

Conclusie in zaak B 2023/3

**De heer X¹ (en vijftien interveniënten)
Verzoekers**

tegen

**de Benelux Unie
Verweerster**

Bij verzoekschrift van 1 december 2023, neergelegd ter griffie van het Benelux-Gerechtshof op 4 december 2023, heeft verzoeker, de heer X, personeelslid in actieve dienst van het Benelux Secretariaat-Generaal, overeenkomstig artikel 1 juncto artikel 3, sub b., 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”), het onderhavige beroep ingesteld tegen richtlijn M(2022)8 van 13 juli 2022 van het Benelux Comité van Ministers betreffende de toepassing van de bepalingen inzake de pensioenen van de leden van het College van Secretarissen-generaal van de Benelux Unie en van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-Generaal (hierna: “richtlijn M(2022)8” of “de bestreden beslissing”) en tegen de beslissing van de voorzitter van de Benelux Raad van 3 oktober 2023 tot verwerping van zijn interne beroep (hierna: “de afwijzingsbeslissing”), waarvan hij bij brief van 5 oktober 2023 van het Benelux Secretariaat-Generaal in kennis is gesteld.

▪ **Geschiedenis van het geschil**

1. Verzoeker is momenteel werkzaam bij het Benelux Secretariaat-Generaal.
2. Op 6 november 2022 heeft verzoeker een intern beroep ingesteld tegen richtlijn M(2022)8, overeenkomstig artikel 7 van het Aanvullend protocol. Na de zitting van 15 februari 2023 heeft de Raadgevende Commissie op 25 april 2023 advies uitgebracht, waarin ze het beroep gegrond verklaarde en concludeerde tot intrekking van de bestreden beslissing.
3. Bij brief van 5 oktober 2023 heeft het Benelux Secretariaat-Generaal verzoeker in kennis gesteld van de afwijzingsbeslissing.
4. Op 4 december 2023 heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
5. Na van vijftien andere personeelsleden van het Benelux Secretariaat-Generaal een verzoek tot interventie te hebben ontvangen, heeft Uw Hof vastgesteld dat deze personeelsleden als

¹ Op verzoek van de verzoekende partij wordt deze conclusie door de griffie gepubliceerd op de website van het Hof, nadat de gegevens tot identificatie van deze natuurlijke persoon zijn geanonimiseerd.

in artikel 3, sub b., van het Aanvullend protocol bedoelde personen procesbelang hebben en heeft uw Hof hun verzoeken tot interventie toegewezen.²

6. Tijdens de zitting van 19 juni 2024 in Brussel zijn de partijen gehoord en hebben ze pleitnota's ingediend.

▪ **Conclusies van de partijen**

7. Verzoeker concludeert in wezen dat het het Hof behage
 - richtlijn M(2022)8 van het Benelux Comité van Ministers en de beslissing van de voorzitter van de Benelux Raad van 3 oktober 2023 nietig te verklaren;
 - de Benelux Unie te verwijzen in de kosten.
8. De Benelux Unie concludeert in wezen dat het het Hof behage
 - het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen de volledige vergoeding van de kosten van de door de raadsliden van de Benelux Unie verleende bijstand; subsidiair, elke partij te verwijzen in haar eigen kosten en, meer subsidiair, de Benelux Unie te veroordelen tot de betaling van enkel een redelijk bedrag, dat in elk geval niet hoger is dan het basisbedrag dat naar Belgisch recht als procedurele schadevergoeding verschuldigd zou zijn.

▪ **Inleidende opmerkingen**

9. Om te beginnen zij opgemerkt dat verzoeker in zijn beroep vraagtekens plaatst bij het gezag waartegen het beroep is gericht³, bij de gebrekkige motivering⁴ van de beslissing van het Gezag over het interne beroep en bij het ontbreken van de vermelding van de beroepsmogelijkheden⁵. Hij vraagt zich af of de Raad, door te besluiten het advies van de Raadgevende Commissie niet te volgen, de bevoegdheden heeft overschreden die hem zijn verleend bij het Verdrag van 17 juni 2008 tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (hierna: “het nieuwe Benelux-Verdrag”) door zichzelf in de plaats te stellen van het bevoegde Gezag. Hij verbindt hieraan evenwel geen juridische gevolgen. Hetzelfde geldt voor het verwijt dat de afwijzingsbeslissing niet naar behoren is gemotiveerd. Voor het overige erkent verzoeker terecht dat het verzuim om de beroepsmogelijkheden en de beroepstermijnen te specificeren de geldigheid van de afwijzingsbeslissing niet aantast, maar enkel verhindert dat de beroepstermijnen een aanvang nemen.
10. Tijdens de mondelinge behandeling op 19 juni 2024 heeft verzoeker, die een uitspraak ten gronde wenste te verkrijgen, verklaard niet te willen stilstaan bij deze punten. In elk geval doet een eventuele onregelmatigheid in de afwijzingsbeslissing geen afbreuk aan de geldigheid van richtlijn M(2022)8.
11. In zijn pleitnota voert verzoeker voorts aan dat de memorie van antwoord van verweerster niet binnen de door Hof gestelde termijn is ingediend. Hij verklaart echter dat dit middel

² Zie beschikking van 10 mei 2024 van de Derde Kamer van het Benelux-Gerechtshof.

³ VERZ NL, punten 11-13.

⁴ VERZ NL, punt 14.

⁵ VERZ NL, punt 15.

slechts in ondergeschikte orde wordt aangevoerd en dat hij een uitspraak ten gronde wenst te verkrijgen.

▪ **Ontvankelijkheid van het beroep**

12. Overeenkomstig artikel 3, sub b., van het Aanvullend protocol kan verzoeker, die in actieve dienst is bij het Benelux Secretariaat-Generaal, het onderhavige beroep instellen tegen de bestreden beslissing en de afwijzingsbeslissing, die betrekking hebben op zijn pensioen en zijn rechtspositie aantasten, waarbij de eerste van algemene en de tweede van individuele aard is.
13. Aangezien het beroep is ingesteld na een intern beroep, is het beroep ontvankelijk krachtens artikel 7 van het Aanvullend protocol.
14. Ten aanzien van de beroepstermijn bepaalt artikel 17 van het Aanvullend protocol dat het beroep wordt “ingesteld door indiening van een daartoe strekkend verzoekschrift bij de griffie van het Hof binnen twee maanden, nadat het aangevallen besluit aan de verzoeker is bekend geworden”. In casu is de beslissing tot verwerping van het interne beroep inzake de niet-toepasselijkheid van richtlijn M(2022)8 op 5 oktober 2023 per e-mail aan verzoeker medegedeeld. Aangezien het onderhavige beroep is ingesteld op 4 december 2023 – oftewel binnen de gestelde termijn – is het ontvankelijk.

▪ **Ten gronde**

15. Tot staving van zijn beroep voert verzoeker primair drie middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan schending van artikel 4, lid 1, van het pensioenreglement, het tweede aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het derde aan schending van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie. Subsidiair voert hij een vierde middel aan, ontleend aan machtsoverschrijding, en meer subsidiair een vijfde middel, ontleend aan schending van de wezenlijke vormvoorschriften.

1) Eerste middel: schending van artikel 4, lid 1, van het pensioenreglement

Argumenten van de partijen

16. Verzoeker betoogt in wezen dat de Benelux Unie door de vaststelling van richtlijn M(2022)8 artikel 4, lid 1, van het pensioenreglement⁶ heeft geschonden voor zover de bij de bestreden richtlijn ingevoerde nieuwe methode voor de berekening van het pensioenbedrag leidt tot een verlaging van dat bedrag, met name doordat thans het gemiddelde van het reeds geïndexeerde reële salaris over de laatste drie jaar in aanmerking wordt genomen in plaats van het gemiddelde van het nominale salaris over de laatste drie jaar, zoals omschreven in artikel 2, sub 1^o en 5^o, van het inkomensreglement⁷, waaraan het op het tijdstip van pensionering geldende indexcijfer, zoals bepaald in artikel 5 van dit reglement, wordt toegevoegd. Het begrip "jaarsalaris" in artikel 4, lid 1, van het

⁶ Pensioenreglement, bijlage 6 bij het statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, vastgesteld bij Beschikking M(2012)2 van 26 januari 2012, zoals gewijzigd. De geconsolideerde versie is vastgesteld door het College van Secretarissen-generaal op 22 januari 2020.

⁷ Inkomensreglement, bijlage 2 bij het statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, vastgesteld bij Beschikking M(2012)2 van 26 januari 2012, zoals gewijzigd. De geconsolideerde versie is vastgesteld door het College van Secretarissen-generaal op 22 januari 2020.

pensioenreglement wordt derhalve duidelijk gedefinieerd in artikel 2, sub 5°, van het inkomensreglement, zodat dit begrip niet hoeft te worden uitgelegd. Volgens verzoeker wordt richtlijn M(2022)8 gerechtvaardigd door louter budgettaire overwegingen.

17. De Benelux Unie verwerpt de argumenten van verzoeker. Ze is met name van mening dat de vaststelling van de bestreden richtlijn was gebaseerd op legitieme motieven van evenwicht en financiële leefbaarheid, en tot doel had het begrip "gemiddeld jaarsalaris" in artikel 4, lid 1, van het pensioenreglement van 2012 te verduidelijken met het oog op de berekening van het pensioenbedrag, met name omdat de oude methode, die tot 14 juli 2022 van kracht was, geen enkele reglementaire grondslag had. Bovendien wijst ze erop dat in de terminologie van het inkomensreglement geen analogie bestaat voor de uitlegging van het begrip "jaarsalaris" in voornoemde bepaling, aangezien het inkomensreglement en het pensioenreglement van 2012 twee afzonderlijke juridische regelingen zijn.

Beoordeling

18. Allereerst moet in herinnering worden geroepen dat artikel 26 van het Statuut van de personeelsleden⁸ bepaalt dat "het pensioen van de personeelsleden en de gepensioneerde personeelsleden [...] wordt geregeld in het pensioenreglement dat als bijlage 6 is gevoegd bij dit statuut" en dat "de pensioenrechten worden verworven op het moment van de opruststelling"⁹.
19. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van het pensioenreglement heeft het personeelslid recht op een pensioen indien hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Daarnaast bepaalt artikel 4, lid 1: "De personeelsleden die de leeftijd van 65 jaar bereiken, zullen een maandelijks pensioenuitkering ontvangen die gelijk is aan $N/40 \times 75\%$ van $1/12$ van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 3 jaar [...]". Artikel 2 schrijft voor: "De bedragen van de pensioenen [...] worden jaarlijks per 1 juli aangepast [...]".
20. Artikel 2, sub 1°, van het inkomensreglement definieert "salaris" als "het bruto vast maandsalaris vermeld in de salarisstap van de salarisschaal die voor het betrokken personeelslid met een voltijdse functie van toepassing is"¹⁰. Artikel 2, sub 5°, definieert "jaarsalaris" als "het bruto vast maandsalaris zoals omschreven in artikel 6 maal 12, vermeerderd met het vakantiegeld zoals bedoeld in artikel 9 (maandlijks bedrag gelijk aan 8% van het salaris), en de eindejaarsvergoeding zoals bedoeld in artikel 10 (maandlijks bedrag gelijk aan 5% van het salaris)". Artikel 6 van genoemd reglement voorziet het volgende: "Het personeelslid heeft, tenzij anders bepaald, voor de periodes van dienstactiviteit recht op salaris".
21. Zoals verweerster opmerkt, blijkt uit een gecombineerde lezing van bovengenoemde bepalingen van zowel het pensioenreglement als het inkomensreglement dat de methode voor de berekening van het pensioenbedrag duidelijk is gedefinieerd (meer specifiek in artikel 4, lid 1, van eerstgenoemd reglement). In tegenstelling tot hetgeen ze betoogt, volgt echter uit deze bepalingen, tezamen beschouwd, dat het begrip "salaris" eveneens nauwkeurig is gedefinieerd (met name in artikel 2, sub 1° en 5°, van het

⁸ Statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, vastgesteld bij Beschikking M(2012)2 van 26 januari 2012, geconsolideerde versie vastgesteld door het College van Secretarissen-generaal op 22 januari 2020. Artikel 26 van genoemd Statuut moet worden gelezen in samenhang met artikel 1 van Bijlage 6.

⁹ Conclusie van het Parket van 29 juni 2017, zaak B 2016/1, punt 68.

¹⁰ In punt 39 van zaak B 98/2-4 stelde het Hof dat de Benelux Unie "de verplichting heeft aan zijn beambten een netto-salaris dat met het bepaalde in het bezoldigingsreglement in overeenstemming is, te garanderen".

inkomensreglement). Bijgevolg ontbrak het de tot 14 juli 2022 geldende berekeningsmethode niet aan rechtsgrondslag en was de definitie van het begrip "jaarsalaris" duidelijk, in tegenstelling tot wat de Benelux Raad in zijn brieven van respectievelijk 3 november 2021¹¹ en 9 juni 2022 stelde. In dit verband moet worden opgemerkt dat de bovengenoemde bepalingen inderdaad "niet expliciet melding maken van geïndexeerde salarisschalen" omdat de definitie van jaarsalaris in artikel 2, sub 5°, moet worden gelezen in het licht van de artikelen 5 en 7 van het inkomensreglement van 2012. De definitie van jaarsalaris, dat een onderdeel vormt van de berekening van het pensioenbedrag, verwijst rechtstreeks naar het begrip "nominaal salaris"¹², dat in schalen wordt uitgedrukt en jaarlijks wordt geïndexeerd. Bijgevolg was de tot 14 juli 2022 geldende berekeningsmethode, zoals beschreven in artikel 4, lid 1, van het pensioenreglement, niet alleen gebaseerd op een welbepaalde reglementaire grondslag maar ook op een duidelijke definitie van jaarsalaris en – indirect – van nominaal salaris.

22. Het argument van verweerster dat de in de verschillende bijlagen bij het Statuut van de personeelsleden gedefinieerde begrippen niet dezelfde betekenis kunnen hebben¹³, wordt weerlegd door artikel 1 van dit Statuut, dat bepaalt dat "het statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal dit statuut en zijn bijlagen omvat, die er integraal deel van uitmaken".
23. Hoewel het juist is dat Uw Hof heeft geoordeeld dat "een pensioen is te onderscheiden van een salaris, een vergoeding of een premie [...]. 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"¹⁴, feit blijft dat de berekening van het pensioenbedrag altijd gebaseerd is op het salaris dat de betrokkene vóór zijn pensionering ontving. Er is een logische overgang en verband tussen beide begrippen.
24. Aangezien het begrip "jaarsalaris" in het inkomensreglement wordt gedefinieerd, moet worden geconcludeerd dat de berekening van het pensioen, waarvan dit jaarsalaris een onderdeel is, noodzakelijkerwijs op dit begrip moet worden gebaseerd.
25. Indien het echter verweersters bedoeling was – zoals deze blijkt uit bovengenoemde brieven en uit de vaststelling van de bestreden richtlijn – om de berekeningsmethode van het pensioenbedrag te verduidelijken op basis van het dwingende motief van algemeen belang van budgettaire aard, had ze daartoe, overeenkomstig artikel 20, lid 2¹⁵, van het nieuwe Benelux-Verdrag, het Statuut van de personeelsleden en met name de bovengenoemde bepalingen van het pensioenreglement moeten wijzigen om duidelijk te maken dat de definitie van gemiddeld jaarsalaris voortaan overeenkwam met die van reëel

¹¹ Brief van 3 november 2021 van de voorzitter van de Benelux Raad, waarin ze uiteenzet dat "voor de berekeningswijze die het Secretariaat-Generaal voorheen toepaste immers elke reglementaire basis in de arbeidsvoorwaarden van het College en in de geconsolideerde Pensioenregeling ontbreekt" (4^e alinea) en dat "het referentiesalaris dat als basis moet dienen voor de pensioenberekening [...] berekend moet worden door het gemiddelde te nemen van het salaris van de laatste 3 jaren dat men in dienst was" (3^e alinea).

¹² Nominaal salaris wordt gedefinieerd als de bezoldiging van de werknemer, uitgedrukt in gangbare munteenheden, zoals die voortvloeit uit de toepassing van de arbeidsovereenkomst.

¹³ ANTW NL, punt 25.

¹⁴ Zie arrest van 28 juni 2023, de heer X v. Benelux Unie, zaak B 2022/1, punt 41.

¹⁵ Artikel 20, lid 2, van het nieuwe Benelux-Verdrag bepaalt dat "het personeelsstatuut, [...] 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".

salaris¹⁶ (dat reeds geïndexeerd is), en niet met die van nominaal salaris zoals bepaald in artikel 2, sub 5°, van het inkomensreglement.

26. In dit verband moet er tevens aan worden herinnerd, zoals Uw Hof heeft gedaan, dat de bevoegdheid van het Comité van Ministers zoals vastgelegd in artikel 20, lid 2, van het nieuwe Benelux-Verdrag "tevens het wijzigen van bestaande regelingen omvat, ook als de nieuwe regeling minder voordelig [...] is. Voorts is uitgangspunt dat een nieuwe regeling niet alleen van toepassing is op situaties die ontstaan vanaf haar inwerkingtreding, maar ook van toepassing kan zijn op toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan en die zich voordoen of blijven voortduren onder de nieuwe regeling"¹⁷.
27. Een richtlijn die is vastgesteld op basis van artikel 6 van het nieuwe Benelux-Verdrag kan echter geen wijzigingen aanbrengen in het Statuut van de personeelsleden en de bijlagen daarbij. Derhalve moet worden geconcludeerd dat het eerste middel gegrond is en dat de Raadgevende Commissie in haar advies van 25 april 2023¹⁸ in het kader van het interne beroep terecht heeft geconcludeerd tot intrekking van richtlijn M(2022)8.
28. Hoewel de middelen ontleend aan machtsoverschrijding en schending van wezenlijke vormvoorschriften¹⁹ slechts subsidiair worden aangevoerd, komen ze in wezen overeen met het onderhavige middel. Immers, door het pensioenreglement te wijzigen door middel van een richtlijn op basis van artikel 6, lid 2, sub h., van het nieuwe Benelux-Verdrag, heeft het Comité van Ministers de bevoegdheden overschreden die hem door deze bepaling zijn toegekend. Dit statuut had door het Comité van Ministers kunnen worden gewijzigd, maar dan had de procedure van artikel 20, lid 2, van het nieuwe Verdrag moeten worden gevolgd. In het kader van deze procedure tot wijziging van het Statuut van de personeelsleden, die wordt ingeleid op voorstel van de Secretaris-Generaal, wordt het Personeelscomité overeenkomstig artikel 34, lid 2, 3° van het Statuut voor de personeelsleden om advies gevraagd.
29. Derhalve moet worden geconcludeerd dat het Comité van Ministers, door op basis van artikel 6, lid 2, sub h., van het nieuwe Benelux-Verdrag een richtlijn tot wijziging van het pensioenreglement vast te stellen in plaats van de procedure van artikel 20, lid 2, van dit verdrag te volgen, zijn bevoegdheden heeft overschreden en de wezenlijke vormvoorschriften niet in acht heeft genomen.
30. Het middel ontleend aan schending van het pensioenreglement alsook de subsidiair aangevoerde middelen zijn volgens ondergetekende in casu dan ook gegrond.

¹⁶ Reële salarissen worden gedefinieerd als de koopkracht van nominale salarissen.

¹⁷ Zie arrest van 21 december 2017, X v. Benelux Unie, B 2016/1, punt 25. Daarnaast heeft de heer G. Wivenes in zijn toespraak "Belangrijke rechtspraak van het Benelux-Gerechtshof in ambtenarenzaken en statutaire aangelegenheden", gehouden tijdens de conferentie ter gelegenheid van het 50-jarig jubileum van het Benelux-Gerechtshof op 15 mei 2024, verklaard dat het Comité van Ministers "gerechtigd is het statuut te wijzigen", ook wanneer de betreffende wijziging, met name met betrekking tot de pensioenregeling, "minder gunstig" is dan de vorige regeling.

¹⁸ Advies [Document nr. IB-2022-1-15, bijlage B 7] van 25 april 2023 van de Raadgevende Commissie, waarin deze in punt 12 oordeelt dat het interne beroep gegrond moet worden verklaard en dat de bestreden beslissing moet worden ingetrokken. Bovendien doet ze de aanbeveling om, voor zover een wijziging in de berekening van de pensioenen wordt overwogen, de passende interne procedures in acht te nemen, met inbegrip van voorafgaande raadpleging.

¹⁹ Er dient aan te worden herinnerd dat met "wezenlijke vormvoorschriften" wordt bedoeld "de vormvoorschriften die een handeling haar specifieke karakter verlenen en waarvan de niet-naleving de nietigheid van de handeling zelf rechtvaardigt". [vrije vertaling] G. Cornu, Association Capitant, Vocabulaire juridique, PUF, Parijs, 2005.

31. Voor de volledigheid en voor het geval dat Uw Hof de bovenstaande argumentatie niet volgt en van oordeel is dat richtlijn M(2022)8 het begrip "gemiddeld jaarsalaris" op geldige wijze heeft uitgelegd en verduidelijkt zonder het Statuut van de personeelsleden te wijzigen, moeten de overige middelen vanuit dat oogpunt en subsidiair worden onderzocht.

2) Tweede middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

Argumenten van de partijen

32. Verzoeker betoogt in wezen dat de vaststelling van richtlijn M(2022)8 het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden, aangezien het bedrag van de pensioenen door de wijziging en/of precisering van de berekeningsmethode wordt verlaagd en niet overeenstemt met het bedrag waarop hij recht zou hebben gehad volgens de oude berekeningsmethode, die reeds tien jaar van kracht is. Verzoeker is bijgevolg van mening dat zijn rechtspositie is aangetast.
33. De Benelux Unie verwerpt de argumenten van verzoeker. Ze is namelijk van mening dat, aangezien de vaststelling van de bestreden richtlijn beoogt bij te dragen aan de voorspelbaarheid van de pensioenen van de personeelsleden van het Secretariaat-Generaal die vanaf 15 juli 2022 met pensioen gaan en gebaseerd is op legitieme doelstellingen van algemeen belang, met name de financiële leefbaarheid van het pensioenfonds, de toepassing ervan het rechtszekerheidsbeginsel niet schendt.

Beoordeling

34. Uw Hof oordeelde dat "op grond van artikel 20, paragraaf 2, van het Benelux Verdrag het Comité van Ministers bevoegd is regelingen over salarissen, pensioenen en arbeidsvoorwaarden in te voeren. Die bevoegdheid omvat tevens het wijzigen van bestaande regelingen, ook als de nieuwe regeling minder voordelig voor de ambtenaren is. Voorts is uitgangspunt dat een nieuwe regeling niet alleen van toepassing is op situaties die ontstaan vanaf haar inwerkingtreding, maar ook van toepassing kan zijn op toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan en die zich voordoen of blijven voortduren onder de nieuwe regeling. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden is het Comité van Ministers echter gehouden de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel. Dit brengt onder meer mee dat geen inbreuk mag worden gemaakt op door de ambtenaren rechtmatig verworven rechten, tenzij dat wordt gerechtvaardigd door een dwingend motief van algemeen belang en de maatregel evenredig is aan het nagestreefde doel."²⁰

Uw Hof concludeerde hieruit dat "daarmee weliswaar een bepaald vooruitzicht op een (eventuele) verhoging van het pensioen wordt weggenomen, maar geen inbreuk wordt gemaakt op een reeds verworven recht van deze gepensioneerden. De opheffing van de perequatierregeling met ingang van 1 oktober 2015 voor de toekomst is dan ook niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel."²¹

35. Uit de rechtspraak van het Gerecht van de Europese Unie volgt bovendien dat "de beginselen van niet-terugwerkende kracht, rechtszekerheid en bescherming van het

²⁰ Zie arrest van 21 december 2017, de heer X / Economische Unie, B 2016/1, punt 25.

²¹ Idem, punt 26.

gewettigd vertrouwen niet in die mate kunnen worden uitgebreid dat ze zich er in beginsel tegen verzetten dat een nieuwe regel van toepassing is op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regel zijn ontstaan. Daarentegen moeten materieelrechtelijke regels aldus worden uitgelegd dat ze alleen dan betrekking hebben op situaties die vóór hun inwerkingtreding zijn ontstaan wanneer uit de bewoordingen, het doel of de opzet ervan duidelijk blijkt dat een dergelijk gevolg hieraan moet worden toegekend. Evenzo verzetten deze beginselen zich ertegen dat voor de aanvang van de temporele werkingssfeer van een handeling van de Unie een datum wordt vastgesteld die aan de bekendmaking ervan voorafgaat, behalve – bij wijze van uitzondering – wanneer het te bereiken doel dit vereist en wanneer het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht wordt genomen. Bovendien kan het doel dat de terugwerkende kracht van een handeling van algemene strekking kan rechtvaardigen niet worden bereikt door de terugwerkende kracht als zodanig van die handeling, die slechts een gevolg ervan kan zijn, noch overeenstemmen met de loutere wens van de auteur van de latere handeling om met terugwerkende kracht een verzuim in de oorspronkelijke handeling te herstellen. Zo niet, dan zouden de beroepsmiddelen om schending door de bestreden handeling van de beginselen van niet-terugwerkende kracht, rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen aan de Unierechter voor te leggen, hun nuttige werking verliezen."²² [vrije vertaling]

36. Aangezien de nieuwe uitlegging van het begrip “gemiddeld jaarsalaris” die voortvloeit uit de op 13 juli 2022 vastgestelde richtlijn M(2022)8 pas vanaf 15 juli 2022 werd toegepast voor de berekening van de pensioenen, en rekening houdend met het feit dat een regeling rechtsgeldig voor de toekomst kan worden gewijzigd in een voor de justitiabele ongunstige zin, moet worden geconcludeerd dat het rechtszekerheidsbeginsel niet wordt geschonden.
37. Bijgevolg kan het middel niet worden aanvaard.

3) Derde middel: schending van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie

Argumenten van de partijen

38. Verzoeker betoogt dat de vaststelling van richtlijn M(2022)8 het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie heeft geschonden, aangezien ze het, zonder enige objectieve en redelijke rechtvaardiging, mogelijk maakt om personeelsleden die zich in een fundamenteel verschillende situatie bevinden – namelijk degenen die vóór 15 juli 2022, de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn, bij het Secretariaat-Generaal in dienst zijn getreden, en degenen die vanaf die datum daar in dienst zijn getreden – volledig gelijk te behandelen. Verzoeker wijst er in dit verband op dat verweerster voor de uitvoering van de bestreden richtlijn een overgangsmaatregel had moeten vaststellen waarmee beter rekening kon worden gehouden met de pensioenrechten van de personeelsleden van het Secretariaat-Generaal vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn, temeer daar de richtlijn uitsluitend is vastgesteld om budgettaire redenen, die geen motief van algemeen belang vormen en waaruit een dergelijk verschil in behandeling niet kan voortvloeien.
39. De Benelux Unie betwist de argumenten van verzoeker. Ze wijst er met name op dat verzoeker niet heeft aangetoond dat zijn situatie door de vaststelling van de bestreden richtlijn is verslechterd. Ze is namelijk van mening dat het door richtlijn M(2022)8 gemaakte verschil in behandeling tussen personeelsleden van het Secretariaat-Generaal die

²² Arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 10 november 2010, T-260/09 P, punten 48 e.v.

vóór de inwerkingtreding ervan op 15 juli 2022 met pensioen zijn gegaan en personeelsleden die vanaf die datum met pensioen zijn gegaan, op een objectieve en redelijke rechtvaardiging berust. Subsidiar wijst verweerder er voorts op dat de bestreden richtlijn niet discriminerend is omdat ze door de toepassing ervan op relevante en evenredige wijze bijdraagt aan de verwezenlijking van legitieme doelstellingen.

Beoordeling

40. Het algemene beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie veronderstelt dat de categorieën personen waartussen discriminatie wordt gesteld, zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Indien dat het geval is, staat dit beginsel niet in de weg aan een verschil in behandeling tussen deze categorieën personen, mits dit op een objectief criterium berust en redelijkerwijs gerechtvaardigd is.²³
41. Uw Hof heeft geoordeeld 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."²⁴
42. Hoewel niet objectief kan worden betwist dat verzoeker en elk ander personeelslid van het Benelux Secretariaat-Generaal waarvan het pensioenrecht vóór 15 juli 2022 is ingegaan zich in een vergelijkbare situatie bevinden, moet nog worden onderzocht of het verschil in behandeling bij de berekening van het pensioenbedrag op een objectief criterium berust en redelijkerwijs gerechtvaardigd is.
43. Aangezien de nieuwe methode voor de berekening van de pensioenen enkel van toepassing is op pensioenen die voor het eerst worden toegekend vanaf 15 juli 2022, berust het verschil in behandeling op een objectief criterium.
44. Uw Hof heeft overigens reeds geoordeeld dat "het objectief streven naar een financieel leefbaar evenwichtig eigen pensioenstelsel van de Benelux Unie in alle redelijkheid een verantwoording vormt"²⁵.
45. Het Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie oordeelde als volgt over het ingeroepen beginsel:

"Allereerst moet erop worden gewezen dat het beginsel van gelijke behandeling verbiedt dat vergelijkbare situaties verschillend of verschillende situaties gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.

Uit de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak volgt dat hetzelfde geldt voor het beginsel van non-discriminatie, dat slechts de specifieke uitdrukking is van het algemene beginsel van gelijke behandeling en samen met dit beginsel een van de fundamentele rechten van het Unierecht vormt waarvan de Unierechter de eerbiediging verzekert.

²³ Zie de conclusie van de eerste advocaat-generaal in zaak B 2022/1, de heer X / Benelux Unie, punt 67.

²⁴ Zie arrest van 28 juni 2023, de heer X / Benelux Unie, B 2022/1/6, punt 55.

²⁵ Zie arrest van 28 juni 2023, de heer X / Benelux Unie, B 2022/1/6, punt 57.

Het is tevens vaste rechtspraak dat het beginsel van gelijke behandeling niet wordt geschonden wanneer verschillen in behandeling tussen verschillende categorieën van ambtenaren gerechtvaardigd zijn op basis van een objectief en redelijk criterium en deze verschillen in verhouding staan tot het doel dat met het betreffende onderscheid wordt nagestreefd.

Op een gebied waarop de wetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, beperkt de rechter zich er bij de toetsing van de naleving van het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie bovendien toe na te gaan of de betrokken instelling geen onderscheid heeft gemaakt dat willekeurig of kennelijk ongepast is. Dit geldt met name voor de inrichting van de socialezekerheidsstelsels, met inbegrip van pensioenregelingen, voor de inrichting waarvan het arrest Campoli²⁶ uitdrukkelijk een discretionaire bevoegdheid heeft toegekend aan de wetgever (punt 97)."²⁷ [vrije vertaling]

46. Indien richtlijn M(2022)8 moet worden beschouwd als een geldig instrument voor het doorvoeren van de beoogde verduidelijking/wijziging van het pensioenreglement, moet worden geconcludeerd dat de door verweerster aangevoerde doelstellingen²⁸, namelijk het waarborgen van zowel een grotere rechtszekerheid als de financiële leefbaarheid van het eigen pensioenstelsel van de Benelux Unie, als redelijkerwijs gerechtvaardigd moeten worden aangemerkt. Dit geldt des te meer daar de betreffende wijzigingen voor geen van de betrokken personen leiden tot een aanzienlijke verlaging van het ontvangen pensioenbedrag. Integendeel, de gevolgen voor het pensioenstelsel zijn enkel merkbaar vanwege het grote aantal personen dat onder de maatregel valt.
47. Bijgevolg kan dit middel niet worden aanvaard.
 - **Kosten**
48. Verzoeker vordert verwijzing van de Benelux Unie in de eventuele kosten.
49. Verweerster vordert op haar beurt verwijzing van verzoeker in de kosten van het geding, daaronder begrepen de kosten van bijstand door de raadslieden van de Benelux Unie.
50. Artikel 32 van het Aanvullend protocol bepaalt dat het Hof in zijn einduitspraak de kosten begroot en uitspraak doet over de bijdrage in de betaling ervan. In de Toelichting bij deze bepaling staat onder meer: "Op grond van artikel 32 is de Kamer bevoegd de kosten te begroten, waarbij haar echter de vrijheid wordt gelaten wat betreft de uitspraak over de bijdragen in de betaling van die kosten. Zij kan derhalve al naargelang van de omstandigheden een der partijen veroordelen in alle kosten, danwel deze geheel of gedeeltelijk tussen partijen verdelen."
51. In soortgelijke gevallen, waarin de verzoeker zonder bijstand van een advocaat in het gelijk werd gesteld, oordeelde het Hof dat er geen grond bestond om de Benelux Unie te verwijzen in de kosten van de verzoeker.²⁹ Deze redenering kan ook in casu worden gevolgd. Een

²⁶ Zie arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 29 november 2006, T-135/05.

²⁷ Zie Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie, 19 juni 2007, F-54/06, punten 62 e.v. en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

²⁸ ANTW NL, punt 42.

²⁹ Zie arrest van 21 december 2017, X v. Benelux Unie, zaak B 2016/1, punt 32, en arrest van 23 april 2015, X v. Benelux Unie, zaak B 2013/1, punt 28.

andere mogelijkheid zou zijn om de Benelux Unie als in het ongelijk gestelde partij in de kosten te verwijzen.

▪ **Conclusie**

52. Aangezien het primaire middel ontleend aan schending van het pensioenreglement en de subsidiair aangevoerde middelen gegrond zijn, is het beroep gegrond.
53. Overeenkomstig het beroep moeten richtlijn M(2022)8 en de afwijzingsbeslissing van 3 oktober 2023 nietig worden verklaard.

Luxemburg, 16 juli 2024

de plaatsvervangend advocaat-generaal
Nathalie Hilgert