

B 83/5/5

ARREST VAN 24 SEPTEMBER 1984
in de zaak B 83/5

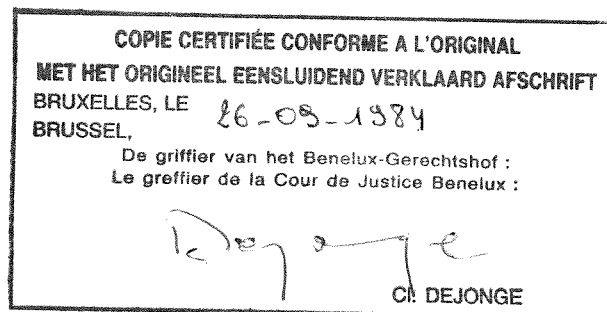
In zake :

De Heer W. Raemakers, verzoeker

tegen

De Benelux Economische Unie, verweerster

Procestaal : Nederlands



HET BENELUX-GERECHTSHOF, KAMER "AMBTENARENRECHTSPRAAK"

In de zaak B 83/5 - W. Raemakers tegen Benelux Economische Unie

Overwegende dat verzoeker Raemakers, ambtenaar van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, bij verzoekschrift ingediend ter griffie van het Hof op 18 juli 1983 een administratiefrechterlijk beroep heeft ingesteld, waarbij hij de vernietiging vordert van Beschikking M/adm (82) 7 van 10 augustus 1982 van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken tot vaststelling voor de ambtenaren en beambten van de Benelux Economische Unie van een bijzondere tijdelijke bijdrage ten laste van alleenstaanden en gezinnen zonder kinderen, hierna genoemd "Beschikking M/adm (82) 7", alsmede de vernietiging van de beslissing van de Secretaris-Generaal d.d. 20 juni 1983 waarbij het op 6 september 1982 door verzoeker ingediende intern beroep werd afgewezen ;

dat het administratiefrechterlijk beroep van verzoeker ertoe strekt verweerster te doen veroordelen tot terugbetaling van de krachtens voornoemde Beschikking M/adm (82) 7 sedert 1 juli 1982 op zijn salaris ingehouden bedragen, te vermeerderen vanaf de data van inhouding tot op de dag van terugbetaling met de in België geldende wettelijke intresten ;

Gelet op de inleidende memorie van het administratiefrechterlijk beroep, alsmede op de memorie van antwoord van de Secretaris-Generaal d.d. 14 oktober 1983 ;

Overwegende dat de standpunten van partijen ter zitting van het Hof van 27 februari 1984 mondeling zijn toegelicht ;

Gelet op de door eiser op 27 februari 1984 overgelegde pleitnota ;

Gelet op de, op 7 mei 1984 ter griffie van het Hof ingekomen, schriftelijke conclusie van Advocaat-Generaal Alph. Spielmann ;

Overwegende dat eiser een persoon is als bedoeld in artikel 3 b) van het Protocol van 29 april 1969 inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie ("Het Protocol") en dat de aangevochten besluiten genomen zijn door organen van de Unie en betrekking hebben op de bezoldiging, welke voorwaarden eveneens in bedoelde bepaling van het Protocol zijn genoemd ;

Overwegende dat het beroep aan de voorschriften inzake vorm en termijn voldoet, waaruit volgt dat het ontvankelijk is ;

TEN AANZIEN VAN DE FEITEN :

Overwegende dat de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken bij bovengemelde Beschikking M/adm (82) 7 van 10 augustus 1982 heeft beslist dat de bepalingen van het Belgisch Koninklijk Besluit nr. 36 van 30 maart 1982 tot instelling voor de loon- en weddetrekkenden van de openbare en van de privé sector, van een bijzondere en tijdelijke bijdrage ten laste van de alleenstaanden en van de gezinnen zonder kinderen, op de ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie van toepassing zullen zijn, waarbij de genomen maatregel op 1 juli 1982 in werking treedt en de opbrengst van de inhoudingen op de begroting van de instellingen van de Unie moet worden geboekt onder het hoofd "Ontvangsten" ;

Overwegende dat de Secretaris-Generaal van de Unie voormelde Ministeriële Beschikking bij dienstnota ADM (82) 37 van 26 augustus 1982 ter kennis van eiser heeft gebracht en daarbij heeft medegedeeld dat genoemde Beschikking op 1 juli 1982 in werking was getreden ;

Overwegende dat in casu vaststaat en overigens niet wordt betwist dat bovengenoemde bijzondere bijdrage sedert die datum op het salaris van eiser is ingehouden ;

Overwegende dat eiser bij brief van 6 september 1982, getiteld : "Intern beroep tegen de Benelux Economische Unie, ingesteld bij het Gezag zijnde de Secretaris-Generaal en de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken", heeft betoogd dat de genomen maatregelen het geschreven recht, de algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur schenden en machtsoverschrijding opleveren, doordat, kort samengevat - en onverminderd de in het interne beroepschrift van 18 augustus 1982 reeds aangevoerde middelen, waarnaar is verwezen -, het Belgisch Koninklijk Besluit nr. 36 op de ambtenaren van het Secretariaat-Generaal van Benelux niet van toepassing is, het besluit van de Secretaris-Generaal om tot de inhouding van de bijzondere bijdrage over te gaan en de uitvoering daarvan iedere formele juridische grondslag missen en niet a posteriori kunnen worden gewettigd door Beschikking M/adm (82) 7 die, ook al is zij een formele juridische grondslag, eiser toch niet het recht ontnemt de materiële rechtmatigheid ervan aan te vechten op grond van regels van geschreven recht en andere beginselen, als hiervoor vermeld, en onder verwijzing naar het interne beroepschrift van 18 augustus 1982 ;

dat voorts het beginsel van openbaarheid van bestuur door de handelwijze van de Secretaris-Generaal is geschonden omdat het personeel in onwetendheid is gelaten en geen gelegenheid is geboden zijn standpunt terzake kenbaar te maken door gebruikmaking van de in het Statuut van de ambten van het Secretariaat-Generaal van de Unie daartoe opgenomen regeling, en dat bovendien vormvoorschriften zijn geschonden, met name nopens het optreden van het Personeelscomité en het door dat comité uit te brengen advies ;

dat, daaruit volgt, aldus het beroepschrift, dat de gehele besluitvorming rond de aangevochten Beschikking door schending van het geschreven recht en de substantiële vormvoorschriften aangetast is ;

Overwegende dat de Raadgevende Commissie in haar krachtens artikel 8 van het Protocol uitgebracht advies van 2 februari 1983 heeft geoordeeld dat de bestreden Beschikking M/adm (82) 7 onrechtmatig is, aangezien - kort samengevat - de Belgische regeling, nl. het Koninklijk Besluit nr. 36 van 30.3.1982, genomen krachtens en ter uitvoering van artikel 1, 9° van de machtigingswet van 2.2.1982 tot doel heeft alle nuttige maatregelen te

treffen ten einde het financieel herstel van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid te verzekeren en de opbrengst van de inhoudingen op het salaris van de Belgische Rijksambtenaren in overeenstemming met dat doel in een fonds dient te worden gestort ;

dat, bijgevolg, zoals de Commissie haar advies deed luiden :
toepassing van genoemd Koninklijk Besluit, zowel naar zijn tekst als naar zijn strekking, door de aangevochten Beschikking niet bereikt kan worden, en er voorts een strijd bestaat tussen dat Belgisch Koninklijk Besluit en artikel 2 van de Beschikking, dat in de bestemming van de opbrengst van de bijzondere bijdrage voorziet ; de Beschikking derhalve in strijd is met het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, hetwelk vordert dat een zodanige beschikking door haar motivering kan worden gedragen ; indien in aansluiting op wijziging van de financiële positie van overheidspersoneel in de Benelux wijziging van de financiële positie van het Benelux-personeel door het Gezag wordt beoogd, daartoe andere wegen moeten worden bewandeld ;

daaruit volgt dat Beschikking M/adm (82) 7 dient te vervallen en het intern beroep gegrond dient te worden geoordeeld ;

Overwegende dat, aangezien na afloop van de in artikel 11 van het Protocol bedoelde termijn aan eiser geen beslissing was medegedeeld, eiser wel moest aannemen dat het Gezag afwijzend op zijn intern beroep had beschikt ;

Overwegende dat de Secretaris-Generaal bij nota SG/adm (83) 175 van 20 juni 1983 zijn afwijzende beslissing heeft bevestigd door eiser mede te delen dat hij het door de Raadgevende Commissie uitgebracht advies niet zou opvolgen ;

TEN GRONDE :

Aangaande het tweede middel,
dat klaagt over schending van het geschreven recht, alsmede over machtsoverschrijding, meer bepaald over schending van artikel 35, lid 3, en artikel 37, lid 2, van het Unieverdrag en van artikel 19 van de Overeenkomst van 14 januari 1964 ter uitvoering van artikel 37, lid 2, van dat Verdrag, hierna genoemd "de Overeenkomst",

doordat de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken met miskenning van deze bepalingen van geschreven recht in artikel 2 van de aangevochten Beschikking M/adm (82) 7 bepaald heeft dat de opbrengst van de krachtens genoemde Beschikking verrichte inhoudingen op de begroting van de instellingen van de Benelux Economische Unie dient te worden geboekt onder het hoofd "Ontvangsten",

terwijl, volgens het middel en kort samengevat, de statutaire en verdragsrechtelijke bepalingen van de Unie andere regels behelzen voor de financiering van de Unie en haar organen, nl. een bijdrage van de drie Beneluxlanden door onderlinge verdeling van het nadelig saldo tussen uitgaven en ontvangsten :

Overwegende dat enerzijds uit artikel 35, lid 3, van het Unieverdrag onder meer blijkt dat het personeelsstatuut en de schalen van de salarissen, pensioenen en toelagen worden vastgesteld door het Comité van Ministers op voorstel van de Secretaris-Generaal en na advies van de Raad van de Economische Unie in beperkte samenstelling ;

dat anderzijds in artikel 37, lid 2, onder d), van het Verdrag is bepaald dat de Hoge Verdragsluitende Partijen bij overeenkomst de verdeling tussen die partijen van het nadelig saldo tussen uitgaven en ontvangsten regelen ;

Overwegende dat uit die fundamentele Benelux-rechtsregels volgt dat in de financiering van de werkingskosten van de Unie en haar organen wordt voorzien door de bijdragen van de drie landen die het nadelig saldo tussen uitgaven en ontvangsten, zoals dat uit de jaarlijks afgesloten rekeningen blijkt, op zich nemen volgens de verdeelsleutel, vastgesteld in artikel 19 van de Overeenkomst van 14 januari 1964 ;

dat daaruit voortvloeit dat aan het Comité van Ministers, hoewel het bevoegd is om volgens bepaalde modaliteiten en onder bepaalde voorwaarden de schalen van de salarissen, pensioenen en toelagen vast te stellen, echter geen bevoegdheid is verleend om de middelen voor de werkingskosten van de Unie aan te vullen, aangezien zulke maatregelen niet kunnen worden genomen dan door middel van een tussen de drie Unie-landen zelf in de vereiste vorm gesloten akkoord of overeenkomst, zoals volgt uit artikel 19 b)

van het Verdrag, waarin is bepaald dat "ter uitvoering van de hem toevertrouwde taak het Comité van Ministers ... overeenkomsten kan opstellen, welke worden voorgelegd aan de Hoge Verdragsluitende Partijen, ten einde in werking te worden gesteld overeenkomstig de grondwettelijke bepalingen van ieder der Hoge Verdragsluitende Partijen" ;

dat, ook al heeft het Comité van Ministers meer bepaald de bevoegdheid om de aan de ambtenaren en beambten van de Unie verschuldigde brutotoelagen en -bezoldigingen, rechtstreeks dan wel - zoals met name is geschied in artikel 1 van het Bezoldigingsreglement - onder verwijzing naar de Belgische wetgeving inzake weddeschalen vast te stellen, en al kan het, onder dezelfde voorwaarden, de schaal zelve van die toelagen en bezoldigingen verlagen, rekening houdend met de algemene economische toestand en de daartoe in de drie landen nationaal genomen maatregelen, het Comité daarentegen die bedragen niet onrechtstreeks door middel van een interne belastingheffing of -inhouding, ook al wordt deze als een bijzondere en tijdelijke bijdrage bestempeld, kan verlagen en evermin de opbrengst ervan op de begroting van de intellingen van de Unie kan boeken onder het hoofd "Ontvangsten", aldus die Unie medefinancierende, met miskenning van de daarvoor geldende bevoegdheden en vormvoorschriften ;

Overwegende dat de inhouding van een zogenaamde bijzondere en tijdelijke bijdrage ten laste van de alleenstaanden en van de gezinnen zonder kinderen in de gegeven omstandigheden in feite gelijk staat met een belastingheffing, terwijl de bijdrage in eigenlijke zin een tegenprestatie is voor specifieke sociale voorzieningen en de opbrengst van een dergelijke bijdrage speciaal bestemd is voor een Fonds of een instelling, die de gelden beheert ter bestrijding van de kosten die voortvloeien uit de verschuldigde wettelijke of statutaire uitkeringen, met het oog waarop de specifieke bijdrage is betaald of ingehouden ;

dat nochtans geen enkele bepaling van het Verdrag of van het afgeleid recht de inning, heffing of inhouding toestaat van welke interne belasting dan ook ten laste van de beambten van het Benelux-Secretariaat-Generaal ;

Overwegende dat daaruit volgt dat de inhouding van de zogenaamde bijzondere tijdelijke bijdrage op de salarissen van alleenstaanden en gezinnen zonder kinderen in tweeërlei opzicht met de regels van het geschreven Beneluxrecht in strijd is, doordat zij enerzijds een niet in het Verdrag en in de Overeenkomst ter uitvoering van artikel 37, lid 2, van het Verdrag bepaalde wijze van gedeeltelijke financiering van de Unie invoert en anderzijds een door geen enkele bepaling van het statutair of afgeleid recht toegestane interne belasting vormt ;

Overwegende dat het Gezag geen argument kan ontleenen aan de algemeen geldende regeling, t.w. de aanpassing van de Benelux-weddeschalen aan die welke krachtens de Belgische wetgeving op ambtenaren van toepassing zijn, nu die aanpassing door referentie op grond van het aan het Statuut van de beambten van het Secretariaat-Generaal gehechte Bezoldigingsreglement enkel de weddeschalen van de Belgische Staat betreft, en nu voorts artikel 35, lid 3, van het Verdrag, waaraan geen geweld mag worden aangedaan door bij de uitlegging van de tekst iets toe te voegen, wat er niet in staat, uitsluitend "de schalen" van de salarissen en pensioenen, m.a.w. de brutobezoldigingen vermeldt en derhalve niet het nettobedrag daarvan op het oog heeft ;

dat evenmin een argument kan worden ontleend aan het feit dat artikel 37, lid 2, onder d) van het Verdrag spreekt van het nadelig saldo tussen uitgaven en ontvangsten en dus de mogelijkheid van ontvangsten veronderstelt ; dat deze laatste immers hetzij incidenteel zijn - verkoop van publicaties en inning van vorderingen - hetzij werkelijk sociale bijdragen vormen ten laste van de beambten, zoals in het geval van de inhouding, voor pensioenen, van een bepaald percentage op hun bezoldiging ;

dat het tenslotte te dezen niet van belang is dat de inhouding uiteindelijk hetzelfde effect sorteert als een verlaging van de brutobezoldiging zelve - minder uitgaven of meer ontvangsten -, nu het in rechte aan de orde gestelde vraagstuk niet betrekking heeft op het resultaat van de in de beroepschriften bestreden maatregel, doch op de voor het bereiken van dat resultaat geldende bevoegdheden en vormvoorschriften ;

Overwegende dat uit het geheel van vorenstaande overwegingen volgt dat het tweede middel van het administratiefrechterlijk beroep gegrond is, aangezien de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken, handelend zoals is geschied in Beschikking M/adm (82) 7, het geschreven recht van de Unie, namelijk de artikelen 35, lid 3, en 37, lid 2, van het Verdrag, heeft geschonden door machtsoverschrijding ;

dat daaruit volgt dat de aangevochten Beschikking nietig is en niet kan worden toegepast ;

dat daaruit voorts en om dezelfde redenen volgt dat de dienstnota van de Secretaris-Generaal van de Unie van 26 augustus 1982, ADM (82) 37, die strekt tot uitvoering van de nietige Beschikking, alsmede zijn beslissing van 20 juni 1983, SG/adm (83) 175, waarbij afwijzend op het intern beroep van eiser werd beschikt, nietig zijn ;

Gelet op de artikelen 28, 31 en 32 van het Protocol ;

Overwegende dat uit vorenbedoelde uitkomst van het geding volgt dat de terugbetaling door de Unie aan eiser van de in de vorm van een zogenaamde bijzondere tijdelijke bijdrage onrechtmatig ingehouden bedragen dient te worden gelast, welke bedragen, vanaf de data van inhouding tot op de dag van terugbetaling, als compensatie voor de door eiser geleden schade met de in België geldende wettelijke intresten dienen te worden vermeerderd,

OP DEZE GRONDEN,

en zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de overige middelen van het beroep, die, ook indien zij gegrond mochten zijn, geen vernietiging met verder strekkende gevolgen met zich zouden kunnen brengen,

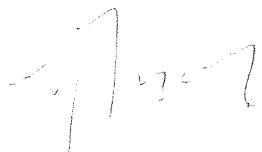
vernietigt het Benelux-Gerechtshof, Kamer "Ambtenarenrechtspraak", de Beschikking van 10 augustus 1982, M/adm (82) 7, van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken, de dienstnota ADM (82) 37 van 26 augustus 1982, die strekt tot uitvoering van genoemde Beschikking, alsmede de beslissing van 20 juni 1983, SG/adm (83) 175, waarbij het intern beroep werd afgewezen,

gelast de terugbetaling door de Unie aan eiser van de in de vorm van een zogenaamde bijzondere tijdelijke bijdrage onrechtmatig op zijn salarissen ingehouden bedragen, te vermeerderen met de wettelijke intresten, als hierboven bedoeld,

begroot de voor het Hof gemaakte kosten op nihil.

Aldus gewezen door de Heren R. Thiry, R. Janssens en H.L.J. Roelvink, respectievelijk voorzitter, lid en plaatsvervangend lid van de Kamer

en uitgesproken ter openbare zitting te Brussel, op 24 september 1984, door de Heer plaatsvervangend voorzitter R. Janssens, in aanwezigheid van de Heer Alph. Spielmann, advocaat-generaal en de Heer G.M.J.A. Russel, hoofdgriffier.



(G.M.J.A. RUSSEL)



(R. JANSSENS)