COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF

~

DERDE KAMER
TROISIÈME CHAMBRE

B 2022/1/6

ARREST

Inzake:

De heer X[1].

Tegen:

De Benelux Unie

Procestaal: Nederlands

ARRET

En cause :

Monsieur X[2].

Contre:

l'Union Benelux

Langue de la procédure : le néerlandais

[1] Op verzoek van de verzoekende partij en overeenkomstig artikel 1.60, lid 4, van het Reglement op de procesvoering van het Benelux-Gerechtshof wordt dit arrest door de griffie gepubliceerd op de website van het Hof, nadat de gegevens tot identificatie van deze natuurlijke persoon zijn geanonimiseerd.
[2] À la demande de la partie requérante et conformément à l'article 1.60, paragraphe 4, du règlement de procédure de la Cour de Justice Benelux, cet arrêt est publié par le greffe sur le site Internet de la Cour, après que les données qui identifient cette personne physique aient été anonymisées.

COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF

DERDE KAMER
TROISIÈME CHAMBRE

Arrest van 28 juni 2023

in de zaak B 2022/1

Inzake

X, wonende te Overijse, België.
hierna: "verzoeker"
vertegenwoordigd door mr. Ch. Hendrickx, advocaat te Sint-Pieters-Leeuw, België,

tegen

De Benelux Unie, Regentschapsstraat 39, Brussel, België,
hierna: "verwerende partij"
vertegenwoordigd door F. Weekers, Secretaris-Generaal van de Benelux Unie

Het Benelux-Gerechtshof, Derde Kamer , heeft in de zaak B 2022/1 het volgende arrest gewezen.

1. Verzoeker heeft bij beroepschrift, op 24 augustus 2022 ingekomen ter griffie van het Benelux-Gerechtshof (hierna: het Hof), administratiefrechtelijk beroep ingesteld tegen de beslissing van het Comité van Ministers tot stopzetting van de indexering van het pensioen, hem bij brief van 6 juli 2022 ter kennis gebracht.

2. In zijn beroepschrift vraagt verzoeker om:
a) de beslissing van het Comité van Ministers, zoals meegedeeld met het schrijven van 6 juli 2022 van de Secretaris-generaal, nietig te verklaren;
b) bijgevolg te beslissen dat het pensioen jaarlijks per 1 juli moet worden geïndexeerd in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie ("Brussels International Index");
c) de Benelux Unie te veroordelen tot het betalen van de achterstallige sommen ingevolge de onterechte niet-indexering per juli 2022;
d) de Benelux Unie te veroordelen tot de proceskosten conform het Reglement op de procesvoering.

3. Verwerende partij heeft op 8 november 2022 gevraagd om een termijnverlenging om een memorie van antwoord in te dienen. Op 10 november 2022 heeft de ondertekenende griffier bevestigd dat het Hof akkoord gaat met een termijnverlenging tot 14 december 2022. Verwerende partij heeft op 8 december 2022 een memorie van antwoord ingediend. Ze heeft verzocht de vorderingen van verzoeker als ongegrond af te wijzen en verzoeker te veroordelen tot de kosten, met inbegrip van de volledige vergoeding van de kosten van de bijstand door de raadslieden van de Benelux Unie, in ondergeschikte orde, elk van de partijen te veroordelen tot hun eigen kosten, nog meer ondergeschikt de Benelux Unie slechts te veroordelen tot een redelijk bedrag, dat in ieder geval niet meer bedraagt dan het basisbedrag dat volgens Belgisch recht aan rechtsplegingsvergoeding verschuldigd zou zijn.

4. Ter zitting van het Hof van 25 januari 2023 zijn door verzoeker, en namens verwerende partij door mr. Frederik Vandendriessche en mr. Cédric Bruyninckx, advocaten te Brussel, de standpunten van de partijen mondeling uiteengezet. Partijen hebben pleitnotities ingediend.

5. De Eerste Advocaat-Generaal John Petry heeft op 7 februari 2023 schriftelijk conclusie genomen.

6. Verzoeker en verwerende partij hebben op 15 maart 2023 schriftelijk op de conclusie van de Eerste Advocaat-Generaal gereageerd.
In zijn repliek op de conclusie van de Eerste Advocaat-Generaal vraagt verzoeker:
a) de beslissing tot niet-indexering van de pensioenen vanaf 1 juli 2022, zoals meegedeeld met het schrijven van 6 juli 2022 van de Secretaris-generaal, nietig te verklaren;
b) bijgevolg te beslissen dat het pensioen jaarlijks per 1 juli moet worden aangepast volgens de indexatie van de salarissen van de ambtenaren van de Belgische federale overheid van het voorgaande jaar;
c) de Benelux Unie te veroordelen in de kosten, met inbegrip van de volledige vergoeding van de kosten van bijstand door de raadsman, minstens tot een vergoeding die gelijk is aan het basisbedrag dat volgens Belgisch recht aan rechtsplegingsvergoeding verschuldigd zou zijn.

Ten aanzien van de feiten

7. Het Reglement van de arbeidsvoorwaarden voor het College van Secretarissen-generaal, vastgesteld bij Beschikking M (2012) 15 van 10 december 2012 van het Benelux Comité van Ministers, legt de pensioenrechten vast van de leden van het College van Secretarissen-generaal van de Benelux Unie tot en met 31 december 2019 (hierna: Reglement 2012-2019).
De leden van het College van Secretarissen-generaal zijn volgens artikel 2, 1°, Reglement 2012-2019 "*de Secretaris-generaal en de Adjunct-Secretarissen-generaal van het Benelux Secretariaat-generaal*".
Onder de titel "*Algemeen*" bepaalt artikel 4 Reglement 2012-2019 het volgende:

> "*De bedragen van de salarissen, vergoedingen en premies worden jaarlijks per 1 juli aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie ("Brussels International Index").*"

Onder de titel "*Pensioen en overlevingspensioen*" bepaalt artikel 17 Reglement 2012-2019 (in zijn eerste paragraaf, vóór de wijziging van het artikel vanaf 1 januari 2014) het volgende:

> "*De leden van het College van Secretarissen-generaal of zij die lid van dit College zijn geweest vanaf de ingangsdatum van dit statuut hebben recht op pensioen nadat hun mandaat eindigt of beëindigd is, en voor zover zij de leeftijd van tenminste 65 jaar hebben bereikt. Zij zullen een maandelijkse pensioenuitkering ontvangen die gelijk is aan:*
>
> > *N/20 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 3 jaar*
> > *Waarbij:*
> >
> > *N = aantal jaren van het mandaat uitgeoefend als lid van het College van Secretarissen-generaal bij het Benelux Secretariaat-generaal. Ieder begonnen jaar van een mandaat telt hierbij mee.*
>
> *De leden van het College van Secretarissen-generaal hebben de keuze een maandelijkse pensioenuitkering of de uitkering van dit pensioen als kapitaal op de dag waarop hun mandaat eindigt.*"

8. De personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal putten vanaf 1 januari 2012 hun pensioenrechten uit Bijlage 6 bij het statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, vastgelegd bij Beschikking M (2012) 2 van 26 januari 2012 van het Comité van Ministers (hierna: Pensioenreglement).

Onder de titel "*Algemene bepalingen*" bepaalt artikel 2, §3, Pensioenreglement het volgende:

> "*De bedragen van de pensioenen en overlevingspensioenen worden jaarlijks per 1 juli aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie ("Brussels International Index").*"

Onder de titel "*Vaststelling van het pensioen*" bepaalt artikel 4, §1, Pensioenreglement, vóór zijn wijziging vanaf 1 januari 2014, het volgende:

> "*De personeelsleden die de leeftijd van 65 jaar bereikten, zullen een maandelijkse pensioenuitkering ontvangen die gelijk is aan:*

N/40 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 3 jaar
Waarbij:
N = aantal gepresteerde dienstjaren bij het Benelux Secretariaat-generaal, zoals berekend overeenkomstig artikel 5."

Artikel 5 Pensioenreglement bepaalt het volgende:

"*§1. Voor de berekening van het aantal gepresteerde dienstjaren wordt er enkel rekening gehouden met de dienstjaren gepresteerd vanaf de datum van inwerkingtreding van het statuut.*

§2. Voor de berekening van het aantal gepresteerde dienstjaren wordt in aanmerking genomen:

1° de periode van dienstactiviteit van het betrokken personeelslid;
2° de periode van non-activiteit van het betrokken personeelslid wegens opheffing van functie of formatieplaats."

9. Het Inkomensreglement vormt Bijlage 2 bij het statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, vastgelegd bij Beschikking M (2012) 2 van 26 januari 2012 van het Comité van Ministers (hierna: Inkomensreglement).

Artikel 5 Inkomensreglement bepaalt het volgende:

"*De bedragen van de salarissen, vergoedingen en premies worden jaarlijks per 1 juli aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie ("Brussels International Index").*"

10. Artikel 15 van Bijlage 1 bij Beschikking M (2013) 2 van 18 november 2013 van het Comité van Ministers tot wijziging van het statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal en tot wijziging van de arbeidsvoorwaarden van de leden van het College van Secretarissen-generaal van de Benelux Unie vervangt, vanaf 1 januari 2014, artikel 2 Pensioenreglement als volgt:

"*De bedragen van de pensioenen, overlevingspensioenen en de wezenpensioenen worden jaarlijks per 1 juli aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie in Brussel.*"

Met artikel 16 van Bijlage 1 bij voormelde Beschikking M (2013) 2 wordt verduidelijkt dat "N" in de berekening van het pensioen overeenkomstig het Pensioenreglement "*niet hoger kan zijn dan 40*".

Met artikel 2 van Bijlage 2 bij voormelde Beschikking M (2013) 2 worden in artikel 17 Reglement 2012-2019 de tweede paragraaf over het overlevingspensioen en de financiering van het pensioen en de derde paragraaf over het overlevingspensioen opgeheven. Artikel 17, §1, wordt hernummerd naar artikel 17.

Artikel 4 van Bijlage 2 bij voormelde Beschikking M (2013) 2 verklaart artikel 6 omtrent het overlevingspensioen en artikel 7 omtrent het wezenpensioen uit het Pensioenreglement van overeenkomstige toepassing op de leden van het College van Secretarissen-generaal.

11. Met ingang van 1 januari 2020 is het Reglement 2012-2019 door de Beschikking M (2019) 17 van 20 december 2019 van het Comité van Ministers tot vervanging van de arbeidsvoorwaarden van de leden van het College van Secretarissen-generaal van de Benelux Unie opgeheven en vervangen

door een nieuw Reglement van de arbeidsvoorwaarden voor het College van Secretarissen-generaal, vastgelegd in de bijlage bij de Beschikking M (2019) 17 (hierna: Reglement 2020).

Onder de titel "*Algemeen*" bepaalt artikel 4 Reglement 2020 het volgende:

> "*De bedragen van de salarissen, vergoedingen en premies en pensioen worden jaarlijks per 1 juli aangepast volgens de indexatie van de salarissen van de ambtenaren van de Belgische federale overheid van het voorgaande jaar. In de loop van het jaar dat aan de indexaanpassing voorafgaat, moet het bevoegd gezag instemmen met de toepassing van deze indexaanpassing. Met dat oogmerk worden de intentie tot indexaanpassing en het bijhorende percentage uitdrukkelijk opgenomen in de beslissing die het bevoegd gezag voor de begroting van het komende jaar moet nemen.*"

Onder de titel "*Pensioen*" bepaalt artikel 17 Reglement 2020 het volgende:

> "*De leden van het College van Secretarissen-generaal of zij die lid van dit College zijn geweest hebben, vanaf de inwerkingtreding van onderhavig statuut, recht op een pensioen nadat hun mandaat verstrijkt of beëindigd is, en voor zover zij de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt. Ingeval van verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in België zal het Comité van Ministers beslissen om deze verhoging al dan niet toe te passen op de pensioenleeftijd van de leden van het College.*
>
> *Zij zullen een maandelijkse pensioenuitkering ontvangen die gelijk is aan:*
>
> *N/40 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 10 jaar vanaf de datum waarop ze daadwerkelijk met pensioen gaan;*
>
> *Waarbij:*
> *N = aantal jaren dat ze het mandaat als lid van het College van Secretarissen-generaal hebben uitgeoefend, waarbij elk stuk van een jaar dat ze het mandaat hebben uitgeoefend, prorata temporis meetelt. De rechten op een maandelijks pensioen die een lid van het College van Secretarissen-generaal heeft verworven in de loop van de periode die voorafgaat aan de inwerkingtreding van deze arbeidsvoorwaarden, zoals bepaald in artikel 23, blijven van kracht, onder voorbehoud dat die pensioenrechten worden uitbetaald via maandelijkse betalingen vanaf het moment waarop de wettelijke Belgische pensioenleeftijd is bereikt. Zodra de wettelijke pensioenleeftijd van 65 naar 66 jaar stijgt, wordt het bedrag van de wettelijke pensioenuitkering als volgt berekend:*
>
> *N/41 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 10 jaar vanaf de datum waarop ze daadwerkelijk met pensioen gaan;*
> *Zodra de wettelijke pensioenleeftijd naar 67 jaar stijgt, wordt het bedrag van de wettelijke pensioenuitkering als volgt berekend:*
> *N/42 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 10 jaar vanaf de datum waarop ze daadwerkelijk met pensioen gaan;*
> *Mocht de wettelijke pensioenleeftijd in België opnieuw stijgen, dan zal de berekening van de wettelijke pensioenleeftijd op dezelfde manier worden aangepast.*"

Artikel 18 Reglement 2020 verklaart de artikelen 6 en 7 Pensioenreglement omtrent het overlevingspensioen en wezenpensioen van overeenkomstige toepassing op de leden van het College van Secretarissen-generaal.

12. Verzoeker was Secretaris-generaal van de Benelux Unie van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2016. Op 1 januari 2017 ging verzoeker op pensioen. Hij koos voor een maandelijkse pensioenuitkering en niet voor een eenmalige uitkering van het pensioen als kapitaal. Het pensioen is in de periode van 2017 tot 2022 jaarlijks geïndexeerd.

13. Naar aanleiding van een nota van de Secretaris-generaal van de Benelux Unie aan de Benelux Raad omtrent de berekening van het maandelijks pensioen en pensioenkapitaal van ex-Collegeleden van de Benelux Unie laat de toenmalige Belgische Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel en de Federale Culturele Instellingen, mevrouw Wilmès, op 30 april 2021, na onderling akkoord tussen de drie Benelux landen en namens het Comité van Ministers, de beslissing inzake de berekening van het pensioen van ex-Collegeleden aan de Secretaris-generaal van verwerende partij geworden. Die beslissing vermeldt het volgende:

> "*De arbeidsvoorwaarden van het College geldig van 2012 tot en met 2019 bevatten geen regels voor jaarlijkse indexatie van pensioenuitkeringen of kapitalisatie. De consultant heeft bevestigd dat derhalve de indexering van de pensioenen op basis van de onderhavige arbeidsvoorwaarden niet van toepassing is.*"

14. In navolging hierop schreef de voorzitster van de Benelux Raad, mevrouw Gentzis, in een brief van 3 november 2021 als antwoord op bijkomende vragen over de pensioenberekening en de algemene principes inzake pensioenuitkeringen het volgende aan de Secretaris-generaal van verwerende partij:

> "*In het schrijven van de Voorzitter van het Comité van Ministers gedateerd 30 april 2021 werd eveneens gemeld dat de indexering van de pensioenen voor de ex-Collegeleden niet van toepassing is, dit gezien deze werkwijze niet gestipuleerd werd in de Arbeidsvoorwaarden 2012-2019 en aldus elke juridische basis ontbreekt.*
>
> *U dient dus op de pensioenen van ex-Collegeleden die pensioenrechten hebben opgebouwd op basis van de arbeidsvoorwaarden 2012 tot en met 2019 geen indexatie meer toe te passen op de uit te keren pensioenen ingaande 1 juli 2022. Wat het pensioen van de heer X betreft, ontvangt u nog separaat bericht over de vaststelling van zijn pensioen.*
>
> *Het is u bekend dat het nieuwe reglement van arbeidsvoorwaarden ingaande 1 januari 2020 middels artikel 4 wel voorziet in een indexering van de pensioenen die vanaf 1 januari 2020 door Collegeleden worden opgebouwd. In deze nieuwe arbeidsvoorwaarden is de jaarlijkse pensioenopbouw van de Collegeleden gehalveerd ten opzichte van de oude voorwaarden en is daarmee gelijkgesteld aan de pensioenopbouw van de werknemers van het Secretariaat Generaal (N/40 in plaats van N/20). Overeenkomstig het personeelsstatuut van de werknemers werd in de arbeidsvoorwaarden van het College ingaande 2020 derhalve wel een indexeringsclausule opgenomen betreffende de pensioenen.*
> *[…]*
> *Ten slotte, met deze brief is het duidelijk geworden dat er geen terugvordering zal plaatsvinden van te veel uitbetaalde pensioenen in het boekjaar 2018.*"

15. Bij brief van 6 juli 2022 informeert de Secretaris-generaal van verwerende partij verzoeker van de instructie van de Benelux Raad om de voordien toegepaste jaarlijkse indexering voor de toekomst stop te zetten:

> "*Zoals u weet blijft het arbeidsvoorwaardenreglement voor de Collegeleden 2012-2019 ten aanzien van u van toepassing. Dit reglement bevat evenwel geen bepaling inzake indexering van*

pensioenbedragen en dit in tegenstelling tot de salarissen, vergoedingen en premies die wel jaarlijks worden geïndexeerd.

In het verleden werd uw pensioenbedrag evenwel jaarlijks door onze diensten geïndexeerd. Op instructie van de Benelux-Raad, die heeft aangegeven dat dat een fout was, zullen wij uw pensioenbedrag naar de toekomst toe, vanaf deze maand juli, bij toepassing van genoemd reglement, dan ook niet langer indexeren. Hierbij heeft de Benelux-Raad ons meegedeeld dat de te veel uitbetaalde pensioenbedragen in de periode 2016 tot 2021 die verband houden met de indexering evenwel niet zullen moeten worden teruggevorderd."

16. Verzoeker deelt in een brief van 20 juli 2022 aan de Secretaris-generaal van verwerende partij mee dat hij overweegt om beroep in te stellen tegen de in de brief van 6 juli 2022 meegedeelde beslissing. In een brief van 26 juli 2022 meldt de Secretaris-generaal van verwerende partij dat een intern beroep niet vereist is, maar dat voor een beroep bij het Benelux-Gerechtshof een termijn van twee maanden geldt nadat de beslissing aan hem ter kennis werd gebracht.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Het beweerde gebrek aan beslissing van het Comité van Ministers tot niet-indexatie van het pensioen van verzoeker

17. Niettegenstaande verzoeker in zijn beroepschrift gericht tegen "*de beslissing van dd. 6 juli 2022 van het Comité van Ministers tot stopzetting van de indexering van het pensioen*" vraagt om "*de beslissing van het Comité van Ministers, zoals meegedeeld met het schrijven dd. 6 juli 2022 van de Secretaris-generaal […] nietig te verklaren*", heeft hij mondeling op de hoorzitting en in zijn schriftelijke repliek op de conclusie van de Eerste Advocaat-Generaal aangevoerd dat de beslissing tot niet-indexatie van het pensioen van verzoeker genomen is door de Secretaris-generaal van de verwerende partij, daartoe onbevoegd. Enkel het Comité van Ministers, niet het College van Secretarissen-generaal of de Benelux Raad, is volgens verzoeker bevoegd inzake de arbeidsvoorwaarden van het College van Secretarissen-generaal.

In het bijzonder voert verzoeker aan dat uit de brief van 3 november 2021 van de voorzitster van de Benelux Raad, mevrouw Gentzis, blijkt dat het Comité van Ministers niet heeft beslist tot stopzetting van de indexering van het pensioen. In die brief vraagt mevrouw Gentzis immers aan de Secretaris-generaal van verwerende partij "*om een beschikking op te stellen en voor te leggen aan het Comité van Ministers*".

18. Op grond van artikel 3 van het Aanvullend Protocol van 29 april 1969 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 (hierna: het Aanvullend Protocol) is het Benelux-Gerechtshof bevoegd om kennis te nemen van het beroep ingesteld door een gewezen Secretaris-generaal tegen een besluit van het Comité van Ministers van algemene dan wel particuliere strekking dat betrekking heeft op zijn pensioen.

Hieruit blijkt dat de voormelde kritiek van verzoeker de ontvankelijkheid van het administratief beroep betreft, hoewel verzoeker in zijn repliek op de conclusie van de Eerste Advocaat-Generaal deze kritiek ten gronde formuleert.

19. Het Hof stelt vast dat enkel het Comité van Ministers bevoegd is om de arbeidsvoorwaarden van de leden van het College van Secretarissen-generaal vast te leggen. Artikel 19, vierde lid, van het Verdrag van 17 juni 2008 tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie bepaalt dat het Comité van Ministers, na advies van de Raad, de arbeidsvoorwaarden van de Secretaris-generaal en de Adjunct-Secretarissen-generaal, waaronder de schalen van hun pensioen, bepaalt.

20. Het Hof stelt ook vast dat het Comité van Ministers met Beschikking M (2012) 15 van 10 december 2012 het Reglement 2012-2019 heeft vastgelegd, met Beschikking M (2013) 2 van 18 november 2013 dat Reglement heeft gewijzigd, en met Beschikking M (2019) 17 van 20 december 2019 Reglement 2012-2019 heeft opgeheven en vervangen door Reglement 2020.

21. Naar aanleiding van een nota van de Secretaris-generaal van verwerende partij aan de Benelux Raad omtrent de berekening van het maandelijkse pensioen en pensioenkapitaal van ex-Collegeleden van de Benelux Unie heeft de toenmalige Belgische Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel en de Federale Culturele Instellingen, mevrouw Wilmès, in een brief van 30 april 2021 "*na onderling akkoord tussen de drie Benelux landen*" en "*namens het Comité van Ministers*" de beslissing inzake de berekening van het pensioen van ex-Collegeleden aan de Secretaris-generaal van de verwerende partij ter kennis gebracht. Uit deze brief blijkt dat "*namens het Comité van Ministers*" erop is gewezen dat het Reglement 2012-2019 geen regels voor een jaarlijkse indexatie van pensioenuitkeringen of kapitalisatie bevat.

22. Vervolgens heeft de voorzitster van de Benelux Raad, mevrouw Gentzis, in een brief van 3 november 2021 als antwoord op bijkomende vragen over de pensioenberekening en de algemene principes inzake pensioenuitkeringen herhaald dat voor de indexering van de pensioenen van de ex-Collegeleden geen juridische basis bestaat, behoudens onder het nieuwe Reglement 2020. De voorzitster van de Benelux Raad heeft eveneens duidelijk gemaakt dat er geen terugvordering zou zijn van te veel uitbetaalde pensioenen in het boekjaar 2018.

23. Met een brief van 6 juli 2022 informeert de Secretaris-generaal van verwerende partij verzoeker van het feit dat, aangezien het Reglement 2012-2019 op hem van toepassing is, in het verleden zijn pensioenbedrag onterecht jaarlijks is geïndexeerd. Hij meldt dat het pensioen vanaf 1 juli 2022 niet meer zal worden geïndexeerd. De te veel uitbetaalde pensioenbedragen in de periode 2016 tot 2021 die verband houden met de indexering zullen evenwel niet moeten worden teruggevorderd.

24. Uit het voorgaande besluit het Hof dat het Comité van Ministers naar aanleiding van vragen vanwege de Secretaris-generaal van verwerende partij een besluit heeft genomen over de berekeningswijze van het pensioen van ex-Collegeleden op basis van het door het Comité van Ministers vastgelegde Reglement 2012-2019. Dit besluit is verwoord in de brief van 30 april 2021 van mevrouw Wilmès en verder uitgeklaard in de brief van de voorzitster van de Benelux Raad van 3 november 2021. Met dit besluit legt het Comité van Ministers het Reglement 2012-2019 zo uit dat erin geen indexering is voorzien voor het pensioen van ex-Collegeleden. Met de brief van 6 juli 2022 heeft de Secretaris-generaal verzoeker in kennis gesteld van dit besluit van het Comité van Ministers omtrent de berekening van het pensioen van ex-Collegeleden.

25. Het besluit van het Hof verandert niet na lezing van de zinssnede uit de brief van de voorzitster van de Benelux Raad van 3 november 2021 waarin ze aan de Secretaris-generaal van verwerende partij vraagt "*om een beschikking op te stellen [en] voor te leggen aan het Comité van Ministers*", hoewel verzoeker uit deze zinssnede afleidt dat er geen besluit van het Comité van Ministers voorligt om het pensioen van verzoeker niet te indexeren.

Deze zinssnede maakt deel uit van de volgende zin, naar het einde van de brief toe: "*Wat de kwestie van de berekening van het referentiesalaris en de indexering van de pensioenen betreft, verzoek ik u nogmaals een beschikking op te stellen [en] voor te leggen aan het Comité van Ministers dat in voege zal treden op 1 juli 2022, dit als aanvullende verduidelijking van het geldende Pensioenreglement*".

De voorzitster van de Benelux Raad behandelt in de brief drie onderwerpen, te weten "*Referentiesalaris dat als basis dient voor de pensioenberekening*", "*Indexering pensioenen ex-Collegeleden*" en "*Conversie van de pensioenrente in een pensioenkapitaal*".

Bij elk behandeld onderwerp komt een vraag naar indexering aan bod. Enkel in het raam van het eerste onderwerp is evenwel sprake van een onduidelijk pensioenreglement op het punt van de indexering van het referentiesalaris, basis voor de berekening van het pensioen, indien een Collegelid of een agent van het Secretariaat-generaal niet aansluitend aan het einde van het mandaat of de dienstbetrekking in de Benelux Unie met pensioen gaat: "*Deze praktijk van berekening van het referentiesalaris en indexering weerhouden door de Raad is gangbaar in zowel de privé- als de openbare sector. Aangezien het huidige pensioenreglement in de arbeidsvoorwaarden van het College en in het Personeelsstatuut wat dit betreft onvoldoende duidelijk is gebleken, verzoek ik u tevens deze werkwijze zo snel als mogelijk in een beschikking te laten opnemen die zal voorgelegd worden aan het Comité van Ministers*". De herhaalde vraag naar een beschikking aan het einde van de brief heeft aldus betrekking op het onderwerp "*Referentiesalaris dat als basis dient voor de pensioenberekening*". Anders dan verzoeker wil doen uitschijnen, heeft de beschikking waarom de voorzitster van de Benelux Raad vraagt, geen betrekking op het onderwerp van de "*Indexering pensioenen ex-Collegeleden*".

26. Op grond van het voorgaande besluit het Hof dat, in tegenstelling tot wat verzoeker aanvoert, geen onbevoegde persoon heeft beslist om het rustpensioen van de leden van het College van Secretarissen-generaal al dan niet aan een jaarlijkse indexering te onderwerpen. Verzoeker komt aldus op tegen een besluit van het Comité van Ministers, hem bij brief van 6 juli 2022 ter kennis gebracht.

Betreffende de noodzaak om een voorafgaand intern beroep in te stellen

27. Artikel 19, §2, Reglement 2012-2019 legt een lid van het College van Secretarissen-generaal een voorafgaand intern beroep bij het Comité van Ministers op vooraleer hij een administratiefrechtelijk beroep overeenkomstig het Aanvullend Protocol kan instellen.

Artikel 19, §2, Reglement 2012-2019 vindt daarmee aansluiting bij artikel 7 Aanvullend Protocol. Voor de ontvankelijkheid van een beroep bij het Benelux-Gerechtshof, ingesteld door een persoon als bedoeld in artikel 3, onder b of c, Aanvullend Protocol, is ingevolge artikel 7 Aanvullend Protocol een voorafgaand intern beroep vereist bij het gezag dat de beslissing heeft genomen.

De verplichting van een voorafgaand intern beroep geldt evenwel niet voor verzoeker, nu hij als (gewezen) Secretaris-generaal behoort tot de in artikel 3, onder a, Aanvullend Protocol genoemde personen, voor wie artikel 7 Aanvullend Protocol niet geldt.

Aangezien artikel 19, §2, Reglement 2012-2019, als handeling van het Comité van Ministers, niet rechtsgeldig kan afwijken van het Aanvullend Protocol, vastgelegd door de Regeringen van de Benelux-landen, kan evenmin uit artikel 19, §2, voor verzoeker een verplichting van een voorafgaand intern

beroep bij het Comité van Ministers volgen.

28. Het Hof besluit dat een intern beroep voorafgaand aan het beroep bij het Benelux-Gerechtshof niet is vereist.

Betreffende de termijnen om administratief beroep in te stellen

29. Verzoeker kreeg kennis van de bestreden beslissing hetzij op 6 juli 2022, de datum waarop de brief via e-mail was verzonden, hetzij ten laatste op 12 juli 2022, de datum waarop hij aangeeft de brief van 6 juli 2022 te hebben ontvangen. Het beroepschrift is op 24 augustus 2022 bij de griffie van het Hof ingekomen. Het beroep is ingesteld binnen de twee maanden nadat verzoeker van de bestreden beslissing kennis kreeg.

30. Het Hof besluit dat het administratief beroep tijdig is ingesteld en ontvankelijk is.

Ten aanzien van het recht

De niet-vermelding van eventuele beroepsmogelijkheden in de brief van 6 juli 2022

31. Verzoeker stelt vast dat de brief van 6 juli 2022 waarin wordt meegedeeld dat zijn pensioen vanaf 1 juli 2022 niet meer zal worden geïndexeerd, niet aangeeft op welke manier en bij welke instanties tegen deze beslissing beroep kan worden aangetekend. Hij merkt op hij pas met de brief van 26 juli 2022 van de Secretaris-generaal van de verwerende partij over de beroepsmogelijkheden en de te volgen procedure is ingelicht.

32. Verwerende partij voert hiertegen aan dat noch het personeelsstatuut, noch het Aanvullend Protocol een verplichting bevat om de beroepsmogelijkheden te vermelden. Bovendien zou een gebrek aan vermelding van beroepsmogelijkheden slechts een opschorting van de beroepstermijn met zich kunnen meebrengen. Tot slot is verzoeker niet benadeeld door de afwezigheid van vermelding van beroepsmogelijkheden in de brief van 6 juli 2022, aangezien hij van de beslissing kennis heeft kunnen nemen en daartegen tijdig beroep heeft kunnen instellen.

33. Hoewel verzoeker nalaat aan te geven op welke grondslag in een bekendmaking van een beslissing de beroepsmogelijkheden en -termijnen te vermelden zijn, ontwaart het Hof op basis van de twee hiernavolgende grondslagen wel een dergelijke vermeldingsplicht binnen de Benelux Unie.

In de eerste plaats hebben de lidstaten van de Benelux Unie een bestuursrechtelijke verplichting gemeen om bij de bekendmaking van een beslissing de beroepsmogelijkheden en -termijnen te vermelden. In Nederland vindt dergelijke plicht steun in artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht. In Luxemburg legt artikel 14 van het *Règlement grand-ducal luxemburgeois du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes et Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg* een vergelijkbare verplichting op. In België zit deze plicht vervat in het zorgvuldigheidsbeginsel dat zich als beginsel van behoorlijk bestuur aan het bestuur opdringt. In elk van de lidstaten is de sanctie op een gebrek aan vermelding van de beroepsmogelijkheden en -termijnen dat de beroepstermijn in beginsel geen aanvang neemt. Het gebrek aan vermelding tast geenszins de geldigheid van de beslissing zelf aan.

In de tweede plaats hebben de lidstaten van de Benelux Unie zich met onder andere het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof en het Aanvullend Protocol ertoe verbonden om de personen in dienst van de Benelux Unie een toegang tot de rechter,

het Benelux-Gerechtshof, te bieden in de gevallen vermeld in artikel 3 Aanvullend Protocol. Verzoeker oefent dergelijk recht op toegang tot de rechter uit. De vermelding van het bestaan van rechtsmiddelen en beroepstermijnen in de kennisgeving van een administratieve beslissing is een essentieel element van het algemeen beginsel van behoorlijke rechtsbedeling en van het recht op toegang tot de rechter. De regels met betrekking tot de mogelijkheden inzake de rechtsmiddelen en de termijnen moeten volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet alleen duidelijk worden gesteld, maar ook zo expliciet mogelijk aan de rechtzoekenden ter kennis worden gebracht.

34. Het Hof onderkent daarom binnen de Benelux Unie een algemeen rechtsbeginsel op grond waarvan een kennisgeving van een administratieve beslissing het bestaan van rechtsmiddelen en beroepstermijnen moet vermelden. Een gebrek aan vermelding tast de geldigheid van de beslissing niet aan, maar verhindert in de regel dat de beroepstermijnen een aanvang nemen.

35. Het Hof stelt vast dat de brief van 6 juli 2022 waarmee de Secretaris-generaal van verwerende partij het besluit van het Comité van Ministers aan verzoeker ter kennis heeft gebracht, geen rechtsmiddelen en beroepstermijnen vermeldt.

Ingevolge het voormelde algemene rechtsbeginsel is de beroepstermijn van twee maanden om tegen een besluit van het Comité van Ministers bij het Hof op te komen, die volgens artikel 17 Aanvullend Protocol loopt vanaf het ogenblik waarop het aangevallen besluit aan verzoeker is bekend geworden, in beginsel niet beginnen lopen.

Het aangevallen besluit is door het gebrek aan vermelding van de beroepsmogelijkheden en -termijnen in de brief van 6 juli 2022 evenwel niet nietig.

36. Het Hof stelt ook vast dat verzoeker ondanks het gebrek aan vermeldingen van de beroepsmogelijkheden en -termijnen in de brief van 6 juli 2022 niettemin administratief beroep heeft ingesteld binnen de door artikel 17 Aanvullend Protocol voorgeschreven termijn van twee maanden sinds de bekendmaking aan hem van het bestreden besluit.

Verzoeker is dan ook niet benadeeld door het gebrek aan vermelding van de beroepsmogelijkheden en -termijnen in de brief van 6 juli 2022.

37. Het Hof besluit dat het middel niet gegrond is aangezien het gebrek aan vermelding van de beroepsmogelijkheden en -termijnen in de brief van 6 juli 2022 enerzijds niet tot de gevraagde nietigheid van het besluit van het Comité van Ministers kan leiden en verzoeker anderzijds door dit gebrek niet is benadeeld.

De beweerde schending van een algemeen principe van indexering van salarissen en pensioenen in de Benelux

38. Verzoeker voert aan dat het besluit van het Comité van Ministers over de berekening van het pensioen van de ex-Collegeleden strijdt met een algemeen principe van indexering, van toepassing binnen de Benelux Unie.

Hij onderkent dergelijk algemeen principe in onder meer artikel 4 Reglement 2012-2019, artikel 5 van het Inkomensreglement, artikel 2 Pensioenreglement en artikel 4 Reglement 2020. Verzoeker steunt zijn algemeen principe ook op Richtlijn M (2022) 8, mondeling toegelicht op de hoorzitting en vermeld in de pleitnotitie en de schriftelijke repliek op de conclusie van de Eerste Advocaat-Generaal.

Van dit algemeen principe ziet verzoeker ten tweede een bevestiging in de Belgische wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld.

Ten derde blijkt het algemeen principe volgens verzoeker uit de feitelijke jaarlijkse indexering van zijn pensioen tijdens de jaren 2017 tot en met 2021.

In zijn mondelinge pleidooi op de hoorzitting, zijn pleitnotitie en zijn schriftelijke repliek op de conclusie van de Eerste Advocaat-Generaal voegt verzoeker nog toe dat het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Benelux Unie getuigt van dit algemeen principe. In dat raam verwijst verzoeker naar de Basisnota van het Belgische Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid, in samenhang met de IAO-Conventie nr. 102, om een algemeen principe van indexering kracht bij te zetten.

39. Verwerende partij ontkent het bestaan van een algemeen rechtsbeginsel van indexering binnen de Benelux Unie. Uit geen van de door verzoeker aangehaalde bronnen volgt volgens verwerende partij dat een algemeen rechtsbeginsel bestaat op grond waarvan het pensioen van verzoeker jaarlijks moet worden geïndexeerd.

40. Vooreerst stelt het Hof vast dat verzoeker zich niet op een uitdrukkelijke reglementaire bepaling kan verlaten om zijn rustpensioen jaarlijks te doen indexeren. Noch artikel 4 Reglement 2012-2019, noch artikel 2 Pensioenreglement, noch artikel 4 Reglement 2020 legt uitdrukkelijk een indexering van zijn rustpensioen vast.

41. Artikel 4 Reglement 2012-2019 vormt geen uitdrukkelijke reglementaire basis voor een jaarlijkse indexering van het rustpensioen van verzoeker.
Dat artikel 4 bepaalt dat "*de bedragen van de salarissen, vergoedingen en premies […] jaarlijks per 1 juli [worden] aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie ("Brussels International Index")*". Het pensioen dat in artikel 17 van datzelfde Reglement wordt geregeld, komt niet voor in artikel 4, naast de salarissen, vergoedingen en premies.

Het pensioen is ook niet onder voormeld artikel 4 te brengen via de begrippen salaris, vergoeding of premie. Een pensioen is te onderscheiden van een salaris, een vergoeding of een premie, zoals omschreven in het Reglement 2012-2019. Een salaris, een vergoeding of een premie vormt de tegenprestatie voor geleverde arbeidsprestaties van een actief personeelslid, terwijl een pensioen voor dat personeelslid een verzekering tegen het ouderdomsrisico na dienstactiviteit vormt. Getuige daarvan is artikel 18 Reglement 2012-2019 op grond waarvan, ter financiering van het pensioen, een percentage van de salarissen en vergoedingen wordt afgehouden.

42. Het rustpensioen van verzoeker kan noch rechtstreeks noch onrechtstreeks van een jaarlijkse indexering op grond van artikel 2 Pensioenreglement genieten.
Rechtstreeks kwalificeert verzoeker, als gewezen Secretaris-generaal, niet als personeelslid waarop het Pensioenreglement van toepassing is.

Onrechtstreeks is artikel 2 Pensioenreglement en de erin bepaalde jaarlijkse indexering van het pensioen niet op verzoeker van toepassing verklaard met artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2. Dat artikel 4 verklaart enkel artikel 6 omtrent het overlevingspensioen en artikel 7 omtrent het wezenpensioen uit het Pensioenreglement van overeenkomstige toepassing op de leden van het

College van Secretarissen-generaal. Met dat artikel 4 is aldus noch het rustpensioen geregeld, noch artikel 2 Pensioenreglement van overeenkomstige toepassing verklaard.

43. Verzoeker kan ook artikel 4 Reglement 2020 niet als reglementaire basis voor een indexering van zijn pensioen hanteren. Anders dan verzoeker argumenteert, is dat Reglement op hem niet van toepassing.

Artikel 23 Reglement 2020 bepaalt dat het "*op 1 januari 2020 in werking [zal] treden en […] alle eerdere statutaire bepalingen en reglementen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van de leden van het College van Secretarissen-generaal [zal] vervangen. Deze arbeidsvoorwaarden zijn zonder uitzondering van toepassing op alle huidige mandaten van de leden van het College van Secretarissen-generaal die op 1 januari 2020 in functie zijn, en op alle nieuwe mandaten die aan de toekomstige leden van het College zullen worden toevertrouwd*". Het Reglement 2020 stelt uitdrukkelijk dat het vanaf 1 januari 2020 voor alle bestaande en toekomstige leden van het College van Secretarissen-generaal geldt. Het werkwoord "*vervangen*" betekent "*de plaats innemen*". Anders dan verzoeker voorhoudt, heeft het Reglement 2020 dan ook niet het Reglement 2012-2019 tenietgedaan. Dit laatste Reglement bestaat nog en beheerst het pensioen van verzoeker.

Een bevestiging daarvan is te lezen in artikel 17, tweede lid, Reglement 2020, waar het bepaalt dat "*de rechten op een maandelijks pensioen die een lid van het College van Secretarissen-generaal heeft verworven in de loop van de periode die voorafgaat aan de inwerkingtreding van deze arbeidsvoorwaarden, zoals bepaald in artikel 23, […] van kracht [blijven]*". De pensioenopbouw van voor de inwerkingtreding van Reglement 2020 blijft gesteund op Reglement 2012-2019.

44. Bij gebrek aan uitdrukkelijke reglementaire grondslag voor een indexering van zijn rustpensioen, steunt verzoeker zich op wat hij een "*algemeen principe van indexering van salarissen en pensioenen in de Benelux*" noemt. Verwerende partij en de Eerste Advocaat-Generaal benoemen dit beroep op een "algemeen principe" als een beroep op een algemeen rechtsbeginsel, zonder dat verzoeker zich daartegen heeft verzet.

45. Een algemeen rechtsbeginsel is een ongeschreven fundamentele en algemeen geldende regel binnen een rechtssysteem of rechtstak die wordt "gevonden" in de vermoede of impliciete wil van de regelgever. Die wil van de regelgever blijkt uit de bijzondere toepassingen die bepaalde geschreven regels van de ongeschreven regel maken.

46. Verzoeker voert als bronnen voor een ongeschreven fundamentele en algemeen geldende regel van indexering van pensioenen in de Benelux eerst enkele Reglementen en een Richtlijn van de Benelux Unie, voorts de Basisnota van het Belgische Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid, in samenhang met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Benelux Unie, ten derde een Belgische wet van 2 augustus 1971 en tot slot de *de facto* jarenlange indexering van zijn rustpensioen aan.

Hierna onderzoekt het Hof of uit deze bronnen, elk afzonderlijk dan wel in hun samenhang, de impliciete wil van de Benelux Unie blijkt om rustpensioenen jaarlijks te indexeren.

47. De Reglementen en de Richtlijn van de Benelux Unie waarop verzoeker zijn algemeen principe steunt, getuigen niet van de wil van de Benelux Unie om eender welk pensioen jaarlijks te indexeren ten gunste van zowel leden van het College van Secretarissen-generaal als personeelsleden van het Secretariaat-generaal.

- Artikel 4 Reglement 2012-2019 voorziet, zoals hoger aangestipt, niet in een jaarlijkse indexering van pensioenen van de leden van het College van Secretarissen-generaal.

- Artikel 2 Pensioenreglement legt een indexering vast van het pensioen van de personeelsleden van het Secretariaat-generaal. Zoals hoger met redenen omkleed, laat artikel 2 Pensioenreglement niet toe om het rustpensioen van leden van het College van Secretarissen-generaal jaarlijks te indexeren.

Bovendien laat artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2, anders dan waarvan verzoeker stellig uitgaat, niet zonder meer toe om te besluiten dat het overlevings- en wezenpensioen waarop een rechthebbende van een overleden Collegelid kan rekenen, wel aan de indexering van artikel 2 Pensioenreglement is onderworpen. Dat artikel 4 verklaart enkel de artikelen 6 en 7 Pensioenreglement, niet artikel 2 Pensioenreglement van overeenkomstige toepassing op de leden van het College van Secretarissen-generaal.

- Artikel 5 Inkomensreglement bepaalt dat "*de bedragen van de salarissen, vergoedingen en premies […] jaarlijks per 1 juli [worden] aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie ("Brussels International Index")*".

Dit artikel 5 voorziet in de eerste plaats niet in een indexering van pensioenen.

In de tweede plaats geldt artikel 5 enkel voor personeelsleden. Het geldt niet voor leden van het College van Secretarissen-generaal.

- Artikel 4 Reglement 2020 bepaalt dat "*de bedragen van de salarissen, vergoedingen en premies en pensioen […] jaarlijks per 1 juli [worden] aangepast volgens de indexatie van de salarissen van de ambtenaren van de Belgische federale overheid van het voorgaande jaar. In de loop van het jaar dat aan de indexaanpassing voorafgaat, moet het bevoegd gezag instemmen met de toepassing van deze indexaanpassing. Met dat oogmerk worden de intentie tot indexaanpassing en het bijhorende percentage uitdrukkelijk opgenomen in de beslissing die het bevoegd gezag voor de begroting van het komende jaar moet nemen*".

Hoewel artikel 4 Reglement 2020, met ingang van 1 januari 2020, wel in indexering van het pensioen van leden van het College van Secretarissen-generaal voorziet, kan het Hof daar toch niet de wil van de Benelux Unie uit afleiden om steeds, ook voor 1 januari 2020, in indexering van een pensioen te voorzien. Dit artikel 4 is immers niet los te beschouwen van de overige wijzigingen die met Reglement 2020 zijn doorgevoerd en de reden voor die wijzigingen.

Met de volgende wijzigingen aan de pensioenberekening in Reglement 2020 is het rustpensioen van een Collegelid noemenswaardig gedaald in vergelijking met het pensioen berekend naar de standaard van Reglement 2012-2019. De noemer in de breuk van de formule om het pensioen te berekenen is in Reglement 2020 verdubbeld in vergelijking met deze in Reglement 2012-2019. In Reglement 2020 wordt daarnaast het pensioen berekend op basis van het gemiddelde jaarsalaris van de laatste 10 jaar, daar waar in Reglement 2012-2019 nog met het gemiddelde jaarsalaris van de laatste drie jaar rekening is te houden. In tegenstelling tot onder Reglement 2012-2019 speelt onder toepassing van Reglement 2020 bovendien niet langer elk begonnen jaar van een mandaat mee voor de berekening van het pensioen, maar telt elk stuk van een jaar waarin het mandaat is uitgeoefend *prorata temporis* mee.

De reden voor de met Reglement 2020 doorgevoerde wijzigingen, die tot een besparingsoefening leiden, blijkt te bestaan in een streven naar een financieel evenwicht van het eigen pensioenstelsel van de Benelux Unie.

Een eerste maal komt dit streven tot uiting in de brief van de voorzitster van de Benelux Raad van 3 november 2021. Daarin staat te lezen dat in Reglement 2020 wel een indexering is vastgelegd omdat met dat Reglement tezelfdertijd "*de jaarlijkse pensioenopbouw van de Collegeleden gehalveerd [is] ten opzichte van de oude voorwaarden en […] daarmee gelijkgesteld [is] aan de pensioenopbouw van de werknemers van het Secretariaat Generaal (N/40 in plaats van N/20). Overeenkomstig het personeelsstatuut van de werknemers werd in de arbeidsvoorwaarden van het College ingaande 2020 derhalve wel een indexeringsclausule opgenomen betreffende de pensioenen*".

Een tweede maal blijkt dat streven uit de voorwaardelijke indexering van het pensioen dat artikel 4 Reglement 2020 vastlegt. De jaarlijkse indexering is afhankelijk van de jaarlijkse instemming van het bevoegd gezag, dat voor zijn instemming rekening houdt met de begroting van het komende jaar.

- In Richtlijn M (2022) 8 geeft het Comité van Ministers met artikel 3, tweede lid, de volgende richtlijn: "*Indien een lid van het College niet onmiddellijk na afloop van zijn ambtstermijn met pensioen gaat, wordt het in aanmerking genomen gemiddeld jaarsalaris berekend op basis van de jaarsalarissen die reëel zijn ontvangen gedurende de referentieperiode voor de vaststelling van het gemiddelde jaarsalaris, geïndexeerd tot de datum van zijn pensionering overeenkomstig het indexeringssysteem dat van toepassing is op de andere leden van het College die nog in functie zijn*".

Het Comité van Ministers geeft met deze Richtlijn duiding bij de manier waarop het gemiddeld jaarsalaris is te bepalen op basis waarvan het pensioen van de personeelsleden en de Collegeleden is te berekenen. De indexering waarvan sprake is in artikel 3 van de Richtlijn betreft de indexering van het salaris op basis waarvan het pensioen nog is te berekenen, niet van het pensioen zelf.

48. Naast de voormelde Reglementen en Richtlijn van de Benelux Unie valt verzoeker voor zijn algemeen principe van indexering van pensioenen terug op de Basisnota van het Belgische Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid, in samenhang met de IAO-Conventie nr. 102 en het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Benelux Unie.

Volgens de Basisnota van het Belgische Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid kan België aan internationale organisaties die zich op het Belgische grondgebied vestigen, een reeks voorrechten en immuniteiten toekennen aan de hand van bijvoorbeeld een bilateraal verdrag, een zogenaamd zetelakkoord. De Basisnota preciseert dat deze voorrechten en immuniteiten omwille van hun uitzonderingskarakter steeds beperkend te interpreteren zijn.

De Basisnota legt voorts algemene regels vast die België hanteert bij de toekenning van die voorrechten en immuniteiten. Deze algemene regels zijn de marges waarbinnen de zetelakkoorden moeten worden onderhandeld. Deze algemene regels zijn evenwel in het verleden niet steeds strikt gevolgd. De Basisnota vermeldt daaromtrent het volgende: "*In enkele gevallen (m.n. de fiscale voorrechten voor internationale ambtenaren en het stelsel van sociale zekerheid waaraan zij onderworpen zijn) wijken deze regels af van voorrechten die in het verleden in bilaterale zetelakkoorden met sommige organisaties, of in multilaterale overeenkomsten waar België partij bij is, werden opgenomen. België blijft vanzelfsprekend door deze bestaande akkoorden gebonden. Voortaan echter zullen de hierna geschetste algemene regels bij de onderhandelingen over nieuwe zetelakkoorden strikt worden in acht genomen*".

Algemene regels zijn ook geschetst voor de toe te kennen voorrechten betreffende de sociale zekerheid van het personeel van de internationale organisaties. De Basisnota vermeldt dat internationale organisaties doorgaans zelf voorzien in een stelsel van sociale zekerheid voor hun personeel, zodat daarvoor in zetelakkoorden gewoonlijk een sociale zekerheidsclausule wordt opgenomen. Bij de onderhandeling over een dergelijke sociale zekerheidsclausule hanteert België onder andere het volgende "*beginsel*": "*Om te kunnen spreken van een eigen sociaal zekerheidsstelsel moet het sociale zekerheidsstelsel van de organisatie wel beantwoorden aan de minimumvoorwaarden die zijn opgenomen in de ILO – Conventie nr. 102 betreffende de sociale zekerheid (minimumnormen)*".

Het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Benelux Unie van 3 februari 2012 bevat de volgende sociale zekerheidsclausule voor wat betreft de personeelsleden die niet bij het Belgische sociale zekerheidsstelsel zijn aangesloten: "*De Benelux verbindt zich ertoe de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal die een functie uitoefenen in België en die aangesloten zijn bij haar sociale zekerheidsstelsels, evenals aan hun inwonende wettige partner ten laste en inwonende minderjarige kinderen ten laste, voordelen te garanderen die evenwaardig zijn aan die waarin het Belgische sociale zekerheidsstelsel voorziet*".

Gelet op de vaststelling dat de algemene regels geschetst in de Basisnota in het verleden niet steeds strikt zijn gevolgd zonder dat daardoor de bestaande afwijkende zetelakkoorden niet meer bindend zijn, leest het Hof de sociale zekerheidsclausule in het Zetelakkoord van 3 februari 2012 in die zin dat de Benelux Unie enkel evenwaardige sociale zekerheidsvoordelen als de bestaande Belgische garandeert. De sociale zekerheidsclausule vereist niet dat de Benelux Unie eenzelfde sociale zekerheidsvoordelen als de Belgische toekent, noch dat het een sociaal zekerheidsstelsel handhaaft dat voldoet aan de minimumvoorwaarden die zijn opgenomen in de IAO-Conventie nr. 102.

Bijgevolg is het niet mogelijk om, zoals verzoeker nochtans voorstelt, uit de minimumvoorwaarden opgenomen in de IAO-Conventie nr. 102, in samenlezing met de Basisnota van het Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid, een impliciete wil van de Benelux Unie te ontwaren om de pensioenen jaarlijks te indexeren.

49. Evenmin impliceert het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Benelux Unie van 3 februari 2012, op zichzelf genomen, een wil van de Benelux Unie om pensioenen jaarlijks te indexeren.

Volgens artikel 8.1 van het Zetelakkoord geven België en de Benelux Unie "*uiting aan hun voornemen in te staan voor een hoog niveau van sociale bescherming voor personen die door hen worden verzekerd*". In artikel 8.4 "*verbindt*" de Benelux Unie zich ertoe om aan de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal die aangesloten zijn bij het sociale zekerheidsstelsel van de Benelux Unie "*voordelen te garanderen die evenwaardig zijn aan die waarin het Belgische sociale zekerheidsstelsel voorziet*". Uit dit voornemen en deze verbintenis vloeit naar de mening van het Hof geen wil voort van de Benelux Unie om pensioenen in elk geval jaarlijks te indexeren.

50. Uit het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Benelux Unie blijkt voorts dat het tevergeefs is een wil van de Benelux Unie tot indexering van pensioenen te willen zoeken in het recht van een Benelux land. De Benelux Unie organiseert een eigen sociaal zekerheidsstelsel met evenwaardige voordelen als de Belgische. Het evenwaardige impliceert niet noodzakelijk een wil om jaarlijks pensioenen te indexeren.

Vergeefs tracht verzoeker dan ook een dergelijke wil af te leiden uit de Belgische wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de

bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld.

51. Verzoeker valt tot slot voor een algemeen principe van indexering van de pensioenen, evenzeer tevergeefs, terug op de feitelijke vaststelling dat zijn rustpensioen van 2017 tot en met 2021 jaarlijks is geïndexeerd.

Met de brief van 30 april 2021 van de toenmalige Belgische Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel en de Federale Culturele Instellingen, mevrouw Wilmès, geeft het Comité van Ministers weer hoe het pensioenkapitaal van de ex-Collegeleden, de heren Antoine en Blom, te berekenen is. De brief vermeldt dat "*de arbeidsvoorwaarden van het College geldig van 2012 tot en met 2019 […] geen regels [bevatten] voor jaarlijkse indexatie van pensioenuitkeringen of kapitalisatie*". De brief van de voorzitster van de Benelux Raad van 3 november 2021 bevestigt dit door te vermelden dat "*op de pensioenen van ex-Collegeleden die pensioenrechten hebben opgebouwd op basis van de arbeidsvoorwaarden 2012 tot en met 2019 geen indexatie meer [is] toe te passen op de uit te keren pensioenen ingaande 1 juli 2022. Wat het pensioen van de heer X betreft, ontvangt u nog separaat bericht over de vaststelling van zijn pensioen*". Uit deze brieven en uit de verklaring van verwerende partij tijdens de hoorzitting van 25 januari 2023 blijkt dat bij de actuariële berekening van het pensioenkapitaal, waarop de heren Antoine en Blom, aanspraak maakten, geen indexering in rekening is gebracht. Het Hof begrijpt dat de pensioenkapitalen van de heren Antoine en Blom zonder jaarlijkse indexatie zijn berekend.

Hieruit besluit het Hof dat enkel het rustpensioen van verzoeker gedurende de jaren 2017 tot en met 2021, zonder uitdrukkelijke reglementaire grondslag daartoe, is geïndexeerd. Uit dergelijke geïsoleerde toepassing van een indexering van een rustpensioen valt geen ongeschreven fundamentele en algemeen geldende regel af te leiden.

52. Uit het voorgaande besluit het Hof dat niet kan worden aangenomen dat er in de Benelux Unie een algemeen principe, anders gezegd, een algemeen rechtsbeginsel bestaat op grond waarvan pensioenen allen jaarlijks te indexeren zijn. Het middel is niet gegrond.

De beweerde schending van het recht op gelijkheid en het non-discriminatiebeginsel door de brief van 6 juli 2022

53. Verzoeker meent dat het gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie zijn geschonden indien zijn rustpensioen niet jaarlijks wordt geïndexeerd.

Vooreerst moeten volgens verzoeker vanuit een gedachte van gelijkheid en non-discriminatie de pensioenen, overlevingspensioenen en wezenpensioenen van de leden van het College van secretarissen-generaal jaarlijks worden geïndexeerd aangezien dezelfde pensioenen van de personeelsleden van het Secretariaat-generaal op grond van artikel 2 Pensioenreglement jaarlijks worden geïndexeerd.

Voorts schept een niet-indexering van de pensioenen van de leden van het College van Secretarissen-generaal uit de periode 2012-2019 volgens verzoeker een niet-verantwoorde ongelijkheid ten aanzien van de indexering van de pensioenen van diezelfde leden vanaf 2020.

Ten derde is het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel volgens verzoeker geschonden omdat uit de

brief van 6 juli 2022 blijkt dat enkel verzoeker niet van indexering geniet, minstens dat die brief de schijn wekt dat enkel verzoeker en niet andere voormalige leden van het College van Secretarissen-generaal niet van indexering genieten.

54. Verwerende partij meent dat de discriminatievordering in de eerste plaats is af te wijzen omdat verzoeker zelfs geen begin van bewijs van een ongelijkheid of discriminatie levert.

Daarnaast argumenteert verwerende partij, voor zoveel als nodig, dat de personeelsleden van het Secretariaat-generaal en de leden van het College van Secretarissen-generaal geen vergelijkbare personeelscategorieën zijn en voorts dat er een redelijke en objectieve verantwoording voor het verschil in hun behandeling bestaat.

Verwerende partij stelt verder dat het pensioen van de leden van het College van Secretarissen-generaal op grond van Reglement 2020 substantieel verschilt van hun pensioen berekend op grond van Reglement 2012-2019. Dit substantiële verschil vormt volgens verwerende partij de objectieve en redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling in de tijd van de leden van het College van Secretarissen-generaal.

Ten laatste meent verwerende partij dat de bestreden beslissing geen individuele beslissing is die alleen van toepassing is op verzoeker, zodat de laatst aangevoerde schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel niet kan worden aanvaard.

55. Het Hof meent dat het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel niet uitsluit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

56. Het Hof laat in het midden of de leden van het College van Secretarissen-generaal en de personeelsleden van het Secretariaat-generaal zich in een vergelijkbare positie bevinden tegen de achtergrond van de pensioenuitkering en de indexering daarvan.

In de hypothese dat de Collegeleden en de personeelsleden zich in een vergelijkbare positie bevinden, kent het verschil in hun behandeling op het punt van de indexering van het rustpensioen immers een redelijke verantwoording aan de hand van een objectief criterium. Die redelijke verantwoording blijkt uit een vergelijking van de pensioenregeling onder Reglement 2012-2019 met deze onder het Pensioenreglement, bekeken vanuit de toenadering tussen de beide pensioenregelingen die met Reglement 2020 is bewerkstelligd.

Een vergelijking van de pensioenregeling in Reglement 2012-2019 met die in het Pensioenreglement toont aan dat Collegeleden, hoewel ze gedurende hun carrière bij de Benelux Unie eenzelfde percentuele last als de personeelsleden dragen op hun salaris en vergoedingen ter financiering van de sociale verzekeringen en pensioenverzekeringen die het Benelux Secretariaat-generaal ten behoeve van hen sluit, niettemin volgens Reglement 2012-2019 genieten van een noemenswaardig hoger pensioen dan personeelsleden. Het pensioen van een Collegelid wordt berekend aan de hand van de formule N/20 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 3 jaar, waarbij N staat voor elk begonnen jaar als lid van het College van Secretarissen-generaal. Doordat elk begonnen jaar voor de berekening van het pensioen meetelt, geniet een Collegelid zelfs pensioenrechten voor een periode waarin hij geen percentuele last op zijn salaris en vergoeding afdroeg ter financiering van het

pensioenstelsel. Het pensioen van een personeelslid wordt daarentegen berekend als volgt: N/40 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 3 jaar, waarbij enkel de gepresteerde dienstjaren voor “N” meetellen. Gepresteerde dienstjaren zijn de periodes van dienstactiviteit en de periodes van non-activiteit van het betrokken personeelslid wegens opheffing van functie of formatieplaats. Niet elk begonnen jaar levert aldus een gepresteerd dienstjaar op.

In Reglement 2020 is, zoals het Hof hoger al aangaf, de berekeningswijze van het pensioen van een Collegelid sterk aangepast zodat het meer aansluit bij de berekening van een pensioen van een personeelslid. De pensioenrechten van Collegeleden zijn met meer dan de helft afgenomen. Met Reglement 2020 is dan ook, enigszins aansluitend met het pensioen van een personeelslid, een voorwaardelijke indexering ingevoerd. De indexering blijft voorwaardelijk. Jaarlijks moet het bevoegd gezag instemmen met de indexering. Richtinggevend voor die instemming blijkt de begroting van het komende jaar te zijn. Het Hof stipte reeds aan dat de reden voor de met Reglement 2020 doorgevoerde wijzigingen, die tot een besparingsoefening leiden, blijkt te bestaan in een streven naar een financieel evenwicht van het eigen pensioenstelsel van de Benelux Unie.

Het Hof begrijpt bijgevolg dat eenzelfde streven naar financieel evenwicht verklaart waarom het pensioen van de Collegeleden onder Reglement 2012-2019 niet nog hoger is opgedreven door het jaarlijks te indexeren. Daarom oordeelt het Hof dat het onderscheid in behandeling tussen de Collegeleden en de personeelsleden van het Secretariaat-generaal voor wat betreft de indexering van het pensioen onder Reglement 2012-2019 een objectieve en redelijke verantwoording kent vanuit het beoogde doel van financiële leefbaarheid van het eigen pensioenstelsel van de Benelux Unie.

57. De beweerde schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel door het inhoudelijke verschil op het punt van de indexering van het rustpensioen tussen Reglement 2012-2019 respectievelijk Reglement 2020 betreft vergelijkbare categorieën van personen. Telkens gaat het om Collegeleden. Voor dit inhoudelijke verschil bestaat evenwel een objectieve en redelijke verantwoording. Met Reglement 2020 wijzigt immers niet enkel de indexering van de pensioenen van de Collegeleden.

Aan de ene kant kunnen, zoals al aangestipt, pensioengerechtigde Collegeleden na 1 januari 2020 rekenen op een substantieel lager maandelijks pensioenbedrag dan voorheen. Het Hof heeft ook al uitgeklaard dat een bezorgdheid van financiële draagkracht deze doorgevoerde wijziging van de pensioenregeling schraagt. Het noemenswaardig hoger pensioenbedrag waartoe het Reglement 2012-2019 aanleiding geeft, verklaart dan ook waarom de financiële last van dergelijke pensioenen niet aan de hand van een jaarlijkse indexering is verhoogd.

Aan de andere kant is met Reglement 2020 een brug geslagen tussen het pensioen van een Collegelid en dat van een personeelslid. Door tezelfdertijd een, zij het voorwaardelijke, indexering vast te leggen voor het pensioen berekend op basis van Reglement 2020 is een evenwicht tussen de pensioenregeling voor een Collegelid en dat voor een personeelslid beoogd.

Het Hof oordeelt bijgevolg dat het objectief streven naar een financieel leefbaar evenwichtig eigen pensioenstelsel van de Benelux Unie in alle redelijkheid een verantwoording vormt om het hoog pensioenbedrag waarop Reglement 2012-2019 recht geeft niet ook nog te indexeren, alsook om een met Reglement 2020 meer dan helft verminderd pensioenbedrag wel, in aansluiting bij het pensioen van de personeelsleden, van een voorwaardelijke indexering te voorzien.

58. Tot slot is het Hof niet overtuigt dat verzoeker verschillend is behandeld in vergelijking met andere leden van het College van Secretarissen-generaal op wie het Reglement 2012-2019 is toegepast of zal worden toegepast.

Het Hof heeft reeds vastgesteld dat het pensioenkapitaal van de voormalige leden van het College van Secretarissen-generaal, de heren Antoine en Blom, is berekend zonder rekening te houden met indexering. Voor wat de heren Antoine en Blom betreft, gaat verzoeker er bijgevolg verkeerdelijk vanuit dat enkel in zijn dossier is beslist om het rustpensioen niet jaarlijks te indexeren. Op een dergelijke verkeerde feitelijke voorstelling kan geen schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel worden gesteund.

Voorts toont verzoeker niet aan bij welke andere leden van het College van Secretarissen-generaal het rustpensioen wel is geïndexeerd bij toepassing van Reglement 2012-2019.

Verzoeker kan daarenboven nu nog niet aantonen bij welke andere leden van het College van Secretarissen-generaal het rustpensioen zal worden geïndexeerd bij toepassing van Reglement 2012-2019. Dergelijke beweerde schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel is voorbarig.

59. Besluitend oordeelt het Hof dat verzoeker niet aantoont dat het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel is geschonden. Het middel is niet gegrond.

De beweerde schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen door de brief van 6 juli 2022

60. Verzoeker meent, na jarenlange indexering van zijn rustpensioen, in zijn legitieme verwachtingen op indexering van dit rustpensioen te zijn verschalkt door de bestreden beslissing, medegedeeld op 6 juli 2022, om het rustpensioen vanaf 1 juli 2022, dit is retroactief, niet langer te indexeren, te meer omdat ten aanzien van het pensioen van de personeelsleden en de andere voormalige, huidige en toekomstige Collegeleden wel een indexering plaatsvindt.

61. Verwerende partij argumenteert dat er geen gewettigd vertrouwen is omdat de foutieve toepassing van de indexering van het rustpension van verzoeker onwettig of onregelmatig is, de onregelmatigheid slechts vijf jaar heeft geduurd en bij de andere Collegeleden niet dezelfde onregelmatigheid heeft plaatsgevonden.

Daarnaast argumenteert verwerende partij dat, als er toch een rechtsgrond voor de indexering bestaat, een toekomstige ontneming van dit voordeel geen schending vormt van het gewettigd vertrouwen als voor de ontneming een gegronde reden bestaat. Verwerende partij voert te dezen het financiële evenwicht van het pensioenstelsel als gegronde reden aan.

62. Het Hof huldigt het standpunt dat het vertrouwensbeginsel inhoudt dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen, die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. De burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval deed.

Daaruit volgt dat de verwachtingen die de overheid bij de burger creëert, in de regel moeten worden gehonoreerd. De verwachtingen van de burger mogen evenwel in de regel niet gegrond zijn op een onwettelijke praktijk.

Bovendien kunnen als rechtmatige verwachtingen slechts worden beschouwd de verwachtingen die de burger in redelijkheid heeft kunnen afleiden uit het bestuursoptreden. Indien een normaal voorzichtige en oplettende burger had moeten weten dat de gewekte verwachtingen eventueel niet

zouden kunnen of mogen worden gehonoreerd, kan de burger zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen.

63. Het Hof heeft al vastgesteld dat een indexering van het rustpensioen van verzoeker geen uitdrukkelijke reglementaire grondslag kent, noch op een algemeen principe of algemeen rechtsbeginsel van indexering van pensioenen kan bogen.

Het Hof stelt ook vast dat verzoeker Secretaris-generaal was toen het Reglement 2012-2019 het licht zag.

64. Het Hof oordeelt bijgevolg dat verzoeker, in zijn hoedanigheid van Secretaris-generaal voor de periode van 2007 tot en met 2016 en van gewezen Secretaris-generaal vanaf 2017, geen gewettigd vertrouwen kan putten uit een onregelmatige indexering van zijn rustpensioen gedurende de jaren 2017 tot en met 2021.

Beslissing

Het Benelux-Gerechtshof, Derde Kamer:

- verwerpt het administratief beroep,

- begroot de kosten van het Hof op nihil,

- verwijst elke partij in haar eigen kosten.

Aldus gewezen door V. van den Brink., voorzitter, G. Jocqué, lid, en T. Schiltz, plaatsvervangend lid,
en uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg, op 28 juni 2023, door Th. Schiltz, voornoemd, in aanwezigheid van A. van der Niet, griffier.

A. van der Niet Th. Schiltz