BENELUX-GERECHTSHOF
KAMER "AMBTENARENRECHTSPRAAK"

COUR DE JUSTICE BENELUX
CHAMBRE "CONTENTIEUX DES FONCTIONNAIRES"

B 83/2--4/5

ARREST VAN 24 SEPTEMBER 1984
in de zaken B 83/2, B 83/3 en B 83/4

In zake :

De Heer F. Pollefeys, De Heer W. Raemakers en Mevrouw A. Thier, verzoekers

tegen

De Benelux Economische Unie, verweerster

Procestaal : Nederlands

COPIE CERTIFIÉE CONFORME A L'ORIGINAL
MET HET ORIGINEEL EENSLUIDEND VERKLAARD AFSCHRIFT
BRUXELLES, LE / BRUSSEL, 26-09-1984
De griffier van het Benelux-Gerechtshof :
Le greffier de la Cour de Justice Benelux :
Cl. DEJONGE

HET BENELUX-GERECHTSHOF, KAMER "AMBTENARENRECHTSPRAAK"

In de zaken B 83/2 - F. Pollefeys, B 83/3 - W. Raemakers, B 83/4 - A. Thier tegen Benelux Economische Unie

Overwegende dat verzoekers Pollefeys, Raemakers en Thier, ambtenaren van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, bij verzoekschriften ingediend ter griffie van het Hof op 18 juli 1983 een administratiefrechterlijk beroep hebben ingesteld, waarbij zij de vernietiging vorderen van Beschikking M/adm (82) 4 van 19 oktober 1982 van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken tot invoering van een solidariteitsbijdrage ten laste van de beambten van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, alsmede de vernietiging van de beslissing van de Secretaris-Generaal d.d. 20 juni 1983 die - oordelend over de op 16 november 1982 door verzoekers overeenkomstig artikel 7 van het Protocol van 29 april 1969 inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie ("Het Protocol") ingediende interne beroepen, strekkend tot terugbetaling van de krachtens voormelde Beschikking reeds op hun salarissen ingehouden solidariteitsbijdragen met inbegrip van de vervallen rente, alsmede tot staking van de inhouding van genoemde bijdragen - verzoekers heeft medegedeeld dat hij het door de Raadgevende Commissie over de interne beroepen uitgebrachte advies van 2 februari 1983, volgens hetwelk de interne beroepen gegrond dienen te worden geoordeeld en de bestreden Beschikking M/adm (82) 4 dient te vervallen, niet zou opvolgen ;

Overwegende dat wegens de tussen die beroepen bestaande samenhang deze zaken, gevoegd, bij één arrest worden afgedaan ;

Gelet op de inleidende memories van het administratiefrechterlijk beroep van eisers, alsmede op de memories 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 eisers op 27 februari 1984 overgelegde pleitnota ;

Gelet op de, op 27 april 1984 ter griffie van het Hof ingekomen, schriftelijke conclusie van Advocaat-Generaal Alph. Spielmann ;

./.

Overwegende dat eisers personen zijn als bedoeld in artikel 3 b) van 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 de beroepen aan de voorschriften inzake vorm en termijn voldoen, waaruit volgt dat zij ontvankelijk zijn ;

TEN AANZIEN VAN DE FEITEN

Overwegende dat de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken bij bovengemelde Beschikking M/adm (82) 4 van 19 oktober 1982 heeft beslist dat de bepalingen van de Belgische herstelwet van 10 februari 1981 tot invoering van een solidariteitsbijdrage ten laste van de personen rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd door de openbare sector, op de ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie van toepassing zullen zijn, waarbij deze Beschikking op 1 november 1982 in werking treedt en even lang als vorengenoemde Belgische wet van kracht blijft ;

Overwegende dat de Secretaris-Generaal eisers bij dienstnota NS (82) 13 van 28 oktober 1982 heeft medegedeeld dat met ingang van de maand november (1982) op de salarissen van de beambten van het Secretariaat-Generaal twee kortingen zullen worden toegepast : a) op grond van Beschikking M/adm (82) 4 zal over alle salarissen een solidariteitsbijdrage worden ingehouden, b) ... ;

Overwegende dat in casu vaststaat en overigens niet wordt betwist dat die heffingen ten laste van eisers zijn verricht ;

./.

Overwegende dat eisers bij gelijkluidende brieven, elk gedateerd 16 november 1982 en getiteld : "Intern beroep tegen de Benelux Economische Unie, ingesteld bij het Gezag zijnde de Secretaris-Generaal en de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken", kort samengevat hebben betoogd dat de Belgische wet van 10 februari 1981 noch uit hoofde van de door de solidariteitsbijdrage getroffen personen noch uit hoofde van de wettelijke bestemming van die heffingen in het Belgisch recht op de Benelux-ambtenaren en -beambten van toepassing is, en dat het Gezag, dat desalniettemin genoemde bijdrage heeft ingevoerd en een onrechtmatige bestemming aan de opbrengst ervan heeft gegeven, bijgevolg in wezen onrechtmatige en ongegronde beslissingen heeft genomen, die in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur zijn, weshalve eisers terugbetaling van de wederrechtelijk geheven bijdragen en staking van die inhoudingen hebben gevorderd ;

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) 4 van 19 oktober 1982 onrechtmatig is, aangezien de in de Beschikking genoemde Belgische wet van 10 februari 1981 een solidariteitsfonds bij de (Belgische) Rijksdienst voor Sociale Zekerheid in het leven roept, dat dient te worden gestijfd door de in die wet bedoelde solidariteitsbijdrage, die op de salarissen wordt ingehouden en met welker inning de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid is belast, zodat, zoals de Commissie haar advies deed luiden : toepassing van de Belgische wet door gedeeltelijke transponering, zowel naar haar tekst als naar haar strekking, door de aangevochten Beschikking niet bereikt kan worden, en er voorts een strijd bestaat tussen bovengemelde wet en artikel 3 van de Beschikking, dat de bestemming van de opbrengst van voormelde solidariteitsbijdrage regelt ; bovengenoemde 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 ; het intern beroep dientengevolge gegrond is en de bestreden Beschikking dient te vervallen ;

./.

Overwegende dat de Secretaris-Generaal eisers bij nota van 31 mei 1983 ervan heeft in kennis gesteld dat hij op grond van artikel 12 van het Protocol de termijn verlengde, waarover hij beschikte om, na het advies van de Raadgevende Commissie, een beslissing te nemen ;

Overwegende dat hij eisers bij nota SG/adm (83) 175 van 20 juni 1983 heeft medegedeeld dat hij het door voornoemde Commissie uitgebracht advies niet zou opvolgen ; dat na overleg met de instanties van de Unie namelijk was gebleken dat de bestreden beslissingen wel degelijk een afspiegeling waren van de door de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken tot uitdrukking gebrachte wil van de drie regeringen om aan de Benelux-beambten dezelfde loonmatigingsmaatregelen op te leggen als die welke voor de Belgische rijksambtenaren gelden, welke wil werd bevestigd tijdens de vergadering van 19 oktober 1982 van genoemde Werkgroep ; dat het Gezag de mening bleef toegedaan dat deze loonmatiging, ook al werd zij ingevoerd onder verwijzing naar Belgische maatregelen, aan de beambten van het Secretariaat-Generaal kon worden opgelegd op grond van artikel 35, lid 3, van het Unieverdrag en van de op die bepaling steunende teksten uit het Beambtenstatuut ;

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 3 van de aangevochten Beschikking M/adm (82) 4 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, teneinde 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 solidariteitsbijdrage bestempeld, kan verlagen en evenmin de opbrengst ervan op de begroting van de instellingen 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 solidariteitsbijdrage ten laste van de beambten van het Benelux-Secretariaat-Generaal 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 solidariteitsbijdrage op de salarissen 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 ontlenen 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) 4, 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 dezelfe redenen volgt dat de dienstnota van de Secretaris-Generaal van de Unie van 28 oktober 1982, NS (82) 13, voor zover die strekt tot uitvoering van de nietige Beschikking, alsmede zijn beslissing van 20 juni 1983, SG/adm (83) 175, waarbij afwijzend op de interne beroepen van eisers 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 eisers van de in de vorm van een zogenaamde solidariteitsbijdrage 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 eisers 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 19 oktober 1982, M/adm (82) 4, van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken, de dienstnota NS (82) 13 van 28 oktober 1982, voor zover die strekt tot uitvoering van genoemde Beschikking, alsmede de beslissing van 20 juni 1983, SG/adm (83) 175, waarbij de interne beroepen werden afgewezen.

gelast de terugbetaling door de Unie aan eisers van de in de vorm van een zogenaamde solidariteitsbijdrage onrechtmatig op hun 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 R. Thiry, voornoemd, de Heer Alph. Spielmann, advocaat-generaal en de Heer G.M.J.A. Russel, Hoofdgriffier.

(G.M.J.A. RUSSEL)

(R. JANSSENS)