CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 24 JUNI 1981 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Krachtens artikel 169 EEG-Verdrag heeft de Commissie het Hof verzocht, vast te stellen dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut (vastgesteld bij verordening nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968). Volgens deze bepaling kunnen gemeenschapsambtenaren die vóór hun indiensttreding bij de Gemeenschappen in een Lid-Staat of bij een internationale organisatie hebben gewerkt, aan de Gemeenschappen betalen hetzij de actuariële tegenwaarde van de rechten op ouderdomspensioenen die zij bij het overheidsorgaan, de organisatie of de onderneming hebben verworven, hetzij de afkoopsom die hun bij hun vertrek is verschuldigd door het pensioenfonds van het overheidsorgaan, de organisatie of de onderneming. Alle Lid-Staten behalve België en Nederland hebben inmiddels de noodzakelijke interne bepalingen vastgesteld om die overdracht mogelijk te maken (of staan, gelijk Griekenland, op het punt dit te doen). België heeft evenwel zonder meer geweigerd zulks te doen, en dit vormde de aanleiding voor de onderhavige procedure.

2. De Belgische regering stelt zich in wezen op het standpunt, dat genoemd artikel 11, lid 2, de Lid-Staten geen enkele verplichting oplegt. Tot staving hiervan beroept zij zich niet enkel op een uitlegging van voornoemde bepaling, die lijnrecht ingaat tegen die van de Commissie, doch bovendien voert zij de volgende drie preliminaire argumenten aan:

a) de Raad had zijn bevoegdheid tot vaststelling van het Ambtenarenstatuut niet derwijze mogen uitoefenen, dat de Lid-Staten daardoor verplichtingen inzake overdracht van pensioenrechten werden opgelegd;

b) ofschoon naar de vorm een verordening, dient het Ambtenarenstatuut uitsluitend om de betrekkingen tussen de Gemeenschappen en hun personeel te regelen;

c) het is hoe dan ook niet geoorloofd de Lid-Staten langs een omweg en stilzwijgend verplichtingen op te leggen. Mijns inziens dienen deze argumenten eerst te worden onderzocht.

De bepalingen waaraan de Raad de bevoegdheid ontleent het Statuut van alle gemeenschapsambtenaren vast te stellen, is artikel 24 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben. De tweede alinea hiervan luidt: „De Raad stelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de andere betrokken instellingen, het Statuut vast van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, alsmede de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Gemeenschappen". Het lijdt geen twijfel dat dit artikel de Raad een ruime discretionaire bevoegdheid verleent om de verhoudingen tussen de ambtenaren en de instellingen waarbij zij in dienst zijn, te regelen. Het spreekt vanzelf dat deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend in het belang van de Gemeenschap en binnen de grenzen van het doel van artikel 24; doch dit heeft de Raad stellig gedaan toen hij besloot de ambtenaren de mogelijkheid te bieden bij de Gemeenschappen gebruik te maken van pensioenrechten die zij op grond van eerdere werkzaamheden in een Lid-Staat hebben verworven.

De bedoeling hiervan was immers, de overgang van een betrekking bij de nationale overheid of in de particuliere sector naar de gemeenschapsdienst te vergemakkelijken en op die wijze de Gemeenschappen een ruimere keuzemogelijkheid te bieden bij de aanwerving van gekwalificeerd personeel dat reeds over een passende beroepservaring beschikt. Het gaat hier mitsdien om een voorschrift dat weliswaar ten gunste van de individuele ambtenaren werkt, doch dat in de eerste plaats het belang van de Gemeenschappen dient, aangezien het de goede organisatie en de doeltreffende werking van de gemeenschapsdiensten bevordert. Het was mijns inziens dan ook volstrekt geoorloofd dat de Raad de Lid-Staten verplichtte de noodzakelijke maatregelen ter verwezenlijking van bedoelde regeling vast te stellen. Deze regeling kan ook niet op één lijn worden gesteld met de maatregelen inzake harmonisatie van de nationale stelsels van sociale zekerheid, die immers een geheel verschillende materie met andere doelstellingen vormen: de onderhavige regeling beoogt met het oog op de pensioenen tot een zekere continuïteit te komen tussen nationale betrekkingen en die bij de Gemeenschap, en laat de bestaande verschillen tussen de stelsels van sociale zekerheid van de Lid-Staten onverlet.

Voor wat de personele werkingssfeer betreft, lijkt het mij volstrekt niet uitgesloten dat het Ambtenarenstatuut ook andere subjecten dan de Gemeenschappen of de ambtenaren rechten toekent en verplichtingen oplegt. Ook al is het juist dat het merendeel van de bepalingen van het Statuut uitsluitend de rechtspositie van de ambtenaren tegenover de gemeenschapsinstellingen regelt, toch verhindert niets dat sommige bepalingen ook de Lid-Staten verplichtingen opleggen. Formeel gezien kan worden volstaan met de vaststelling dat de verordening waarbij het Ambtenarenstatuut is ingevoerd, een handeling van algemene strekking is in de zin van artikel 189 EEG-Verdrag; ook al is in de vaststelling van het Statuut uitdrukkelijk voorzien door voornoemd artikel 24 van het Fusieverdrag, er is geen reden om aan te nemen dat zulks een afwijking van het beginsel van artikel 189 impliceerde. Men kan integendeel stellen dat, juist omdat de in artikel 24 Fusieverdrag voorziene bevoegdheid is uitgeoefend door vaststelling van een verordening, de algemene strekking van het Statuut niet in twijfel kan worden getrokken. Of in een bepaald voorschrift enkel de verhouding tussen de Gemeenschappen en haar ambtenaren of eventueel ook een verhouding tussen Lid-Staten en de Gemeenschap wordt geregeld, hangt mitsdien af van de structuur van elke afzonderlijke bepaling. In werkelijkheid is trouwens artikel 11, lid 2, van bijlage VIII niet de enige bepaling van het Statuut, waarvan de uitvoering de medewerking van de Lid-Staten vereist: als voorbeeld vallen te noemen artikel 11, dat de

ambtenaar verbiedt aanwijzingen te vragen of te aanvaarden van enige regering en dus impliciet de regeringen van de Lid-Staten verbiedt enige ambtenaar van de Gemeenschappen aanwijzingen te geven, en artikel 83, lid 1, volgens hetwelk de Lid-Staten gezamenlijk de uitbetaling van de uit het pensioenstelsel voortvloeiende uitkeringen waarborgen.

In alle geval geldt ook voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Ambtenarenstatuut de algemene verplichting van de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, volgens hetwelk zij gehouden zijn, „alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren", en de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken. Let men met name op de ruime formulering van de zinsnede „uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen" en op de verplichting de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken, dan lijkt het mij duidelijk dat ook het tweede argument, dat het niet geoorloofd is de Lid-Staten langs een omweg of stilzwijgend verplichtingen op te leggen, geen stand houdt. Aangezien het een statutair voorschrift betreft, dat ongetwijfeld de Gemeenschap een verplichting oplegt (in casu de uitoefening van het door artikel 11, lid 2, van bijlage VIII aan de ambtenaar gegeven keuzerecht daadwerkelijk mogelijk te maken), aan welke verplichting de Gemeenschap niet zonder de medewerking van de Lid-Staten kan voldoen, zijn deze laatste gehouden alle noodzakelijke maatregelen vast te stellen. Artikel 5 EEG-Verdrag laat geen andere conclusie toe.

3. Het komt mij derhalve voor, dat de preliminaire argumenten van de Belgische regering de toets der kritiek niet kunnen doorstaan. Ik kan thans derhalve overgaan tot de problemen die de tekst van de litigieuze bepaling doet rijzen, met name de vraag of deze kan worden uitgelegd gelijk de Belgische regering wenst. Deze stelt dat de toepassing van de regeling inzake overschrijving van pensioenrechten afhankelijk is van voorafgaande overeenkomsten die elke Lid-Staat naar eigen inzicht al dan niet met de Gemeenschap kan sluiten.

De Belgische regering baseert deze uitlegging op een beweerd parallellisme tussen het eerste en het tweede lid van artikel 11. In het eerste lid wordt bepaald dat een ambtenaar die de dienst bij de Gemeenschappen beëindigt om in dienst te treden van een overheidsorgaan of een nationale of internationale organisatie, het recht heeft de actuariële tegenwaarde van zijn bij de Gemeenschappen verworven pensioenrechten te doen overschrijven naar het pensioenfonds van dat overheidsorgaan of die organisatie, op voorwaarde dat bedoelde dienst of organisatie daartoe een overeenkomst met de Gemeenschappen heeft gesloten. Het tweede lid handelt over het omgekeerde geval, maar rept daarbij met geen woord over de noodzaak van een dergelijke overeenkomst. Volgens de Belgische regering evenwel zou, gezien het parallellisme tussen beide gevallen, een dergelijk vereiste geïmpliceerd zijn.

Eerlijk gezegd, komt het aan een woordelijke uitlegging van artikel 11 ontleende argument mij meer overtuigend voor: zo in het eerste lid van dit artikel sprake is van een overeenkomst en het tweede daarover zwijgt, betekent dit dat de overeenkomst enkel voor de in het eerste lid voorziene overschrijving is vereist. Laten wij niettemin de stelling inzake het parallellisme tussen de in de twee leden van bedoeld artikel geregelde gevallen nader bezien.

In het geval van lid 1 is het logisch dat de Gemeenschappen, alvorens de overschrijving van eigen gelden naar een ander pensioenfonds toe te staan, met de ten aanzien van dat fonds bevoegde overheid overeenstemming bereiken over een regeling die een geldige en doeltreffende overschrijving waarborgt; het is dan ook gewenst dat de Gemeenschappen hun eigen beoordelingsvrijheid behouden totdat een desbetreffende overeenkomst tot stand is gekomen. In het geval van lid 2 ligt de situatie anders: hier zijn het de Gemeenschappen zelf die binnen het kader van hun eigen pensioenregeling de gevolgen bepalen van een overschrijving van door een ambtenaar in een Lid-Staat verworven pensioenrechten. Gelijk wij zagen, dient de door lid 2 geboden mogelijkheid niet enkel het belang van de ambtenaren, maar ook het belang van de Gemeenschappen zelf. Het is dan ook terecht dat men de tenuitvoerlegging van de bepaling niet heeft willen laten afhangen van een vrije toestemming van elke Lid-Staat afzonderlijk.

De opvatting dat tussen de twee leden van artikel 11 een parallellisme bestaat, wordt mijns inziens weerlegd door wezenlijke verschillen tussen de twee gevallen. De Belgische regering ontleent evenwel aan de bewoordingen van lid 2 nog een ander argument tot staving van haar opvatting, namelijk het feit dat bij de aanduiding van de vroegere werkgever van de betrokken ambtenaar overheidsorganen en nationale organisaties of ondernemingen in één adem worden genoemd met internationale organisaties. In de betrekkingen tussen de Gemeenschappen en de internationale organisaties onderstelt de toepassing van de regeling voor de overschrijving van pensioenrechten noodzakelijkerwijze een overeenkomst: voor verweerder is dit grond genoeg om te stellen dat deze bepaling ook wanneer de voormalige werkgever een overheidsorgaan van een Lid-Staat of een daarvan afhangende organisatie of onderneming was, impliciet een overeenkomst verlangt. Hierop meen ik te kunnen antwoorden dat het feit dat met internationale organisaties een overeenkomst noodzakelijk is, een gevolg is van de omstandigheid dat deze, anders dan de Lid-Staten, niet gebonden zijn aan de gemeenschapsbepalingen; juist wegens de volstrekt andere positie van de Lid-Staten tegenover de Gemeenschappen — inzonderheid hun uit artikel 5 EEG-Verdrag voortvloeiende algemene verplichting — zijn bij de toepassing van artikel 11, lid 2, de betrekkingen tussen enerzijds de Gemeenschappen en internationale organisaties en anderzijds de Gemeenschappen en de Lid-Staten van geheel andere aard.

4. De gemachtigde van de Belgische regering heeft tenslotte nog technische moeilijkheden aangevoerd, die in de weg zouden staan aan elke vorm van overschrijving van Belgische pensioenrechten naar een stelsel dat, gelijk het communautaire, buiten de Belgische soevereiniteitssfeer valt, zulks ofschoon de Belgische wetgeving uitdrukkelijk voorziet in een overschrijvingsregeling (of althans in het in aanmerking nemen van eerder vervulde verzekeringstijdvakken) voor het geval een ambtenaar uit de Belgische overheidsdienst overgaat naar een betrekking in de particuliere sector. De gemachtigde van de Belgische regering wees er onder meer op, dat de door de ambtenaar verworven rechten eerst bij zijn daadwerkelijke pensionering kunnen

worden vastgesteld, aangezien het Belgische pensioenstelsel niet berust op betaling van individuele bijdragen en de pensioenrechten te allen tijde bij wet kunnen worden verhoogd of verlaagd. Ik meen evenwel dat deze omstandigheden geen onoverkomelijke hinderpaal vormen voor het nakomen van de uit de litigieuze bepaling voortvloeiende verplichting, en in ieder geval wil ik erop wijzen, dat een Lid-Staat die geen gevolg geeft aan een gemeenschapsvoorschrift, zich niet kan rechtvaardigen met een beroep op moeilijkheden van interne aard. Het is de taak van de Belgische wetgever, een oplossing te vinden waardoor gemeenschapsambtenaren die voorheen tijdvakken hebben vervuld onder vigeur van een Belgisch pensioenstelsel, daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de hun door de litigieuze bepalingen geboden mogelijkheid.

Met betrekking tot de bezorgdheid waaraan de Belgische regering uiting heeft gegeven, lijkt het mij nuttig te beklemtonen dat artikel 11, lid 2, enkel een coördinatie tussen de nationale pensioenregelingen en het gemeenschapsstelsel voorschrijft, en wel hoofdzakelijk om te voorkomen dat personeelsleden van de Gemeenschappen pensioenrechten verliezen die zij zouden hebben behouden indien zij in hun staat van herkomst waren blijven werken. Ofschoon de regeling op zich ook geldt voor ambtenaren die in hun land van herkomst reeds voldoende dienstjaren hadden vervuld om daar aanspraak te kunnen maken op pensioen, is zij in de praktijk vooral van belang voor de ambtenaren die, toen zij in dienst van de Gemeenschappen traden, in hun land nog niet voldoende dienstjaren hadden vervuld om recht op pensioen te doen gelden, zodat zij, in geval het communautaire pensioenstelsel hun vroegere dienstjaren niet in aanmerking zou nemen, de daardoor verworven voordelen zouden verliezen.

Tenslotte lijkt mij nog een laatste toelichting op haar plaats. Artikel 11, lid 2, onderstelt geen eenvormigheid van de nationale pensioenstelsels en beoogt evenmin die in te voeren; de bepaling laat integendeel alle pensioenstelsels onverlet, mits in elk van de Lid-Staten de noodzakelijke maatregelen worden getroffen om de verwezenlijking van de aan de gemeenschapsambtenaren geboden mogelijkheid te verzekeren. Dit betekent dat de Lid-Staten een ruime discretionaire bevoegdheid behouden ten aanzien van de soort maatregelen die zij het best te verenigen achten met hun eigen stelsel zonder aan de tenuitvoerlegging van de statutaire bepaling afbreuk te doen. Deze keuzevrijheid brengt in de praktijk mee, dat de Lid-Staten zich mede zullen baseren op de onderhandelingen en afspraken met de Commissie, doch met dien verstande dat geen enkele Lid-Staat zijn medewerking mag weigeren bij de tenuitvoerlegging van de verplichte overschrijvingsregeling, noch die tenuitvoerlegging mag blokkeren op grond van beweerde moeilijkheden om het eigen pensioenstelsel aan die regeling aan te passen.

5. Op grond van het voorgaande concludeer ik dat het door de Commissie bij verzoekschrift van 9 juni 1980 tegen het Koninkrijk België ingestelde beroep gegrond worde verklaard. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, vast

te stellen dat het Koninkrijk België, door te weigeren de noodzakelijke nationale bepalingen vast te stellen ter uitvoering van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, de krachtens deze bepaling en krachtens artikel 5 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Het Koninkrijk België dient bijgevolg te worden verwezen in de kosten van de procedure.