ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
29 september 1987 *

In zaak 126/86,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Vierde kamer van het Tribunal Central de Trabajo, in het aldaar aanhangig geding tussen

F. R. Giménez Zaera

en

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

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Kakouris, kamerpresident, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: B. Pastor, administrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— F. R. Giménez Zaera, verzoeker in het hoofdgeding, voor de schriftelijke procedure vertegenwoordigd door F. R. Giménez Condón, advocaat te Zaragoza,

— het Verenigd Koninkrijk, voor de schriftelijke procedure vertegenwoordigd door H. R. L. Purse als gemachtigde,

* Procestaal: Spaans.

— het Koninkrijk Spanje, voor de schriftelijke procedure vertegenwoordigd door F. Mansito Caballero als gemachtigde en ter terechtzitting door J. Conde de Saro als gemachtigde en R. Sanchez de Lerín, abogado del Estado,

— de Commissie, voor de schriftelijke procedure vertegenwoordigd door E. Traversa en F. López de Rego als gemachtigden en ter terechtzitting door G. Garzon als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 17 maart 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juni 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 21 maart 1986, ten Hove ingekomen op 26 mei daaraanvolgend, heeft het Tribunal Central de Trabajo krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vijf prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag.

2 Die vragen zijn gerezen in een geschil tussen F. R. Giménez Zaera en het Instituto Nacional de la Seguridad Social en de Tesorería General de la Seguridad Social betreffende de schorsing van de uitbetaling van het rustpensioen dat verzoeker, ambtenaar in actieve dienst, krachtens het algemene sociale-zekerheidsstelsel ontving uit hoofde van zijn vroegere tewerkstelling in de privé-sector.

3 Tot die schorsing was besloten op grond van artikel 52, lid 1, van de Spaanse wet van 28 december 1983 houdende goedkeuring van de staatsbegroting voor 1984, luidens hetwelk een krachtens het sociale-zekerheidsstelsel uitgekeerd rustpensioen onverenigbaar is met de uitoefening van een functie, een ambt of bezoldigde werkzaamheden bij de overheid.

4 Van het vonnis waarbij de Magistratura de Trabajo te Zaragoza zijn beroep had verworpen, kwam verzoeker in hoger beroep bij het Tribunal Central de Trabajo, dat, van oordeel dat voor de oplossing van het geschil een uitlegging van de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag nodig was, het Hof de navolgende prejudiciële vragen heeft voorgelegd:

„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?

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?"

5 Voor de antecedenten van het hoofdgeding, de motivering van de verwijzingsbeschikking, de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen en het procesverloop wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting.

6 De Spaanse regering geeft het Hof primair in overweging, de voorgelegde vragen niet te beantwoorden, omdat zij niet van belang zijn voor de oplossing van het geschil. Zij merkt op, dat de litigieuze feiten plaatsvonden vóór het Verdrag, waaraan geen terugwerkende kracht mag worden toegekend, in Spanje in werking trad en dat de door de verwijzende rechter bekritiseerde wettelijke bepaling, die eveneens van vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap dateert, niet aan een uit het gemeenschapsrecht afgeleide „standstill"-verplichting kan worden getoetst.

7 Dienaangaande kan worden volstaan met verwijzing naar de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke het in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag aan de nationale rechter staat om in het licht van de concrete feiten te beoordelen of het voor het wijzen van zijn vonnis noodzakelijk is, een prejudiciële vraag te stellen en behoeft dus niet te worden ingegaan op het door het Tribunal Central de Trabajo niet opgeworpen probleem van de werking in de tijd van het gemeenschapsrecht.

8 Met betrekking tot de vierde vraag van de verwijzende rechter, waarin de verenigbaarheid van een bepaalde wetgevingstechniek met de vereisten van de communautaire harmonisatie aan de orde is, zij evenwel opgemerkt, dat de in het Verdrag voorziene harmonisatie van nationale wetgevingen niet op de wetgevingstechniek ziet, en dat er bijgevolg geen termen aanwezig zijn om een bijzondere wetgevingstechniek als die welke in de verwijzingsbeschikking is beschreven, aan het gemeenschapsrecht te toetsen.

9 Met de andere vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag in de weg staan aan de invoering, bij nationale wettelijke regeling, van een verbod tot cumulatie van een rustpensioen en een ambtenarensalaris, waardoor het inkomen van de betrokkenen wordt verminderd.

10 Artikel 2 EEG-Verdrag beschrijft de taak van de Europese Economische Gemeenschap. De in die bepaling genoemde doelstellingen betreffen het bestaan en de werking van de Gemeenschap; zij moeten worden verwezenlijkt door twee andere wezenlijke doelstellingen van het Verdrag, namelijk het instellen van een gemeen-

schappelijke markt en het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de Lid-Staten.

11 Met name het bevorderen van een toenemende verbetering van de levensstandaard is een doelstelling die tot de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap heeft aangezet doch die door haar algemeenheid en haar nauwe samenhang met het instellen van de gemeenschappelijke markt en met het geleidelijk tot elkaar brengen van het economisch beleid van de Lid-Staten, geen juridische verplichtingen voor de Lid-Staten noch rechten voor particulieren kan doen ontstaan.

12 De artikelen 117 en 118 maken deel uit van titel III („Sociale politiek"), hoofdstuk I („Sociale bepalingen") van het EEG-Verdrag.

13 In artikel 117, 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 mogelijk wordt gemaakt. Luidens de tweede alinea zal een dergelijke ontwikkeling voortvloeien, zowel uit de werking van de gemeenschappelijke markt waardoor de harmonisatie van de sociale stelsels zal worden bevorderd, als uit de in het Verdrag bepaalde procedures en het nader tot elkaar brengen van de nationale bepalingen. Het Hof heeft er herhaaldelijk op gewezen dat die bepaling in wezen van programmatische aard is (zie met name de arresten van 15 juni 1978, zaak 149/77, Defrenne, Jurispr. 1978, blz. 1365 en 13 mei 1986, zaak 170/84, Bilka, Jurispr. 1986, blz. 1607, 1620).

14 De programmatische aard van de in artikel 117 genoemde sociale doelstellingen impliceert niet, dat zij elk rechtsgevolg missen. Zij zijn immers met name van belang voor de uitlegging van de andere bepalingen van het Verdrag en van het afgeleide gemeenschapsrecht op sociaal gebied. De verwezenlijking van deze doelstellingen dient evenwel voort te vloeien uit een door de bevoegde autoriteiten te bepalen beleid.

15 In de eerste alinea van artikel 118 EEG-Verdrag wordt de Commissie de taak toebedeeld „tussen de Lid-Staten een nauwe samenwerking op sociaal gebied te bevorderen". Te dien einde, aldus de tweede alinea, „is de Commissie in nauw

contact met de Lid-Staten werkzaam door het verrichten van studies, het uitbrengen van adviezen en het organiseren van overleg".

16 Zoals het Hof onlangs overwoog in zijn arrest van 9 juli 1987 (gevoegde zaken 281, 283-285/85 en 287/85, Bondsrepubliek Duitsland e.a./Commissie, Jurispr. 1987, blz. 3203), laat deze bepaling de bevoegdheid der Lid-Staten op sociaal gebied onverlet, voor zover het althans niet gaat om terreinen die beheerst worden door andere bepalingen van het Verdrag, zoals die betreffende het vrije verkeer van werknemers, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de gemeenschappelijke vervoerspolitiek, doch preciseert zij dat die bevoegdheid moet worden uitgeoefend in het kader van door de Commissie te organiseren samenwerking tussen de Lid-Staten.

17 Bijgevolg kunnen noch de algemene lijnen van het sociale beleid van elke Lid-Staat noch bijzondere maatregelen als die waar het in de verwijzingsbeschikking om gaat, door de rechter aan de in artikel 117 EEG-Verdrag bedoelde sociale doelstellingen worden getoetst.

18 Mitsdien moet op de vraag van de verwijzende rechter worden geantwoord, dat noch artikel 2 noch de artikelen 117 en 118 EEG-Verdrag in de weg staan aan de invoering, bij nationale wettelijke regeling, van een verbod tot cumulatie van een rustpensioen en een ambtenarensalaris, waardoor het inkomen van de betrokkenen wordt verminderd.

Kosten

19 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en door de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk Spanje wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal Central de Trabajo bij beschikking van 21 maart 1986 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Noch artikel 2 noch de artikelen 117 en 118 EEG-Verdrag staan in de weg aan de invoering, bij nationale wettelijke regeling, van een verbod tot cumulatie van een rustpensioen en een ambtenarensalaris, waardoor het inkomen van de betrokkenen wordt verminderd.

Kakouris Koopmans

Due Bahlmann Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 september 1987.

De griffier

P. Heim

De president van de Zesde kamer

C. Kakouris