal som slutits med sjömän, som är medborgare i tredje land och som varken har hemvist eller fast bostad i den medlemsstaten, innehålla arbets- och lönevillkor, som inte omfattas av rätten i denna medlemsstat och som är avsevärt sämre än de som gäller för sjömän som är medborgare i samma medlemsstat, utgör inte ett statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget och artikel 117 i fördraget hindrar inte tillämpning av en sådan ordning.

Due	Kakouris	Rodríguez Iglesias	Zuleeg
	Murray	Mancini	Joliet
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Grévisse	Díez de Velasco

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 mars 1993.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande

