

ARREST VAN HET HOF

20 maart 1986 \*

In zaak 72/85,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Haagsma, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door D. J. Keur, assistent juridisch adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, rue C.-M.-Spoo 5,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet alle nodige maatregelen te treffen om de toepassing van artikel 11 van bijlage VIII van het Statuut te verzekeren, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens het EEG-Verdrag en verordening (EEG, EGA, EKGS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PB 1968, L 56, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: U. Everling, kamerpresident, waarnemend president, T. Koopmans en K. Bahlmann, kamerpresidenten, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris en T. F. O'Higgins, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini

griffier: D. Louterman, administrateur

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 december 1985,

het navolgende

\* Procestaal: Nederlands.

## ARREST

(omissis)

### In rechte

1 Bij verzoekschriften van 8 maart 1985, neergelegd ter griffie van het Hof op 18 maart daaraanvolgend, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet alle nodige maatregelen te treffen om de toepassing van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut te verzekeren, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens het EEG-Verdrag en verordening (EEG, EGA, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, almede de bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PB 1968, L 56, blz. 1) (hierna: het Ambtenarenstatuut).

2 Artikel 11, lid 2, 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.

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 pensioenja-

ren 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 afkoop-som.”

- 3 Nadat de Commissie eind 1977 had vastgesteld dat het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden nog geen maatregelen hadden genomen om de overschrijving van pensioenrechten mogelijk te maken, besloot zij tegen deze beide Lid-Staten een procedure wegens niet-nakoming krachtens artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden.
- 4 Met betrekking tot het Koninkrijk België leidde deze op 18 juli 1979 aangevangen procedure tot het arrest van het Hof van 20 oktober 1981 (zaak 137/80, Commissie/België, Jurispr. 1981, blz. 2393), waarin het Hof vaststelde dat het Koninkrijk België de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.
- 5 In het geval van het Koninkrijk der Nederlanden kwam het, na een brief van het lid van de Commissie Tugendhat van 31 juli 1979, waarin deze meedeelde dat hij voornemens was de Commissie voor te stellen de zaak bij het Hof aanhangig te maken, tot een reeks verdere besprekingen tussen ambtenaren van de Nederlandse regering en ambtenaren van de Commissie, waarbij getracht werd de verschillen van mening op te lossen.
- 6 Nadat de Commissie het beroep in zaak 137/80 tegen het Koninkrijk België had ingesteld, werd in afwachting van 's Hof's arrest de inbreukprocedure tegen het Koninkrijk der Nederlanden opgeschort. Na dat arrest hervatte de Commissie het overleg, doch dit leidde niet tot het gewenste resultaat. De Commissie besloot in 1983 de inbreukprocedure tegen het Koninkrijk der Nederlanden voort te zetten en nodigde de Nederlandse regering uit haar opmerkingen te maken. Daar zij geen genoegen kon nemen met de verklaringen van de Nederlandse regering, deed zij Nederland bij brief van 14 augustus 1984 een met redenen omkleed advies toekomen, met het verzoek binnen twee maanden na de kennisgeving de nodige maatregelen te nemen om er gevolg aan te geven.

- 7 De Nederlandse regering verklaarde bij brief van 12 oktober daaraanvolgend, dat zij bereid was de nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII van het Statuut, doch dat dit slechts mogelijk was door middel van een formele wet, waarbij in nationaal kader alle vraagstukken verband houdende met de overschrijving van pensioenrechten zouden worden geregeld. Wegens de moeilijkheid van de materie en de noodzaak om in het kader van de wetgevingsprocedure het advies van de Nederlandse uitvoerende instanties in te winnen, zou de invoering van die wet echter eerst in de loop van 1985 haar beslag kunnen krijgen.
- 8 Omdat het bij deze mededeling bleef, heeft de Commissie bij verzoekschrift van 8 maart 1985, ingekomen ten Hove op 18 maart daaraanvolgend, het onderhavige beroep ingesteld.
- 9 Daar de Commissie heeft afgezien van replek, is de schriftelijke procedure in deze zaak na de indiening van het verweerschrift afgesloten.
- 10 De Commissie merkt op, dat het Ambtenarenstatuut is vastgesteld bij een verordening in de zin van artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag en derhalve in al zijn onderdelen verbindend en rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat. Naast de werking die het binnen de communautaire administratie heeft, zou het bijgevolg krachtens artikel 5 EEG-Verdrag ook de Lid-Staten binden in al die opzichten waarin hun medewerking noodzakelijk is voor de toepassing ervan.
- 11 Volgens de Commissie bevindt het Koninkrijk der Nederlanden zich dus in de situatie die het Hof in bovengenoemd arrest heeft omschreven, dat wil zeggen dat het de concrete middelen dient te kiezen en toe te passen om de ambtenaren in staat te stellen gebruik te maken van de hun in artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut geboden mogelijkheid. Ook een eventuele rechtstreekse werking van deze bepaling zou het Koninkrijk der Nederlanden niet ontheffen van zijn verplichting om de nodige uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Door na te laten die maatregelen te treffen, zou het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens het EEG-Verdrag en het Ambtenarenstatuut op hem rustende verplichtingen niet zijn nagekomen.

- 12 De Nederlandse regering betwist noch het bestaan van deze verplichting noch het feit dat de maatregelen die nodig zijn om er gevolg aan te geven, nog niet in werking zijn getreden. Zij betoogt echter, dat voor de toepassing van de betrokken bepaling binnen de Nederlandse rechtsorde, een formele wet nodig is. Wel is na eerder genoemd arrest van het Hof reeds een wetsontwerp opgesteld, maar het wetgevingsproces zou wegens het uiterst ingewikkelde karakter van de betrokken materie veel tijd vergen.
- 13 Ten einde in afwachting van de afronding van het wetgevingsproces reeds concrete uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de onderhavige bepaling, zou overigens aan het bevoegde Nederlandse orgaan, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP), zijn verzocht — laatstelijk bij brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 11 mei 1985 — om, vooruitlopend op de definitieve vaststelling van het wetsontwerp, verzoeken om overschrijving van pensioenrechten van Nederlandse ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, conform het wetsontwerp in behandeling te nemen en artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut toe te passen. De directie van het ABP zou zich daartoe bereid hebben verklaard en reeds een aantal eerder afgewezen verzoeken opnieuw in behandeling hebben genomen.
- 14 Ter terechtzitting heeft de Nederlandse regering echter betoogd, dat de door haar genomen maatregelen reeds thans de mogelijkheid bieden volledige uitvoering te geven aan de uit de bepaling in geding voortvloeiende verplichtingen. Het door haar opgestelde wetsontwerp zou aangeven, hoe de voor de overschrijving van pensioenrechten noodzakelijke berekeningen gemaakt moeten worden. Op basis hiervan zou het ABP het dossier betreffende de verzoeken om overschrijving van een tiental ambtenaren hebben heropend. Het Koninkrijk der Nederlanden meent daarmee te hebben voldaan aan de uit bedoelde bepaling voortvloeiende verplichting, zodat de grond aan het beroep zou zijn ontvallen. De Nederlandse regering heeft echter toegegeven, dat het ABP de ingediende verzoeken om overschrijving nog niet heeft ingewilligd en dat het nog in geen enkel geval tot overschrijving is gekomen.
- 15 Met betrekking tot het rechtskarakter van de aan het ABP gegeven instructies en de daarop door deze instelling genomen maatregelen, heeft de Nederlandse regering op een desbetreffende vraag van het Hof uiteengezet, dat ingevolge de ABP-wet het beheer van het fonds en de uitvoering van de pensioenwet zijn opgedragen aan de directie van het ABP en dat die wet de Nederlandse regering niet de be-

voegdheid geeft, deze instelling bindende instructies te geven. Wel zouden er tussen de regering en het ABP afspraken bestaan omtrent de behandeling van verzoeken om overschrijving van pensioenrechten.

- 16 Er zij aan herinnerd, dat het Hof in voornoemd arrest van 20 oktober 1981 heeft overwogen, dat de betrokken Lid-Staat „de concrete middelen zal 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”. Het Hof constateerde, dat door de weigering van een Lid-Staat om de overschrijving van pensioenrechten naar het gemeenschappelijk stelsel mogelijk te maken, „de gemeenschapsambtenaar zelfs de mogelijkheid zou worden ontnomen de hem door het Statuut geboden keuze te doen”, en dat dit, „waar andere Lid-Statens zulks al wel hebben gedaan, de gelijkheid verbreekt tussen de gemeenschapsambtenaren uit de andere Lid-Statens en die uit (de betrokken Lid-Staat)”.
- 17 Zonder dat behoeft te worden vastgesteld welk type maatregelen noodzakelijk is ter uitvoering in de Nederlandse rechtsorde van de uit de bepaling in geding voortvloeiende verplichting, moet worden geconstateerd, dat het Koninkrijk der Nederlanden tot dusverre geen regeling heeft ingevoerd waardoor de daadwerkelijke overschrijving van pensioenrechten naar het pensioenstelsel van de Europese Gemeenschappen wordt verzekerd.
- 18 In dit verband zij erop gewezen, dat de Nederlandse regering zelf tot aan de terechtzitting heeft volgehouden, dat voor de uitvoering van de betrokken bepaling in Nederland de vaststelling van een formele wet noodzakelijk was, en dat zij heeft erkend dat een dergelijke wet nog niet was vastgesteld.
- 19 Met betrekking tot het argument van de Nederlandse regering, dat de voorbereiding en vaststelling van die wet wegens de aard van de wetgevingsprocedure en het ingewikkelde karakter van de materie veel tijd vergt, moet worden opgemerkt dat dergelijke moeilijkheden de verweten niet-nakoming niet ongedaan kunnen maken. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit een gemeenschapsverordening voortvloeiende verplichtingen niet kan beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties.

- 20 Het door de Nederlandse regering ter terechtzitting aangevoerde feit dat het Ambtenarenstatuut, waar het in de vorm van een verordening is vastgesteld, ingevolge artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag rechtstreeks van toepassing is in iedere Lid-Staat, onthefte het Koninkrijk der Nederlanden niet van de krachtens de bepaling in geding op hem rustende verplichtingen; de omstandigheid dat de justitiabelen zich voor de nationale rechter erop kunnen beroepen, is immers slechts een minimumwaarborg en volstaat op zichzelf niet om de volledige toepassing van deze bepaling, die een coördinatie tussen de nationale en de communautaire pensioenstelsels mogelijk moet maken, te verzekeren.
- 21 Met betrekking tot de bewering van de Nederlandse regering, dat het bevoegde orgaan in staat is zelfstandig uitvoering te geven aan de bepaling in geding, hetgeen het Koninkrijk der Nederlanden zou ontslaan van de krachtens die bepaling op hem rustende verplichtingen, moet worden vastgesteld dat ondanks het feit dat al sinds geruime tijd verzoeken daartoe zijn ingediend, tot dusver geen enkele overschrijving in de zin van bedoelde bepaling heeft plaatsgevonden.
- 22 Uit het voorgaande volgt, dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door na te laten concrete maatregelen te treffen om de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen in staat te stellen gebruik te maken van de in artikel 11, lid 2, van bijlage VIII van het Statuut geboden mogelijkheid om de actuariële tegenwaarde of de afkoopsom van rechten op ouderdomspensioen, die zij krachtens de Nederlandse pensioenregeling hebben verkregen, naar het communautaire pensioenstelsel te doen overmaken.

### Kosten

- 23 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 der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

- 1) Het Koninkrijk der Nederlanden is de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen door na te laten concrete maatregelen te treffen om de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen in staat te stellen gebruik te maken van de in artikel 11, lid 2, van bijlage VIII van het Statuut geboden mogelijkheid om de actuariële tegenwaarde of de aankoopsom van rechten op ouderdomspensioen, die zij krachtens de Nederlandse pensioenregeling hebben verkregen, naar het communautaire pensioenstelsel te doen overmaken.
- 2) Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten van de procedure.

	Everling	Koopmans	Bahlmann
Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 maart 1986.

De griffier  
P. Heim

De waarnemend president  
U. Everling  
kamerpresident