ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)
1 oktober 1992 *

In zaak T-70/91,

J. Moretto, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Aumetz (Frankrijk), vertegenwoordigd door J.-N. Louis, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij de Fiduciaire Myson SARL, Rue Glesener 1,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur G. Valsesia en door A. M. Alves Vieira, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Hayder, representant van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 13 december 1990 houdende weigering om de door verzoeker onder het nationale Luxemburgse stelsel verworven pensioenrechten naar de pensioenregeling van de Gemeenschappen te doen overschrijven,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, kamerpresident, A. Saggio en J. Biancarelli, rechters,

griffier: B. Pastor, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 14 mei 1992,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

De relevante regelingen en de aan het beroep ten grondslag liggende feiten

1 Artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Statuut) bepaalt, dat de ambtenaar die in dienst van de Gemeenschappen treedt „bij zijn aanstelling in vaste dienst" aan de Gemeenschappen kan doen betalen de rechten op ouderdomspensioen, die hij voordien heeft verworven, opdat met deze rechten rekening wordt gehouden in de pensioenregeling van de Gemeenschappen.

2 Deze bevoegdheid is nader geregeld in de algemene uitvoeringsbepalingen, die de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie) in 1969 heeft vastgesteld en naderhand herhaaldelijk heeft gewijzigd. In het kader van deze zaak beschrijft de Commissie de ontwikkeling van de tekst van deze bepalingen als volgt:

„In de versie die in werking is getreden op 1 juli 1969 en is bekendgemaakt in de *Personeelskoerier* nr. 77 van 29 juli 1969, luidden artikel 1, leden 2 en 3, van deze bepalingen als volgt:

‚Op straffe van verlies van recht moet binnen een termijn van zes maanden na de kennisgeving van de aanstelling van de ambtenaar in vaste dienst een schriftelijke aanvraag worden ingediend.

Ten aanzien van voor de inwerkingtreding van deze bepalingen in vaste dienst aangestelde ambtenaren gaat deze termijn in vanaf deze laatste datum.'

(...)

De woorden ‚op straffe van verlies van recht' in de eerste versie van de algemene uitvoeringsbepalingen werden echter in een op 4 februari 1972 vastgestelde nieuwe versie geschrapt. Hierdoor diende de ambtenaren de mogelijkheid te worden geboden om redenen buiten hun toedoen die hun niet konden worden toegerekend, aan te voeren.

In 1977 werd ten slotte een nieuwe tekst van de algemene uitvoeringsbepalingen van artikel 11, lid 2, vastgesteld (en bekendgemaakt in de *Personeelskoerier* van 19 oktober 1977); deze tekst is thans nog geldig. Artikel 1 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 Gemeenschap doen betalen:

— hetzij de actuariële tegenwaarde van de rechten op ouderdomspensioen die hij (...) heeft verworven;

— hetzij de afkoopsom die hem (...) verschuldigd is (...);

De aanvraag moet worden ingediend binnen een termijn van zes maanden, respectievelijk te rekenen vanaf

— de kennisgeving van de aanstelling in vaste dienst van de ambtenaar, ofwel

— het tijdstip waarop de overschrijving mogelijk is, ofwel

— de dag waarop de uitvoeringsbepalingen in werking treden,

waarbij steeds de meest recente datum geldt.'

De invoering van een derde dies a quo, dat wil zeggen de datum waarop de overdracht kan plaatsvinden, vond haar rechtvaardiging in het feit dat voor het verrichten van die overdracht hetzij het sluiten van overeenkomsten met de bevoegde nationale instellingen hetzij het nemen van adequate nationale wettelijke regelingen vereist is. Zo leek het billijk te bepalen, dat de betrokken ambtenaar de mogelijkheid heeft zo nodig enige tijd erover na te denken of hij er belang bij heeft om de aanvraag tot overdracht in te dienen, nadat hij kennis heeft gekregen van de inhoud van de overeenkomst of de wettelijke regeling."

3 Verzoeker, die de Franse nationaliteit bezit en wiens moedertaal het Frans is, is op 1 oktober 1986 bij de Commissie in dienst getreden. Op 1 juli 1987 werd hij in vaste dienst benoemd en op 1 maart 1989 werd hij overgeplaatst van Brussel naar Luxemburg. Voor zijn indiensttreding bij de Commissie was hij werkzaam bij verschillende in het Groothertogdom Luxemburg gevestigde ondernemingen en had hij een aantal jaren bijdragen betaald aan Luxemburgse pensioenfondsen.

4 Op grond van de artikelen 1 en 24, lid 1, van de Luxemburgse wet van 22 december 1989 tot coördinatie van de pensioenstelsels en tot wijziging van verschillende bepalingen inzake sociale zekerheid (*Mémorial,* 1989, blz. 1704), in werking getreden op 1 januari 1990, werd ten behoeve van „alle personen die vast zijn aangesteld bij een internationale organisatie" en die voordien bijdragen hadden betaald aan een Luxemburgs pensioenfonds, een nieuwe termijn gesteld, waarbinnen hun aanvraag om overdracht van deze pensioenrechten naar het stelsel van de Gemeenschappen moet worden ingediend.

5 Op 29 maart 1990 publiceerde de Commissie een mededeling in het Frans in *Mededelingen van de administratie* — speciaal nummer alle instellingen. In die mededeling wees de Commissie op het feit dat een „nieuwe termijn van een jaar van 1 januari tot en met 31 december 1990" was gesteld om, in het kader van de nieuwe Luxemburgse wet, een aanvraag om overdracht van krachtens een Luxemburgse regeling verworven pensioenrechten naar het stelsel van de Gemeenschappen in te dienen. In de mededeling werd voorts verklaard:

„(Indiening van het verzoek vormt in dit stadium geenszins een verplichting tot overschrijving van pensioenrechten. De betrokkene moet pas definitief beslissen wanneer hij het voorstel tot uitkering van pensioenjaren bij het pensioenstelsel van de Gemeenschappen krijgt.)

Overeenkomstig de algemene uitvoeringsbepalingen van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut, die werden gepubliceerd in de *Personeelskoerier* — speciaal

nummer alle instellingen — van 19 oktober 1977 wordt de aandacht van de ambtenaren gevestigd op de

VERVALTERMIJN VAN ZES MAANDEN VAN 1 APRIL 1990 TOT EN MET 30 SEPTEMBER 1990

(...)

Na ontvangst van bijgaand formulier zal de met personeelszaken belaste dienst de betrokkene de desbetreffende voorstellen ter goedkeuring toezenden."

6 Voorts werd vermeld, dat de vertaling in de acht andere gemeenschapstalen naderhand zou worden gepubliceerd. Die publikatie heeft plaatsgevonden op 29 juni 1990.

7 Op 19 november 1990 diende verzoeker een aanvraag om overdracht van zijn pensioenrechten in. De aanvraag werd gedaan door middel van een formulier in de Italiaanse taal, dat was opgenomen in de *Mededelingen van de administratie* — speciaal nummer van 29 juni 1990. In een bijgevoegde begeleidingsbrief van 9 oktober 1990 merkte verzoeker onder meer op: „De late indiening van mijn aanvraag houdt onder meer verband met problemen bij de bezorging van de post na mijn overplaatsing van Brussel naar Luxemburg op 1 maart 1990." In het kader van het onderhavige beroep verklaarde verzoeker, dat hij geen kennis had gekregen van de mededeling in het speciale nummer van de *Mededelingen van de administratie* van 29 maart 1990, en dat hij pas na de publikatie van 29 juni 1990 kennis had gekregen van het bestaan van een nieuwe termijn voor het indienen van een aanvraag om overdracht van de krachtens het Luxemburgse stelsel verworven pensioenrechten.

8 Bij brief van 13 december 1990, door verzoeker ontvangen op 4 januari 1991, zond de administratie hem het volgende antwoord op zijn aanvraag:

„Op 9 oktober 1990 heeft u belangstelling getoond voor een eventuele overdracht van uw nationale pensioenrechten naar de Europese Gemeenschappen.

De algemene uitvoeringsbepalingen van het desbetreffende artikel bepalen echter, dat de aanvraag schriftelijk moet worden ingediend binnen een termijn van zes maanden, respectievelijk te rekenen vanaf:

— de kennisgeving van de aanstelling in vaste dienst van de ambtenaar, ofwel

— het tijdstip waarop de overschrijving mogelijk is, ofwel

— de dag waarop de algemene uitvoeringsbepalingen in werking treden,

waarbij steeds de meest recente datum geldt.

In uw geval had de aanvraag moeten worden ingediend voor 30 september 1990, de in de *Mededelingen van de administratie* van 29 maart 1990 vastgestelde vervaltermijn.

Bijgevolg moet ik u tot mijn spijt meedelen, dat uw aanvraag om toepassing van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut niet in aanmerking kan worden genomen."

9 Op 4 april 1991 diende verzoeker een klacht in tegen bovengenoemd afwijzend besluit. Deze klacht werd door de Commissie niet binnen de in artikel 90, lid 2, tweede alinea, van het Statuut voorziene termijn van vier maanden beantwoord.

Procesverloop en conclusies van partijen

10 Bij ter griffie van het Gerecht op 3 oktober 1991 neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker verzocht om nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 13 december 1990.

11 Het Gerecht (Derde kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

12 De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad en is geëindigd op 17 februari 1992.

13 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren het besluit van de Commissie houdende weigering om de door verzoeker onder het nationale Luxemburgse stelsel verworven pensioenrechten naar het pensioenstelsel van de Gemeenschappen te doen overschrijven;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— kosten rechtens.

Ten gronde

14 Tot staving van zijn beroep voert verzoeker drie middelen aan: 1) schending van de artikelen 25 en 110 van het Statuut alsmede de beginselen die gelden voor interne instructies; 2) schending van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut en de algemene uitvoeringsbepalingen daarvan; 3) schending van het beginsel van gelijke behandeling, het beginsel van goed bestuur en de zorgplicht.

15 Het Gerecht is van mening, dat in de eerste plaats het middel, ontleend aan schending van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut en de algemene uitvoeringsbepalingen daarvan, moet worden onderzocht.

Argumenten van partijen

16 Verzoeker betwist het recht van verweerster om in de bestreden mededeling een „vervaltermijn" vast te stellen. Hij wijst er in dit verband op, dat de Commissie in 1972 heeft besloten de woorden „op straffe van verlies van recht" in de algemene uitvoeringsbepalingen te schrappen. Hij verwijst voorts naar de conclusie van advocaat-generaal Lenz in de zaak Gritzmann-Martignoni (arrest Hof van 29 juni 1988, zaak 124/87, Jurispr. 1988, blz. 3491; conclusie, blz. 3499, punt 29).

17 Verzoeker meent dat, nu artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut zelf geen vervaltermijn voorziet, het beginsel van een vervaltermijn door het hoofd van de eenheid „Pensioenen en betrekkingen met voormalige ambtenaren" zonder wettige grondslag is vastgesteld. Ook hier verwijst verzoeker naar de conclusie van advocaat-generaal Lenz in de reeds aangehaalde zaak Gritzmann-Martignoni.

18 De Commissie brengt hiertegen in, dat het schrappen van de woorden „op straffe van verlies van recht" in 1972 niet belet dat in de algemene uitvoeringsbepalingen een termijn wordt vastgesteld die door de betrokken ambtenaren moet worden

geëerbiedigd wanneer zij een aanvraag indienen om overdracht van de pensioenrechten, die zij onder de verschillende nationale stelsels hebben verworven. De Commissie rechtvaardigt de vaststelling van die termijn als volgt.

Artikel 11, lid 2, van bijlage VIII „erkent dus de bevoegdheid van de ambtenaar om zijn nationale pensioenrechten bij zijn aanstelling in vaste dienst aan de Gemeenschappen te doen betalen.

Bij letterlijke uitlegging van genoemde bepaling zou de ambtenaar dus op de datum van zijn aanstelling in vaste dienst, of zelfs bij de kennisgeving daarvan, moeten beslissen over de eventuele overdracht.

De strengheid van die bepaling was voor de Commissie aanleiding om in de algemene uitvoeringsbepalingen een termijn (van zes maanden) in te voeren, die de ambtenaar een reële mogelijkheid tot overleg biedt, doch zonder de geest van bedoelde bepaling van het Statuut geweld aan te doen.

(...)

Hieraan moet nog worden toegevoegd, dat de vaststelling van een termijn voor het indienen van een aanvraag om overdracht van pensioenrechten ook om andere redenen is geschied:

— artikel 11, lid 2, heeft ten doel, voor pensioenen de mogelijkheid van continuïteit tussen nationale en communautaire sociale-zekerheidsstelsels te verzekeren; dit is slechts denkbaar wanneer de overdracht onmiddellijk plaatsvindt;

— in de tweede plaats dient de vaststelling van een termijn ter voorkoming van een eventuele speculatie en discriminatie, die daarvan het gevolg zouden kunnen zijn (...)

— in de derde plaats is om een goede afhandeling van de dossiers mogelijk te maken een maximale voorzienbaarheid vereist. Tot dusver hebben de diensten van de Gemeenschappen reeds bijna 7 000 aanvragen om overdracht van nationale pensioenrechten behandeld. Het is moeilijk te aanvaarden, dat bij de administratie op elk moment nog te late aanvragen worden ingediend, wat het normale verloop van de administratieve werkzaamheden zou belemmeren."

19 Volgens de Commissie heeft het Hof in de reeds aangehaalde zaak Gritzmann-Martignoni erkend, dat er gegronde redenen bestaan voor het vaststellen van een dergelijke termijn.

20 Volgens de Commissie is het vaststellen van de termijn van 1 januari tot 30 september 1990 geschied met inachtneming van de betrokken algemene uitvoeringsbepalingen. Volgens haar kunnen slechts afwijkingen van deze termijn worden toegestaan in geval van „overmacht", om redenen die de ambtenaar niet kunnen worden toegerekend. Dergelijke omstandigheden heeft verzoeker echter niet aangevoerd.

Beoordeling rechtens

21 Het Gerecht is van mening dat ter inleiding moet worden opgemerkt, dat, zoals verzoeker heeft erkend, de Commissie algemene uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut mocht vaststellen. Door de woorden „bij zijn aanstelling in vaste dienst" in artikel 11, lid 2, van bijlage VIII aldus uit te leggen, dat aan de betrokkenen vanaf hun aanstelling in vaste dienst een periode voor overleg wordt gegund voor het indienen van een eventuele aanvraag om overdracht, en door deze periode op zes maanden vast te stellen, heeft de Commissie in geen enkel opzicht de grenzen overschreden van haar aan de bepalingen van het Statuut ontleende bevoegdheid om uitvoeringsmaatregelen vast te zetten. De aldus vastgestelde termijn is immers redelijk en biedt voldoende tijd voor overleg, tenzij de betrokkene om redenen die hem niet kunnen worden toegerekend, met bijzondere omstandigheden te maken krijgt.

22 Ter opvulling van de leemtes bij de toepassing van artikel 11 van bijlage VIII bij het Statuut als gevolg van het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling voor het geval dat de wetgeving van een Lid-Staat geen maatregelen voorziet op grond waarvan onder het nationale stelsel verworven pensioenrechten naar het stelsel van de Gemeenschappen kunnen worden overgedragen, of voor het geval dat de wetgeving van een Lid-Staat in het kader van een wijziging van zijn nationale stelsel een nieuwe termijn bepaalt voor het indienen van een aanvraag om overdracht, wordt in de algemene uitvoeringsbepalingen bepaald, dat de termijn van zes maanden voor het indienen van de aanvraag bij de administratie van de Gemeenschappen moet worden berekend vanaf het tijdstip „waarop de overdracht mogelijk is". Het Gerecht ziet geen aanleiding voor kritiek tegen deze uitlegging, die niet limitatief is en in overeenstemming is met het doel van de onderhavige bepaling van het Statuut.

23 Het Gerecht stelt vervolgens vast, dat de Commissie in genoemde mededeling, gepubliceerd in *Mededelingen van de administratie* — speciaal nummer alle instellingen van 29 maart 1990, de aandacht van de ambtenaren heeft gevestigd op het bestaan van een „vervaltermijn van zes maanden".

24 Met betrekking tot het karakter van de in de algemene uitvoeringsbepalingen vastgestelde termijn merkt het Gerecht in de eerste plaats op, dat het Hof in het reeds aangehaalde arrest Gritzmann-Martignoni, waarin het zich moest uitspreken over de toepassing van de algemene uitvoeringsbepalingen in de nog steeds geldende versie van 1977, met zoveel woorden heeft gezegd dat het niet inging op de vraag „of de in de algemene uitvoeringsbepalingen gestelde termijn al of niet als vervaltermijn dient te worden gekenmerkt (...)" (r. o. 11). In casu heeft de administratie in genoemde mededeling echter een „vervaltermijn" vastgesteld, hoewel een dergelijke termijn niet is voorzien in de algemene uitvoeringsbepalingen op grond waarvan deze mededeling is vastgesteld, en de Commissie voorts in 1972 zelf iedere tot dusver in de algemene uitvoeringsbepalingen voorkomende verwijzing naar een „vervaltermijn" heeft geschrapt. Bovendien moet worden opgemerkt, dat de Commissie zowel in haar memories als ter terechtzitting heeft verklaard dat zij, in weerwil van de in de algemene uitvoeringsbepalingen voorziene gewone termijn, er niet tegen gekant is om rekening te houden met redenen buiten toedoen van de betrokkene die hem niet kunnen worden toegerekend, hetgeen niet kan gebeuren bij een vervaltermijn, waarvan de betrokkene slechts in geval van overmacht kan worden ontslagen.

25 Zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de vraag of de Commissie een „vervaltermijn" in de algemene uitvoeringsbepalingen mocht opnemen, moet wor-

den opgemerkt dat haar diensten in ieder geval niet het recht hadden om, zoals zij in genoemde mededeling van 29 maart 1990 hebben gedaan, voor de toepassing van de onderhavige regeling strengere voorwaarden op te leggen dan de rechtsgrondslag — de algemene uitvoeringsbepalingen — toestaat.

26 In haar besluit van 13 december 1990 tot afwijzing van verzoekers aanvraag, genomen op grond van bovengenoemde regeling en naar aanleiding van de bestreden mededeling, heeft de Commissie zich echter uitdrukkelijk en uitsluitend gebaseerd op het bestaan van een „vervaldatum", waaraan, zoals in rechtsoverweging 25 is vastgesteld, de rechtsgrondslag ontbreekt. De Commissie heeft zich dus gebonden geacht aan deze vervaltermijn, zonder na te gaan of redenen buiten toedoen van verzoeker een geldige reden konden zijn, dat hij de termijn van zes maanden niet in acht heeft genomen. Hieruit volgt, dat ten aanzien van dit besluit sprake is van rechtsdwaling.

27 Het Gerecht merkt verder op, dat het zonodig ambtshalve een middel, ontleend aan niet-inachtneming van de in artikel 25 van het Statuut vervatte motiveringsplicht (zie laatstelijk arrest Gerecht van 28 januari 1992, zaak T-45/90, Speybrouck, Jurispr. 1992, blz. II-33, r. o. 89) dient op te werpen.

28 Het Gerecht stelt in dit verband vast dat, hoewel in de begeleidende brief bij de aanvraag van 9 oktober 1990 werd verklaard dat „het feit dat de aanvraag te laat is ingediend, ten dele is te wijten aan problemen met de postbezorging na verzoekers overplaatsing van Brussel naar Luxemburg op 1 maart 1990", het besluit van 13 december 1990 alleen betrekking heeft op de beweerde „vervaldatum", zonder dat verder wordt ingegaan op de vraag of er ten aanzien van verzoeker bijzondere redenen bestonden die, zoals hijzelf beweerde, de vertraging van de indiening van zijn aanvraag konden verontschuldigen.

29 Het Gerecht stelt derhalve vast, dat de Commissie, door zonder andere motivering dan het bestaan van een vervaltermijn het door verzoeker in de begeleidende brief van 9 oktober 1990 aangevoerde excuus voor de te late indiening van de aanvraag af te wijzen, inbreuk heeft gemaakt op de krachtens artikel 25, tweede alinea, van het Statuut op haar rustende verplichting, haar besluit met redenen te omkleden, en dat dit besluit derhalve onvoldoende is gemotiveerd.

30 Ten aanzien van het besluit is dus sprake van rechtsdwaling en een ontoereikende motivering, zodat de Commissie zich schuldig heeft gemaakt aan een schending van wezenlijke voorschriften en de onderhavige algemene uitvoeringsbepalingen, waardoor de wettigheid van haar besluit van 13 december 1990 wordt aangetast. Bijgevolg moet dit besluit nietig worden verklaard, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de andere middelen van het beroep.

Kosten

31 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer)

rechtdoende:

1) Verklaart nietig het besluit van de Commissie van 13 december 1990.

2) Verwijst de Commissie in alle kosten.

Vesterdorf Saggio Biancarelli

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 oktober 1992.

De griffier

H. Jung

De president van de Derde kamer

B. Vesterdorf