

COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF



B 2016/1/10

ARRÊT / ARREST

Dans l'affaire / in de zaak B 2016/1

Claudy DEJONGE
requérant / verzoeker

contre / tegen :

L'UNION BENELUX / DE BENELUX UNIE
partie défenderesse / verwerende partij

Langue de la procédure : français / procestaal : het Frans

Het Benelux-Gerechtshof, Kamer Ambtenarenrechtspraak, heeft in de zaak B 2016/1 het volgende arrest gewezen.

1. Verzoeker heeft bij beroepschrift, op 27 december 2016 ingekomen ter griffie van het Benelux-Gerechtshof (hierna: het Hof), administratiefrechtelijk beroep ingesteld 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: Beschikking M (2015) 6).

2. Verzoeker vraagt:

- a) de bestreden Beschikking M (2015) 6 nietig te verklaren met ingang van 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 het Hof in zijn arrest van 23 april 2015;
- c) de Benelux Unie te veroordelen de sedert 1 oktober 2015 achterstallige pensioenbedragen en de moratoire interesten 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, kort gezegd, tot betaling van een dwangsom van € 1000 per week vertraging in de uitvoering van het te wijzen arrest.

3. De Benelux Unie heeft op 15 maart 2017 een memorie van antwoord ingediend en verzocht de vorderingen van verzoeker deels niet-ontvankelijk te verklaren en voor het overige ongegrond.

4. Ter zitting van het Hof van 12 mei 2017 zijn door verzoeker, en namens de Benelux Unie door mr. Frederik Vandendriessche, advocaat te Brussel, de standpunten van partijen mondeling uiteengezet. Partijen hebben pleitnotities ingediend.

5. De Advocaat-Generaal John Petry heeft op 29 juni 2017 schriftelijk conclusie genomen. Verzoeker en de Benelux Unie hebben op 22 augustus 2017, respectievelijk op 28 augustus 2017, bij schriftelijke notitie op de conclusie van de Advocaat-Generaal gereageerd.

Ten aanzien van de feiten

6. Verzoeker is op 8 september 1969 in dienst getreden bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie. Hij is op 22 mei 1984 benoemd tot griffier van het Benelux-Gerechtshof. Vanaf maart 1985 tot aan zijn pensionering heeft hij de functie van hoofdgriffier uitgeoefend.

7. Verzoeker heeft sinds 12 maart 2007 de hoedanigheid van gepensioneerd ambtenaar van de Benelux Unie.

8. Artikel 9, lid 2, van het voor verzoeker geldende Pensioenreglement 2007 bevat onder meer een perequatiereregeling, die aldus luidt: *“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”*.

9. Krachtens Beschikking M (2012) 2 van het Benelux Comité van Ministers is op 1 januari 2012 een nieuw personeelsstatuut voor het personeel van het secretariaat-generaal van de Benelux Unie in werking getreden (hierna: het nieuwe personeelsstatuut). Bij het nieuwe personeelsstatuut werden onder meer nieuwe arbeidsvoorwaarden, nieuwe salarisschalen en een nieuw pensioenreglement ingevoerd. In het nieuwe pensioenreglement is niet meer voorzien in een perequatiereregeling voor het personeel dat na de inwerkingtreding van het nieuwe statuut met pensioen gaat.

Artikel 9, paragraaf 1, van Beschikking M (2012) 2 voorziet voor ambtenaren die voor 1 januari 2012 reeds met pensioen waren in een overgangsregeling, die als volgt luidt: *“De regeling inzake pensioenen die van toepassing was tot de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut blijft van toepassing op (...) de personeelsleden die voor de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut op pensioen werden gesteld (...)”*.

10. Verzoeker heeft bij brief van 21 mei 2012 aan het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie verzocht om in zijn voordeel de in artikel 9 van het Pensioenreglement 2007 voorziene perequatiereregeling toe te passen. Dit verzoek is op 18 juli 2012 afgewezen. Tegen die afwijzing heeft verzoeker een intern beroep ingesteld, dat op 27 juni 2013 is afgewezen.

11. Verzoeker heeft vervolgens bij het Hof administratiefrechtelijk beroep ingesteld tegen de beslissingen van 18 juli 2012 en 27 juni 2013. Bij arrest van 23 april 2015 (zaak B 2013/1) heeft het Hof:

- het beroep van verzoeker ontvankelijk en gegrond verklaard;
- de besluiten van 18 juli 2012 en 27 juni 2013 nietig verklaard;
- voor recht verklaard 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 en ten aanzien van verzoeker toegepast moet worden;
- de Benelux Unie veroordeeld de sedert 1 januari 2012 verschuldigde, achterstallige pensioenbedragen aan verzoeker uit te keren, te vermeerderen met de verschuldigde wettelijke rente over die bedragen.

12. De Benelux Unie heeft het arrest van het Hof uitgevoerd en het tot 1 oktober 2015 verschuldigde pensioenbedrag, berekend met inachtneming van de perequatiereregeling van artikel 9, lid 2, van het Pensioenreglement 2007, aan verzoeker uitbetaald (inclusief de verschuldigde wettelijke rente).

13. Op 1 oktober 2015 is Beschikking M (2015) 6 in werking getreden. Daarin zijn drie wijzigingen in het Pensioenreglement 2007 aangebracht:

(a) In de artikelen 1 en 2 wordt artikel 5 van het Pensioenreglement 2007 in die zin gewijzigd dat de leeftijd waarop voormalige ambtenaren van de Benelux Unie met uitgesteld pensioen kunnen gaan verhoogd wordt van 60 naar 65 jaar. De grens van 60 jaar wordt echter behouden voor ambtenaren die zijn geboren voor 1 januari 1956.

(b) In artikel 3 wordt de in artikel 9, lid 2, van het Pensioenreglement 2007 neergelegde perequatiereregeling opgeheven en wordt bepaald dat de ambtenaren die voor 1 januari 2012 op pensioen werden gesteld enkel nog aanspraak kunnen maken op een pensioen dat is berekend op basis van de weddeschalen die voor 1 januari 2012 van toepassing waren.

Artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 luidt als volgt:

“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.” ”*

(c) In artikel 6 wordt artikel 33, lid 1, van het Pensioenreglement 2007 aldus gewijzigd dat de pensioenen niet langer worden vooruitbetaald maar worden betaald op het einde van de maand.

Artikel 6 van Beschikking M (2015) 6 luidt als volgt:

“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.” ”

14. Verzoeker heeft op 26 oktober 2015, overeenkomstig artikel 7 van het Aanvullend Protocol van 29 april 1969 inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie, bij het Comité van Ministers een intern beroep tegen de Beschikking M (2015) 6 ingediend.

In haar advies van 26 september 2016 heeft de Raadgevende Commissie geadviseerd dat het intern beroep niet ontvankelijk is voor zover het de optrekking van de uitgestelde

pensioenleeftijd betreft, en dat het intern beroep dient te worden afgewezen voor zover het de opheffing van de perequatieregeling en de wijziging van de betalingsdatum van de pensioenen betreft.

Bij brief van 21 oktober 2016 heeft de Secretaris-Generaal namens het Comité van Ministers aan verzoeker medegedeeld dat het intern beroep wordt afgewezen.

Ten aanzien van het recht

De ontvankelijkheid

15. Volgens de Benelux Unie is het beroep van verzoeker niet ontvankelijk voor zover hij opkomt tegen de verhoging van de uitgestelde pensioenleeftijd van 60 naar 65 jaar (zie hiervoor punt 13 onder (a)), aangezien die wijziging hem niet persoonlijk raakt.

Dit betoog is gegrond. Verzoeker is al sinds 2007 gepensioneerd en wordt door de verhoging van de uitgestelde pensioenleeftijd per 1 oktober 2015 niet in enig persoonlijk belang geraakt. Verzoeker is dan ook in zoverre niet ontvankelijk in zijn beroep.

16. Voorts betoogt de Benelux Unie dat verzoeker niet ontvankelijk is in zijn beroep voor zover hij opkomt tegen de wijziging van de betalingsdatum van de pensioenen (zie hiervoor punt 13 onder (c)), aangezien hij hiertegen slechts zijdelings bezwaar maakt.

Dit betoog wordt verworpen. De wijziging van de betalingsdatum van de pensioenen heeft mede betrekking op verzoeker in persoon, en de door hem aangevoerde gronden voor het beroep hebben ook op deze wijziging betrekking.

De beweerde schending van geschreven recht

17. Verzoeker voert als eerste grond voor vernietiging van Beschikking M (2015) 6 aan dat deze Beschikking strijdig is met bepalingen van geschreven recht.

Artikel 37 van het op 1 januari 2012 van kracht geworden nieuwe personeelsstatuut bepaalt onder meer dat het Pensioenreglement 2007 wordt opgeheven. Volgens verzoeker brengt dit mee dat de tekst van het Pensioenreglement 2007 geen deel meer uitmaakt van het positief recht van de Benelux Unie. De (hiervoor in punt 9 weergegeven) formulering van artikel 9, paragraaf 1, van Beschikking M (2012) 2 brengt volgens verzoeker mee dat op ambtenaren die voor 1 januari 2012 op pensioen werden gesteld, na die datum geen andere tekst van toepassing kan zijn (“*blijft van toepassing*”) dan de tekst die voor die datum “*van toepassing was*”, derhalve de tekst van het Pensioenreglement 2007 voordat deze werd opgeheven.

Verzoeker betoogt dat het voorgaande gevolgen heeft voor het Comité van Ministers, aangezien het administratieve gezag ingevolge het ‘*patere legem quam ipse fecisti*’-beginsel gebonden is door zijn eigen reglementen. Door de hiervoor weergegeven bepalingen van geschreven recht bevindt het Comité van Ministers zich volgens verzoeker sinds 1 januari 2012 in

de juridische onmogelijkheid om geldig wijzigingen aan te brengen in de tekst van het Pensioenreglement 2007. De in artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag neergelegde bevoegdheid van het Comité van Ministers tot vaststelling van onder meer de salarissen, pensioenen en arbeidsvoorwaarden, moet immers worden uitgeoefend met inachtneming van de door het Comité van Ministers zelf vastgestelde bepalingen van artikel 37 van het nieuwe personeelsstatuut en artikel 9, paragraaf 1, van Beschikking M (2012) 2.

18. Dit betoog kan niet worden aanvaard. Artikel 37 van het nieuwe personeelsstatuut en artikel 9, paragraaf 1, van Beschikking M (2012) 2 kunnen, in onderling verband gezien, redelijkerwijs niet anders worden uitgelegd dan dat het Pensioenreglement 2007 wel werd opgeheven voor de op 1 januari 2012 werkzame ambtenaren van de Benelux Unie, maar niet voor de op die datum reeds gepensioneerde ambtenaren. Ingevolge artikel 9, paragraaf 1, van Beschikking M (2012) 2 bleef het Pensioenreglement immers van toepassing voor de reeds gepensioneerde ambtenaren, en bleef het daarom deel uitmaken van het positieve recht van de Benelux Unie, zij het alleen voor de reeds gepensioneerde ambtenaren. De formulering in artikel 9, paragraaf 1, van Beschikking M (2012) 2 dat “*de regeling inzake pensioenen die van toepassing was tot de datum van inwerkingtreding van het nieuwe statuut*”, na die datum “*van toepassing blijft*”, houdt niet in dat de tekst van het Pensioenreglement 2007 voortaan niet meer zou kunnen worden gewijzigd. Er bestaat geen enkele objectieve aanwijzing dat het Comité van Ministers beoogd heeft om met voornoemde bepalingen zijn aan artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag ontleende bevoegdheid tot vaststelling van de pensioenen – hetgeen de bevoegdheid tot wijziging van het geldende pensioenreglement omvat – prijs te geven. Noch de tekst van artikel 37 van het nieuwe personeelsstatuut, noch de tekst van artikel 9, paragraaf 1, van Beschikking M (2012) 2, rechtvaardigen de door verzoeker verdedigde interpretatie.

19. Anders dan verzoeker aanvoert, biedt ook het verslag van de voorbereidende werkzaamheden (aangehaald op p. 6 van zijn administratiefrechtelijk beroepschrift) geen steun voor zijn betoog. Dat verslag bevat onder meer de volgende passages:

“Het nieuwe pensioenstelsel is niet van toepassing op medewerkers die per ingangsdatum van dit systeem met pensioen zijn of gaan. Daarvoor blijft het oude pensioenstelsel van toepassing.” (p. 6)

“Het oude systeem kan echter niet onmiddellijk worden stopgezet bij de invoering van het nieuwe systeem door de al opgebouwde pensioenrechten. De oud-medewerkers die nu met pensioen zijn trekken hier nog van gedurende enkele tientallen jaren. Het onderbrengen van deze rechten in het nieuwe systeem zou een eenmalige kostprijs van enkele tientallen miljoenen euro’s hebben. Dit achten wij niet reëel.” (p. 9)

“[...] er wel rekening mee worden gehouden dat de bestaande pensioenrechten van gepensioneerden en actieve personeelsleden volgens het oude systeem zullen moeten worden gerespecteerd.” (p. 10)

Voorts wijst verzoeker op de volgende passage in de nota van 2 december 2011 van het College van Secretarissen-Generaal:

“Het statuut geldt voor het personeel van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie. Niet voor degenen die vóór 1 januari [2012] gepensioneerd zijn. Vandaar dat het oude pensioenreglement buiten werking wordt gesteld. Omdat dat een gat zou veroorzaken in de regelgeving voor de al bestaande pensioenen, hebben wij voorgesteld om in de overgangsbepalingen op te nemen dat het oude pensioenreglement blijft gelden voor de gepensioneerden.”

Uit deze passages blijkt inderdaad dat de Benelux Unie de ‘bestaande pensioenrechten’ van de gepensioneerden, zoals neergelegd in het Pensioenreglement 2007, heeft willen respecteren. De ‘bestaande pensioenrechten’ waren echter altijd onderworpen aan de algemene bevoegdheid van het Comité van Ministers op grond van artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag om wijziging te brengen in het geldende pensioenreglement. Niet valt in te zien dat het Comité van Ministers, door het Pensioenreglement 2007 te handhaven voor de ambtenaren die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld, zijn aan het Benelux Verdrag ontleende bevoegdheid tot wijziging van dat reglement heeft prijsgegeven. Dat die bevoegdheid ook na 1 januari 2012 is blijven bestaan, brengt de ambtenaren die voor die datum op pensioen zijn gesteld daarom niet in een slechtere positie dan waarin zij voorheen verkeerden; in dat opzicht is hun positie juist dezelfde gebleven als waarin zij voorheen verkeerden. Bovendien is hun positie in dit opzicht gelijk aan die van de ambtenaren die na 1 januari 2012 werkzaam zijn gebleven of na die datum met pensioen zijn gegaan, omdat het Comité van Ministers ook ten aanzien van deze ambtenaren op grond van artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag bevoegd is wijziging te brengen in de geldende arbeidsvoorwaarden, salarissen en pensioenen.

20. De conclusie uit het voorgaande is dat de op artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag gebaseerde bevoegdheid van het Comité van Ministers tot wijziging van het Pensioenreglement 2007, niet is prijsgegeven in artikel 37 van het nieuwe personeelsstatuut of in artikel 9, paragraaf 1, van Beschikking M (2012) 2. Het Comité van Ministers heeft dan ook niet in strijd met deze bepalingen gehandeld doordat het met de Beschikking M (2015) 6 wijzigingen heeft aangebracht in het Pensioenreglement 2007.

De beweerde schending van het gezag van gewijsde

21. In de tweede plaats betoogt verzoeker dat artikel 3 van Beschikking M (2015) 6, dat de perequatieregeling opheft (zie hiervoor punt 13 onder (b)), in strijd is met het gezag van gewijsde van het arrest van het Hof van 23 april 2015. Verzoeker wijst erop dat in dat arrest voor recht is verklaard dat de perequatieregeling van artikel 9, lid 2, van het Pensioenreglement 2007 haar gelding heeft behouden voor Benelux-ambtenaren die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld en ten aanzien van verzoeker toegepast moet worden. Door invoering van artikel 3 van de Beschikking M (2015) 6 heeft het Comité van Ministers een beslissing genomen die in overeenstemming is met het standpunt dat door het Hof is verworpen, en heeft het zijn bevoegdheid een regeling over de pensioenen te geven misbruikt en voor zichzelf een beroepsmiddel in het leven geroepen tegen de beslissing van het Hof, aldus verzoeker.

22. Artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 brengt twee wijzigingen aan in artikel 9, lid 2, van het Pensioenreglement 2007. Bij het eerste streepje van deze bepaling wordt de perequatiereregeling met ingang van 1 oktober 2015 voor de toekomst opgeheven. Dat is niet in strijd met het arrest van het Hof van 23 april 2015. De motivering en de beslissing van dat arrest zijn immers gegrond op het op dat moment geldende Pensioenreglement 2007. Het arrest sluit niet uit dat het Pensioenreglement 2007 nadien gewijzigd wordt met werking voor de toekomst. Zoals hiervoor in punt 18-20 al is overwogen, is het Comité van Ministers immers op zichzelf bevoegd gebleven (zoals het ook voor 1 januari 2012 bevoegd was) om op grond van artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag wijziging te brengen in de regeling van de pensioenen.

Bij het tweede streepje van artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 wordt bepaald dat het pensioen vanaf 1 oktober 2015 wordt berekend op basis van de weddeschalen die golden voor 1 januari 2012, en dat een verhoging van de salarisschalen van actieve personeelsleden die plaatsvond na 31 december 2011 geen doorwerking meer heeft op het pensioen van rechthebbenden die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld. Door deze bepaling wordt het pensioen van rechthebbenden die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld, met ingang van 1 oktober 2015 weer op het niveau gebracht dat zou hebben gegolden indien tussen 1 januari 2012 en 1 oktober 2015 geen perequatie zou zijn toegepast. Hoewel verzoeker door deze verlaging van zijn pensioen met ingang van 1 oktober 2015 weer terugvalt op het pensioen dat zou hebben gegolden indien hij in het arrest van het Hof van 23 april 2015 in het ongelijk zou zijn gesteld, is daarin op zichzelf geen schending van het gezag van gewijsde gelegen. De reikwijdte van het gezag van gewijsde wordt bepaald door de beslissingen die voor de beslechting van de in dat arrest aan de orde zijnde geschilpunten noodzakelijk waren. In het arrest van 23 april 2015 moest beslist worden over het geschilpunt of de perequatiereregeling na 1 januari 2012 van kracht was gebleven voor ambtenaren die voor 1 januari 2012 op pensioen waren gesteld. Dat geschilpunt heeft het Hof in het voordeel van verzoeker beslist. In dat arrest was echter niet aan de orde of het Comité van Ministers bevoegd was het Pensioenreglement 2007 met ingang van een datum in de toekomst te wijzigen. Evenmin was aan de orde of een wijziging van het Pensioenreglement 2007 waardoor het pensioen van verzoeker vanaf een datum in de toekomst weer zou worden verlaagd tot een niveau dat zou hebben gegolden indien per 1 januari 2012 geen perequatie zou zijn toegepast, toelaatbaar zou zijn. Over die geschilpunten heeft het Hof in zijn arrest van 23 april 2015 dan ook geen beslissingen gegeven, zodat het gezag van gewijsde van dat arrest geen betrekking heeft op die kwesties. Die geschilpunten zijn pas in de onderhavige procedure ter beoordeling aan het Hof voorgelegd, en het Hof geeft daarover pas in het onderhavige arrest beslissingen.

23. Uit het voorgaande volgt dat het beroep van verzoeker op schending van het gezag van gewijsde ongegrond is. De wijzigingen die door artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 zijn aangebracht in artikel 9, lid 2, van het Pensioenreglement 2007, gelden met ingang van 1 oktober 2015 uitsluitend voor de toekomst en zijn niet in strijd met beslissingen in het arrest van het Hof van 23 april 2015 over geschilpunten die daarin de orde waren.

De beweerde schending van het beginsel van rechtszekerheid door bepalingen met terugwerkende kracht

24. Volgens verzoeker voorziet artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 uitdrukkelijk in een terugkeer naar de salarisschalen die van toepassing waren voor 1 januari 2012. Ingevolge dat artikel wordt immers op 1 oktober 2015 overgegaan tot een herberekening van de pensioenen op basis van de salarisschalen die voor 1 januari 2012 van toepassing waren, waarbij aan de perequatie die met ingang van 1 januari 2012 heeft plaatsgevonden voorbij wordt gegaan. Daardoor is volgens verzoeker sprake van een inbreuk op verworven rechten die in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

25. Op grond van artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag is het Comité van Ministers bevoegd regelingen over salarissen, pensioenen en arbeidsvoorwaarden in te voeren. Die bevoegdheid omvat tevens het wijzigen van bestaande regelingen, ook als de nieuwe regeling minder voordelig voor de ambtenaren is. Voorts is uitgangspunt dat een nieuwe regeling niet alleen van toepassing is op situaties die ontstaan vanaf haar inwerkingtreding, maar ook van toepassing kan zijn op toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan en die zich voordoen of blijven voortduren onder de nieuwe regeling.

Bij de uitoefening van deze bevoegdheden is het Comité van Ministers echter gehouden de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel. Dat brengt onder meer mee dat geen inbreuk mag worden gemaakt op door de ambtenaren rechtmatig verworven rechten, tenzij dat wordt gerechtvaardigd door een dwingend motief van algemeen belang en de maatregel evenredig is aan het nagestreefde doel.

26. Artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 heft in de eerste plaats de perequatiereregeling met ingang van 1 oktober 2015 op. Deze opheffing heeft alleen werking voor de toekomst en heeft tot gevolg dat een ophoging van de salarisschalen van de actieve ambtenaren die plaatsvindt na 1 oktober 2015, niet meer doorwerkt in het pensioen van de ambtenaren die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld. Daarmee wordt weliswaar een bepaald vooruitzicht op een (eventuele) verhoging van het pensioen weggenomen, maar wordt geen inbreuk gemaakt op een reeds verworven recht van deze gepensioneerden. De opheffing van de perequatiereregeling met ingang van 1 oktober 2015 voor de toekomst is dan ook niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

27. In de tweede plaats wordt in artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 bepaald dat het pensioen vanaf 1 oktober 2015 wordt berekend op basis van de weddeschalen die golden voor 1 januari 2012, en dat een verhoging van de salarisschalen van actieve personeelsleden die plaatsvond na 31 december 2011 geen doorwerking meer heeft op het pensioen van rechthebbenden die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld. Door deze bepaling wordt het pensioen van verzoeker met ingang van 1 oktober 2015 weer verlaagd tot het niveau dat zou hebben gegolden indien tussen

1 januari 2012 en 1 oktober 2015 geen perequatie zou zijn toegepast.

Deze bepaling komt erop neer dat de perequatie die vanaf 1 januari 2012 op het pensioen van verzoeker is toegepast, weer ongedaan gemaakt wordt met ingang van 1 oktober 2015, maar zonder dat het pensioen van verzoeker met terugwerkende kracht over de periode van 1 januari 2012 tot 1 oktober 2015 wordt verlaagd. Het daaraan ontleende argument van de Benelux Unie dat de maatregel uitsluitend voor de toekomst werkt en dat dus geen sprake is van terugwerkende kracht of van schending van het rechtszekerheidsbeginsel, gaat echter niet op. Door deze bepaling wordt immers inbreuk gemaakt op het verworven recht van verzoeker dat de hoogte van zijn pensioen vanaf 1 januari 2012 wordt bepaald door de met ingang van die datum toegepaste perequatie. Een perequatie van het pensioen is naar haar aard een structurele aanpassing van het pensioen, op grond waarvan de gerechtigde voor de toekomst aanspraak heeft op het aldus aangepaste pensioenbedrag; dat aangepaste bedrag is dan ook voortaan de basis voor eventuele procentuele verhogingen (indexeringen) of procentuele verlagingen (bijvoorbeeld ingevolge een algemene salarismaatregel). De perequatie waarop verzoeker vanaf 1 januari 2012 recht had op grond van de toen geldende inhoud van het Pensioenreglement 2007, en die door de Benelux Unie naar aanleiding van het arrest van het Hof van 23 april 2015 is toegepast, heeft dan ook geleid tot een structurele verhoging van het pensioen waarop verzoeker recht heeft. Door die verhoging met ingang van 1 oktober 2015 weer aan verzoeker te ontnemen, maakt de Benelux Unie inbreuk op een door verzoeker op grond van het Pensioenreglement 2007 verkregen recht.

28. Hetgeen de Benelux Unie heeft aangevoerd als redengeving voor de invoering van artikel 3 van Beschikking M (2015) 6, vormt geen rechtvaardiging voor deze inbreuk op het verkregen recht van verzoeker.

In de considerans van Beschikking M (2015) 6 wordt ter toelichting van artikel 3 in de eerste plaats opgemerkt dat in het nieuwe personeelsstatuut de perequatierегeling met ingang van 1 januari 2012 reeds is afgeschaft voor de actieve ambtenaren die na die datum met pensioen gaan, en dat daardoor een moeilijk te verantwoorden en ongewenst verschil in behandeling is ontstaan tussen de (voormalige) personeelsleden van de Benelux Unie, zodat het gerechtvaardigd is deze ongelijke behandeling te beëindigen. Deze redengeving is weliswaar op zichzelf een valide motief voor de opheffing van de perequatierегeling met ingang van 1 oktober 2015 voor de toekomst (zoals hiervoor in punt 26 besproken), maar is geen dwingend motief van algemeen belang dat rechtvaardigt om de naar haar aard structurele verhoging van het pensioen, die ambtenaren die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld hebben verkregen op grond van de perequatierегeling in het Pensioenreglement 2007, met ingang van 1 oktober 2015 weer aan deze gepensioneerden te ontnemen.

In de tweede plaats wordt in de considerans opgemerkt dat ook tussen de personeelsleden die voor 2012 op pensioen zijn gesteld onderling een ongelijke behandeling is ontstaan. Dat is een gevolg van het feit dat in de nieuwe salarisschalen die met ingang van 1 januari 2012 voor de nog actieve personeelsleden zijn ingevoerd, het maximum voor sommige functies lager ligt dan in de oude schalen en voor andere functies hoger, zodat de perequatie alleen gunstig heeft uitgewerkt voor gepensioneerden die voorheen een functie bekleedden die overeenstemt met die laatste categorie.

Ook deze motivering kan niet rechtvaardigen om de structurele verhoging van het pensioen die voor bepaalde gepensioneerden heeft plaatsgevonden op grond van de perequatieregeling van het Pensioenreglement 2007, ongedaan te maken. Dat in het nieuwe personeelsstatuut niet voor alle functies een gelijke aanpassing van de salarisschalen heeft plaatsgevonden, is een uitdrukkelijke keuze van het Comité van Ministers geweest; het Hof verwijst in dit verband naar de punten 21-23 van zijn arrest van 23 april 2015, waarin onder meer is geoordeeld dat met name voor ‘sleutelfuncties’ (waartoe ook de functie van verzoeker behoorde) doelbewust een wezenlijke verhoging van de brutosalarissen is gerealiseerd en dat de inhoud van de functies met ingang van 1 januari 2012 niet wezenlijk zijn gewijzigd. Het is op zichzelf niet onaanvaardbaar dat deze differentiatie tussen de verschillende functies ook heeft doorgewerkt, als gevolg van de perequatie, in de pensioenen van ambtenaren die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld. Dat ligt immers besloten in de aard van de functies die door deze gepensioneerden voorheen werden uitgeoefend, in samenhang met de door het Comité van Ministers gewenste differentiatie tussen de verschillende functies van het zittende personeel. Het voorgaande kan dan ook geen dwingend motief van algemeen belang opleveren om inbreuk te maken op de verkregen rechten van verzoeker.

29. Tot slot wordt in de considerans van Beschikking M (2015) 6 opgemerkt dat de Benelux-landen het budget voor de Benelux hebben verlaagd, dat het Comité van Ministers daarom heeft besloten het personeelsbudget voor 2015 met 2% te verlagen, en dat de intentie bestaat het Benelux-budget ook de komende jaren verder te verlagen. In dit verband wordt ook een beroep gedaan op artikel 35 van het Pensioenreglement 2007.

De verlaging van het personeelsbudget met 2% kan echter niet rechtvaardigen dat slechts een beperkte groep ambtenaren wordt getroffen door een verlaging van het inkomen. De bepaling van het tweede streepje van artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 treft immers alleen de gepensioneerden die voor 1 januari 2012 op pensioen zijn gesteld, en van die groep uitsluitend de gepensioneerden die door de perequatie vanaf 1 januari 2012 recht hebben verkregen op een structurele verhoging van het pensioen. Voor zover de verlaging van het personeelsbudget niet kan worden gerealiseerd door een inkrimping van het personeelsbestand, dient een eventueel noodzakelijke verlaging van salarissen en pensioenen in beginsel op grond van het gelijkheidsbeginsel in evenredigheid voor alle actieve en gepensioneerde personeelsleden te gelden. De verlaging van het personeelsbudget is dan ook geen dwingend motief van algemeen belang dat rechtvaardigt om aan een beperkte groep gepensioneerde ambtenaren een verkregen recht op structurele verhoging van het inkomen weer te ontnemen.

Artikel 35 van het Pensioenreglement 2007 luidt als volgt: “*Het bedrag der pensioenen zal door het Comité van Ministers kunnen worden herzien indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.*” Deze bepaling vormt voor de pensioenen een uitwerking van het algemene artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag. Ook bij de uitoefening van de in artikel 35 van het Pensioenreglement 2007 gegeven bevoegdheid moet het Comité van Ministers de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Dat betekent dat deze bepaling evenmin kan rechtvaardigen dat inbreuk wordt gemaakt op door gepensioneerden rechtmatig verworven rechten, tenzij dat wordt gerechtvaardigd door een dwingend motief van algemeen belang en de maatregel evenredig is aan het nagestreefde doel. Hierboven is reeds geoordeeld dat de door de Benelux Unie aangevoerde argumenten geen dwingend motief van algemeen belang opleveren die kunnen

rechtvaardigen dat inbreuk wordt gemaakt op het door verzoeker verworven recht op structurele verhoging van zijn pensioen op grond van de tot 1 oktober 2015 geldende perequatieregeling.

30. Op grond van het voorgaande is de conclusie dat artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel voor zover het de bepaling van het eerste streepje betreft (de opheffing van de perequatie met ingang van 1 oktober 2015 voor de toekomst).

Artikel 3 van Beschikking M (2015) 6 is echter wel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel voor zover het de bepaling van het tweede streepje betreft (de ongedaanmaking met ingang van 1 oktober 2015 van de structurele verhoging van het pensioen waarop gepensioneerden recht hebben verkregen op grond van de tot 1 oktober 2015 geldende perequatieregeling in het Pensioenreglement 2007). In zoverre zal deze Beschikking dan ook door het Hof nietig verklaard worden met ingang van de datum van haar inwerkingtreding.

Opmerking verdient dat deze nietigverklaring vanzelfsprekend in gelijke mate de nietigheid meebrengt van de in artikel 7 van de Beschikking genoemde geconsolideerde versie van het Pensioenreglement 2007, die als bijlage bij de Beschikking is gevoegd. Aan die geconsolideerde versie komt immers door voormelde nietigverklaring de grondslag te ontvallen. Ook de bepaling van het tweede streepje van artikel 9, lid 2, van de geconsolideerde versie van het Pensioenreglement 2007 wordt derhalve getroffen door de nietigverklaring van de in artikel 3, tweede streepje, van Beschikking M (2015) 6 opgenomen bepaling.

Door de nietigverklaring van de in artikel 3, tweede streepje, opgenomen bepaling bestaat voor verzoeker geen belang meer bij een separate veroordeling van de Benelux Unie tot herstel van de oorspronkelijke rechtstoestand, zoals door verzoeker verzocht. Die nietigverklaring brengt immers van rechtswege dat herstel teweeg.

De wijziging van de betalingsdatum van de pensioenen

31. Verzoeker maakt formeel ook bezwaar tegen de wijziging van de betalingsdatum van de pensioenen, die door artikel 6 van Beschikking M (2015) 6 van het begin van de maand naar het eind van de maand is verplaatst (zie hiervoor punt 13 onder (c)). Verzoeker heeft echter niet weersproken dat de Benelux Unie deze wijziging geleidelijk heeft doorgevoerd (gedurende tien maanden is de betaling telkens drie dagen later uitgevoerd). Bij het pleidooi heeft verzoeker op een vraag van het Hof geantwoord dat hij geen belang meer heeft bij een vernietiging van Beschikking M (2015) 6 op dit punt. Dat brengt mee dat zijn verzoek op dit punt zal worden afgewezen.

32. Er bestaat geen grond de Benelux Unie te veroordelen in de kosten van deze procedure aan de zijde van verzoeker, nu hij zonder bijstand van een advocaat heeft geprocedeerd.

Voorts bestaat geen grond de Benelux Unie te veroordelen tot betaling van een dwangsom zoals door verzoeker verzocht, aangezien niet betwijfeld kan worden dat de Benelux Unie de uit te spreken veroordeling zal nakomen. Bovendien voorziet het Aanvullend Protocol van 29 april 1969 inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie niet in de mogelijkheid een dergelijke veroordeling op te leggen.

Beslissing

Het Benelux-Gerechtshof, Kamer Ambtenarenrechtspraak:

- verklaart het beroep van verzoeker niet-ontvankelijk voor zover daarin wordt opgekomen tegen de verhoging van de uitgestelde pensioenleeftijd van 60 naar 65 jaar, en verklaart het beroep voor het overige ontvankelijk;
- verklaart artikel 3, tweede streepje van de Beschikking M (2015) 6 nietig vanaf haar inwerkingtreding op 1 oktober 2015;
- veroordeelt de Benelux Unie de sedert 1 oktober 2015 verschuldigde, achterstallige pensioenbedragen aan verzoeker uit te keren, te vermeerderen met de in België in sociale zaken geldende wettelijke rente over die bedragen telkens vanaf de vervaldata van de maandelijks verschuldigde pensioenbetalingen tot aan de dag van de voldoening;
- wijst het meer of anders verzochte af.

Aldus gewezen door C.A. Streefkerk, plaatsvervangend voorzitter, G. Santer, lid, en A. Fettweis, plaatsvervangend lid,

en uitgesproken ter openbare terechtzitting te Brussel, op 21 december 2017, door A. Fettweis voornoemd, in aanwezigheid van A. Henkes, advocaat-generaal, en A. van der Niet, griffier.

A. van der Niet

A. Fettweis