

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 204.336 van 27 mei 2010
in de zaak A. 184.008/VII-37.657.**

In zake: Paul BOON
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Van Roeyen
kantoor houdend te Gent
Driekoningenstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door :
1. de minister van Pensioenen
2. de minister van Sociale Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Johan Vanden Eynde en Bart Van Hyfte

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juni 2007, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 28 december 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 1970 tot vaststelling van de door het Pensioenfonds van de Dienst voor de overzeese sociale zekerheid (hierna : DOSZ) toe te passen tarieven en schalen (B.S. 9 maart 2007), en tot de gedeeltelijke nietigverklaring van het koninklijk besluit van 28 december 2006 houdende uitvoering van artikel 51bis van de wet van 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid (B.S. 16 januari 2007), met name "voor zover het KB ten aanzien van de personen die op 31 december 2006 de leeftijd van 55 jaar niet bereikten, de herwaardering van de voordien betaalde bijdragen beperkt".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De tweede verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord en een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 april 2010.

Staatsraad Eric Brewaeyts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Salomez, die loco advocaat Wim Van Roeyen verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en wettelijk kader

3. De verzoeker, geboren op 20 juni 1957, heeft meer dan twintig jaar deelgenomen aan het stelsel van de overzeese sociale zekerheid.

Dit stelsel is bij wet van 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid (hierna: wet van 17 juli 1963) opgericht en wordt beheerd door de DOSZ. Het betreft een facultatief systeem van sociale zekerheid waarbij zich de personen die in de door de Koning aangewezen overzeese landen werken, kunnen aansluiten.

Artikel 20 van deze wet bepaalde destijds, onder meer, dat indien de verzekerde ten minste twintig jaar aan de verzekering deelgenomen had, de rente voor hem inging op vijfenvijftigjarige leeftijd. Deze bepaling is vervangen bij artikel 215 van de wet van 20 juli 2006 en gewijzigd bij artikel 160 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) en bij artikel 62 van de wet van

22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I). Artikel 20 van de wet luidde bij de inwerkingtreding van de bestreden besluiten als volgt:

"§ 1. Met ingang van 1 januari 2007 krijgt de verzekerde, onder de hierna bepaalde voorwaarden, een levenslange ouderdomsrente.

Het bedrag van de rente wordt bepaald in overeenstemming met een door de Koning goedgekeurd tarief.

De rente wordt berekend ten aanzien van een spilleeftijd van 65 jaar.

Onverminderd de bepalingen van § 2 is de rente ten vroegste verschuldigd vanaf de leeftijd van 65 jaar en in geen geval voor de datum van de aanvraag.

Bovenbepaalde leeftijd kan met vijf jaar verminderd worden in overeenstemming met een door de Koning goedgekeurde schaal.

Indien de verzekerde na de leeftijd van 65 jaar ononderbroken bijdragen is blijven betalen, kan de rente verhoogd worden onder en overeenkomstig de door de Koning bepaalde voorwaarden en modaliteiten.

De Koning bepaalt de overige modaliteiten en schalen voor de berekening van de rente.

De datum om in het genot van de rente te treden mag niet aan de datum voorafgaan waarop de verzekerde ophoudt deel te nemen aan de verzekering.

De betaling van de rente wordt van rechtswege geschorst wanneer de gerechtigde opnieuw deelneemt aan de verzekering. De rente, verhoogd in overeenstemming met door de Koning bepaalde regelen, wordt opnieuw betaald wanneer de verzekerde ophoudt deel te nemen aan de verzekering.

§ 2. Indien de verzekerde op 31 december 2006 ten minste twintig jaar aan de verzekering deelgenomen heeft, kan de rente ingaan op de leeftijd van 55 jaar. Indien de deelneming aan de verzekering op 31 december 2006 geen twintig jaar bereikt, wordt de leeftijd waarop de rente kan ingaan, als volgt vastgesteld: (...)"

Artikel 160 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) wordt door het Grondwettelijk Hof met het arrest nr. 67/2008 van 17 april 2008 vernietigd, in zoverre die bepaling het voor de deelnemers aan de facultatieve ouderdomsverzekering die zich vóór 1 januari 2007 hebben aangesloten en reeds twintig jaar aan de verzekering hebben deelgenomen, onmogelijk maakt dat de ouderdomsrente ingaat op 55-jarige leeftijd. Die vernietiging heeft geleid tot de wijziging door de wet van 22 december 2008.

In uitvoering van artikel 20 van de wet van 17 juli 1963, zoals gewijzigd door de voormelde wet van 27 december 2006, wordt op 28 december 2006 een koninklijk besluit aangenomen tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 1970 tot vaststelling van de door het pensioenfonds van de DOSZ toe te passen tarieven en schalen.

Met die wijzigingen worden, onder meer, nieuwe schalen en tarieven ingevoerd die vanaf 1 januari 2007 zullen worden toegepast voor het berekenen van de ouderdoms- en overlevingsrenten in het stelsel van de overzeese sociale zekerheid. Voorts worden ook de verworven rechten vastgesteld met

betrekking tot de bijdragen en premies die zijn gestort vóór 1 januari 2007, waarbij een onderscheid wordt gemaakt op basis van de leeftijd van de betrokkene.

Dit is het eerste bestreden besluit.

IV. De ontvankelijkheid van het beroep

4. Het tweede bestreden besluit werd bekrachtigd door artikel 19 van de wet van 21 december 2007 houdende diverse bepalingen (I).

Deze bekrachtiging is inmiddels definitief geworden.

Ingevolge de wettelijke bekrachtiging is de Raad van State niet meer bevoegd om uitspraak te doen over het beroep tot nietigverklaring van het tweede bestreden besluit.

Het beroep tegen het tweede bestreden besluit is dan ook onontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen tegen het eerste bestreden besluit, hierna het bestreden besluit genoemd

Standpunten van de partijen

5. De verzoeker voert een schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, en van het motiverings-, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoeker acht in een eerste onderdeel de twee eerstgenoemde beginselen geschonden, doordat de ingevolge het bestreden besluit nieuw ingevoerde schalen ook worden toegepast op bijdragen betaald vóór de inwerkingtreding van dat besluit, zodat volgens hem de pensioenrente niet gelijk is aan hetgeen werd beloofd op het ogenblik van de bijdragebetaling. De verzoeker situeert het vertrouwen van de burger tevens in het licht van artikel 23 van de Grondwet, dat het recht op sociale zekerheid waarborgt, en dat volgens hem een stand still-verplichting inhoudt met betrekking tot de er in opgenomen rechten.

In een tweede onderdeel acht de verzoeker de overige in het middel genoemde beginselen geschonden, doordat er volgens hem geen motieven voorhanden zijn om de nieuwe schalen toe te passen op bijdragen die vóór 1 januari 2007 werden betaald en doordat de mogelijke budgettaire motieven zouden worden tegensproken door een rapport van het Rekenhof. De verzoeker betwist voorts de "feitelijke correctheid van het financieringsprobleem van de DOSZ-pensioenen" en de omstandigheid zelf "dat de budgettaire situatie van DOSZ rechtens de onmiddellijke toepassing van de nieuwe schalen kan rechtvaardigen". De verzoeker acht het ten slotte kennelijk onredelijk om anno 2006 de "ontaarding" van de pensioenen van de overzeese sociale zekerheid aan te grijpen om een verregaande maatregel te rechtvaardigen als de onmiddellijke toepassing van de schalen op renten gefinancierd met bijdragen die werden betaald onder de vroegere schalen.

6. De tweede verwerende partij antwoordt ten aanzien van het eerste onderdeel in essentie dat de verzoeker niet de mogelijkheid van de overheid betwist om de tarieven en schalen aan te passen in functie van de gewijzigde omstandigheden, dat wel degelijk rekening werd gehouden met de verworven rechten, in de mate dat de oude tarieven worden toegepast op de bijdragen gestort tot 31 december 2006, en dat het vertrouwensbeginsel niet werd geschonden, aangezien de verzoeker er niet op mocht vertrouwen dat "de tarieven en schalen van het DOSZ-stelsel voor eeuwig en altijd ongewijzigd zouden blijven".

Wat het tweede onderdeel betreft, wijst de tweede verwerende partij er op dat de gewraakte aanpassingen aan de reglementering werden ingegeven door de dwingende invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en dat de vroeger gebruikte rentevoet en sterftetabellen niet meer aangepast waren aan de nieuwe financiële en demografische toestand.

7. In zijn laatste memorie betoogt de verzoeker dat het Rekenhof precies stelt dat het uitstel van de opname van het pensioen geen financiële gevolgen heeft voor de verzekerde en dat de verdere kapitalisering van de bijdragen resulteert in een hogere pensioenrente, waarmee het Rekenhof volgens hem zijn standpunt zou bevestigen. De verzoeker argumenteert dat de verdere pensioenopbouw ingevolge het uitstel dient te gebeuren aan de hand van dezelfde parameters als deze op basis waarvan de bijdragen werden omgerekend naar een pensioenrente op de spijleeftijd en dat, wanneer de schalen minder gunstig zijn, verder wordt gekapitaliseerd aan een lager rendement, waardoor het uitstel volgens hem wel degelijk een nadelig financieel gevolg voor de verzekerde heeft.

Voorts betoogt de verzoeker dat hij enkel aanspraak kan maken op een rente en niet op een kapitaal, zodat hij er niet voor kan kiezen zijn opgebouwde pensioen te herbeleggen in een private verzekering.

Ten aanzien van de noodzakelijkheid van de nieuwe tarieven en schalen voor de leefbaarheid van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid betoogt de verzoeker dat uit het verslag van de inspecteur van financiën bij het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden koninklijk besluit blijkt dat de budgettaire impact veeleer beperkt is, zodat dit niet kan gelden als een "dwingende reden van algemeen belang".

Beoordeling

8. In zijn arrest nr. 67/2008 van 17 april 2008 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoort om, wanneer hij een facultatieve ouderdomsverzekering aanbiedt aan de overzee tewerkgestelde werknemers, de voorwaarden en modaliteiten voor deelname aan die verzekering aan te passen aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en aan de daarop gebaseerde beleidsopties.

Indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij volgens het Hof te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij er in beginsel niet toe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. Aan het vertrouwensbeginsel zou volgens het Grondwettelijk Hof slechts afbreuk worden gedaan indien de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.

Te dezen blijkt dat de verzoeker, op het ogenblik dat hij 55 jaar zal zijn, er bewust voor kan kiezen om de ingangsdatum van het pensioen uit te stellen, volgens de nieuwe schalen die werden ingevoerd door het bestreden besluit. Daaruit kan geen schending van het rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel worden afgeleid.

Voor wie, zoals de verzoeker, op 31 december 2006 nog geen 55 jaar is, wordt de rente waarop de reeds gestorte bijdragen op 55 jaar recht geven,

berekend volgens de oude tarieven. De wijziging van die tarieven wordt als zodanig door de verzoeker niet aangevochten.

De verzoeker bekritiseert in wezen het feit dat de opbouw van pensioenrechten met bijdragen betaald vóór 1 januari 2007 niet onverkort gebeurt met toepassing van de op het ogenblik van de bijdragebetaling geldende coëfficiënten, maar ook overeenkomstig de nieuwe schalen. Vanaf 2010, zo stelt de verzoeker, dit is het jaar waarin hij 55 jaar wordt, tot zijn pensionering, zal bij de opbouw van zijn pensioenrenten rekening worden gehouden met de nieuwe schalen, die lagere coëfficiënten omvatten. Zo zou bij de omrekening van de rente "louter om redenen dat de concrete pensioenrente verschilt van de wettelijke", niet enkel het verschil in leeftijd in rekening worden gebracht, maar zou ook rekening worden gehouden met gewijzigde intrestvoeten en sterftetafels.

Het staat aan het bestuur om, binnen het kader van het gevoerde beleid, de middelen te kiezen die het meest gepast voorkomen om zijn doel te realiseren. De Raad van State heeft bij de uitoefening van het wettigheidsstoezicht slechts een marginale toetsingsbevoegdheid.

Het bestreden besluit geeft, onder meer, uitvoering aan de dwingende invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen door de wetgever en, daarmee samenhangend, het opschuiven van de spilleeftijd van pensionering van 55 naar 65 jaar. Het bevat een afzonderlijke bepaling waarin een aantal verworven rechten worden toegekend (art. 7 bestreden besluit, waarbij artikel 3 quinquies wordt ingevoegd in het koninklijk besluit van 15 december 1970). Aangezien de verzoeker op 31 december 2006 jonger is dan 55 jaar worden de gecumuleerde renten overeenkomstig deze bepaling berekend op 55 jaar met toepassing van de vóór 1 januari 2007 geldende tarieven en schalen.

Te dezen toont de verzoeker niet aan dat het bestreden besluit maatregelen bevat die kennelijk onredelijk zijn. Het bestreden besluit is integendeel in overeenstemming met het door de verzoeker geciteerde Verslag van het Rekenhof over de "Leefbaarheid en perspectieven van de overzeese sociale zekerheid", waarin, onder meer, samengevat, wordt gesteld dat rekening moet worden gehouden met "de rechten die de nog actieve verzekerden hebben verworven voor de jaren dat ze hebben bijgedragen tot op het ogenblik dat de eventuele omvorming van het stelsel een feit is".

Het standstill-beginsel, waarnaar de verzoeker verwijst, houdt in dat de overheid het regelgevend kader niet zo mag wijzigen dat het voorheen in dat kader voor die grondrechten verzekerde beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd, behoudens indien dit kan worden gerechtvaardigd door redenen die verband houden met het algemeen belang. De verzoeker maakt niet aannemelijk dat de bestreden regeling als een "aanzienlijke" vermindering van het beschermingsniveau kan worden beschouwd.

Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig mei tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin