overheidsorgaan, een nationale of internationale organisatie of een onderneming verworven pensioenrechten naar het gemeenschappelijk pensioenstelsel te doen overschrijven, heeft tot doel hem een recht te geven waarvan hij naar eigen believen gebruik kan maken. Iedere Lid-Staat dient derhalve de nodige maatregelen voor de toepassing van deze bepaling te treffen, door een overschrijvingsregeling in te voeren die het de gemeenschapsambtenaar mogelijk maakt de hem door het Statuut geboden keuze te doen.

3. Het sluiten van een overeenkomst als de geëigende contractuele grondslag voor de overschrijving van pensioenrechten naar het gemeenschappelijk stelsel zou enkel in aanmerking kunnen komen wanneer het pensioenorgaan waarbij de ambtenaar vóór zijn indiensttreding bij de Gemeenschappen was aangesloten, ten opzichte van de Gemeenschappen een derde was, gelijk in het geval van de internationale organisaties waarvoor het gemeenschapsrecht niet geldt. Het is echter noodzakelijk noch gerechtvaardigd wanneer de vroegere werkgever van de ambtenaar een Lid-Staat is, die is onderworpen aan de door de gemeenschapsinstellingen in het kader van hun bevoegdheden gegeven voorschriften. Hetzelfde geldt voor een openbare of particuliere organisatie waarvan het pensioenstelsel wordt beheerst door de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die door de overheid van die Staat zijn vastgesteld.

In zaak 137/80,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur R. Baeyens als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, juridisch adviseur van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

KONINKRIJK BELGIË, te dezen vertegenwoordigd door R. Hoebaer, directeur bij het ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische Ambassade, 4, rue des Girondins,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag om vast te stellen dat het Koninkrijk België, door principieel te weigeren

uitvoeringsbepalingen vast te stellen voor de overschrijving, naar het gemeenschappelijk pensioenstelsel, van de actuariële tegenwaarde of de afkoopsom van onder Belgische pensioenregelingen verworven pensioenrechten, de krachtens artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans en A. Chloros, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de middelen, conclusies en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten

1. Artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut biedt de ambtenaren van de Gemeenschappen de mogelijkheid om pensioenrechten die zij in de Lid-Staten, bij internationale organisaties of bij particuliere ondernemingen hebben verworven, over te schrijven naar het gemeenschappelijk pensioenstelsel. Deze bepaling luidt als volgt:

„De ambtenaar die in dienst van de Gemeenschappen treedt na de dienst bij een overheidsorgaan, een nationale of internationale organisatie of een onderneming te hebben beëindigd, kan bij zijn aanstelling in vaste dienst het volgende bedrag aan de Gemeenschappen doen betalen:

— hetzij de actuariële tegenwaarde van de rechten op ouderdomspensioen, die hij bij het overheidsorgaan, de organisatie of de onderneming heeft verworven,

— hetzij de afkoopsom die hem bij zijn vertrek verschuldigd is door het pensioenfonds van het overheidsorgaan, de organisatie of de onderneming".

Deze mogelijkheid is de tegenhanger van het recht van de ambtenaren om bij de Gemeenschappen verworven pensioenrechten te doen overschrijven naar pensioenstelsels van nationale overheidsorganen of internationale instellingen, waarmee de Gemeenschappen een desbetreffende overeenkomst hebben gesloten (artikel 11, lid 1, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut).

Op 2 juli 1969 stelde de Commissie de algemene uitvoeringsbepalingen bij artikel 11, leden 1 en 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut vast. In november 1978 constateerden de diensten van de Commissie dat, ter uitvoering van bedoelde bepalingen, met alle Lid-Staten behalve Nederland en België een beginselakkoord was bereikt over de overdracht van oude pensioenrechten.

Technische voorschriften terzake zijn vastgesteld en in werking getreden in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Italië en Luxemburg.

Sinds 15 juli 1970 heeft de Commissie de Belgische regering er meermaals op geattendeerd dat zij verplicht was maatregelen vast te stellen ter uitvoering van de betrokken bepaling.

Toen de Belgische regering naliet concrete maatregelen in de door de Commissie gewenste zin te nemen, en ook niet had geantwoord op de brief van de Commissie van 12 mei 1977, waarin deze een procedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag in het vooruitzicht stelde, zo het Koninkrijk België zou volharden in zijn weigering om een oplossing van het probleem mogelijk te maken, heeft de Commissie bij brief van 19 december 1977 de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid en de Belgische regering uitgenodigd binnen een termijn van een maand haar opmerkingen te maken ter zake van het feit dat België de krachtens artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

Op 22 maart 1978 deelde de permanente vertegenwoordiger van België mee, dat een meer gedetailleerd antwoord zou worden gegeven op basis van de conclusies waartoe de Belgische regering op grond van een door haar ondernomen studie van het probleem zou komen. Hij liet echter na het antwoord te geven dat in het kader van de door de Commissie ingeleide niet-nakomingsprocedure was vereist.

Bij brief van 24 juli 1979 bracht de Commissie overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag een met redenen omkleed advies van 18 juli 1979 ter kennis van de Belgische regering, met het verzoek dit advies binnen een termijn van twee maanden op te volgen en een einde te maken aan haar negatieve houding, die als een niet-nakoming in de zin van artikel 169 was te beschouwen.

Bij brief van 27 september 1979 verzocht de Belgische regering, de termijn voor beantwoording van het met redenen omkleed advies van de Commissie met een maand te verlengen. Deze verlenging werd toegestaan bij telexbericht van 17 oktober 1979. Op 27 november 1979 deelde de Belgische regering de Commissie mee, dat zij zich niet gehouden achtte het met redenen omkleed advies van de Commissie te volgen, en dat zij de daarin gegeven uitlegging van het litigieuze artikel en de daaruit voortvloeiende gevolgen niet aanvaardde. Daarop deelde het lid van de Commissie Tugendhat op 23 januari 1980 mee, dat de

Commissie voornemens was de procedure wegens niet-nakoming voort te zetten en beroep in te stellen bij het Hof van Justitie, aangezien de in het advies van 18 juni 1979 bepaalde en op verzoek van de Belgische regering verlengde termijn op het tijdstip van ontvangst van de brief van 27 november 1979 reeds was verstreken.

II — Het procesverloop

Bij verzoekschrift, ingediend op 9 juni 1980, heeft de Commissie krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld bij het Hof ter zake van de aan het Koninkrijk België verweten niet-nakoming.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Conclusies van partijen

1. De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen welke op hem rusten krachtens artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, krachtens artikel 24, lid 1, tweede alinea, van het Fusieverdrag van 18 april 1965 vastgesteld bij verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968, doordat deze staat overschrijving, naar de pensioenregeling van de gemeenschapsambtenaren, van de afkoopsom of de actuariële tegenwaarde van onder Belgische pensioenregelingen verworven pensioenrechten principieel weigert;

— het Koninkrijk België te verwijzen in de kosten van de procedure.

2. Het Koninkrijk België concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep van de Commissie ongegrond te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure.

IV — Middelen en argumenten van partijen

1. De *Commissie* betoogt dat de weigering van België het aan de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen gegeven recht op overschrijving van de actuariële tegenwaarde of de afkoopsom van vroeger in hun eigen Lid-Staat verworven rechten op ouderdomspensioen naar het communautaire pensioenstelsel, te realiseren, in wezen neerkomt op een ontkenning van de bindende werking van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut, dat in zijn huidige versie is vastgesteld bij verordening nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968. Volgens de Belgische regering zou deze facultatieve overschrijving niet mogelijk zijn in het geval van de pensioenstelsels voor de overheids- en particuliere sector zoals die door de Belgische wetgeving zijn geregeld.

De litigieuze bepaling is echter bindend voor de Lid-Staten, voor zover zij bedoeld is de ambtenaren een pensioenregeling te waarborgen waarin rekening wordt gehouden met alle jaren van werkzaamheid, ongeacht of deze in nationale of internationale dienst dan wel bij de Europese Gemeenschappen zijn vervuld.

Aangezien het Ambtenarenstatuut is vastgesteld bij een verordening van de Raad, is het ingevolge artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag verbindend in al zijn onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat.

Bijgevolg is artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut een dwingend voorschrift en een rechtsnorm die in de Lid-Staten rechtstreeks toepasselijk is, ook al gaat dit niet gepaard met directe werking voor zover de Lid-Staten praktische en concrete uitvoeringsbepalingen dienen vast te stellen. De onderhavige bepaling moet dus in de gehele Gemeenschap eenvormig worden uitgelegd en toegepast, ongeacht de verschillen tussen de situaties in de Lid-Staten of ook tussen in een zelfde nationaal kader bestaande stelsels.

Het verschil in formulering tussen lid 1 en lid 2 van artikel 11 van bijlage VIII vindt zijn verklaring hierin, dat de twee bepalingen niet tegelijk zijn ontstaan en een geheel andere betekenis hebben.

Wanneer er staat dat „de ambtenaar ... *kan* ... doen betalen" (Frans: „... à la *faculté* ... de faire verser"), betekent dit niet dat het de Lid-Staten vrij staat niets te doen, doch dat de Europese ambtenaar een recht heeft waarvan hij desgewenst gebruik kan maken.

De keuzemogelijkheid van de ambtenaar om de in artikel 11, lid 2, bedoelde overschrijving al dan niet te doen verrichten, brengt echter mee dat de onderscheiden nationale pensioenstelsels in beginsel verplicht zijn die overschrijving te verrichten overeenkomstig technische en praktische uitvoeringsbepalingen die elke Lid-Staat afzonderlijk in het kader van zijn nationale wettelijke regeling dient vast te stellen. De uitoefening van dit aan de gemeenschapsambtenaren toegekende recht is volstrekt niet „exorbitant" ten opzichte van de interne rechtsorde van het Koninkrijk België; het kan worden erkend en geregeld door middel van een kleine wijziging in de uitvoeringsbepalingen van het (de) in deze Lid-Staat bestaande stelsel(s) van sociale zekerheid. De litigieuze bepaling zou immers zonder enig gevolg blijven indien de Lid-Staten het recht van de gemeenschapsambtenaren om te verkrijgen dat buiten de Gemeenschappen vervulde arbeidsjaren in aanmerking worden genomen en elders verworven pensioenrechten worden overgeschreven naar het gemeenschapsstelsel, zouden doen afhangen van de stand van hun nationale wetgeving.

Ter vergelijking noemt de Commissie 's Raads verordeningen nrs. 1408/71 van 14 juni 1971 en 574/72 van 21 maart 1972 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (gecodificeerde versie in PB C 138 van 1980). Doel van deze verordeningen is de opheffing of verzachting van de nadelige gevolgen — onder meer bij de vaststelling van pensioenen — voortvloeiende uit het niet in aanmerking nemen van tijdvakken van arbeid die onder vigeur van verschillende nationale wetgevingen zijn vervuld.

De vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van artikel 11, lid 2, in de andere Lid-Staten heeft voorts in de praktijk nergens geleid tot wijzigingen — in de richting van een kapitaaldekkingsstelsel — van hun op het omslagstelsel gebaseerde pensioenregelingen. Om de waarde van reeds verworven rechten op ouderdomspensioen vast te stellen, behoeft men immers slechts de aard en de

duur van de beroepswerkzaamheden te bepalen en de pensioenjaren te berekenen in het kader van de verschillende Belgische pensioenregelingen. Indien het Koninkrijk België nalaat dergelijke maatregelen te nemen, heeft een Europees ambtenaar die niet het vereiste aantal jaren heeft vervuld om in aanmerking te komen voor het normale ouderdomspensioen, geen enkele zekerheid dat hij een aanvullend Belgisch pensioen krijgt, overeenkomend met het aantal jaren beroepswerkzaamheid vóór zijn indiensttreding bij de Gemeenschappen.

Tenslotte betoogt de Commissie dat de situatie die het gevolg is van de weigering van België om de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vast te stellen voor de overschrijving van krachtens nationale regelingen verworven pensioenrechten, terwijl de andere Lid-Staten deze verplichting wel zijn nagekomen of op het punt staan dit te doen — en anders dan de Belgische regering beweert, gaat het hier ook niet om een uitzonderlijk privilege van de Europese ambtenaren —, leidt tot een in het oog springende ongelijke behandeling tussen Europese ambtenaren op grond van hun nationaliteit.

2. De *Belgische regering* voert een aantal argumenten aan, die betrekking hebben op het Belgische pensioenstelsel, de juridische draagwijdte van de litigieuze bepaling en de consequenties van de door de Commissie voorgestane uitlegging van die bepaling.

In de eerste plaats betoogt zij dat in het Belgische stelsel pensioenen worden toegekend door de overheid op grond van haar soevereine bevoegdheid, en dat bijgevolg de overheid te beslissen heeft zowel over het beginsel van de toekenning als over de modaliteiten ervan.

Anderzijds is het recht op pensioen afhankelijk van tal van voorwaarden, variërende naar gelang van het betrokken pensioenstelsel, inzake leeftijd, het beëindigen van alle beroepswerkzaamheden — behoudens wettelijk voorziene uitzondering —, een minimum aantal arbeidsjaren en afstand van zekere sociale voordelen. Na de vaststelling dat aan de vereisten voor het verkrijgen van het recht op pensioen is voldaan, volgt een administratieve of rechterlijke beslissing tot toekenning van het pensioen. De financiering van de overheidspensioenen geschiedde tot op heden uitsluitend uit begrotingsgelden, terwijl het stelsel voor loontrekkenden en dat voor zelfstandigen gefinancierd wordt door bijdragen van de betrokkenen, in het stelsel voor loontrekkenden aangevuld met bijdragen van de werkgevers en van de staat. Er bestaat geen verband tussen het bedrag van het pensioen en dat van de bijdrage. Het stelsel berust in beginsel niet op kapitaaldekking, doch op omslag van lasten, waarbij men in wezen geen bijdragen betaalt voor het eigen pensioen, doch voor dat van anderen.

De Belgische regering concludeert hieruit, dat degene die zijn werkzaamheden in België beëindigt om in dienst van de Gemeenschappen te treden, geen enkel pensioenrecht heeft verworven waarvan hij de overschrijving in de vorm van de actuariële tegenwaarde of afkoopsom kan verlangen. Het recht op pensioen is slechts een toekomstig, onzeker en herroepbaar recht, dat eerst effectief wordt wanneer aan de wettelijke vereisten voor de toekenning van pensioen is voldaan; eerst dan kan ook het bedrag ervan worden vastgesteld.

De positie van een Belgisch onderdaan die in dienst treedt van de Europese Gemeenschappen, is als volgt: indien hij on-

der het pensioenstelsel voor werknemers of zelfstandigen valt, zal hem bij het bereiken van de pensioenleeftijd een pensioen worden toegekend, waarvan het bedrag afhangt van het aantal daadwerkelijk als loontrekkende of zelfstandige vervulde jaren. Zo de betrokkene in overheidsdienst was, geldt voor hem de wetgeving betreffende ambtenaren die in dienst treden van een internationle organisatie, waarin uidrukkelijk wordt bepaald dat de band tussen de administratie en de ambtenaar in stand blijft, zodat op laatstgenoemde de bepalingen van de nationale wetgeving betreffende de toekenning en de berekening van ouderdomspensioenen van kracht blijven (artikelen 3 en 4, leden 1 en 2, van Koninklijk Besluit nr. 33 van 20 juli 1967, gewijzigd bij de wet van 3 juni 1971). Gaat het om een overheidsambtenaar die ontslag neemt, dan dient de overheid als werkgever aan het pensioenstelsel voor de particuliere sector de wettelijk voorziene bijdragen te betalen. De betrokkene wordt mitsdien geacht tijdens zijn tewerkstelling in overheidsdienst onderworpen te zijn geweest aan het pensioenstelsel voor loontrekkenden en zo hij, na zijn ontslag uit de overheidsdienst in dienst treedt van de Europese Gemeenschappen, wordt hij geacht bijdragen als loontrekkende te hebben betaald.

Op een Belgisch onderdaan die in dienst treedt van de Gemeenschappen, blijft mitsdien het Belgische pensioenstelsel van toepassing. De betrokkene behoudt zijn hoedanigheid van potentieel pensioentrekker, voor zover op het ogenblik van de pensionering zal zijn voldaan aan de in dat stelsel voorziene wettelijke vereisten. Anders dan de Commissie vreest, namelijk dat er geen enkele zekerheid bestaat voor Europese ambtenaren die niet voldoende tijdvakken heben vervuld om voor toekenning van een normaal ouderdomspensioen in aanmerking te komen, waarborgt het Belgische pensioenstelsel aan werknemers die in dienst treden van de Europese Gemeenschappen, ongeacht of zij uit de Belgische overheidsdienst dan wel uit de Belgische particuliere sector afkomstig zijn, een zelfde behandeling als aan werknemers die in België van sector veranderen of die in dienst van een andere internationale organisatie treden. De in België gedekte jaren geven de betrokkene, mits aan de vereisten voor het verkrijgen van het recht is voldaan, recht op de uitkeringen krachtens het pensioenstelsel waarbij hij voor zijn indiensttreding bij de Gemeenschappen was aangesloten.

Wat vervolgens de juridische draagwijdte van artikel 11, lid 2, betreft, verwijt de Belgische regering de Commissie het formeel verordenend karakter van genoemde bepaling te verwarren met de draagwijdte ervan. Wat in casu betwist is, is niet de verbindendheid van de bepaling, noch de rechtstreekse werking van de verordening, doch de dragwijdte ervan. De litigieuze bepaling maakt een integrerend deel uit van het Ambtenarenstatuut, dat in de vorm van een verordening ist vastgesteld. Gelijk ieder ander soortgelijk voorschrift heeft zij verbindende werking, doch waar het op aankomt, is jegens wie. Als interne regel voor een organisatie kan het Statuut enkel betrekking hebben op de rechtsverhoudingen die binnen die organisatie ontstaan, en waar het een ambtenarenstatuut betreft, kan het enkel de bedoeling hebben de rechtsverhoudingen te regelen tussen de werkgever en zijn personeelsleden, die immers de enige betrokken partijen zijn. Juist vanwege het onderwerp ervan, kan het Statuut geen bin-

dende voorschriften bevatten met werking jegens derden, zoals de voormalige werkgever van gemeenschapsambtenaren, ongeacht of dit een particuliere onderneming, een staat of een internationale organisatie is.

Het Statuut, dat berust op artikel 24 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie, welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, heeft een specifieke, beperkte draagwijdte en kan niet de harmonisatie van de sociale-zekerheidsstelsels der Lid-Staten ten doel hebben. Wanneer artikel 11, lid 2, een specifieke rechtsverhouding (overschrijving van gelden) tussen de werkgever en zijn personeelslid in het leven roept, dan kan dat geen terugwerkende kracht hebben ten opzichte van een vroegere rechtsbetrekking, in casu de door een Lid-Staat voor zijn eigen ambtenaren ingestelde pensioenregeling.

Aanvaardt men de door de Commissie verdedigde opvatting, dan kent men het begrip statuut een draagwijdte toe die veel verder gaat dan het naar het gewone recht bezit.

Het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen regelt de betrekkingen tussen het personeelslid en zijn instelling, doch staat volkomen los van in de interne rechtsorde der Lid-Staten bestaande verhoudingen, in casu de regels betreffende de werking van de nationale stelsels van sociale zekerheid. Het feit dat andere Lid-Staten bedoelde overschrijving hebben uitgevoerd, impliceert geenszins dat zij dit beschouwden als de nakoming van een uit de bedoelde bepaling voortvloeiende rechtsplicht.

De Belgische regering betoogt voorts dat uit een onderzoek van de bewoordingen en de context van artikel 11 van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut blijkt dat het geen bindende werking heeft.

Uit de tekst komt immers duidelijk naar voren dat het daarbij slechts gaat om een aan de Europese ambtenaren geboden mogelijkheid om de actuariële tegenwaarde of de verschuldigde afkoopsom te doen overschrijven naar de Gemeenschappen, die zich als werkgever verbinden deze overschrijving te aanvaarden. Dit onderstelt evenwel dat er tegenover de nationale instelling reeds een aanspraak bestaat, die enkel kan voortvloeien uit de dienstverhouding waarin de betrokken ambtenaren vóór zijn indiensttreding bij de Gemeenschappen stond.

Indien de betrokken ambtenaar in zijn dienstverhouding vóór zijn indiensttreding bij de Gemeenschappen geen aanspraken heeft verworven, kan hij dus ook geen overschrijving verlangen, om de eenvoudige reden dat hij dergelijke aanspraken niet bezit. Zo de gemeenschapswetgever de vroegere werkgevers van de ambtenaar een dergelijke verplichting had willen opleggen, had hij het voorschrift uitdrukkelijk tot hen moeten richten, met uitzondering uiteraard van de internationale organisaties, waaraan de Gemeenschap geen verplichtingen kan opleggen.

Aangezien de tekst van artikel 11, lid 2, niet een dergelijke uitdrukkelijke bepaling bevat, kan het niet de bedoeling van de gemeenschapswetgever zijn geweest, derden — waaronder de Lid-Staten — via de bepalingen van het Statuut bindende regels voor te schrijven; de door de Commissie gegeven uitlegging van deze bepaling gaat verder dan op grond van een logische en juridisch coherente lezing van de statutaire bepaling geoorloofd is.

Verzoeksters verwijzing naar de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 van de Raad is volgens de Belgische regering niet relevant. Dit zijn immers basisverordeningen die de Lid-Staten bindende regels voorschrijven, en zij kunnen derhalve op generlei wijze worden vergeleken met de statutaire bepaling van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut, die een volstrekt andere ratio, strekking en onderwerp heeft. Artikel 11, lid 2, handelt over de overschrijving van rechten, terwijl de artikelen 44 en volgende van verordening nr. 1408/71 niet betrekking hebben op een overschrijving, doch op een wijze van vaststelling van uitkeringen, waarbij onder vigeur van andere Lid-Staten vervulde tijdvakken van verzekering in aanmerking moeten worden genomen. Het zou overigens paradoxaal zijn uit het Statuut van de Europese ambtenaren een verplichting tot overdracht af te leiden, terwijl krachtens de gemeenschapsverordeningen betreffende het vrije verkeer van werknemers de Lid-Staten enkel verplicht zijn tijdvakken van verzekering in aanmerking te nemen.

Een verder argument voor de opvatting van de Belgische regering is het feit dat lid 2 pas later aan artikel 11 is toegevoegd, en wel uit een streven naar symmetrie. De bepaling ontbrak in het EGKS-Statuut.

Beide leden hebben een overeenkomstige strekking en vormen te zamen een sluitend stelsel van overschrijvingen door en naar de Gemeenschappen, enerzijds bestaande uit een verbintenis van de Gemeenschapen als werkgever en anderzijds uit een mogelijkheid van de gemeenschapsambtenaar.

Voor de verwezenlijking van deze mogelijkheid is, gelijk lid 1 van artikel 11 aangeeft, de toestemming van de nieuwe of de vroegere werkgever nodig („die met de Gemeenschappen een overeenkomst terzake heeft gesloten").

Zo terzake al een verplichting bestaat, dan is dat een verplichting van de Gemeenschappen, die zich verbinden voor de ambtenaren een mogelijkheid te creeren, die evenwel slechts kan worden verwezenlijkt voor zover het statuut van internationale organisaties, de interne voorschriften van particuliere ondernemingen of de wetgeving van de Lid-Staten dit mogelijk maken. Zonder de bepalingen van artikel 11, lid 2, zouden de ambtenaren niet over deze mogelijkheid beschikken en zouden de Gemeenschappen als werkgever nergens toe verplicht zijn. Deze uitlegging doet niet tekort aan de draagwijdte van de bepaling en de weigering van de Belgische regering om de uitlegging van de Commissie te aanvaarden, berooft ze geenszins van elke reële betekenis, zoals de Commissie beweert. Het pensioenstatuut van de gecoördineerde organisaties bevat een soortgelijke bepaling, en daarvan kan niet worden gezegd dat zij elke betekenis mist op grond dat de overschrijving enkel kan worden uitgevoerd zo de nationale wetgeving dit toestaat. Wat niet zinloos is in het statuut van de gecoördineerde organisaties, kan dat evenmin zijn in het statuut van de Europese ambtenaren.

Tenslotte tracht de Belgische regering de redenering van de Commissie te weerleggen door te wijzen op de consequenties indien men de redenering zou volgen.

Op het argument dat alle Lid-Staten hun pensioenstelsels moeten aanpassen en de in artikel 11 bedoelde overschrijving mogelijk moeten maken teneinde ongelijke behandeling van Europese ambtenaren uit hoofde van hun nationaliteit te voorkomen, antwoordt de Belgische regering dat deze ongelijke behandeling in elk geval blijft bestaan en onvermijdelijk is. Dit is het gevolg van het feit dat bepaalde in

aanmerking te nemen factoren nu eenmaal een vast gegeven zijn, bij voorbeeld het verschil in de pensioenbedragen in de verschillende Lid-Staten, de verschillen tussen de onderscheiden pensioenstelsels in een zelfde Lid-Staat en de invloed van de wisselkoers bij de overschrijving van in nationale munt luidende gekapitaliseerde bedragen naar het gemeenschapsstelsel.

Daaraan kan de vaststelling van nationale utivoeringsmaatregelen van artikel 11, lid 2, niets veranderen, terwijl het wel onaanvaardbare gevolgen zou hebben in de interne Belgische rechtsorde. Want ofwel zou voor ambtenaren die in dienst treden van de Gemeenschappen, een stelsel moeten worden ingevoerd dat afwijkt van het normale pensioenstelsel, ofwel zouden de beginselen en de toepassingsvoorwaarden van het Belgische pensioenstelsel *erga omnes* moeten worden gewijzigd.

De eerste mogelijkheid zou leiden tot een voorkeursbehandeling van nationale ambtenaren die in dienst treden van de Gemeenschappen, want ofschoon zij dezelfde bijdragen hebben betaald, zouden zij in een uitzonderlijke en bevoorrechte positie komen. Dit zou indruisen tegen het beginsel van de gelijkheid van alle burgers ten aanzien van de sociale zekerheid en de overheidsdienst. Anders dan de Commissie beweert, is de overschrijving naar de Gemeenschappen niet enkel een zuiver boekhoudkundig-technisch probleem; zij vormt een afwijking van de Belgische wetgeving en leidt onvermijdelijk tot discriminatie.

Het vormt een afwijking van de wetgeving, want bij overschrijving naar de Gemeenschappen moet de op dat ogenblik geldende wetgeving worden toegepast. Krachtens het Belgische pensioenstelsel nu kan de betrokkene slechts aanspraak maken op een pensioen overeenkomstig de wettelijke bepalingen die van kracht zijn op het ogenblik dat het recht op pensioen daadwerkelijk ontstaat. Tijdens zijn loopbaan heeft de ambtenaar geen recht op een bepaald pensioen. De overschrijving naar de Gemeenschappen is bijgevolg een afwijking van een wezenlijk beginsel van het Belgische pensioenstelsel; het is immers niet normaal iemands pensioenrechten tijdens zijn loopbaan te berekenen, wanneer het recht op het pensioen eerst aan het einde daarvan ontstaat.

Daarnaast zou er sprake zijn van discriminatie en van voorkeursbehandeling. Immers, het over te schrijven kapitaal dat de actuariële tegenwaarde vertegenwoordigt van een theoretisch pensioen, berekend volgens de voorschriften van het pensioenstelsel voor de overheidssector, is immers aanmerkelijk hoger dan het bedrag dat voor een ambtenaar die ontslag neemt om in dienst te treden van een andere instelling dan de Europese Gemeenschappen, moet worden betaald aan het pensioenstelsel voor werknemers. Een Belgisch ambtenaar die ontslag neemt en in dienst treedt van de Europese Gemeenschappen, zou de Belgische staat drie keer zo duur komen te staan als een ambtenaar die in dienst treedt van een andere werkgever, ook al zou dit een andere internationale organisatie zijn, zoals de NATO, de OESO of Eurocontrol. Een zelfde discriminatie vindt men terug in het bedrag van de uitkeringen die de betrokkene later, op grond van deze overschrijving, zal genieten. Want in het geval van een ambtenaar die in dienst treedt van de Gemeenschappen, worden de overgeschreven bedragen omgerekend in pensioenjaren, die de Europese ambtenaar een pensioen zullen opleveren berekend op basis van het laatste door de Europese Gemeenschappen betaalde salaris, terwijl in het geval van een ambtenaar die in dienst treedt van een andere werkgever, de aan het stelsel van sociale zekerheid overge-

maakte bedragen de betrokkene een pensioen opleveren berekend op basis van het uiteraard veel lagere aanvangssalaris, op welke grondslag de sociale zekerheidsbijdragen zijn vastgesteld.

Dit verschil betekent uiteraard voor de staat een extra last en voor de Europese ambtenaar een bevoorrechting, en het valt niet in te zien waarom ambtenaren die na een zelfde loopbaan de Belgische overheidsdienst verlaten, zo uiteenlopende pensioenvoordelen zouden verkrijgen.

Door een staat op grond van de litigieuze statutaire bepaling te willen verplichten een dergelijke discriminatie in te voeren, miskent de Commissie voor wat het recht betreft, de juiste draagwijdte van deze bepaling en, voor wat de sociale werkelijkheid betreft, de legitieme gronden die de weigering van de Belgische regering een afwijkend en bevoorrecht stelsel in te voeren, rechtvaardigen, zeker op een moment waarop maatregelen tot verlaging van de sociale uitkeringen, met name de pensioenen, noodzakelijk zijn.

De tweede mogelijkheid onderstelt een fundamentele wijziging van de beginselen en de werking van het Belgische pensioenstelsel. Zij zou ertoe leiden, dat een recht waarvan de uitoefening afhankelijk is gesteld van zekere voorwaarden, aanstonds kan worden uitgeoefend en dat de financiering door middel van het omslagstelsel zou worden vervangen door een kapitaaldekkingsstelsel. Ten aanzien van dit punt zou moeten worden onderzocht of artikel 11, lid 2, al dan niet door een eenvoudige technische wijziging van de wetgeving van de verschillende Lid-Staten kan worden toegepast, zonder dat fundamentele wijzigingen in het pensioenstelsel van de betrokken staat nodig zijn, zoals dat in België het geval zou zijn.

Tenslotte betoogt de Belgische regering, dat de door de Commissie gegeven uitlegging ingaat tegen het beginsel van evenredigheid tussen het nagestreefde doel en de rechtsvoorschriften ter verwezenlijking daarvan.

Het gebruik van bepalingen van het Ambtenarenstatuut om de Lid-Staten te dwingen tot zulke ingrijpende wijzigingen in hun interne rechtsorde, terwijl het EEG-Verdrag voorziet in bijzondere procedures tot harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten, vormt een misbruik van recht, dat op één lijn valt te stellen met misbruik van bevoegdheid. De op nationaal vlak te treffen wettelijke maatregelen staan in generlei verhouding tot het doel dat de Commissie wenst te bereiken met het oog op de toepassing van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 13 mei 1981 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Commissie, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur R. Baeyens als gemachtigde, bijgestaan door W. Elsner, administrateur, als deskundige; en door het Koninkrijk België, te dezen vertegenwoordigd door R. Hoebaer, directeur bij het ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 24 juni 1981 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 9 juni 1980, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat het Koninkrijk België een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen door na te laten uitvoeringsbepalingen vast te stellen voor de overschrijving, naar het gemeenschappelijk pensioenstelsel, van de actuariële tegenwaarde of de afkoopsom van onder Belgische pensioenregelingen verworven pensioenrechten, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut (verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968, PB L 56 van 1968).

2 Deze bepaling luidt:

„De ambtenaar die in dienst van de Gemeenschappen treedt na de dienst bij een overheidsorgaan, een nationale of internationale organisatie of een onderneming te hebben beëindigd, kan bij zijn aanstelling in vaste dienst het volgende bedrag aan de Gemeenschappen doen betalen:

— hetzij de actuariële tegenwaarde van de rechten op ouderdomspensioen, die hij bij het overheidsorgaan, de organisatie of de onderneming heeft verworven,

— hetzij de afkoopsom die hem bij zijn vertrek verschuldigd is door het pensioenfonds van het overheidsorgaan, de organisatie of de onderneming.

In dat geval bepaalt de instelling waarbij de ambtenaar werkzaam is, met inachtneming van de rang waarin deze in vaste dienst is aangesteld, het aantal pensioenjaren dat zij volgens haar eigen regeling aanrekent uit hoofde van de vroegere diensttijd op basis van het bedrag van de actuariële tegenwaarde of van de afkoopsom".

3 Volgens de Commissie vormt artikel 11, lid 2, een dwingend voorschrift, dat bedoeld is om de ambtenaren een pensioenregeling te waarborgen waarin rekening wordt gehouden met alle dienstjaren die zij tijdens hun loopbaan in een nationaal, internationaal of communautair kader hebben vervuld, en moet het dus in de gehele Gemeenschap eenvormig worden uitgelegd en toegepast, ongeacht de verschillen tussen de nationale situaties of tussen in een zelfde nationaal kader bestaande stelsels. Hieruit zou volgen dat deze bepaling voor elke Lid-Staat de verplichting doet ontstaan, die overschrijving mogelijk te maken en wanneer de betrokken ambtenaar daarom vraagt, ze te verrichten.

4 Deze opvatting wordt door de Belgische regering betwist. Zij voert daartoe verscheidene argumenten aan, die enerzijds zijn ontleend aan de algemene kenmerken van het Statuut en anderzijds aan de bewoordingen, het doel en de context van de litigieuze bepaling.

5 Volgens de Belgische regering kan het Ambtenarenstatuut geen verplichtingen doen ontstaan voor de Lid-Staten in hun hoedanigheid van voormalige werkgevers van bepaalde ambtenaren. Zoals elk statuut van een nationale of internationale organisatie zou het Ambtenarenstatuut een norm zijn die enkel de binnen die organisatie bestaande rechtsbetrekkingen tussen de werkgever en zijn personeelsleden — in casu de Gemeenschappen en hun ambtenaren — regelt. Als zodanig zou het geen verplichtingen kunnen inhouden ten laste van derden die buiten die betrekkingen staan.

6 Bij aanvaarding van de tegengestelde opvatting, aldus de Belgische regering, zou men de litigieuze bepaling bovendien een draagwijdte toekennen die „veel verder gaat dan zij naar het gemene recht bezit", in die zin dat zij dan met terugwerkende kracht een vroegere rechtsbetrekking zou regelen, die geen enkel verband houdt met de door het Statuut tot stand gebrachte betrekkingen.

7 Gelijk de Commissie beklemtoont, is het Ambtenarenstatuut vastgesteld bij verordening nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968, die alle in artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag omschreven kenmerken vertoont. Volgens deze bepaling heeft een verordening algemene strekking, is zij verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat.

8 Hieruit volgt dat het Statuut, naast de werking die het binnen de communautaire administratie heeft, tevens de Lid-Staten bindt in al die opzichten waarin hun medewerking noodzakelijk is voor de toepassing ervan.

9 In een geval waarin een bepaling van het Statuut uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau vereist, zijn de Lid-Staten bijgevolg krachtens artikel 5 EEG-Verdrag gehouden alle passende, algemene of bijzondere maatregelen te treffen.

10 Verder meent de Belgische regering steun voor haar uitlegging van het Statuut te vinden in de bewoordingen van artikel 11, lid 2. De omstandigheid dat, volgens deze bepaling, de ambtenaar om overschrijving „kan" verzoeken, zou erop wijzen dat tegenover deze bevoegdheid geen andere verplichting kan staan dan die van de Europese Gemeenschappen, als werkgevers van de belanghebbende, om die overschrijving te aanvaarden wanneer de wettelijke regeling van de betrokken Lid-Staat ze toelaat.

11 Op dit argument moet worden geantwoord, dat artikel 11, lid 2, door ten behoeve van de ambtenaren een stelsel voor de overschrijving van pensioenrechten te voorzien, hun overgang van nationale betrekkingen — bij de overheid of in de particuliere sector — naar de communautaire administratie wil vergemakkelijken en de Gemeenschappen de beste keuzemogelijkheden van gekwalificeerd personeel dat reeds over passende beroepservaring beschikt, wil verzekeren.

12 Het tweede lid van artikel 11 van bijlage VIII bij het Statuut, dat een coördinatie van de nationale pensioenstelsels en het gemeenschappelijk stelsel mogelijk moet maken, beoogt voorts te bewerkstelligen dat de door de gemeenschapsambtenaren in hun eigen staat verworven rechten, ofschoon zij wellicht beperkt of zelfs voorwaardelijk of toekomstig zijn, of nog niet voldoende om onmiddellijk aanspraak op pensioen te geven, ten gunste van die ambtenaren blijven bestaan en in aanmerking kunnen worden genomen door het pensioenstelsel waarbij de belanghebbende aan het eind van zijn loopbaan zal zijn aangesloten, in casu het gemeenschappelijk stelsel.

13 Deze overwegingen doen uitkomen dat de ambtenaren met de in artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut bedoelde mogelijkheid een recht is gegeven dat zij naar believen kunnen uitoefenen. De uitoefening van dit recht zou op losse schroeven komen te staan indien, gelijk de Belgische regering betoogt, de Lid-Staten ervan zouden kunnen afzien de nodige maatregelen voor de toepassing van de bepaling te treffen. Zou immers een Lid-Staat weigeren een overschrijvingsregeling in te voeren, dan zou de gemeenschapsambtenaar zelfs de mogelijkheid worden ontnomen de hem door het Statuut geboden keuze te doen.

14 Ook het argument dat de Belgische regering ontleent aan de vergelijking van lid 1 met lid 2 van artikel 11, moet worden verworpen. Reeds het verschil in redactie van deze twee bepalingen levert een eerste aanwijzing op, dat hun draagwijdte verschillend is. Het feit dat de overschrijving in het ene geval niet verplicht is en in het andere geval wel, vindt daarenboven zijn rechtvaardiging in de omstandigheid dat men in het geval van artikel 11, lid 1, de geldigheid van de overschrijving der bij de Gemeenschappen verworven rechten naar het stelsel van de andere organisatie dient te verzekeren door de instemming te verkrijgen van de organisatie waaraan de tegenwaarde van de bij de Gemeenschappen verworven pensioenrechten wordt overgedragen. In het geval van artikel 11, lid 2, daarentegen kunnen de gevolgen van de overschrijving naar het gemeenschappelijk pensioenstelsel enkel door de Gemeenschappen worden vastgesteld, zulks zowel in het belang van hun ambtenaren als in hun eigen belang.

15 Het sluiten van een overeenkomst als de geëigende contractuele grondslag voor de overschrijving naar het gemeenschappelijk stelsel, zou enkel in aanmerking kunnen komen wanneer de dienst waaruit de ambtenaar afkomstig is, ten opzichte van de Gemeenschappen een derde is, gelijk in het geval van de internationale organisaties waarvoor het gemeenschapsrecht niet geldt. Het is echter noodzakelijk noch gerechtvaardigd, wanneer de vroegere werkgever van de ambtenaar een Lid-Staat is, die is onderworpen aan de door de gemeenschapsinstellingen in het kader van hun bevoegdheden gegeven voorschriften. Meer in het algemeen geldt hetzelfde voor een openbare of particuliere organisatie waarvan het pensioenstelsel wordt beheerst door de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die door de overheid van die staat zijn vastgesteld.

16 Tenslotte beroept de Belgische regering zich op technische problemen, waardoor het praktisch onmogelijk zou zijn, vóór de definitieve pensionering van de belanghebbende diens onder het nationale stelsel verworven pensioenrechten te berekenen.

17 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat aan het verweten verzuim niet kan worden afgedaan door het feit dat een Lid-Staat op moeilijkheden stuit bij de vaststelling van de nodige maatregelen voor de toepassing van lid 2 van artikel 11 van bijlage VIII bij het Statuut, met name wanneer het daarbij gaat om moeilijkheden van technische aard, zoals de pretense onmogelijkheid om vóór de definitieve pensionering de waarde van het door de ambtenaar in de nationale diensten verworven recht te bepalen, of het feit dat het recht op pensioen afhankelijk blijft van de door de wetgever besloten verhogingen of verminderingen van het bedrag ervan. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat een Lid-Staat zich niet ten exceptieve kan beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit een gemeenschapsverordening voortvloeiende verplichtingen.

18 In casu zal de Belgische staat de concrete middelen hebben te kiezen en toe te passen om de ambtenaren in staat te stellen gebruik te maken van de mogelijkheid om in nationaal kader verworven rechten te doen overschrijven naar het pensioenstelsel der Gemeenschappen. Overigens moet worden opgemerkt dat de Belgische wetgeving in haar huidige stand niet in de weg staat aan de overschrijving van pensioenrechten wanneer een overheidsambtenaar een betrekking in de particuliere sector aanvaardt, noch, in meer algemene zin, aan overschrijvingen tussen verschillende pensioenstelsels in het Belgische nationale kader.

19 De weigering van de Belgische regering om de overschrijving van pensioenrechten naar het gemeenschappelijk stelsel mogelijk te maken, terwijl andere Lid-Staten zulks al wel hebben gedaan, verbreekt de gelijkheid tussen de gemeenschapsambtenaren uit de andere Lid-Staten en die uit België en leidt tot een discriminatie ten nadele van de laatstbedoelden. Deze weigering zou ook de aanwerving door de Gemeenschappen van ambtenaren van Belgische nationaliteit, die al een bepaalde dienstanciënniteit bezitten, kunnen bemoeilijken, aangezien deze bij hun overgang van de nationale naar de communautaire dienst de pensioenrechten zouden verliezen waarop zij aanspraak zouden hebben indien zij niet in dienst van de Gemeenschap waren getreden.

20 Uit het voorgaande volgt, dat het Koninkrijk België de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door te weigeren de nodige maatregelen vast te stellen met het oog op de overschrijving, naar het gemeenschappelijk pensioenstelsel, van de actuariële tegenwaarde of de afkoopsom van de onder het Belgische pensioenstelsel verworven pensioen-

rechten, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Gemeenschappen.

Kosten

Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen: aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Het Koninkrijk België is de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen door te weigeren de nodige maatregelen vast te stellen met het oog op de overschrijving, naar het gemeenschappelijk pensioenstelsel, van de actuariële tegenwaarde of de afkoopsom van de onder het Belgische pensioenstelsel verworven pensioenrechten, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Gemeenschappen.**

2. **Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten van procedure.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Due Pescatore

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Chloros

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 oktober 1981.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president

J. Mertens de Wilmars