CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 11 juni 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Onderhavige conclusie betreft de eerste prejudiciële verwijzing van een Spaanse rechter. In een geschil tussen F. R. Giménez Zaera en het Instituto Nacional de la Seguridad Social en de Tesorería General de la Seguridad Social, verzoekt het Tribunal Central de Trabajo het Hof om uitlegging van de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen, of deze bepalingen eraan in de weg staan dat Lid-Staten de cumulatie van een rustpensioen en een overheidsambt verbieden.

De feiten. Giménez Zaera, staatsambtenaar in actieve dienst, ontving sedert 1 oktober 1983 een rustpensioen krachtens het algemene sociale-zekerheidsstelsel (wet van 21.4.1966, gewijzigd op 30.5.1974) uit hoofde van zijn vroegere tewerkstelling in de privé-sector. Artikel 52, lid 1, van de wet van 28 december 1983 houdende goedkeuring van de staatsbegroting voor 1984 brengt de ambtenaren evenwel onder de regeling die krachtens artikel 156, lid 2, van de hierboven genoemde wet voor werknemers en zelfstandigen geldt, door te bepalen dat die uitkering onverenigbaar is met de uitoefening van een functie, een ambt of bezoldigde werkzaamheden bij de overheid of bij grondwettelijke instellingen. Op grond van die bepaling schorste het Spaanse sociale-zekerheidsorgaan de uitkering die Giménez Zaera tot dan toe had ontvangen (2.2.1985).

Van deze beslissing kwam betrokkene in beroep bij de Magistratura de Trabajo te Zaragoza, en nadat deze (op 6.9.1985) zijn beroep had verworpen, stelde hij beroep „de suplicación" in bij het Tribunal Central de Trabajo. Bij beschikking van 21 maart 1986 heeft de Vierde kamer van dit Tribunal het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1) Zijn met de algemene doelstelling of de taak, een toenemende verbetering van de levensstandaard te bevorderen, in overeenstemming, wettelijke maatregelen van een Lid-Staat die leiden tot een vermindering van de omvang of een verslechtering van de kwaliteit van de bescherming die tot dan toe gold op een gebied dat binnen de werkingssfeer van het van overheidswege ingevoerde sociale-zekerheidsstelsel valt?

2) Wordt een bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van de doelstelling, de levensstandaard te verbeteren via onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang, wanneer die maatregelen een achteruitgang betekenen met betrekking tot de omvang van de voorheen toegekende voordelen of voor het recht op bepaalde sociale-zekerheidsuitkeringen strengere voorwaarden stellen dan die welke tot dan toe golden?

* Vertaald uit het Italiaans.

3) Vormt de invoering of handhaving van dergelijke maatregelen een passend en doeltreffend middel ter verwezenlijking van de nagestreefde harmonisatie van de nationale rechtsstelsels?

4) Kan het als een stap op de weg van de harmonisatie worden beschouwd, wanneer een nationale wettelijke bepaling betreffende de sociale politiek wordt opgenomen in een middelenwet als een instrument van economisch beleid, gericht op beperking van de overheidsuitgaven ten nadele van de omvang van bepaalde sociale-zekerheidsuitkeringen, waarvan de verkrijging wordt bemoeilijkt of waarvan het nut — in kwantitatief of kwalitatief opzicht — wordt verminderd?

5) Kan het vage begrip *solidariteit* een grond zijn voor wijziging of schorsing van de sociale functies die het gemeenschapsrecht toekent aan het algemene beginsel van de toenemende verbetering van de levensstandaard, aan het doel van verbetering van de levensstandaard door onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang en aan de van overheidswege te verwezenlijken harmonisatie, gelet op het in elk dezer doelstellingen tot uiting komende streven?"

In de onderhavige zaak zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, de Spaanse en de Britse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

2. De Spaanse regering heeft primair twijfel geuit over de bevoegdheid van het Hof om uitspraak te doen op de vragen van de verwijzende rechter en heeft derhalve voorgesteld deze vragen niet te beantwoorden. Volgens haar is de gevraagde uitlegging volstrekt irrelevant voor de oplossing van het bij de verwijzende rechter aanhangige geschil, omdat het administratieve besluit over de geldigheid waarvan deze zich dient uit te spreken, dateert van vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap. Met andere woorden, het gemeenschapsrecht zou ratione temporis niet van toepassing zijn op de situatie die aan de oorsprong ligt van het geschil.

Dit argument kan niet slagen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het aan de nationale rechter om in het licht van de concrete feiten te beoordelen of het voor het wijzen van zijn vonnis noodzakelijk is, een prejudiciële vraag ter beantwoording aan het Hof voor te leggen (zie laatstelijk het arrest van 12 juni 1986, gevoegde zaken 98, 162 en 258/85, Bertini e. a., Jurispr. 1986, blz. 1885, 1893, r. o. 8). Hij, en hij alleen, beslist derhalve of het nodig is om de medewerking van het Hof te verzoeken in het kader van een geschil betreffende de toepasselijkheid van een wet die vóór de toetreding van zijn land tot de Gemeenschap is uitgevaardigd doch nog steeds rechtsgevolgen sorteert. Het Hof heeft trouwens vaak geantwoord op vragen van nationale rechters die in gelijkaardige omstandigheden om uitlegging van het Verdrag of van het afgeleide recht verzochten (zie onder meer de arresten van 4 februari 1965, zaak 20/64, Albatros, Jurispr. 1965, blz. 40; 22 maart 1972, zaak 80/71, Merluzzi, Jurispr. 1972, blz. 175; 30 september 1975, zaak 32/75, Cristini, Jurispr. 1975, blz. 1085; 14 december 1979, zaak 34/79, Henn en Darby, Jurispr. 1979, blz. 3795; 12 februari 1981, zaak 130/80, Kelderman, Jurispr. 1981, blz. 527; 14 juli 1981, zaak 155/80, Oebel, Jurispr. 1981, blz. 1993; 31 maart 1982, zaak 75/81, Blesgen, Jurispr. 1982, blz. 1211).

3. Het beroep is derhalve ontvankelijk. Samen met de Commissie meen ik evenwel, dat de vragen van de verwijzende rechter enerzijds onvolledig (de uit te leggen gemeenschapsbepalingen zijn niet uitdrukkelijk aangegeven), en anderzijds te uitvoerig zijn. Daarom lijkt het mij aangewezen ze samen te brengen in een enkele vraag, die overigens op de motivering van de verwijzingsbeschikking is gebaseerd: „Staan de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag eraan in de weg dat de wetgever van een Lid-Staat de cumulatie van sociale-zekerheidsuitkeringen en andere bronnen van inkomsten, met name van een rustpensioen en de geldelijke vergoeding verbonden aan een overheidsambt, verbiedt en daardoor de sociale bescherming van de werknemer vermindert?"

Opgemerkt zij, dat in deze formulering wordt voorbijgegaan aan de vierde vraag van de verwijzende rechter, betreffende de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een bepaling die, ofschoon zij betrekking heeft op de sociale politiek, is opgenomen in de middelenwet. Deze weglating is terecht gebeurd. Gelijk de Commissie stelt, laat het gemeenschapsrecht bij de huidige stand van zijn ontwikkeling „de structuur van de nationale rechtsorden" onverlet en verlangt het met name niet, dat de nationale wetgever zich aan de traditionele indeling houdt.

4. In de verwijzingsbeschikking geeft het Tribunal Central de Trabajo het Hof in overweging, de artikelen 2, 117 en 118 aldus uit te leggen, dat de Lid-Staten de sociale bescherming van de werknemers niet nadelig mogen beïnvloeden. Deze bepalingen — zo wordt gezegd — formuleren een aantal waarden, gelijk de toenemende verbetering van de levensstandaard en de verbetering van de levensstandaard door onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang, die tevens beginselen van de communautaire openbare orde zijn en waarvan derhalve niet mag worden afgeweken. Door het Verdrag te ondertekenen hebben de Lid-Staten zich derhalve ertoe verbonden de rechten waarin hun sociale-zekerheidsstelsels op een bepaald ogenblik voorzagen niet af te schaffen noch kwantitatief of kwalitatief te verminderen. Op de Lid-Staten zou met name de verplichting rusten: a) geen wetten uit te vaardigen die leiden tot verlaging van de sociale-zekerheidsuitkeringen die bestonden op het tijdstip waarop het Verdrag voor de betrokken Lid-Staat in werking trad; b) te zorgen voor een toenemende verbetering van de levensstandaard van de werknemers, met name door opwaartse harmonisatie van het bedrag van genoemde uitkeringen.

Zoals de Commissie en de Spaanse en Britse regering opmerken, vindt deze stelling — waarbij Giménez Zaera zich aansluit — geen steun in genoemde Verdragsbepalingen. Integendeel, wanneer men die bepalingen analyseert en ze in hun onderling verband uitlegt zonder voorbij te gaan aan het afgeleide gemeenschapsrecht, komt men tot de conclusie dat deze stelling resoluut moet worden verworpen.

Maar laten wij stap voor stap tewerk gaan, en vooreerst de draagwijdte van de artikelen 2, 117 en 118 onderzoeken. Volgens artikel 2 „heeft de Gemeenschap tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en door het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de Lid-Staten... een toenemende verbetering van de levensstandaard... te bevorderen". Het herhaalt dus wat in de derde alinea van de preambule is gezegd (de Lid-Staten beschouwen „als wezenlijk doel van hun streven, een voortdurende verbetering van de omstandigheden waaronder hun vol-

keren leven en werken, te verzekeren"), en versterkt dit nog, door het „streven" tot „taak" te verheffen en door de middelen te noemen waarmee die taak moet worden vervuld. Men kan evenwel niet zeggen dat aan deze middelen een concrete juridische vorm, laat staan bindende kracht is verleend. Zoals zeer juist is opgemerkt, bevat die bepaling „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, blz. 46 van bijwerking 1984).

Er is derhalve geen sprake van enige verplichting voor de Lid-Staten, en derhalve evenmin van rechten die particulieren tegen hen kunnen doen gelden. De verwezenlijking van de doelstelling van artikel 2 zal veeleer de vrucht zijn van een geleidelijke ontwikkeling waarin economie, wetenschap en technologie veel belangrijker zijn dan overheidsoptreden. De verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt — zoals gezegd — „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" (zal gepaard gaan met uitbreiding en rationalisering van de produktie, waardoor de consument steeds meer produkten zullen worden aangeboden en zulks tegen een lagere prijs. Bovendien zal de betere spreiding en aanwending van de arbeidskrachten het gemiddeld inkomen doen stijgen, wat juist zal leiden tot toenemende verbetering van de levensstandaard) (Monaco, Commento all'articolo 2, in *Commentario CEE,* Milaan 1965, I, blz. 38).

Bekijken wij nu artikel 117, het eerste artikel van Titel III, hoofdstuk 1, van het derde deel van het Verdrag. In de eerste alinea „erkennen de Lid-Staten de noodzaak, verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt". Luidens de tweede alinea zijn diezelfde Lid-Staten „van mening, dat een dergelijke ontwikkeling zal voortvloeien, zowel uit de werking van de gemeenschappelijke markt... als uit de in dit Verdrag bepaalde procedures en het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen".

De eerste alinea bevestigt dus het reeds in de preambule en in artikel 2 neergelegde beginsel. Bovendien vormt deze alinea de letterlijke weergave van de tekst van een bepaling van het EGKS-Verdrag (artikel 3, sub e) met de precisering, dat de toepassing van dit beginsel — de verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden — niet kan worden gescheiden van „de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang". Volgens de rechtspraak van het Hof (zie de arresten van 15 juni 1978, zaak 149/77, Defrenne, Jurispr. 1978, blz. 1365, r. o. 19 en 31, en 13 mei 1986, zaak 170/84, Bilka, Jurispr. 1986, blz. 1607, 1620) behoudt het tweeledige doel van deze bepaling evenwel zijn zuiver programmatisch karakter.

Doorslaggevende aanwijzingen hiervoor zijn, de formule waarmee die doelstellingen worden ingeleid („de Lid-Staten erkennen de noodzaak...") en, blijkens de tweede alinea, de omstandigheid dat de verwezenlijking ervan dient voort te vloeien uit de toepassing van andere Verdragsbepalingen en uit het nader tot elkaar brengen van de nationale rechtsorden. Maar er is meer. Zoals

bekend vereist deze methode de vaststelling van rechtshandelingen die onder de bevoegdheid van de Raad vallen: deze instelling kan ter zake van sociale zekerheid (artikel 51) evenwel geen andere maatregelen treffen dan het coördineren van de diverse stelsels, daar geen enkele Verdragsbepaling de Gemeenschap de bevoegdheid verleent om de werkingssfeer van die stelsels af te bakenen of de hoogte van de uitkeringen vast te stellen.

Ten slotte is er nog artikel 118. Dit artikel vormt de kern van een aantal bij het Hof aanhangige zaken betreffende het migratiebeleid van de Lid-Staten (gevoegde zaken 281, 283-285/85 en 287/85) en is derhalve welbekend. Dit laat mij toe het hier niet in extenso aan te halen en, voor de draagwijdte ervan, te verwijzen naar mijn conclusie van 31 maart 1987 (Jurispr. 1987, blz. 3219). Ik wil hier enkel herhalen, dat die bepaling de Lid-Staten weliswaar een verplichting oplegt, doch dat het daarbij gaat om de verplichting de initiatieven die de Commissie in dit verband neemt niet naast zich neer te leggen en deze a fortiori niet te dwarsbomen. Deze verplichting past dus in het kader van de samenwerking die dit artikel tussen de Lid-Staten en de Commissie organiseert, en dit volstaat om uit te sluiten, dat particulieren daaraan rechten zouden kunnen ontlenen.

5. De artikelen 2, 117 en 118 bevatten derhalve helemaal niet de verboden en verplichtingen die het Tribunal Central de Trabajo daarin ziet. De Commissie en de Spaanse regering zijn van mening, dat ten minste vier bepalingen van het afgeleide gemeenschapsrecht deze zienswijze bevestigen.

Volgens artikel 12, leden 2 en 3, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1971, L 149, blz. 2) zijn de bepalingen inzake vermindering, schorsing of intrekking waarin de wetgeving van sommige Lid-Staten voorziet, in twee gevallen van toepassing op degene die recht heeft op een uitkering: ingeval van samenloop van die uitkering met andere sociale-zekerheidsuitkeringen of met andere inkomsten, en ingeval van samenloop van uitkeringen bij invaliditeit of bij ouderdom met beroepsinkomsten. Nu de communautaire wetgever de rechtmatigheid erkent van cumulatieverboden voor migrerende werknemers — die recht hebben op een bijzonder vergaande bescherming —, is het duidelijk dat een gelijkaardig verbod voor werknemers die in hun eigen land wonen, niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht kan worden geacht.

Voorts mogen de Lid-Staten krachtens artikel 5 van richtlijn 75/129 van de Raad van 17 februari 1975 inzake collectief ontslag (PB 1975, L 48, blz. 29) en artikel 7 van richtlijn 77/187 van de Raad van 14 februari 1977 betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen (PB 1977, L 61, blz. 26) bepalingen toepassen die voor de werknemers gunstiger zijn dan die van bedoelde richtlijnen. Ingeval de voorheen geldende behandeling gunstiger was, kan de Lid-Staat, die bij de uitvoering van de richtlijnen geen gebruik wenst te maken van genoemde mogelijkheid, de door werknemers op een bepaald ogenblik genoten bescherming derhalve rechtmatig verminderen.

Mitsdien kan worden geconcludeerd, dat het gemeenschapsrecht de Lid-Staten niet verplicht, de bij de inwerkingtreding van het

Verdrag bestaande sociale-zekerheidsuitkeringen onverminderd te handhaven of te zorgen voor een toenemende verbetering van de levensstandaard van de werknemers door een opwaartse harmonisatie van het bedrag van die uitkeringen.

6. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door het Tribunal Central de Trabajo bij beschikking van 21 maart 1986 in het aldaar aanhangige geding tussen F. R. Giménez Zaera en het Instituto Nacional de la Seguridad Social en de Tesorería General de la Seguridad Social gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag staan niet eraan in de weg dat de wetgever van een Lid-Staat de cumulatie van sociale-zekerheidsuitkeringen en andere bronnen van inkomsten, met name van een rustpensioen en de geldelijke vergoeding verbonden aan een overheidsambt, verbiedt en daardoor de sociale bescherming van de werknemer vermindert."