

COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF



ZAAK B 2016/1 – C. DEJONGE / BENELUX UNIE

Vertaling van de conclusies van advocaat-generaal J. Petry (stuk B 2016/1/5)

GRIFFIE

REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. +32 (0)2.519.38.61
www.courbeneluxhof.info

GREFFE

39, RUE DE LA RÉGENCE
1000 BRUXELLES
TÉL. +32 (0)2.519.38.61
www.courbeneluxhof.info

CONCLUSIES IN DE ZAAK B 2016/1

De heer Claudy DEJONGE
verzoeker

tegen

de BENELUX ECONOMISCHE UNIE
verweerder

1. Bij op 27 december 2016 ter griffie van het Benelux-Gerechtshof neergelegd verzoekschrift, heeft de heer Claudy DEJONGE een administratiefrechtelijk beroep ingesteld in de zin van artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie van 29 april 1969 (hierna het "*Aanvullend Protocol*") tegen de Beschikking M (2015) 6 van 22 september 2015 van het Benelux Comité van Ministers tot wijziging van het Reglement der pensioenen en forfaitaire vergoedingen bij ambtsneerlegging (hierna de "*Beschikking M (2015) 6*") waarvan de toepassing werd behouden bij beslissing van het College van Secretarissen-Generaal van de Benelux Unie (hierna het "*College*") van 21 oktober 2016 in navolging van een intern beroep dat door de verzoeker werd ingesteld op grond van artikel 7 van het Aanvullend Protocol.

2. De verzoeker verzoekt de Kamer Ambtenarenrechtspraak van het Benelux Gerechtshof om:

- a) de bestreden Beschikking M (2015) 6 nietig te verklaren met ingang op de datum waarop zij in werking is getreden, te weten 1 oktober 2015;
- b) de Benelux Unie te veroordelen tot het herstellen van de oorspronkelijke rechtstoestand waarin de verzoeker zich bevond met betrekking tot zijn pensioen, zoals werd besloten door uw Hof in zijn arrest van 23 april 2015;
- c) de Benelux Unie te veroordelen de sedert 1 januari 2015 achterstallige pensioenbedragen en de moratoire intresten berekend aan de wettelijke rentevoet die in België van toepassing is in sociale zaken, aan de verzoeker uit te keren;
- d) de Benelux Unie te veroordelen tot de betaling aan de Vriendenkring van Benelux-gepensioneerden¹ van een dwangsom ten belope van 1 000 € per week vertraging in de uitvoering van het tussen te komen arrest, met uitzondering van een redelijke termijn, die door uw Hof zal worden vastgesteld, om de uitvoering van het arrest mogelijk te maken, waarbij tijdens deze termijn geen dwangsom verschuldigd zal zijn.

¹ Zie de pleitnota van de verzoeker van 12 mei 2017 (pagina 12, onder d)) waarmee, voor wat dit punt betreft, een correctie werd aangebracht in het administratiefrechtelijk beroep, waarin de betaling werd gevorderd van een dwangsom aan de verzoeker zelf (Administratiefrechtelijk beroep, pagina 1, A, onder d)).

Het reglementair kader

3. Het oude Statuut van de ambtenaren van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, zoals vastgesteld bij Beschikking M/adm (2007) 6 van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken van 4 december 2007 (hierna het *“oude personeelsstatuut”*) bevatte een Bijlage II getiteld *“Reglement der pensioenen en forfaitaire vergoedingen bij ambtsneerlegging”*, die werd gewijzigd door de voornoemde Beschikking M/adm (2007) 6 en vervolgens door de Beschikking M/adm (2009) 4 van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken van 18 december 2009 (hierna het *“Pensioenreglement van 2007”*).

4. Deze laatste bevatte in Hoofdstuk IV getiteld *“Vaststelling van het pensioen”* een artikel 9.2 dat voorzag in een perequatiereregeling ten voordele van de gepensioneerde ambtenaren en dat als volgt luidde:

“Elke latere optrekking van het maximum van de salarisschaal die gold voor de door belanghebbende laatstelijk beklede rang heeft tot gevolg dat het pensioen in gelijke mate en met ingang van dezelfde datum wordt verhoogd.

Bij het vaststellen van de salarissen die als grondslag dienen voor de berekening van het pensioen wordt voor elke rang rekening gehouden met de schaalverhogingen waarvoor betrokkenen in aanmerking zouden zijn gekomen door onvoorwaardelijke toekenning van een andere schaal of na een bepaalde anciënniteit, indien betrokkene die anciënniteit had. “

5. Artikel 33, dat werd ingevoegd in Hoofdstuk VIII getiteld *“Diverse bepalingen”*, bepaalde het volgende:

“Alle pensioenen worden maandelijks bij vooruitbetaling voldaan.

[...]”.

6. Er werd voorzien in een recht op een uitgesteld pensioen. Dit recht is te onderscheiden van het eigenlijke recht op een pensioen of op een vervroegd pensioen en was voorbehouden aan de ambtenaren die de dienst eigener beweging hadden verlaten vóór de pensioenleeftijd te bereiken of aan zij die hun functie hebben moeten neerleggen als gevolg van ambtsopheffing of omdat zij ambtshalve werden ontslagen op grond van onbekwaamheid of van wangedrag, of oneervol werden ontslagen met uitdrukkelijke toekenning van het recht op een uitgesteld pensioen². Het Pensioenreglement van 2007 bepaalde in dit verband in zijn artikel 5, dat werd ingevoegd in Hoofdstuk II getiteld *“Recht op pensioen”*, het volgende:

“Het uitgesteld pensioen gaat in de eerste van de maand na die waarin de beambte de leeftijd van zestig jaar bereikt.”

² Artikel 4 van het Pensioenreglement van 2007.

7. Bij Beschikking M (2012) 2 van het Benelux Comité van Ministers van 26 januari 2012 werd een nieuw statuut van de ambtenaren van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie (hierna het “*nieuwe personeelsstatuut*”)³ goedgekeurd.

8. In artikel 37 van dit Statuut werden het oude personeelsstatuut en het Pensioenreglement van 2007 opgeheven door de volgende bepaling:

“Dit statuut heft alle vroegere statutaire bepalingen en reglementen op, met inbegrip van:

1° Het Statuut van de ambtenaren van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, zoals vastgesteld bij Beschikking van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken M/adm (2007) 6 van 4 december 2007, en laatst gewijzigd door de beschikking M/adm (2010) 4 van 13 december 2010;

[...]

4° Het Reglement der pensioenen en der forfaitaire vergoedingen bij ambtsneerlegging, dat als bijlage II gevoegd is bij het in punt 1° bedoelde Statuut van de ambtenaren van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, zoals vastgesteld bij Beschikking van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken M/adm (2007) 6 van 4 december 2007, en laatst gewijzigd door de beschikking M/adm (2009) 4 van 18 december 2009.”.

9. In haar artikel 9, paragraaf 1 voorzag de Beschikking M (2012) 2 echter in een overgangsbepaling ten voordele van de personeelsleden die op pensioen werden gesteld vóór de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut of van hun rechthebbenden. Dit artikel luidde als volgt:

“De regeling inzake pensioenen die van toepassing was tot de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut blijft van toepassing op:

1° de personeelsleden die voor de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut op pensioen werden gesteld;

2° de langstlevende echtgeno(o)t(e), partner, wezen of andere rechtverkrijgenden aan wie de voornoemde regeling inzake pensioenen rechten toekent ingevolge hun band met de in punt 1° vermelde personeelsleden.”.

10. In uw arrest van 23 april 2015, dat werd gewezen in zaak B 2013/1/21 waarin de huidige verzoeker, die werd bijgetreden door verschillende tussenkomende partijen, reeds in geding was tegen de Benelux Unie, heeft uw Hof het volgende gesteld:

“verklaart voor recht dat de in artikel 9, lid 2, van het Pensioenreglement 2007 neergelegde perequatiereregeling na de invoering op 1 januari 2012 van het nieuwe personeelsstatuut haar gelding heeft behouden voor Benelux-ambtenaren die voor deze datum op pensioen zijn gesteld, en ten aanzien van verzoeker en de tussenkomende partijen toegepast moet worden.”⁴.

11. Via de in onderhavig beroep bestreden beslissing, te weten de Beschikking M (2015) 6, heeft het Benelux Comité van Ministers verschillende wijzigingen aangebracht in het Pensioenreglement

³ Artikel 1 van de Beschikking M (2012) 2.

⁴ Geciteerd arrest, pagina 12, Beschikkend gedeelte, derde streepje.

van 2007, dat nochtans werd opgeheven door de inwerkingtreding van artikel 37 van het nieuwe personeelsstatuut van 2012 dat werd goedgekeurd in artikel 1 van de Beschikking M (2012) 2.

12. De Beschikking M (2015) 6 is zowel gegrond op artikel 20, lid twee van het Verdrag van 17 juni 2008 tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (hierna het "*Benelux-Verdrag*") als op artikel 35 van het Pensioenreglement van 2007.

Dit laatste artikel bepaalde het volgende:

"Het bedrag der pensioenen zal door het Comité van Ministers kunnen worden herzien indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven."

13. Via de Beschikking M (2015) 6 werden met name de volgende drie wijzigingen in het Pensioenreglement van 2007 aangebracht:

- Zij heft in haar artikel 3 de in artikel 9.2 van het Pensioenreglement van 2007 voorziene perequatieregeling op en bepaalt dat de oude beambten die vóór 1 januari 2012 op pensioen werden gesteld geen aanspraak meer kunnen maken op een pensioen dat wordt berekend op basis van de weddeschalen die vóór 1 januari 2012 van toepassing waren:

"Artikel 3. Artikel 9, lid 2 van het oud pensioenreglement wordt vervangen als volgt:

"Vanaf (de datum van inwerkingtreding van deze beschikking):

- is geen nieuwe perequatie van de pensioenen meer mogelijk, noch op basis van een aanpassing of optrekking van de salarisschalen van de actieve personeelsleden, noch op basis van een schaalverhoging door onvoorwaardelijke toekenning van een andere schaal of na een bepaalde anciënniteit, noch op enige andere wijze;

- heeft een aanpassing of optrekking van de salarisschalen van de actieve personeelsleden of schaalverhoging door onvoorwaardelijke toekenning van een andere schaal of na een bepaalde anciënniteit die plaatsvond na 31 december 2011 geen doorwerking meer op het pensioen van rechthebbenden die vóór 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld en kunnen deze rechthebbenden enkel nog aanspraak maken op een pensioen dat is berekend op basis van de weddeschalen zoals die golden voor 1 januari 2012. ""

- Daarnaast, wordt in artikel 6 van deze Beschikking het artikel 33, eerste lid van het Pensioenreglement van 2007 gewijzigd door de afschaffing van de vooruitbetaling van de pensioenen en de invoering van een betaling op het einde van de maand:

"Artikel 6. Artikel 33, lid 1 van het oud pensioenreglement wordt vervangen als volgt:

"Tenzij anders bepaald, worden de pensioenen maandelijks uiterlijk op het einde van de maand in euro uitbetaald. ""

- Tot slot, wordt in de artikelen 1 en 2 van deze Beschikking het artikel 5 van het Pensioenreglement van 2007 gewijzigd door de bepaling dat de oude ambtenaren slechts recht hebben op een uitgesteld pensioen vanaf de leeftijd van vijftenzestig jaar en niet meer vanaf de vroegere leeftijd van zestig jaar, waarbij de grens van zestig jaar echter wordt behouden voor de betrokken ambtenaren die zijn geboren vóór 1 januari 1956 en die op de datum van inwerkingtreding van de Beschikking, te weten op 1 oktober 2015⁵, dus minstens negenenvijftig jaar en negen maanden oud waren:

“Artikel 1. In artikel 5 van het Reglement der pensioenen en der forfaitaire vergoedingen bij ambtsneerlegging, aangehaald als “het oud pensioenreglement”, wordt het woord “zestig” vervangen door het woord “vijftenzestig”.”

Artikel 2. In artikel 5 van het oud pensioenreglement wordt een tweede lid ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Voor beambten die geboren zijn vóór 1 januari 1956 is het mogelijk om vanaf de leeftijd van 60 jaar met uitgesteld pensioen te gaan. ””.

De feiten

14. De verzoeker is op 8 september 1969 in dienst getreden bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, werd op 22 mei 1984 benoemd als griffier van het Benelux Gerechtshof en vanaf de maand maart 1985 als hoofdgriffier, om uiteindelijk op 12 maart 2007⁶ op pensioen te worden gesteld.

15. Bij brief van 21 mei 2012, verzocht de verzoeker de Secretaris-Generaal van de Benelux Unie om de in artikel 9.2 van het Pensioenreglement van 2007 voorziene perequatiereregeling in zijn voordeel toe te passen, waarna hem op 18 juli 2012 een brief werd toegezonden waarin zijn verzoek werd afgewezen. Hierop heeft de verzoeker op 6 augustus 2012, overeenkomstig artikel 7 van het Aanvullend Protocol, een intern beroep ingesteld bij het College, dat dit beroep op 27 juni 2013 afwees na eensluidend advies van de Raadgevende Commissie zoals voorzien in artikel 8 van het Aanvullend Protocol (hierna de “Raadgevende Commissie”)⁷.

16. Tegen deze afwijzingsbeslissing heeft de verzoeker op 29 augustus 2013 bij uw Hof een administratiefrechtelijk beroep ingesteld dat ontvankelijk en gegrond werd verklaard in uw arrest B 2013/1/21 van 23 april 2015. Zo verklaarde uw Hof de beslissingen die door het College ten aanzien van de verzoeker werden genomen nietig, zei het voor recht, zoals reeds aangehaald hierboven in punt 10, dat de in artikel 9.2 van het Pensioenreglement van 2007 voorziene perequatiereregeling, na de inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut op 1 januari 2012, van toepassing bleef op de ambtenaren die vóór deze datum op pensioen werden gesteld, en dat de perequatiereregeling moest worden toegepast ten voordele van de verzoeker, en veroordeelde het de Benelux Unie tot de uitkering aan de verzoeker van de sedert 1 januari 2012 gecumuleerde achterstallige pensioenbedragen, te vermeerderen met de intresten aan de wettelijke rentevoeten die in België van toepassing zijn op deze bedragen vanaf de respectievelijke vervaldata van de maandelijks verschuldigde pensioenen tot op de dag van algehele betaling.

⁵ De Beschikking M (2015) 6 bepaalt in haar artikel 8 dat zij in werking treedt op de eerste dag van de maand volgend op haar ondertekening, die plaatsvond op 22 september 2015 zodat de Beschikking uiteindelijk op 1 oktober 2015 in werking is getreden.

⁶ Arrest B 2013/1/21 van uw Hof, punt 8.

⁷ Idem, punten 12 en 13.

17. Bij brief van 24 september 2015, bracht het College de verzoeker op de hoogte van de wijze waarop het uw voornoemd arrest zou uitvoeren en hieraan gevolg zou geven⁸.
18. Bij brief van dezelfde dag, werd de Beschikking M (2015) 6 door het College ter kennis gebracht van de verzoeker⁹.
19. Op 26 oktober 2015, stelde de verzoeker, overeenkomstig artikel 7 van het Aanvullend Protocol, een intern beroep in tegen de Beschikking M (2015) 6¹⁰.
20. Op 24 november 2015, raadpleegde het College, dat meende geen gevolg te kunnen geven aan dit intern beroep, de Raadgevende Commissie¹¹, die op 26 september 2016 met meerderheid van haar leden adviseerde dat het intern beroep niet ontvankelijk was voor wat het middel betrof dat was ontleend aan de optrekking van de uitgestelde pensioenleeftijd en dat het beroep diende te worden afgewezen voor wat de middelen betrof die waren ontleend aan de opheffing van de perequatiereregeling en de vervanging van de voortuitbetaling van de pensioenen door een betaling die kon tussenkomen uiterlijk op het einde van de maand¹².
21. Op 21 oktober 2016, wees het College, dat handelde in de hoedanigheid van het in artikel 9 van het Aanvullend Protocol voorziene gezag, het intern beroep af¹³. Deze beslissing werd op 26 oktober 2016 ter kennis gebracht van de verzoeker in navolging van de verklaring van deze laatste die niet werd betwist door de Benelux Unie¹⁴.
22. Op 23 december 2016, maakte de verzoeker aan het Hof zijn administratiefrechtelijk beroep over dat werd ontvangen op 27 december 2016.

De ontvankelijkheid van het administratiefrechtelijk beroep

23. De verzoeker, die in dienst is geweest van de Benelux Unie, beschikt over de vereist hoedanigheid om te handelen overeenkomstig artikel 3, onder b van het Aanvullend Protocol.
24. Overeenkomstig artikel 7 van het Aanvullend Protocol, heeft hij, voorafgaand aan zijn administratiefrechtelijk beroep, een intern beroep ingesteld.
25. De bestreden beslissing is, ongeacht de algemene draagwijdte ervan, vatbaar voor een administratiefrechtelijk beroep, aangezien artikel 3, onder b van het Aanvullend Protocol bepaalt dat de hierin bedoelde personen, waaronder de verzoeker, een dergelijk beroep kunnen instellen *“tegen de besluiten, van algemene strekking dan wel betrekking hebbende op afzonderlijke gevallen, van een orgaan van de Unie betreffende hun [...] pensioenen”*.
26. Voor wat de beroepstermijn betreft, bepaalt artikel 17 van het Aanvullend Protocol dat het beroep *“wordt ingesteld door indiening van een daartoe strekkend verzoekschrift bij de griffie van het Hof binnen twee maanden nadat het aangevallen besluit aan de verzoeker is bekend geworden [...]”*.

⁸ Brief opgenomen als stuk nr. 10 in de memorie van antwoord.

⁹ Brief opgenomen als stuk nr. 9 in de memorie van antwoord.

¹⁰ Intern beroep opgenomen als stuk nr. 3 in het administratiefrechtelijk beroep en als stuk nr. 11 in de memorie van antwoord.

¹¹ Adviesaanvraag opgenomen als stuk nr. 12 in de memorie van antwoord.

¹² Advies opgenomen als stuk nr. 6 in het administratiefrechtelijk beroep en als stuk nr. 15 in de memorie van antwoord.

¹³ Beslissing opgenomen als stuk nr. 7 in het administratiefrechtelijk beroep en als stuk nr. 16 in de memorie van antwoord.

¹⁴ Administratiefrechtelijk beroep, pagina 4, onder C. a).

27. Het begrip *“aangevallen besluit”* moet worden geïnterpreteerd in het licht van het recht waarover de verzoeker, overeenkomstig artikel 3, onder b van het Aanvullend Protocol, beschikt om een beroep in te stellen *“tegen de besluiten, van algemene strekking [...] betreffende [zijn] pensioen”*, in het licht van de op hem, overeenkomstig artikel 7 van het Aanvullend Protocol, rustende verplichting om voorafgaand aan het administratiefrechtelijk beroep, zelfs indien dit is gericht tegen een besluit van algemene strekking, intern beroep in te stellen, alsook in het licht van het feit dat artikel 30, paragraaf 4 van het Reglement op de procesvoering van het Benelux Gerechtshof (hierna het *“Reglement op de procesvoering”*) bepaalt dat de beroepstermijn begin te lopen op de datum van kennisgeving aan de verzoeker van de beslissing die door het gezag werd gewezen met betrekking tot het intern beroep, zoals de beslissing die in navolging van het intern beroep op 21 oktober 2016 werd genomen door het College en waarmee de toepassing van de Beschikking M (2015) 6 werd behouden¹⁵.

28. Na het verstrijken van de termijn van twee maanden, heeft de verzoeker geen recht meer om een beroep in te stellen bij uw Hof¹⁶. Met het oog op de naleving van deze termijn, is de verzoeker ertoe gehouden het beroep ter griffie van het Hof neer te leggen vóór het verstrijken van de termijn, aangezien het beroep, overeenkomstig artikel 17 van het Aanvullend Protocol, moet worden *“ingesteld door indiening van een daartoe strekkend verzoekschrift bij de griffie van het Hof”*. De berekening van de termijnen wordt beheerst door artikel 14 van het Reglement op de procesvoering dat in het licht van artikel 15 van toepassing is op de in het Aanvullend Protocol bedoelde procedure en dat de door de Lidstaten van de Benelux Unie voorziene berekeningsregels overneemt¹⁷, zoals met name deze voorzien in het Belgisch Gerechtelijk Wetboek¹⁸. De termijnen *“gaan in op de dag, volgende op de dag van de akte, het feit of de gebeurtenis waardoor zij beginnen te lopen”*¹⁹, *“een in maanden uitgedrukte termijn wordt berekend van de zoveelste tot daags voor de zoveelste”*²⁰ en *“de deponering van een stuk of een akte in de brievenbus van de griffie wordt geacht te zijn geschiedt daags voor de lichte van deze brievenbus overeenkomstig het bepaalde in het Reglement van orde”*²¹. Artikel 22 van het Reglement van orde van het Benelux Gerechtshof (hierna het *“Reglement van orde”*) bepaalt het volgende: *“Buiten de uren waarop de griffie geopend is, kunnen alle stukken en met name de processtukken worden gedeponerd in de brievenbus van de griffie”*²².

29. In casu werd de bestreden beslissing volgens de niet betwiste verklaring van de verzoeker, op 26 oktober 2016 ter kennis gebracht van deze laatste²³. Het administratiefrechtelijke beroep werd door de verzoeker ingesteld per brief die werd verstuurd op 23 december 2016 en die uit de brievenbus van de Griffie van het Hof werd gelicht op 27 december 2016. Hieruit volgt dat, overeenkomstig artikel 14, paragraaf 5, van het Reglement op de procesvoering, het beroepschrift geacht wordt te zijn neergelegd op 26 december 2016²⁴, te weten binnen de beroepstermijn van twee maanden die begon te lopen op 27 oktober 2016 om 00u00.

30. Derhalve is het administratiefrechtelijk beroep ontvankelijk.

¹⁵ Zie in die zin ook uw arrest B 2013/1/21 van 23 april 2015, punt 15.

¹⁶ Benelux Gerechtshof, 19 december 1980, *Pollefeys/Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie*, B 79/10, pagina 4.

¹⁷ Zie met betrekking tot deze regels de conclusies van de heer J.F. LECLERCQ, toenmalig plaatsvervangend advocaat-generaal, in de zaak A 2004/1, punt 11.

¹⁸ Zie het Belgisch Gerechtelijk Wetboek, Deel 1, Hoofdstuk VIII, artikelen 48 tot 57.

¹⁹ Artikel 14, paragraaf 1, van het Reglement op de procesvoering.

²⁰ Artikel 14, paragraaf 6, van het Reglement op de procesvoering.

²¹ Artikel 14, paragraaf 5, van het Reglement op de procesvoering.

²² Artikel 22, paragraaf 2, van het Reglement van orde.

²³ Administratiefrechtelijk beroep, pagina 4, onder C. a).

²⁴ Deze dag is geen feestdag volgens de Belgische wetgeving zodat er geen sprake was van een verlenging van de termijn om deze reden.

De ontvankelijkheid van de betwistingen met een ander voorwerp dan de opheffing van de perequatieregeling

31. Het voorwerp van de kritiek op de Beschikking M (2015) 6 die door de verzoeker werd geformuleerd in zijn intern beroep en in zijn administratiefrechtelijk beroep is driedelig. Zo heeft deze kritiek betrekking op:

- de opheffing van de perequatieregeling;
- de vervanging van de vooruitbetaling van de pensioenen door een betaling die kan tussenkomen uiterlijk op het einde van de maand; en
- de optrekking van de uitgestelde pensioenleeftijd van zestig naar vijfenzestig jaar.

32. De Benelux Unie roept de niet-ontvankelijkheid in van het tweede en derde onderdeel van deze kritiek²⁵.

De ontvankelijkheid van de betwisting inzake de wijziging van betalingsdatum van de pensioenen

33. De Benelux Unie verwijt de verzoeker dat hij heeft nagelaten om in zijn administratiefrechtelijk beroep een specifieke kritiek te formuleren inzake de wijziging van de betalingsdatum van de pensioenen. Deze kritiek werd echter wel door de verzoeker uiteengezet in zijn intern beroep²⁶. Hij had die kritiek herhaald in een pleitnota die werd neergelegd met het oog op de zitting van de Raadgevende Commissie²⁷, maar heeft nagelaten deze uiteen te zetten in zijn administratiefrechtelijk beroep. Daarnaast, hebben de meeste middelen die werden ingeroepen ter staving van het administratiefrechtelijk beroep en met name deze inzake de schending van het gezag van gewijsde²⁸, de schending van de rechtszekerheid door retroactieve bepalingen²⁹ en de schending van het beginsel van goed bestuur³⁰, uitsluitend betrekking op de afschaffing van de perequatieregeling.

34. Dit middel van niet-ontvankelijkheid is ongegrond. De wijziging van de betalingsdatum van de pensioenen heeft betrekking op de verzoeker in eigen persoon. De desbetreffende kritiek werd uiteengezet in het kader van het intern beroep³¹ en kan hierdoor rechtens het voorwerp uitmaken van het administratiefrechtelijk beroep³². Dit beroep heeft deze kritiek echter tot voorwerp³³. Daar waar dit beroep geen specifieke uiteenzetting bevat met betrekking tot de voornoemde kritiek, heeft het middel dat wordt ontleend aan de schending van het geschreven recht³⁴ betrekking op de bestreden Beschikking M (2015) 6 in haar geheel en dus ook op het betrokken punt.

²⁵ Memorie van antwoord, punten 26 tot 27, pagina's 9 tot 10.

²⁶ Intern beroep opgenomen als stuk nr. 3 in het administratiefrechtelijk beroep en als stuk nr. 11 in de memorie van antwoord, zie laatste pagina onder B.

²⁷ Pleitnota opgenomen als stuk nr. 5 in het administratiefrechtelijk beroep, zie paragraaf 25.

²⁸ Punt F van het administratiefrechtelijk beroep.

²⁹ Punt G van het administratiefrechtelijk beroep.

³⁰ Punt H van het administratiefrechtelijk beroep.

³¹ Intern beroep opgenomen als stuk nr. 3 in het administratiefrechtelijk beroep en als stuk nr. 11 in de memorie van antwoord, zie laatste pagina onder B.

³² Benelux Gerechtshof, 23 mei 1996, *F. Pollefeys/Benelux Economische Unie*, B 95/2/10, punt 7.

³³ Zie het administratiefrechtelijk beroep, pagina 3, tweede lid, en de mondelinge bevestiging van dit punt door de verzoeker op verzoek van uw Hof op de openbare zitting van 12 mei 2017.

³⁴ Punt E van het administratiefrechtelijk beroep.

De ontvankelijkheid van de betwisting inzake de vaststelling van de uitgestelde pensioenleeftijd op vijfenzestig jaar

35. De Benelux Unie roept de niet-ontvankelijkheid in van de betwisting inzake de optrekking, via de bestreden beslissing, van de uitgestelde pensioenleeftijd die niet werd uiteengezet in het administratiefrechtelijk beroep en die de verzoeker niet persoonlijk aanbelangt.

36. Dit middel van niet-ontvankelijkheid is gegrond. Aangezien de verzoeker gepensioneerd is sinds 2007, is hij niet persoonlijk betrokken bij de betwiste beslissing. Daarnaast, is de verzoeker evenmin persoonlijk betrokken bij de beslissing, aangezien de hoedanigheid heeft van pensioengerechtigde, zoals bedoeld in artikel 3 van het Pensioenreglement van 2007, en hij geen recht heeft op een uitgesteld pensioen, zoals bedoeld in artikel 4 van dit Reglement, dat uitsluitend van toepassing is op de ambtenaren die hun functie hebben moeten neerleggen als gevolg van ambtsopheffing, die de dienst eigener beweging hebben verlaten vóór het bereiken van de pensioenleeftijd of die ambtshalve werden ontslagen of herroepen.

De gegrondheid

37. In het administratiefrechtelijk beroep worden vier middelen geformuleerd die respectievelijk worden ontleend aan de schending van het geschreven recht³⁵, van het gezag van gewijsde³⁶, van de rechtszekerheid door retroactieve bepalingen³⁷ en van het beginsel van goed bestuur, dat voorziet dat bestuurlijke beslissingen gegrond moeten zijn op juiste, relevante en toelaatbare motieven³⁸. Daarnaast wordt in het beroep verwezen naar motieven die werden uiteengezet in een door de verzoeker bij de Raadgevende Commissie ingediende pleitnota en wordt in dit beroep, zonder verdere uiteenzetting, de schending ingeroepen van algemene rechtsbeginselen en van de beginselen van goed bestuur³⁹. Deze middelen moeten één voor één geanalyseerd worden, waarbij de middelen die ontleend zijn aan de schending van algemene rechtsbeginselen en van de beginselen van goed bestuur allereerst moeten worden beschouwd in het licht van het middel van niet-ontvankelijkheid dat tegen deze middelen wordt ingeroepen door de Benelux Unie.

De schending van de algemene rechtsbeginselen en van de beginselen van goed bestuur

38. De Benelux Unie roept de niet-ontvankelijkheid in van de betrokken middelen, aangezien zij niet in detail werden uiteengezet in het administratiefrechtelijk beroep⁴⁰.

39. Dit middel van niet-ontvankelijkheid is gegrond. Daar waar het Aanvullend Protocol voorziet in de verplichting om voorafgaand aan een administratiefrechtelijk beroep een intern beroep in te stellen, wordt de verzoeker hierdoor niet vrijgesteld van zijn verplichting om zijn middelen formeel uiteen te zetten in het kader van dit laatste beroep en mag hij zich hierin dus niet beperken tot een loutere verwijzing naar de interne beroepsprocedure. Derhalve dienen de bedoelde ingeroepen

³⁵ Punt E van het administratiefrechtelijk beroep.

³⁶ Punt F van het administratiefrechtelijk beroep.

³⁷ Punt G van het administratiefrechtelijk beroep.

³⁸ Punt H van het administratiefrechtelijk beroep.

³⁹ Administratiefrechtelijk beroep, pagina 15, eerste lid.

⁴⁰ Memorie van antwoord, punt 81, pagina 32.

middelen die niet in het administratiefrechtelijk beroep werden uiteengezet niet-ontvankelijk te worden verklaard wegens gebrek aan duidelijkheid.

De schending van het geschreven recht

Argumenten van de partijen

40. De verzoeker voert aan dat het nieuwe personeelsstatuut van 2012 in zijn artikel 37 het Pensioenreglement van 2007 opheft. Derhalve zou het Comité van Ministers zich op grond van het *“patere legem quam ipse fecisti”*-beginsel in de onmogelijkheid hebben bevonden om dit opgeheven Reglement te wijzigen, hetgeen echter wel via de Beschikking M (2015) 6 is gebeurd. Meer in het bijzonder, zou het Comité artikel 35 van dit Reglement niet hebben mogen inroepen om tot een dergelijke wijziging over te gaan. Daar waar de Beschikking M (2012) 2 tot goedkeuring van het nieuwe personeelsstatuut in haar artikel 9, paragraaf 1 bepaalt dat de laatste versie van het Reglement die van kracht was vóór de opheffing ervan van toepassing blijft op de personeelsleden die vóór de datum van inwerkingtreding van dit nieuwe statuut op pensioen werden gesteld, zou deze uitzondering op het beginsel van opheffing van het Reglement door het statuut restrictief moeten worden geïnterpreteerd en het dus onmogelijk maken om het opgeheven Reglement te wijzigen.

41. De Benelux Unie benadrukt dat het Comité van Ministers zijn bevoegdheid om het pensioenstelsel te wijzigen ontleent aan artikel 20, tweede lid van het Benelux Verdrag. Het Pensioenreglement van 2007 zou niet volledig zijn opgeheven door het nieuwe personeelsstatuut, terwijl de Beschikking M (2012) 2 in haar artikel 9, paragraaf 1 een overgangsbepaling bevat die de toepassing van dit Reglement behoudt voor de ambtenaren die op pensioen werden gesteld vóór de inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut. Artikel 35 van het Reglement, dat in iedere geval slecht een loutere toepassing van artikel 20, tweede lid van het Benelux Verdrag zou inhouden, zou aan het Comité van Ministers een discretionaire bevoegdheid toevertrouwen om, indien de omstandigheden dit rechtvaardigen, het bedrag van de pensioenen te wijzigen, met inbegrip van de perequatieregeling. De opheffing van het Pensioenreglement van 2007 door artikel 37 van het nieuwe personeelsstatuut, dat slechts een reglementaire bepaling uitmaakt, zou het Comité van Ministers in het licht van het beginsel van de hiërarchie der normen in ieder geval niet beletten om het pensioenstelsel te wijzigen op grond van artikel 20, tweede lid van het Benelux Verdrag. Daarnaast, zou niets het Comité van Ministers, dat bij Beschikking M (2012) 6 de toepassing van het Pensioenreglement van 2007 heeft behouden, beletten om op dit standpunt terug te komen in haar Beschikking M (2015) 2. Bovendien zou het behoud van de perequatieregeling voor alle ambtenaren die vóór 2012 op pensioen werden gesteld niet in te schatten budgettaire gevolgen met zich meebrengen.

Beoordeling

42. Artikel 37, 4° van het nieuwe personeelsstatuut van 2012 heft het Pensioenreglement van 2007 op. De Beschikking M (2012) 2 tot goedkeuring van het nieuwe personeelsstatuut bepaalt in haar artikel 9, paragraaf 1 dat *“de regeling inzake pensioenen die van toepassing was tot de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut van toepassing blijft”* op de ambtenaren die vóór de inwerkingtreding van het nieuwe statuut op pensioen werden gesteld.

43. De wetgever heeft dus geopteerd voor een bijzonder complexe reglementering. In plaats van het van kracht zijnde Pensioenreglement van 2007 in stand te houden en het toepassingsgebied ervan te beperken tot de ambtenaren die vóór de inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut op pensioen werden gesteld, heeft de wetgever dit Reglement opgeheven en verklaard dat het toch van kracht zou blijven voor de voornoemde categorie van personen. Op die manier voert hij dus een overlevingsclausule⁴¹ van het Reglement in. Deze clausule beperkt zich echter niet tot een loutere verklaring van de toepasbaarheid van het eigenlijke Reglement, zonder bijkomende restricties, maar past deze verklaring toe op het Reglement “*dat van toepassing was tot op de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut*”. Deze formulering dient te worden geïnterpreteerd in combinatie met de gelijktijdige beslissing tot opheffing van het Reglement. Indien we de bewoordingen van de wetgever letterlijk interpreteren, is het instrument waarvan de toepassing door hem als behouden wordt verklaard dus niet het “*pensioenreglement*”, maar wel “*het [opgeheven en in die vorm in overweging genomen] pensioenreglement dat van toepassing was tot op de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut [en van zijn opheffing]*”. Op basis van deze formulering die door de wetgever werd weerhouden, is het voorwerp van de overlevingsclausule dus niet het Reglement als dusdanig dat wordt beschouwd als een instrument dat volledig van kracht blijft en dat hierdoor dus, mits naleving van bepaalde algemene rechtsbeginselen, kan worden gewijzigd op grond van artikel 20, paragraaf 2 van het Benelux Verdrag⁴², maar wel het opgeheven Reglement in de vorm waarin het zich bevond op het moment dat het werd opgeheven. Het van kracht blijvende instrument is dus een vaststaand instrument dat de rechtstoestand kristalliseert die bestond op het moment dat dit instrument werd opgeheven.

44. De verklaring voor het gebruik van deze complexe constructie ligt duidelijk vervat in de bekommernis om de rechten van de oude gepensioneerden te vrijwaren door ze te beschermen tegen onbevoegde inbreuken op hun verworven rechten. Deze intentie blijkt uit de door de verzoeker aangehaalde voorbereidende werkzaamheden⁴³. Zij vloeit hoofdzakelijk voort uit het eigenlijke regelgevingskader, dat voorzag in een formele opheffing van het Reglement met behoud van een vervangend instrument in de vorm van vóór de opheffing van het Reglement, en dat door de wetgever werd weerhouden in plaats van de veel eenvoudigere oplossing die erin zou hebben bestaan de toepassing van het oude Reglement te behouden en het toepassingsgebied ervan te beperken tot de oude gepensioneerden.

45. De Benelux Unie benadrukt terecht dat haar Comité van Ministers, overeenkomstig artikel 20, paragraaf 2 van het Benelux Verdrag, over een discretionaire bevoegdheid beschikt om het pensioenstelsel vast te stellen. Op basis van deze bepaling, zou het Comité over de bevoegdheid beschikken om het Pensioenreglement van 2007 te wijzigen, mits de naleving van bepaalde algemene rechtsbeginselen. Het Comité van Ministers verkoos echter om het Reglement op te heffen en zich te beperken tot een instandhouding - ten voordele van de gepensioneerde ambtenaren - van het opgeheven Reglement in de vorm waarin het bestond op het moment dat het werd opgeheven. Door de Beschikking M (2012) 2 goed te keuren en aan de ambtenaren die op pensioen werden gesteld vóór de inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut het recht toe te kennen op een toepassing van het opgeheven Reglement dat in hun voordeel werd behouden in de versie waarin het bestond op het moment dat het werd opgeheven, heeft het Comité van Ministers zich op dusdanige wijze verbonden dat het zich in toepassing van het “*patere legem quam ipse fecisti*”-beginsel niet meer kan beroepen op de discretionaire bevoegdheid waarvan het zelf de uitoefening heeft geregeld, om zich te onttrekken aan deze verplichting⁴⁴.

⁴¹ Paul ROUBIER, “Le droit transitoire – Conflits des lois dans le temps”, Parijs, Frankrijk, Dalloz, 2008 (reproductie van de tweede uitgave van het werkstuk van 1960), nr. 72, pagina’s 350-351.

⁴² Voorwaarden waaraan het Reglement niet voldoet, aangezien het werd opgeheven.

⁴³ Administratiefrechtelijk beroepschrift, pagina 6.

⁴⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, 26 juni 1975, *Commissie/Raad*, 70/74, ECLI:EU:C:1975:93, punt 22; 24 november 2010, *Commissie en Europees Parlement/Raad*, C-40/10, ECLI:EU:C:2010:713, punt 71.

46. Hieruit volgt dat het Comité van Ministers het Pensioenreglement van 2007 in de versie die van toepassing was op het moment dat het Reglement werd opgeheven niet kan wijzigen ten nadele van de gepensioneerde ambtenaren door zich te beroepen op de discretionaire bevoegdheid die aan het Comité werd toevertrouwd door artikel 20, paragraaf 2 van het Benelux Verdrag. Een wijziging van het Reglement is enkel mogelijk op grond van het Reglement zelf.

47. In de bestreden beslissing M (2015) 6 heeft het Comité van Ministers zich zowel op artikel 20, paragraaf 2 van het Benelux Verdrag als op artikel 35 van het opgeheven Reglement gebaseerd.

48. Dit laatste artikel bepaalde dat *“het bedrag der pensioenen door het Comité van Ministers zal kunnen worden herzien indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven”*. De draagwijdte ervan dient te worden geïnterpreteerd in het licht van de andere bepalingen van het Reglement waarin dit artikel wordt ingevoegd. Zo bepaalde artikel 31 van het opgeheven Reglement in zijn eerste lid dat de Secretaris-Generaal *“op verzoek van de rechthebbende [...] binnen ten hoogste twee maanden overeenkomstig de bepalingen van dit Reglement uitspraak [doet] over het recht op uitbetaling van eigen pensioen, van overlevingspensioen of van wezenpensioen”* en *“het bedrag hiervan vaststelt en dit meedeelt aan de rechthebbende”*. Dit pensioenbedrag werd vastgesteld op een welbepaalde fractie van de gemiddelde wedde die de rechthebbende genoot tijdens de drie laatste jaren vóór zijn ambtsneerlegging⁴⁵. Deze fractie was voor het pensioen, het vervroegd pensioen en het uitgesteld pensioen vastgesteld op *“twintig zestigsten van het berekende gemiddelde”*⁴⁶, *“vermeerderd met één zestigste voor elk jaar waarmede de in aanmerking komende tijd tien jaar overschrijdt”*⁴⁷, en voor het overlevingspensioen en het wezenpensioen op *“dertig procent van de berekende gemiddelde wedde van de beambte”*⁴⁸, *“vermeerderd met één procent voor elk jaar waarmede de in aanmerking komende tijd twintig jaar overschrijdt”*⁴⁹. Op basis van deze criteria werd het pensioenbedrag in de zin van het Reglement vastgesteld. De in artikel 9, paragraaf 2 voorziene perequatiereregeling strekte tot een herziening van het pensioenbedrag, dat per definitie al werd vastgesteld op basis van de vornoemde criteria⁵⁰. Het *“bedrag der pensioenen”* in de zin van het Reglement en meer in het bijzonder in de zin van artikel 35 van dit Reglement, stelt dus het bedrag vast zoals dit wordt bepaald in het licht van deze criteria, die moeten worden onderscheiden van de perequatiereregeling, die van toepassing is op het aldus vastgestelde bedrag.

49. Hieruit volgt dat het niet is toegestaan de perequatiereregeling te wijzigen overeenkomstig artikel 35 van het Pensioenreglement.

50. Artikel 35 van het Reglement laat evenmin een wijziging toe van de betalingsdatum van het pensioen die per definitie losstaat van het vraagstuk inzake de wijziging van het pensioenbedrag dat het voorwerp uitmaakt van deze bepaling.

51. Derhalve gaat de Beschikking M (2015) 6 ten onrechte uit van de artikelen 20, paragraaf 2 van het Benelux Verdrag en 35 van het Pensioenreglement van 2007 om de perequatiereregeling op te heffen en de betalingsdatum van de pensioenen te wijzigen. Aangezien de Benelux Unie ertoe gehouden is de rechtsregels en, overeenkomstig het *“patere legem quam ipse fecisti”*-beginsel, met name haar eigen reglementen na te leven, kunnen de ingeroepen budgettaire overwegingen de Benelux Unie onmogelijk vrijstellen van deze verplichting.

⁴⁵ Dit gemiddelde wedde was vastgesteld in artikel 9, paragraaf 1 van het Reglement.

⁴⁶ Artikelen 10 en 11 van het Reglement.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Artikel 10, paragraaf 1 van het Reglement, waarnaar artikel 26 verwijst voor wat het wezenpensioen betreft.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Zie bij wijze van voorbeeld artikel 20, paragraaf 2 van het Reglement.

52. Derhalve dient de Beschikking M (2015) 6 om deze reden nietig te worden verklaard.

De schending van het gezag van gewijsde

Argumenten van de partijen

53. De verzoeker benadrukt dat uw Hof in zijn arrest B 2013/1/21 van 23 april 2015 voor recht heeft verklaard dat de perequatiereregeling na de inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut van toepassing blijft op de ambtenaren die vóór deze datum op pensioen werden gesteld. In de Beschikking M (2015) 6, zou het Comité van Ministers - door zich gedeeltelijk te hebben gebaseerd op een aantal motieven dat door uw Hof werd afgewezen - door middel van wetgeving zijn goedkeuring hebben gehecht aan een beslissing die hem gerechtelijk werd geweigerd. Door zijn bevoegdheid tot het formuleren van voorstellen inzake pensioenen te misbruiken, zou het College aldus in zijn eigen voordeel een beroepsmiddel in het leven hebben geroepen tegen de beslissingen van uw Hof.

54. De Benelux Unie voert aan dat het arrest van uw Hof werd gewezen op grond van het recht dat op dat moment van toepassing was, dat de bestreden Beschikking M (2015) 6 dateert van na dit arrest en slechts bepalingen bevat die in de toekomst uitwerking vinden, en dat het arrest volledig werd uitgevoerd ten aanzien van de verzoeker, van de tussenkomenende partijen in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest B 2013/1/21 en zelfs ten aanzien van de personen die niet betrokken waren bij de procedure, maar die in dit kader een relevant verzoek hebben ingediend. Uw arrest zou zich niet hebben uitgesproken over het vraagstuk inzake het verplichte behoud voor de toekomst van de perequatiereregeling. Een dergelijke beslissing zou in ieder geval afbreuk hebben gedaan aan het beginsel van de scheiding der machten, terwijl artikel 20 van het Benelux Verdrag aan het Comité van Ministers een discretionaire bevoegdheid toekent om het Pensioenreglement op elk moment te wijzigen.

Beoordeling

55. Artikel 3 van de Beschikking M (2015) 6 brengt twee wijzigingen aan in artikel 9.2 van het Pensioenreglement van 2007, waarin de perequatiereregeling werd vastgesteld. In het eerste streepje, heft deze Beschikking deze regeling op voor de toekomst. In het tweede streepje, bepaalt de Beschikking dat *“een aanpassing of optrekking van de salarisschalen van de actieve personeelsleden of schaalverhoging door onvoorwaardelijke toekenning van een andere schaal of na een bepaalde anciënniteit die plaatsvond na 31 december 2011 geen doorwerking meer heeft op het pensioen van rechthebbenden die vóór 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld”* en dat *“deze rechthebbenden enkel nog aanspraak kunnen maken op een pensioen dat is berekend op basis van de weddeschalen zoals die golden voor 1 januari 2012.”*

56. De eerste bepaling, te weten de opheffing van de perequatiereregeling voor de toekomst, stelt het gezag van gewijsde van uw arrest niet in vraag, aangezien zij niet retroactief van toepassing is en niet in strijd is met uw arrest, dat werd gewezen op basis en met inachtneming van de bepalingen die op het moment van de uitspraak van toepassing waren en waarvan de bestreden Beschikking geen deel uitmaakte, en waarin geen uitspraak werd gedaan over de wettelijkheid van een toekomstige opheffing van de perequatiereregeling.

57. Op basis van de tweede bepaling, heeft elke herziening van de pensioenen via de perequatiereregeling na de inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut op 1 januari 2012, geen uitwerking meer. Dit gebrek aan uitwerking vindt slecht toepassing voor de toekomst. Aan de gepensioneerde ambtenaren, waaronder de verzoeker, zal dus niet worden gevraagd om de bedragen terug te betalen waarmee hun pensioenen vanaf 1 januari 2012 tot op de datum van

inwerkingtreding van de bestreden Beschikking, te weten 1 oktober 2015, via dit mechanisme werden herzien in uitvoering van uw arrest. De vanaf 1 oktober 2015 verschuldigde pensioenen worden echter wel verminderd met het bedrag waarmee zij werden herzien. Derhalve werd het niveau van deze pensioenen dienovereenkomstig verlaagd. De herziening waartoe in uw arrest werd besloten wordt ingetrokken voor wat de vanaf 1 oktober 2015 verschuldigde pensioenen betreft. Dit niveau wordt teruggebracht naar het niveau van op 1 januari 2012 van toepassing was.

58. In uw arrest B 2013/1/21, heeft u op grond van artikel 28 van het Protocol dat u in geval van nietigverklaring van een beslissing inzake pensioenen de bevoegdheid toekent om zelf de rechtsbetrekkingen tussen de partijen vast te stellen, het volgende gesteld: *“verklaart voor recht dat de in artikel 9.2 van het Pensioenreglement 2007 neergelegde perequatiereregeling na de invoering op 1 januari 2012 van het nieuwe personeelsstatuut haar gelding heeft behouden voor Benelux-ambtenaren die voor deze datum op pensioen zijn gesteld, en ten aanzien van verzoeker en de tussenkomende partijen toegepast moet worden”*⁵¹. Hieruit volgt dat de verzoeker het recht heeft op een herziening van zijn pensioen op basis van de perequatiereregeling. Deze verplichte herziening impliceert twee verplichtingen: de eerste betreft de aanpassing van de sinds 1 januari 2012 verschuldigde pensioenen tot aan een eventuele wetswijziging die na het arrest zal tussenkomen, waarbij de onterecht geweigerde achterstallen aan de verzoeker zullen worden uitbetaald; de tweede betreft de verplichte naleving, in het kader van elke eventuele latere wetswijziging, van de herziening van het door het arrest opgelegde pensioenniveau. Daar waar het gezag van gewijsde de wetgever niet verbiedt de perequatiereregeling voor de toekomst op te heffen, is deze laatste er echter wel toe gehouden zich te schikken naar hetgeen met zekerheid door uw Hof werd vastgesteld, te weten het pensioenniveau dat voortkomt uit de verplichte herziening, wat in navolging van het arrest als een verworven recht in hoofde van de verzoeker moet worden beschouwd.

59. De bestreden Beschikking M (2015) 6 beperkt zich niet tot een opheffing van de perequatiereregeling voor de toekomst, wat verenigbaar zou zijn met het beginsel van het gezag van gewijsde, maar ontnemt de verzoeker bovendien ook het recht op een verplichte herziening door het pensioenniveau te herleiden tot het niveau van vóór deze herziening. Op die manier, doet deze Beschikking afbreuk aan het gezag van gewijsde van uw arrest⁵² en dienovereenkomstig aan het beginsel van de scheiding der machten⁵³.

60. Deze objectieve inbreuk op het gezag van gewijsde van uw arrest gaat gepaard met een subjectieve inbreuk op dit gezag. Zo is de bestreden Beschikking, enerzijds, formeel gerechtvaardigd omdat zij het, door een herleiding van het pensioenniveau tot het niveau van vóór de verplichte herziening, mogelijk maakt een vermeende ongelijke behandeling recht te zetten die door dit arrest in het leven zou zijn geroepen⁵⁴. Anderzijds, werd de bestreden Beschikking goedgekeurd in dezelfde periode en aan de betrokkenen ter kennis gebracht op dezelfde dag als de beslissing van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie tot uitvoering van uw arrest ten aanzien van de

⁵¹ Geciteerd arrest, pagina 12, Beschikkend gedeelte, derde streepje.

⁵² Belgisch Grondwettelijk Hof, 19 november 2015, nr. 162/2015, B.19.2 (pagina 18) (*“Het gezag van gewijsde verhindert niet dat de aangelegenheid die door een onwettige akte was geregeld, het voorwerp uitmaakt van een nieuwe regeling, zonder evenwel definitieve rechterlijke beslissingen in het gedrang te brengen.”*) (eigen onderlijning).

⁵³ Frans Grondwettelijk Hof, 29 december 2005, nr. 2005-531 DC, overweging 6 (vrije vertaling: *Overwegende dat uit de parlementaire werkzaamheden blijkt dat artikel 111 van de wijzigingswet inzake financiën voor 2005 door de hierin opgelegde voorwaarde hoofdzakelijk tot doel heeft het voornoemde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de voornoemde beslissing van de Raad van State geen uitwerking meer te laten hebben voor de periode vóór 1 januari 2011; dat het derhalve afbreuk doet aan het beginsel van de scheiding der machten en van de vrijwaring van rechten; dat er bijgevolg moet worden besloten dat dit artikel in strijd is met de Grondwet, zonder dat het hierbij nodig is de redenen van algemeen belang waarop dit artikel is gegrond te onderzoeken, en een uitspraak te doen over de andere grieven die in casu werd aangevoerd.”*) (eigen onderlijning)

⁵⁴ Beschikking M (2015) 6, pagina 3, eerste lid.

verzoeker⁵⁵. Derhalve is deze beschikking ingegeven door de bekommernis om de negatieve gevolgen van uw arrest te vermijden.

61. Hieruit volgt dat de bestreden Beschikking M (2015) 6 ook nietig dient te worden verklaard, aangezien zij afbreuk doet aan het gezag van gewijsde van uw arrest.

De schending van de rechtszekerheid door retroactieve bepalingen

Argumenten van de partijen

62. De verzoeker voert aan dat via de bestreden Beschikking M (2015) 6, waarmee de perequatieregeling voor de toekomst werd afgeschaft en het niveau van de pensioenen voor de toekomst werd herleid tot het niveau dat zij hadden op 1 januari 2012, vóór hun herziening in toepassing van de perequatie die werd opgelegd door het arrest B 2013/1/21 van uw Hof op basis van de Beschikking M (2012) 2, een nieuwe wet werd goedgekeurd die de toekomstige uitwerking regelt van een toestand die is ontstaan onder de vroegere wettelijke regeling, en die afbreuk doet aan de rechten die reeds onherroepelijk werden vastgesteld. Door, enerzijds, de opheffing van het Pensioenreglement van 2007 door het nieuwe personeelsstatuut goed te keuren, en, anderzijds, te bepalen dat dit Reglement van toepassing blijft ten voordele van de ambtenaren die vóór de opheffing ervan op pensioen werden gesteld in de vorm van het Reglement die van toepassing was vóór de opheffing ervan, zou de Beschikking M (2012) 2 ten voordele van deze ambtenaren een aantal rechten onherroepelijk hebben vastgesteld die werden bevestigd in uw arrest B 2013/1/21. De bestreden Beschikking zou hieraan afbreuk doen en aldus via retroactieve bepalingen het beginsel van de rechtszekerheid schenden.

63. De Benelux Unie benadrukt dat de Beschikking M (2015) 6 enkel uitwerking heeft voor de toekomst en dus geen enkele retroactieve werking met zich meebrengt. Daarnaast, zou deze Beschikking evenmin afbreuk doen aan de onherroepelijk vastgestelde rechten. Uw arrest B 2013/1/21 zou geen toekomstige wijziging van de reglementering hebben uitgesloten. De verzoeker zou zich dus niet mogen beroepen op een subjectief recht op het behoud van een reglementering.

Beoordeling

64. De bepalingen uit de bestreden Beschikking M (2015) 6 hebben formeel enkel uitwerking voor de toekomst zodat het beginpunt van de draagwijdte in de tijd van de Beschikking niet is vastgesteld op een datum vóór haar bekendmaking. Zij heeft dus geen terugwerkende kracht in de letterlijke zin van het woord⁵⁶. Vanuit dit oogpunt, wordt er dus geen afbreuk gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel⁵⁷.

65. Deze terugwerkende kracht in de letterlijke zin van het woord waarmee een nieuwe wet toepassing vindt op een vroegere datum dan de datum waarop zij werd bekendgemaakt, gaat

⁵⁵ Zie de stukken nr. 9 en 10 die als bijlage werd toegevoegd bij de memorie van antwoord.

⁵⁶ Zie naar analogie: Hof van Justitie van de Europese Unie, 14 mei 1975, *CNTA/Commissie*, ECLI:EU:C:1975:59, punt 32.

⁵⁷ Zie naar analogie: Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 juli 2012, *Reichel-Albert*, C-522/10, ECLI:EU:C:2012:475, punt 25; 19 maart 2009, *Mitsui & Co. Deutschland*, C-256/07, ECLI:EU:C:2009:167, punt 32.

gepaard met en tweede vorm van terugwerkende kracht in de figuurlijke zin van het woord⁵⁸ waarmee een nieuwe wet wordt toegepast op een rechtstoestand die reeds bestond⁵⁹, waarbij afbreuk wordt gedaan aan *“rechten die reeds herroepelijk werden vastgesteld”*⁶⁰, en die wordt beschouwd als *“een toestand die is ontstaan en definitief werd vastgesteld onder de oude wettelijke regeling, en die verworven rechten doet ontstaan”*⁶¹. Deze tweede vorm van terugwerkende kracht doet afbreuk aan het rechtszekerheidsbeginsel⁶²:

*“Op basis van een algemeen rechtsbeginsel, mag een wetgeving geen verworven rechten aan een particulier ontnemen. Een wetgeving die met terugwerkende kracht reeds verworven pensioenrechten ontnemt, schendt dit algemeen rechtsbeginsel en is in strijd met de praktijken van de Lidstaten met betrekking tot het pensioenstelsel binnen het openbaar ambt.”*⁶³

66. Deze bescherming - via het rechtszekerheidsbeginsel - van reeds onherroepelijk vastgestelde rechten of m.a.w. van de toestand die is ontstaan en definitief werd vastgesteld onder de oude wettelijke regeling, en die verworven rechten doet ontstaan, vormt een uitzondering op het beginsel dat bepaalt dat *“een nieuwe wet niet enkel van toepassing is op situaties die ontstaan vanaf haar inwerkingtreding, maar ook op de toekomstige gevolgen van de situaties die zijn ontstaan onder de oude wettelijke regeling en die zich voordoen of voort blijven duren onder de nieuwe wettelijke regeling”*⁶⁴. Daarnaast, vormt zij een uitzondering op het beginsel dat voorziet dat *“de regelgevende macht vrij is om op elk moment wijzigingen aan te brengen die door worden geacht in overeenstemming te zijn met de belangen van de dienst en dit zelfs wanneer de ingevoerde bepalingen minder voordelig zijn voor de ambtenaren of beambten”*⁶⁵, dat met name verbonden is aan de *“voorwaarde dat de door de ambtenaren of beambten rechtmatig verworven rechten moeten worden gevrijwaard”*⁶⁶.

67. Het bestaan van een verworven recht veronderstelt dat de handeling ten gevolge waarvan het recht ontstaan is werd gesteld onder een reglementering die van toepassing was vóór de wijziging die in het beroep wordt betwist en die via een nieuwe reglementering werd aangebracht⁶⁷.

⁵⁸ Hierbij is de nieuwe wet uitsluitend van toepassing voor de toekomst, maar doet haar toekomstige werking afbreuk aan de rechten die werden verworven onder de oude wettelijke regeling.

⁵⁹ ROUBIER, voornoemd, nr. 41, pagina 185.

⁶⁰ Belgisch Grondwettelijk Hof, 23 januari 2014, nr. 8/2014, punt B.28.2; Belgisch Hof van Cassatie, 2 januari 2017, nr. F-20170102-4; 5 juni 2014, Pasicrisie, nr. 404, pagina 1416; 21 februari 2014, Pasicrisie, nr. 138, pagina 465; 14 februari 2014, Pasicrisie, nr. 120, pagina 425; 16 september 2013, Pasicrisie, nr. 449, pagina 1678; 22 februari 1988, Pasicrisie, 1988, I, nr. 381, bij wijze van voorbeeld van een vaste rechtspraak die reeds lange tijd standhoudt.

⁶¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 4 maart 2010, *Pilar Angé Serrano en anderen/Parlement*, C-496/08 P, ECLI:EU:C:2010:116, punt 84; 22 december 2008, *Centeno Mediavilla e.a./Commissie*, C-443/07 P, ECLI:EU:C:2008:767, punt 63; Gerecht van de Europese Unie, 13 oktober 2015, *Commissie/Verile en Gjorgji*, T-104/14 P, ECLI:EU:T:2010:461, punt 152.

⁶² Gerecht van de Europese Unie, 10 november 2010, *OHMI/Simões Dos Santos*, T-260/09 P, ECLI:EU:T:2015:776, punt 48; Gerecht voor Ambtenarenzaken van de Europese Unie, 19 juli 2016, *Stips/Commissie*, F-131/15, ECLI:EU:F:2016:154, punten 40-41.

⁶³ Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 maart 1982, *De Pascale/Commissie*, 164/80, ECLI:EU:C:1982:87, punt 15; *Curtis/Parlement*, 167/80, ECLI:EU:C:1982:88, punt 15.

⁶⁴ Belgisch Grondwettelijk Hof, 23 januari 2014, voornoemd, punt B.28.2; Belgisch Hof van Cassatie, 2 januari 2017, voornoemd, bij wijze van voorbeeld van een vaste rechtspraak die reeds lange tijd standhoudt.

⁶⁵ Gerecht voor Ambtenarenzaken van de Europese Unie, 19 juli 2016, *Stips/Commissie*, voornoemd, punt 41.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 maart 1975, *Gillet/Commissie*, 28-74, ECLI:EU:C:1975:46, punt 5; Gerecht van de Europese Unie, 18 oktober 2011, *Parvis/Parlement*, ECLI:EU:T:2011:600, punt 44; Gerecht

68. De pensioenrechten worden verworven op het moment van de opruststelling⁶⁸.

69. In casu, werden de pensioenrechten door de verzoeker verworven onder het Pensioenreglement van 2007 waarvan het systeem voor de herziening van het pensioen via de perequatiereregeling werd opgeheven door de bestreden Beschikking M (2015) 6.

70. De rechtspraak van het Gerecht en van het Hof van Justitie van de Europese Unie maakt voor wat de verworven pensioenrechten betreft een onderscheid tussen de vaststelling van het recht op pensioen dat wordt beschouwd als een onaantastbaar verworven recht, en de betaling van de vergoedingen die hieruit voortkomen, zoals met name de aanpassingen aan de effectief uitbetaalde bedragen die voortvloeien uit de toepassing van aanpassingscoëfficiënten die tot doel hebben voor de gepensioneerde ambtenaar dezelfde koopkracht te waarborgen, ongeacht de ligging van zijn verblijfplaats, en die worden verondersteld geen afbreuk te doen aan het eigenlijke recht op pensioen⁶⁹. Dit onderscheid vindt zijn oorsprong in Bijlage VIII van het statuut van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie dat in verschillende hoofdstukken handelt over de vaststelling van het recht op pensioen en de betaling van de vergoedingen in uitvoering van dit recht⁷⁰. Zij was van toepassing in gevallen waarin betwisting bestond over de wijzigingen van het systeem van de aanpassingscoëfficiënten of de toepassing van een overgangsstelsel ten voordele van de oude gepensioneerden dat gepaard ging met de opheffing van dit systeem voor de ambtenaren die na de datum van inwerkingtreding van deze hervorming op pensioen werden gesteld⁷¹. In geen enkel van deze gevallen werd het systeem eenvoudigweg opgeheven ten nadele van de oude gepensioneerden.

71. In het Pensioenreglement van 2007 wordt het voornoemde onderscheid uit Bijlage VIII van het statuut van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie niet formeel doorgevoerd. De perequatiereregeling werd ingevoegd in hoofdstuk IV van het Reglement getiteld "*Vaststelling van het pensioen*". Dit hoofdstuk is een aanvulling op hoofdstuk II ("*Recht op pensioen*"), dat de leeftijds- en dienstanciënniteitsvoorwaarden vaststelt waaraan het recht op pensioen is verbonden, en op hoofdstuk III ("*Berekening van de diensttijd*") dat de in overweging genomen dienstitijden vaststelt. Het heeft tot doel de berekeningsbasis en het bedrag van het pensioen te verduidelijken. Hierdoor heeft het dus een doel dat gelijkaardig is aan dat van het hoofdstuk van bijlage VIII van het statuut van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie dat handelt over de vaststelling van het recht op pensioen.

72. De in artikel 9, paragraaf 2 van het Pensioenreglement van 2007 vastgestelde perequatiereregeling is bovendien geen betalingsmodaliteit van de pensioenen, maar een criterium voor de vaststelling van het pensioen.

73. Daarom maakt ze deel uit van de pensioenrechten die op het moment van de opruststelling worden verworven.

74. De bekommernis van de auteurs van de Beschikking M (2012) 2 om de door de gepensioneerde ambtenaren verworven pensioenrechten te vrijwaren op het moment van de

voor Ambtenarenzaken van de Europese Unie, 2 augustus 2016, *Polizzi/Commissie*, F-70/15, ECLI:EU:F:2016:198, punt 28.

⁶⁸ Gerecht van de Europese Unie, 29 november 2006, *Campoli/Commissie*, T-135/05, ECLI:EU:T:2006:366, punt 79; 18 oktober 2011, *Parvis/Parlement*, voornoemd, punt 65.

⁶⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 maart 1982, *De Pascale/Commissie*, voornoemd, punten 16 en 17; *Curtis/Parlement*, voornoemd, punt 16; *Grogan/Commissie*, 127/80, ECLI:EU:C:1982:86, punt 14; 29 april 2004, *Drouvis/Commissie*, C-187/03 P, ECLI:EU:C:2004:280, punten 42 en 43; Gerecht van de Europese Unie, 29 november 2006, *Campoli/Commissie*, voornoemd, punt 80.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Arrest *Campoli/Commissie*, voornoemd.

inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut blijkt afdoende uit de door de verzoeker aangehaalde voorbereidende werkzaamheden⁷².

75. In uw arrest B 2013/1/21, heeft u de perequatiereregeling erkend als een verworven recht door te stellen dat artikel 9, paragraaf 1 van de Beschikking M (2012) 2 met zich meebrengt *“dat de gepensioneerden in beginsel ervan mogen uitgaan dat de perequatiereregeling toepasbaar blijft na inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut”*⁷³, en te verduidelijken dat het door de Benelux Unie verdedigde en hiermee tegenstrijdige standpunt *“niet kan [...] afdoen aan de rechten die deze gepensioneerden kunnen ontleen aan artikel 9.2, van het voor hen van kracht gebleven Pensioenreglement 2007”*⁷⁴, *“in aanmerking nemende het zwaarwegende belang van rechtszekerheid en van de bescherming van verworven rechten ten behoeve van degenen op wie het Pensioenreglement 2007 van toepassing is gebleven”*⁷⁵, en te verklaren *“voor recht dat de in artikel 9, lid 2, van het Pensioenreglement 2007 neergelegde perequatiereregeling na de invoering op 1 januari 2012 van het nieuwe personeelsstatuut haar gelding heeft behouden voor Benelux-ambtenaren die voor deze datum op pensioen zijn gesteld, en ten aanzien van verzoeker en de tussenkomende partijen toegepast moet worden”*⁷⁶.

76. Tot slot, blijkt het verworven karakter van de perequatiereregeling uit de hierboven in de punten 42 tot 44 uiteengezette omstandigheid dat de Raad van Ministers door via het artikel 1 van zijn Beschikking M (2012) 2 het nieuwe personeelsstatuut goed te keuren waarmee het Pensioenreglement van 2007 werd opgeheven, de moeite heeft genomen om in artikel 9, paragraaf 1 van deze Beschikking een overlevingsclausule in te voeren waarmee voor de ambtenaren die op pensioen werden gesteld vóór deze opheffing de toepassing van het opgeheven Pensioenreglement werd behouden in de vorm die *“van toepassing was tot op de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut [en van de opheffing ervan]”*. Deze complexe formulering, die de voorkeur heeft gekregen op het eenvoudige behoud van het Reglement in combinatie met een beperking van het toepassingsgebied ervan ten voordele van uitsluitend de ambtenaren die onder dit Reglement op pensioen werden gesteld, heeft tot gevolg dat het Reglement, dat enkel van kracht is gebleven in de vorm die het had op de datum dat het werd opgeheven en dat voor het overige werd opgeheven, niet meer extern kan worden gewijzigd op grond van artikel 20, tweede lid van het Benelux Verdrag. De toegepaste wetgevende techniek illustreert zo de intentie van de wetgever om de verworven rechten van de oude gepensioneerden te vrijwaren.

77. Hieruit volgt dat de bestreden Beschikking M (2015) 6 door de in het Pensioenreglement van 2007 neergelegde perequatiereregeling op te heffen en het niveau van de pensioenen van de onder dit Reglement op pensioen gestelde ambtenaren te verlagen tot het niveau dat zij hadden op het moment van deze opheffing op 1 januari 2012, afbreuk doet aan de rechten van deze ambtenaren, waaronder de verzoeker, die werden verworven onder dit Reglement.

78. Gelet op het verworven karakter van de perequatiereregeling die werd in stand gehouden door de Beschikking M (2012) 2, kan de Benelux Unie de toepassing van deze regeling niet ontzeggen aan de verzoeker en aan de ambtenaren die op pensioen werden gesteld onder het Pensioenreglement van 2007. In dit kader, wordt de uitoefening door Benelux Unie van haar discretionaire bevoegdheid beperkt en mag deze geen afbreuk doen aan de verworven rechten.

79. Hieraan dient te worden toegevoegd dat indien er, niettegenstaande het feit dat de perequatiereregeling als een verworven recht moet worden beschouwd ten voordele van de

⁷² Administratiefrechtelijk beroepschrift, pagina 6.

⁷³ Arrest B 2013/1/21 punt 19.

⁷⁴ Idem et loc., cit.

⁷⁵ Idem, punt 26.

⁷⁶ Idem, Beschikkende gedeelte, vierde streepje.

ambtenaren die op pensioen werden gesteld vóór de opheffing van het Pensioenreglement van 2007, *per impossibile* toch zou worden aangenomen dat het niet volledig is uitgesloten om hieraan afbreuk te doen in welbepaalde gevallen, zoals met name in geval van uitzonderlijke omstandigheden, elke afbreuk aan dit recht steeds moet worden verantwoord door een dwingend motief van algemeen belang⁷⁷ en evenredig moet zijn met het nagestreefde doel⁷⁸.

80. De opheffing door de bestreden Beschikking M (2015) 6 van de perequatiereregeling ten nadele van de ambtenaren die op pensioen werden gesteld vóór de opheffing van het Pensioenreglement van 2007 is ingegeven door, enerzijds, de bekommernis om een ongelijke behandeling weg te werken die de begunstigden van deze regeling zou bevoordelen ten aanzien van de ambtenaren die onder het nieuwe personeelsstatuut op pensioen werden gesteld, en, anderzijds, door budgettaire overwegingen die hun oorsprong vinden in de vaststelling dat de personeelsbegroting van de Benelux Unie in 2015 zou zijn verlaagd met 2%, dat er een intentie zou bestaan om deze begroting verder te verlagen tijdens de volgende jaren en dat de opheffing van de perequatiereregeling het mogelijk zou maken om “*aanzienlijke besparingen op jaarbasis*”⁷⁹ te realiseren.

81. Het eerste motief is gebaseerd op overwegingen waarvan de relevantie door de verzoeker wordt betwist, die evenzeer hadden kunnen worden ingeroepen op het moment van goedkeuring van het nieuwe personeelsstatuut in 2012, maar die door de Benelux Unie als irrelevant werden beschouwd, aangezien zij haar niet hebben belet de Beschikking M (2012) 2 goed te keuren waarin de toepassing van de perequatiereregeling werd behouden ten voordele van de ambtenaren die op pensioen werden gesteld vóór de inwerkingtreding van het nieuwe personeelsstatuut. Deze overwegingen, die niet in aanmerking werden genomen in 2012, konden in 2015 niet worden beschouwd als een dwingend motief van algemeen belang op grond waarvan er zou kunnen worden teruggekomen op het verworven recht dat, niettegenstaande deze overwegingen, in 2012 werd toegekend.

82. Het tweede motief is gebaseerd op overwegingen waaraan budgettaire besparingen ten grondslag liggen. Het evenredigheidsbeginsel, dat in ieder geval zou moeten worden nageleefd indien het *per impossibile* toegestaan zou zijn dat er met name in uitzonderlijke omstandigheden door een nieuwe wet afbreuk wordt gedaan aan een verworven recht dat door een oude wet werd toegekend, is verbonden aan de voorwaarde dat de door de reglementering ingevoerde middelen de betwiste legitiem nagestreefde doelstelling kunnen verwezenlijken en niet verder gaan dan wat nodig is om deze doelstelling te bereiken, met dien verstande dat, wanneer er zich een keuze aandient tussen verschillende gepaste maatregelen, er, in principe, moet worden gekozen voor de minst dwingende maatregel en de veroorzaakte ongemakken niet onevenredig mogen zijn met de beoogde doelstellingen⁸⁰. Noch uit de bestreden Beschikking zelf, noch uit de andere elementen van het dossier, blijkt dat de opheffing van de perequatiereregeling een middel vormt waardoor de ingeroepen budgettaire besparingen kunnen worden gerealiseerd, dat deze maatregel, die enkel van toepassing is op de specifieke categorie van onder het oude personeelsstatuut op pensioen gestelde ambtenaren die financieel hadden kunnen worden bevoordeeld op basis van de opgeheven regeling, niet verder gaat dan wat nodig is om deze besparingen te realiseren, en dat de keuze om deze besparingen te realiseren ten nadele van deze specifieke categorie van personen, de minst dwingende oplossing vormt en geen buitensporige ongemakken met zich meebrengt voor de betrokkenen. Hieruit vloeit voort dat het tweede ingeroepen motief de ingevoerde maatregel niet op relevante wijze kan rechtvaardigen in het licht van het evenredigheidsbeginsel.

⁷⁷ Zie naar analogie: Belgisch Grondwettelijk Hof, 16 maart 2017, nr. 39/2017, punt B.7.1; 11 juni 2015, nr. 86/2015, punt B.4.6, bij wijze van voorbeeld van een vaste rechtspraak.

⁷⁸ Zie naar analogie: Belgisch Grondwettelijk Hof, 17 januari 2013, nr. 2/2013, punt B.6.

⁷⁹ Beschikking M (2015) 6, pagina 3, tweede lid.

⁸⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie, 9 juni 2016, *Giovanni Pesce e.a.*, C-78/16 en C-79/16, ECLI:EU:C:2016:428, punt 48; Gerecht van de Europese Unie, 18 oktober 2011, *Parvis*, voornoemd, punt 91.

83. Hieruit volgt dat, indien men *per impossibile* zou willen aannemen dat de bestreden Beschikking M (2015) 6 rechtmatig afbreuk kon doen aan de perequatiereregeling die wordt beschouwd als een verworven recht van de ambtenaren die op pensioen werden gesteld onder het Pensioenreglement van 2007, de Beschikking niet voldoet aan de criteria die in dat geval van toepassing zouden zijn, aangezien zij niet berust op een dwingend motief van algemeen belang en er op basis van deze Beschikking of op basis van de andere elementen uit het dossier niet kan worden aangetoond dat het evenredigheidsbeginsel werd nageleefd.

84. Door afbreuk te doen aan een recht dat werd verworven onder het Pensioenreglement van 2007 en de Beschikking M (2012) 2, roept de bestreden Beschikking M (2015) 6 een retroactieve werking in het leven zoals hierboven werd verduidelijkt in punt 65. Zij heeft op grond van motieven die hun oorsprong vinden in de vrijwaring van een gelijke behandeling en in budgettaire overwegingen, tot doel om - via de opheffing van de perequatiereregeling die van toepassing is op de ambtenaren die op pensioen werden gesteld onder het Pensioenreglement van 2007 - de Beschikking M (2012) 2, waarmee deze regeling werd behouden ten voordelen van deze personen, te wijzigen. Het doel dat de retroactieve werking van een handeling met een algemene draagwijdte kan verantwoorden, mag niet worden ontkracht door de eigenlijke retroactieve werking van deze handeling die hier slechts een gevolg van kan zijn, noch zijn oorsprong vinden in het loutere verlangen van de auteur van de latere handeling om met terugwerkende kracht een omissie in de initiële handeling weg te werken⁸¹.

85. Ook om deze reden, dient de bestreden Beschikking M (2015) 6 nietig te worden verklaard wegens een schending van het rechtszekerheidsbeginsel en een afbreuk aan de verworven rechten.

De schending van het beginsel van goed bestuur dat voorziet in een verantwoording op grond van juiste, relevante en toelaatbare motieven

Argumenten van de partijen

86. De verzoeker voert aan dat de bestreden Beschikking M (2015) 6 berust op onjuiste motieven. Enerzijds, zou het Comité van Ministers - in tegenstelling tot wat er in de motieven wordt beweerd - niet de intentie hebben gehad om de perequatiereregeling op te heffen op het moment dat het nieuwe personeelsstatuut in 2012 werd goedgekeurd. Anderzijds, zou zowel het recht van de Benelux Lidstaten als het statuut van de ambtenaren van de Europese Unie een perequatiereregeling bevatten, in tegenstelling tot wat in de motieven wordt aangevoerd.

87. De Benelux Unie is van mening dat de bestreden Beschikking berust op juiste motieven en herinnert eraan dat een reglementaire handeling niet formeel moet worden gemotiveerd.

Beoordeling

88. Het middel dat wordt ontleend aan het beginsel van goed bestuur is geïnspireerd op het Belgisch administratief recht dat voorziet dat dit beginsel *“de materiële motiveringsplicht van elke bestuurlijke handeling, het verbod van willekeur en de noodzaak om elke beslissing te laten berusten op juiste, relevante en toelaatbare motieven impliceert”*⁸², waarbij wordt verduidelijkt dat *“dit beginsel zowel van toepassing is op regelgevende handelingen als op individuele handelingen, echter*

⁸¹ Gerecht van de Europese Unie, 10 november 2010, *OHMI/Manuel Simões Dos Santos*, voornoemd, punt 48.

⁸² Belgische Raad van State, 10 december 2015, nr. 233.199, pagina 21, onder VII.2.

*met één nuance dat de regelgevende handelingen niet formeel moeten worden gemotiveerd*⁸³. Het Belgisch Grondwettelijk Hof heeft echter wel gesteld dat *“een goed bestuur vereist [dat een bestuurlijke beslissing] wordt gemotiveerd”*⁸⁴. Het Hof van Justitie van de Europese Unie kwam tot het besluit dat *“de door artikel 296 van het VWEU [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie] vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig moet doen uitkomen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en hun rechten kunnen verdedigen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen”*⁸⁵, waarbij werd verduidelijkt dat *“het echter niet vereist is dat zij alle relevante juridische en feitelijke elementen verduidelijkt”*⁸⁶ en dat *“in het geval van handelingen van algemene strekking in de motivering kan worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen”*⁸⁷. Het Hof is van mening *“dat de in artikel 296 van het VWEU voorziene motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke wettigheid van de litigieuze handeling betreft”*⁸⁸.

89. De bestreden Beschikking M (2015) 6 voorziet in een algehele en volledige motivering. Zij geeft op duidelijke en ondubbelzinnige wijze blijk van de redenering van het Comité van Ministers opdat de verzoeker de rechtvaardigingsgronden van de bestreden maatregel zou kunnen kennen en uw Hof zijn toezicht zou kunnen uitoefenen. Bijgevolg werd de motiveringsplicht nageleefd. Het vraagstuk inzake de gegrondheid van deze motivering zou moeten worden beperkt tot de beoordeling van de materiële wettigheid van de bestreden Beschikking in het kader van de betrokken middelen. Dit vraagstuk zou niet mogen worden behandeld in het kader van het vraagstuk inzake de naleving van de motiveringsplicht, die een vormvereiste is van de bestreden handeling, behoudens in het uitzonderlijke geval van een arbitraire motivering. Daar waar de gegrondheid van de bestreden Beschikking vanuit bepaalde standpunten voor betwisting vatbaar is, kan echter niet worden gesteld dat de motivering willekeurig van aard en om deze reden onbestaande is.

90. Bijgevolg is het middel ongegrond.

Conclusie inzake de gegrondheid van het beroep

91. Aangezien de middelen die worden ontleend aan de schending van het geschreven recht, de schending van het gezag van gewijsde en de schending van het rechtszekerheidsbeginsel gegrond zijn, is het beroep gegrond.

⁸³ Idem et loc. cit.

⁸⁴ Belgisch Grondwettelijk Hof, 18 december 2008, nr. 185/2008, punt B.9.3.

⁸⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, 9 juni 2016, *Giovanni Pesce e.a.*, C-78/16 en C-79/16, voornoemd, punt 88.

⁸⁶ Idem et loc. cit.

⁸⁷ Idem, punt 89.

⁸⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 14 september 2016, *Trafilerie Meridionali SpA/Commissie*, C-519/15 P, ECLI:EU:C:2016:683, punt 40.

Algemene conclusie

92. Aangezien het beroep gericht is tegen een handeling met normatieve strekking, brengt de nietigverklaring ervan gevolgen met zich mee voor alle bestemmingen van deze handeling, te weten alle ambtenaren die op pensioen werden gesteld onder het Pensioenreglement van 2007.

93. Daar waar de middelen die worden ontleend aan de schending van het gezag van gewijsde en de schending van het rechtszekerheidsbeginsel enkel een kritiek inhouden op de bestreden Beschikking voor zover deze in haar artikel 3 de perequatieregeling heeft opgeheven, doelt het middel dat wordt ontleend aan de schending van het geschreven recht eveneens op de bestreden Beschikking voor wat het middel betreft dat wordt ontleend aan de in artikel 6 voorziene wijziging van de betalingsdatum van de pensioenen⁸⁹. Hieruit volgt dat, indien u zou oordelen dat dit middel gegrond is, het gepast voorkomt de nietigverklaring van de bestreden Beschikking te bevelen voor wat haar artikelen 3 en 6 betreft. Indien u het betrokken middel echter niet zou weerhouden, maar beslist om tot een nietigverklaring over te gaan op grond van het andere of de twee andere middelen, het gepast voorkomt de nietigverklaring te beperken tot artikel 3 van de bestreden Beschikking.

94. Artikel 31 van het Protocol moet niet worden toegepast, aangezien de gevolgen van de bestreden Beschikking niet moeten worden behouden voor het verleden. De terugwerkende kracht van de nietigverklaring, die het gemeenrecht vormt, brengt immers geen duidelijke buitensporige gevolgen met zich mee voor de diverse aanwezige publieke of private belangen⁹⁰.

95. Overeenkomstig het administratiefrechtelijk beroepschrift, dient de Benelux Unie te worden veroordeeld tot het herstellen van de oorspronkelijke rechtstoestand waarin de verzoeker zich bevond met betrekking tot zijn pensioen, zoals werd besloten door de Kamer Ambtenarenrechtspraak in haar arrest van 23 april 2015, en dient de Benelux Unie te worden veroordeeld tot de uitkering aan de verzoeker van de sedert 1 oktober 2015 gecumuleerde achterstallige pensioenbedragen en de moratoire intresten aan de wettelijke rentevoet die in België van toepassing is in sociale zaken.

96. De Benelux Unie dient echter niet te worden veroordeeld tot de betaling aan de Vriendenkring van Benelux-gepensioneerden van een dwangsom ten belope van 1 000 € per week vertraging in de uitvoering van het tussen te komen arrest. Het Protocol voorziet immers niet formeel in een veroordeling tot een dwangsom. Daarnaast, kan het niet in twijfel worden getrokken dat de Benelux Unie uw arrest zal naleven.

97. Derhalve besluit de ondergetekende om:

- het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- de artikelen 3 tot 6 van de Beschikking M (2015)6 nietig te verklaren, zonder toepassing van artikel 31 van het Protocol;

⁸⁹ De derde grief die in het beroep wordt aangevoerd en die wordt ontleend aan de wijziging van de uitgestelde pensioenleeftijd, is niet-ontvankelijk, zoals hierboven uiteengezet in punt 36. De andere bepalingen van de bestreden Beschikking werden niet betwist in het beroep.

⁹⁰ Zie de conclusies van de heer G. WIVENES, toenmalig eerste advocaat-generaal, in de zaak B 2013/1, pagina's 11-12 en de hierin geciteerde verwijzingen.

- de Benelux Unie te veroordelen tot het herstellen van de oorspronkelijke rechtstoestand waarin de verzoeker zich bevond met betrekking tot zijn pensioen, zoals u heeft besloten in uw arrest B 2013/1/21;
- de Benelux Unie te veroordelen tot de uitkering aan de verzoeker van de sedert 1 oktober 2015 gecumuleerde achterstallige pensioenbedragen en de moratoire intresten aan de wettelijke rentevoet die in België van toepassing is in sociale zaken;
- de vordering tot veroordeling van de Benelux Unie tot de betaling van een dwangsom af te wijzen.

Luxemburg, 29 juni 2017
De advocaat-generaal

John PETRY