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

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.

2. 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.

Artikel 118 EEG-Verdrag laat de bevoegdheid der Lid-Staten op sociaal gebied onverlet, doch preciseert dat die bevoegdheid moet worden uitgeoefend in het kader van door de Commissie te organiseren samenwerking tussen de Lid-Staten.

Bijgevolg kunnen noch de algemene lijnen van het sociale beleid van elke Lid-Staat noch bijzondere maatregelen in dat verband door de rechter aan de in artikel 117 EEG-Verdrag bedoelde sociale doelstellingen worden getoetst.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 126/86 *

I — De feiten en het procesverloop

Blijkens de verwijzingsbeschikking van het Tribunal Central de Trabajo en de bijgevoegde processtukken liggen aan het geschil de navolgende feiten ten grondslag.

F. R. Giménez Zaera, ambtenaar in actieve dienst, ontving sedert oktober 1983 krachtens het algemene sociale-zekerheidsstelsel een rustpensioen uit hoofde van zijn vroegere tewerkstelling in de privé-sector.

De wet van 28 december 1983 houdende goedkeuring van de staatsbegroting voor 1984 bepaalde, dat het ontvangen van een rustpensioen krachtens een stelsel van sociale zekerheid onverenigbaar is met de uitoefening van een functie, een ambt of bezoldigde werkzaamheden bij de overheid. Artikel 52, lid 1, van die wet luidt als volgt:

„Het ontvangen van een rustpensioen krachtens één der stelsels van sociale zekerheid is onverenigbaar met de uitoefening

* Procestaal: Spaans.

van een functie, een ambt of bezoldigde werkzaamheden bij de overheid of in een publiekrechtelijke instelling. Het toegekende pensioen wordt derhalve opnieuw uitgekeerd, zodra een einde is gekomen aan genoemde toestand van onverenigbaarheid."

Op grond van die bepaling schorste het Instituto Nacional de la Seguridad Social de uitbetaling van verzoekers rustpensioen.

Van deze beslissing kwam verzoeker in beroep bij de Magistratura de Trabajo de Zaragoza, waarbij hij zich in wezen op de ongrondwettelijkheid van artikel 52 van de middelenwet van 28 december 1983 beriep. Bij vonnis van 6 september 1985 werd zijn beroep verworpen.

Van dit vonnis kwam verzoeker in het hoofdgeding in hoger beroep bij het Tribunal Central de Trabajo, waarbij hij dezelfde argumenten aanvoerde als voor de Magistratura.

Van oordeel dat voor de oplossing van het geschil een uitlegging van de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag nodig was en dat zij krachtens artikel 177, derde alinea, EEG-Verdrag verplicht was, het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, heeft de Vierde kamer van het Tribunal Central de Trabajo bij beschikking van 21 maart 1986 het Hof van Justitie de navolgende prejudiciële vragen 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?"

De verwijzingsbeschikking van de Vierde kamer van het Tribunal Central de Trabajo is op 26 mei 1986 ter griffie van het Hof van Justitie ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend:

— op 15 september 1986 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en F. López de Rego, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

— op 19 september 1986 door het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door zijn gemachtigde H. R. L. Purse, Treasury Solicitor,

— op 24 september 1986 door F. R. Giménez Zaera, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door F. R. Giménez Condón, advocaat te Zaragoza, en

— op 25 september 1986 door het Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door F. Mansito Caballero, directeur-generaal Communautaire juridische en institutionele coördinatie, als gemachtigde, bijgestaan door R. Sánchez de Lerín García-Ovies, adviseur voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bij de juridische dienst van de Staat, B. Oliet Palá, hoofdadviseur bij de juridische dienst van het Instituto Nacional de la Seguridad Social en M. Fuertes Suárez, technisch adviseur bij de algemene directie Communautaire juridische en institutionele coördinatie.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft de zaak krachtens artikel 95, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering naar de Zesde kamer verwezen.

II — Overwegingen van de verwijzende rechter

De verwijzingsbeschikking bevat een omstandige motivering, waarin de nationale rechter zijn eigen visie geeft op de betekenis van de communautaire rechtsregels om uitlegging waarvan hij in het kader van het hoofdgeding verzoekt.

Volgens het Tribunal Central de Trabajo bevat het bij genoemd artikel 52 van de middelenwet ingevoerde verbod tot cumulatie van inkomsten uit een betrekking bij de overheid en een rustpensioen krachtens het algemene sociale-zekerheidsstelsel een beperking die in de eerdere wetgeving niet bestond en onverenigbaar blijkt te zijn met de verbetering van de levensstandaard neergelegd in artikel 2 EEG-Verdrag en met het in artikel 117 geformuleerde beginsel van verbetering van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers, welke doelstellingen bij artikel 118 EEG-Verdrag zijn uitgebreid tot het gebied van de sociale zekerheid.

Uit de bewoordingen van artikel 117, eerste alinea, blijkt immers, dat de Lid-Staten de sociale bescherming van de werknemers niet mogen verminderen. Door het Verdrag te ondertekenen hebben de Lid-Staten zich ertoe verbonden, de levensstandaard van de werknemers te verbeteren. Deze verbetering is een van de fundamentele doelstellingen van de sociale ontwikkeling binnen de Gemeenschap, en daarom is elke kwantitatieve en kwalitatieve verbetering of uitbreiding van de rechten die het algemene sociale-zekerheidsstelsel op een bepaald ogenblik verleent, definitief verworven.

De in artikel 117 bedoelde onderlinge aanpassing van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden moet worden verwe-

zenlijkt „op de weg van de vooruitgang" zonder dat daardoor de bescherming wordt verminderd; de harmonisatie van de sociale stelsels en het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen moeten het resultaat zijn van een geleidelijke verbetering, niet van regressie. Nationale maatregelen die een teruggang tot gevolg hebben, zijn derhalve verboden wegens strijdigheid met de geleidelijke harmonisatie op de weg van de vooruitgang.

Volgens het Tribunal Central de Trabajo vloeit het antwoord op zijn vragen dan ook voort uit een aantal beginselen die zijns inziens deel uitmaken van een — tot het dwingend recht behorende — „communautaire openbare orde". Die beginselen zijn onder meer, de verplichting om ervoor te zorgen dat de werknemers na hun pensioen dezelfde levensstandaard kunnen behouden, de verplichte wisselwerking tussen economische en sociale vooruitgang, evenals het beginsel dat een economisch beleid slechts gerechtvaardigd is, indien het tegelijkertijd een sociaal doel nastreeft.

Met betrekking tot de vijfde vraag is de verwijzende rechter van mening, dat aan het solidariteitsbeginsel, waarop in de nationale regeling een beroep wordt gedaan ter rechtvaardiging van hetgeen zijns inziens „een regressieve verdeling van sociale voordelen" is, geen voorrang mag worden gegeven boven het verbod van teruggang inzake sociale zekerheid dat voortvloeit uit de in genoemde Verdragsbepalingen neergelegde beginselen.

III — Schriftelijke opmerkingen

1. De *Commissie* stelt voor, de eerste, de tweede, de derde en de vijfde vraag samen te brengen in één vraag luidend als volgt:

„Staan de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag in de weg aan een nationale regeling, die cumulatie van een rustpensioen en een ambtenarensalaris verbiedt?"

Volgens de Commissie dient deze vraag om de navolgende redenen ontkennend te worden beantwoord:

a) Overeenkomstige toepassing van artikel 222 EEG-Verdrag.

Aan de hand van het in het Verdrag gehanteerde criterium met betrekking tot de regeling van het eigendomsrecht in de Lid-Staten, kan de vraag van de verwijzende rechter als volgt worden beantwoord: „Het Verdrag van Rome laat de regeling inzake de onverenigbaarheid van de bronnen van inkomsten in de Lid-Staten onverlet."

b) Uitdrukkelijke erkenning in artikel 12, leden 2 en 3, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, van de toepasselijkheid van de nationale bepalingen inzake vermindering, schorsing of intrekking ingeval van samenloop van een uitkering met andere uitkeringen van sociale zekerheid of met andere inkomsten.

Aangezien de gemeenschapswetgever uitdrukkelijk heeft voorzien in bepalingen ter voorkoming van samenloop van inkomstenbronnen bij migrerende werknemers — die uit dien hoofde normaliter recht hebben op een bijzondere bescherming —, moet volgens de Commissie a fortiori worden aangenomen, dat nationale bepalingen die hetzelfde verbod invoeren voor ambtenaren of niet-migrerende werknemers, in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht.

c) Het in wezen programmatische karakter van de artikelen 2 en 117 EEG-Verdrag.

Volgens de Commissie blijkt uit de bewoordingen zelf van die bepalingen, dat zij — ofschoon van positief recht — slechts de werking van een richtsnoer of een programma hebben net als de preambule van het Verdrag, wat door het Hof onder meer in zijn arrest van 15 juni 1978 (zaak 149/77, Defrenne, Jurispr. 1978, blz. 1365, r. o. 19 en 31) is bevestigd.

d) De teneur van artikel 118, waarvan de eerste alinea van programmatische aard is en de tweede en de derde alinea slechts verplichtingen in het leven roepen voor de Commissie en bovendien het aan de orde zijnde probleem niet rechtstreeks betreffen.

Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, of de Spaanse wetgever het gemeenschapsrecht heeft geëerbiedigd waar hij het verbod tot cumulatie van bepaalde bronnen van inkomsten in de middelenwet heeft opgenomen. Volgens de Commissie is het gemeenschapsrecht niet medebepalend voor de structuur van de rechtsorden der Lid-Staten en valt uit de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag niet af te leiden dat bepaalde materies op nationaal vlak bij interne bepalingen van de ene of de andere categorie moeten worden geregeld.

2. De opmerkingen van het *Verenigd Koninkrijk* kunnen worden samengevat als volgt.

De artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag bevatten voor de Lid-Staten noch het verbod om het bedrag van de bij de inwerkingtreding van het Verdrag in de Lid-Staat bestaande sociale-zekerheidsuitkeringen te verminderen, noch enige verplichting om bij nationale wettelijke regeling de verbetering van de levensstandaard van de werknemers te bevorderen, of om bij wege van nationale bepalingen het bedrag van sociale-zekerheidsuitkeringen op de weg van de vooruitgang te „harmoniseren". Volgens het Verenigd Koninkrijk kan uit de tekst van het EEG-Verdrag geen enkele regel worden afgeleid die de Lid-Staten van de Gemeenschap zou binden op de wijze die in de vragen van de verwijzende rechter wordt gesuggereerd.

Niet een bij artikel 117 opgelegde verplichting, maar de toepassing van andere Verdragsbepalingen en het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen der Lid-Staten — waarvoor rechtshandelingen van de Raad zijn vereist — zullen tot de door de Lid-Staten gewenste verbetering en harmonisatie leiden.

De bij artikel 51 EEG-Verdrag aan de Raad opgelegde verplichting tot vaststelling van de maatregelen welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn om het vrije verkeer van werknemers te waarborgen, is beperkt tot de coördinatie van de sociale-zekerheidsstelsels van de Lid-Staten. Geen enkele Verdragsbepaling verleent de Gemeenschap de bevoegdheid om te bepalen welk veld de sociale-zekerheidsstelsels van de Lid-Staten dienen te beslaan of op welk niveau de uitkeringen moeten worden gebracht of gehandhaafd.

Volgens het Verenigd Koninkrijk bevat artikel 118 slechts verplichtingen voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen, doch niet voor de Lid-Staten.

Het Verenigd Koninkrijk besluit met de opmerking, dat de aan het Hof voorgelegde vragen slecht zijn geformuleerd, en stelt voor ze te beantwoorden als volgt:

„1) De artikelen 2, 117 en 118 houden het doel noch de algemene verplichting in om een toenemende verbetering van de levensstandaard te bevorderen, waardoor een Lid-Staat zou worden belet, nationale wettelijke bepalingen vast te stellen die de kwantiteit of de kwaliteit van de tot dan toe in een specifieke sector van zijn openbare sociale-zekerheidsstelsel geldende bescherming verminderen of aantasten.

2) De artikelen 2, 117 en 118 leggen de Lid-Staten niet de verplichting op om ‚de levensstandaard te verbeteren bij wege van opwaartse harmonisatie'; derhalve is de vraag of zij daaraan dienen mee te werken, niet aan de orde.

3), 4) en 5) Gezien het antwoord dat volgens het Verenigd Koninkrijk op de eerste twee vragen moet worden gegeven, behoeft niet te worden ingegaan op de resterende vragen."

3. Volgens *verzoeker in het hoofdgeding* heeft de voorrang van het gemeenschapsrecht op het nationale Spaanse recht de nietigheid tot gevolg van nationale wettelijke bepalingen die van vóór de toetreding dateren en zich niet verdragen met het gemeenschapsrecht. Daarom moet worden uitgemaakt, of artikel 52, lid 1, van de middelenwet van 28 december 1983 in strijd is met de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag, en dit vergt een uitlegging door het Hof van Justitie van vage juridische begrippen zoals de verbetering van de levensstandaard en de harmonisatie van de sociale-zekerheidsstelsels op de weg van de vooruitgang.

Al is genoemde bepaling van de middelenwet formeel gericht op onderlinge aanpassing, toch heeft zij nadelige gevolgen voor de overeenkomstig de voorheen geldende wetgeving verkregen subjectieve rechten en is zij derhalve in strijd met de doelstellingen van het betrokken gemeenschapsrecht.

4. Het *Koninkrijk Spanje* merkt in de eerste plaats op, dat de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag kennelijk van programmatische aard zijn en geen rechtstreekse werking hebben, zodat zij niet kunnen worden toegepast op rechtsbetrekkingen tussen particulieren en Lid-Staten. In dat verband verwijst het naar het reeds aangehaalde arrest Defrenne.

Verder wijst het Koninkrijk Spanje op het problematische karakter van het non-regressiebeginsel en op de moeilijkheid om in het kader van concrete geschillen het „regressief karakter" te bepalen van een maatregel waarvan de uitwerking slechts tegen de achtergrond van de gehele sociale politiek kan worden beoordeeld. In zijn arrest van 10 mei 1960 (gevoegde zaken 3-18, 25 en 26/58, Barbara Erzbergbau, Jurispr. 1960, blz. 377) heeft het Hof op grond van een soortgelijke redenering overwogen, dat nationale beschikkingen niet onverenigbaar worden met de artikelen 2 en 3 EGKS-Verdrag door het enkele feit dat zij tot een tijdelijke vermindering van de werkgelegenheid en tot de sluiting van sommige ondernemingen kunnen leiden en dat deze maatregelen moesten worden genomen in het belang van de met de gemeenschappelijke markt beoogde doeleinden, daar zij de weerstand van de markt tegen crises verhogen. Volgens het Koninkrijk Spanje kan uit de artikelen 2, 117 en 118 EEG-Verdrag geen beginsel worden afgeleid, dat elke achteruitgang op het gebied van de sociale zekerheid verbiedt, en voegen deze artikelen voor de Lid-Staten geen nieuwe verplichtingen toe aan die welke voortvloeien uit de specifieke en duidelijke opdrachten neergelegd in de Verdragsregels en in andere normatieve handelingen van de Gemeenschappen.

Ten derde verklaart het Koninkrijk Spanje, dat het gemeenschapsrecht „ratione temporis" niet van toepassing is op de feiten die aan de procedure in het hoofdgeding ten grondslag liggen, daar het bestreden administratieve besluit op 20 februari 1985 is vastgesteld, terwijl Spanje pas op 1 januari 1986 tot de Gemeenschappen is toegetreden. De aan het Hof gestelde uitleggingsvraag is derhalve volstrekt irrelevant voor de oplossing van het bodemgeschil. Ook al zou men aannemen, dat de Verdragsbepalingen om uitlegging waarvan wordt verzocht het beginsel dat iedere achteruitgang op het gebied van de sociale zekerheid is verboden tot een regel met rechtstreekse werking verheffen, dan nog belet de aard van beweerd beginsel — een „standstill"-bepaling — dat het van toepassing is op wijzigingen die de regeling vóór de inwerkingtreding van het Verdrag in Spanje heeft ondergaan.

Voorts betwist het Koninkrijk Spanje, dat de in artikel 52, lid 1, van de middelenwet vervatte maatregel nieuw is in de strikte zin van het woord, dan wel als „regressief" en in strijd met de beginselen van de artikelen 2 en 117 EEG-Verdrag kan worden aangemerkt.

Dat de Spaanse wetgever het solidariteitsbeginsel inroept en de nationale bepaling waarvan de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht ter discussie staat in de middelenwet heeft opgenomen, heeft volgens het Koninkrijk Spanje niets te maken met de communautaire rechtsorde en betreft slechts eventuele technische mankementen van een nationale wet.

Concluderend is het Koninkrijk Spanje van mening, dat het Hof van Justitie de vragen van het Tribunal Central de Trabajo niet behoeft te beantwoorden, aangezien zij volstrekt irrelevant zijn voor de beslechting van het bodemgeschil, of in ieder geval moet vaststellen, dat de artikelen om uitlegging waarvan wordt verzocht van zuiver programmatische aard zijn, of eventueel ook, dat het beginsel volgens hetwelk iedere achteruitgang is verboden, „ratione temporis" niet van toepassing is.

Voor het geval het Hof het toch nuttig zou achten, een precies antwoord te geven op de gestelde vragen, stelt het Koninkrijk Spanje de navolgende antwoorden voor:

„1) Op zichzelf beschouwd impliceren de nationale wettelijke maatregelen geen vermindering van de kwantiteit of verslechtering van de kwaliteit van de op een bepaald ogenblik verworven bescherming en derhalve zijn zij niet in strijd met de algemene doelstelling of met de taak de toenemende verbetering van de levensstandaard te bevorderen, aangezien deze laatste in voorkomend geval binnen het geheel van sociale maatregelen moet worden beoordeeld.

2) Of nationale maatregelen in verband met de artikelen 2 en 117 EEG-Verdrag regressief zijn kan slechts worden beoordeeld aan de hand van algemene criteria; derhalve is het mogelijk dat — om redenen van harmonisatie en sociaal evenwicht — individuele voorwaarden en vereisten worden gewijzigd zonder dat zulks in strijd is met de doelstelling, de levensstandaard te verbeteren door onderlinge aanpassing op de weg van de vooruitgang.

3) De harmonisatie van de sociale-zekerheidsregelingen van de verschillende Lid-Staten kan slechts worden verwezenlijkt met de specifieke middelen waarin het Verdrag voorziet.

4) Dat een bepaalde maatregel wordt opgenomen in een middelenwet heeft geen nadelige gevolgen voor een mogelijke harmonisatie, daar deze hoe dan ook wordt bepaald door de concrete inhoud van de maatregel en niet door de toegepaste wetgevingstechniek.

5) Onder verwijzing naar het antwoord op de eerste vraag zij opgemerkt, dat de nationale wettelijke maatregelen op zichzelf beschouwd niet noodzakelijk wijzigingen brengen in of gevolgen ontnemen aan de sociale functies die de communautaire rechtsorde toekent aan het algemene beginsel van toenemende verbetering van de levensstandaard, aan de verbetering van de levensstandaard door onderlinge aanpassing op de weg van de vooruitgang en aan het harmoniserend optreden van de overheid, en dat deze maatregelen zelfs op het solidariteitsbeginsel kunnen worden gebaseerd zonder afbreuk te doen aan genoemde beginselen."

G. C. Rodríguez Iglesias
rechter-rapporteur