

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.892 van 14 juni 2021
in de zaak A. 224.651/IX-9252**

In zake : 1. Koenraad HEYENS
 2. Firmin LESCRAUWAET
 3. Jean-Marie DE GRIM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Buelens en Lies Michiels
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Lange Van Ruusbroecstraat 76 - 78
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Pensioenen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Véronique Pertry
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 februari 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 19 december 2017 ‘tot wijziging
van artikel 24*bis* en artikel 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot
vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en
overlevingspensioen voor werknemers’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2020.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Buelens, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Véronique Pertry, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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 regelgevend kader

3.1. Het koninklijk besluit van 19 december 2017 ‘tot wijziging van artikel 24*bis* en artikel 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ luidt als volgt:

“Artikel 1. In artikel 24bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 december 2016, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° een punt 6bis wordt tussen de punten 6 en 7 ingevoegd, luidende :

‘6bis. Voor de kalenderjaren na 31 december 2016 wordt voor de toepassing van artikel 34, § 1, A, 1°, in afwijking van punt 1, het fictief loon dat betrekking heeft op de perioden tijdens welke de werknemer zich in de tweede vergoedingsperiode, zoals gedefinieerd in de bijlage bij artikel 114, § 1, tweede lid van het voormeld koninklijk besluit van 25 november 1991 bevindt, beperkt tot het loon bedoeld bij artikel 8, § 1, eerste lid, van het voormeld koninklijk besluit van 23 december 1996.

De in het eerste lid bedoelde beperking is niet van toepassing als de eerste vergoedingsperiode, gedefinieerd in de bijlage bij artikel 114, § 1, tweede lid van het voormeld koninklijk besluit van 25 november 1991, ten vroegste in het jaar van de 50^{ste} verjaardag begint.’;

2° een punt 7bis wordt tussen de punten 7 en 8 ingevoegd, luidende :

‘7bis. Voor de kalenderjaren na 31 december 2016 wordt voor de toepassing van artikel 34, § 1, A, 4°, in afwijking van punt 1 en punt 7, het fictief loon dat betrekking heeft op perioden van brugpensioen of van werkloosheid met bedrijfstoelage, beperkt tot het loon bedoeld bij artikel 8, § 1, eerste lid, van het voormeld koninklijk besluit van 23 december 1996.

De in het eerste lid bedoelde beperking is niet van toepassing op :

1° de perioden van werkloosheid met bedrijfstoelage bedoeld in hoofdstuk VII van het voormeld koninklijk besluit van 3 mei 2007 of de perioden van brugpensioen bedoeld in afdeling 3 van het voormeld koninklijk besluit van 7 december 1992;

2° de perioden van werkloosheid met bedrijfstoelage bedoeld in artikel 3, §§ 1, 3 en 6, van het voormeld koninklijk besluit van 3 mei 2007;

3° de personen die zich op 31 december 2016 al onder het stelsel van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoelage bevonden;

4° de personen die voor 20 oktober 2016 ontslagen werden om onder het stelsel van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoelage te vallen.’;

3° een punt 8bis wordt tussen de punten 8 en 9 ingevoegd, luidende :

‘8bis. Voor de kalenderjaren na 31 december 2016 wordt voor de toepassing van artikel 34, § 1, A, 1°, in afwijking van punt 1 en punt 8, het fictief loon dat betrekking heeft op de perioden tijdens dewelke aan de werknemer de aanvullende vergoedingen op sociale uitkeringen bedoeld in artikel 114, 3°, a), van de voormelde wet van 27 december 2006 worden uitbetaald, beperkt tot het loon bedoeld bij artikel 8, § 1, eerste lid, van het voormeld koninklijk besluit van 23 december 1996.’

Art. 2. Artikel 34, § 2, 1, eerste lid van hetzelfde besluit, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 juni 2001, wordt aangevuld met de volgende zin :

‘De perioden van volledige werkloosheid, brugpensioen en werkloosheid met bedrijfstoelage en de perioden tijdens dewelke aan de werknemer de aanvullende vergoedingen op sociale uitkeringen bedoeld in artikel 114, 3°, a), van de voormelde wet van 27 december 2006 uitbetaald worden, worden slechts gelijkgesteld tot en met het 14 040^{ste} dagequivalent van de globale beroepsloopbaan, zoals gedefinieerd in artikel 10bis, § 2bis, 3° van het voormelde koninklijk besluit nr. 50.’

Art. 3. Artikel 34, § 2, 1, eerste lid, van voormeld koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers zoals van kracht voor zijn wijziging door het artikel 2 van dit besluit, is van toepassing op de werknemers waarvan de globale beroepsloopbaan, zoals gedefinieerd in artikel 10bis, § 2bis, 3° van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, 14 040 voltijdse dagequivalenten bereikt voor 1 september 2017.

Art. 4. De werknemers waarvan de globale beroepsloopbaan, zoals gedefinieerd in het artikel 10bis, § 2bis, 3° van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967, 14 040 voltijdse dagequivalenten bereikt en die niet voldoen aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden van het vervroegd rustpensioen voorzien in artikel 4, §§ 1 tot en met 3ter van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenen, genieten van de toepassing van artikel 34, § 2, 1, eerste lid, van voormeld koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers zoals van kracht voor zijn wijziging door artikel 2 van dit besluit, tot de voorwaarden van het vervroegd pensioen vervuld zijn.

Art. 5. De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2019 ingaan, met uitzondering van de overlevingspensioenen berekend op basis van rustpensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten laatste op 1 december 2018 ingegaan zijn.

Art. 6. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2019.

Art. 7. De minister bevoegd voor Pensioenen is belast met de uitvoering van dit besluit.”

Dat is het bestreden koninklijk besluit.

3.2. Artikel 1 van het bestreden koninklijk besluit wijzigt artikel 24bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, dat betrekking heeft op de berekening van het fictief loon waarmee rekening wordt gehouden voor elke dag inactiviteit die met een arbeidsdag wordt gelijkgesteld. Door deze wijziging worden bepaalde niet-actieve periodes – de onvrijwillige werkloosheid, het brugpensioen, het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag en het pseudo-brugpensioen – met arbeidsperiodes gelijkgesteld op basis van een beperkt fictief loon, in plaats van een normaal fictief loon. Dit zal gelden voor de kalenderjaren vanaf 1 januari 2017 voor de pensioenen die ingaan vanaf 1 januari 2019. Het bestreden koninklijk besluit past hiermee in het geheel van (uitvoerings-)maatregelen die werken lonender moeten maken, zodat er ook meer socialezekerheidsbijdragen worden betaald in de socialezekerheidsstelsels.

Artikel 2 wijzigt artikel 34, § 2, 1, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 21 december 1967, dat betrekking heeft op de voorwaarden van gelijkstelling van periodes van onvrijwillige werkloosheid met arbeidsperioden. Door deze wijziging zal de gelijkstelling van de voormelde

periodes – de onvrijwillige werkloosheid, het brugpensioen, het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage en het pseudo-brugpensioen – slechts mogelijk zijn tot het 14.040^{ste} voltijdse dagequivalent van de volledige beroepsloopbaan en dit voor pensioenen die voor het eerst ingaan op 1 januari 2019. De gelijkstelling van sommige niet-actieve periodes zal dus ophouden wanneer een volledige loopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten is bereikt (45 jaar), waardoor deze periodes vanaf dan niet meer bijdragen tot een verhoging van het pensioenbedrag. Vóór het bestreden koninklijk besluit konden dergelijke periodes, ook na het 14.040^{ste} voltijdse dagequivalent, andere voltijdse dagequivalenten uit de beroepsloopbaan vervangen die minder voordelig waren voor de opbouw van het pensioen. De voormelde wijziging moet worden begrepen in de context van de afschaffing van het principe van eenheid van loopbaan voor daadwerkelijk gepresteerde overschrijdingen van een “globale” (versta: volledige) beroepsloopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten (zie hierna *sub* 3.4). Zo zullen daadwerkelijk gepresteerde overschrijdingen een pensioenverhogend effect hebben, terwijl het pensioenverhogend effect van niet-daadwerkelijk gepresteerde overschrijdingen van de beroepsloopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten wordt ingeperkt.

De artikelen 3 en 4 bevatten overgangsmaatregelen. Artikel 5 bepaalt dat het besluit van toepassing is op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2019 ingaan, met uitzondering van de overlevingspensioenen berekend op basis van rustpensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten laatste op 1 december 2018 zijn ingegaan.

3.3. Het bestreden koninklijk besluit vindt rechtsgrond in artikel 8 van koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ (hierna: KB nr. 50), dat luidt:

“De Koning bepaalt welke perioden gelijkgesteld worden met arbeidsperioden. Hij bepaalt de fictieve lonen voor deze perioden, evenals de forfaitaire lonen die in de plaats moeten gesteld worden van de werkelijke lonen, in de gevallen door Hem te bepalen.”

3.4. Het bestreden koninklijk besluit hangt samen met de wet van 5 december 2017 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de pensioenregelingen voor werknemers en zelfstandigen, wat betreft het beginsel van de eenheid van loopbaan en het vervroegd rustpensioen’, met als voornaamste doel het zogenaamde ‘beginsel van de eenheid van loopbaan’ in de pensioenregeling van de werknemers en de zelfstandigen af te schaffen wanneer 14.040 voltijdse dagequivalenten worden overschreden door daadwerkelijke arbeidsperiodes.

In essentie beperkt de eenheid van loopbaan het wettelijk pensioen doordat de teller van de breuk waarmee het pensioen wordt berekend nooit méér kan zijn dan de noemer die gelijk is aan een volledige loopbaan, zelfs als de betrokkene meer heeft gewerkt dan een volledige loopbaan.

Het beginsel van eenheid van loopbaan wordt door de wet van 5 december 2017 opgeheven, zodat wie langer werkt daarvoor ook een hoger pensioen zou kunnen ontvangen. De beperking van de loopbaan tot 14.040 voltijdse dagequivalenten is daardoor niet meer van toepassing wanneer de volledige beroepsloopbaan van de werknemer méér dan 14.040 voltijdse dagequivalenten bevat en de voltijdse dagequivalenten na de 14.040^{ste} dag van de beroepsloopbaan arbeidsdagen zijn die daadwerkelijk gepresteerd zijn als werknemer. In dit geval worden deze daadwerkelijk gepresterde voltijdse dagequivalenten in aanmerking genomen in de berekening van het rustpensioen. De teller van de breuk zal dus groter dan 14.040 voltijdse dagequivalenten kunnen zijn, terwijl de noemer op 45 jaar of 14.040 voltijdse dagequivalenten vast blijft.

Die opheffing van de eenheid van loopbaan wordt als volgt verantwoord in de memorie van toelichting bij de wet van 5 december 2017 (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2676/001, 6):

“De opheffing van het beginsel van de eenheid van loopbaan voor de daadwerkelijke arbeidsperiodes

De door de regering voorgestelde hervorming bestaat uit het schrappen van het beginsel van de eenheid van loopbaan voor de

daadwerkelijke arbeidsperioden gepresteerd boven 14 040 VTE. De regering voert zo haar voornemen uit om de daadwerkelijke arbeidsperioden beter te belonen in de pensioenberekening.

Zo zullen, in geval van overschrijding van de limiet van 14 040 VTE in de globale beroepsloopbaan voor het rustpensioen of het maximum aantal voltijdse dagequivalenten vastgesteld voor het overlevingspensioen of de overgangsuitkering, de door de (overleden) werknemer of zelfstandige daadwerkelijk gepresteerde dagen boven deze limiet in aanmerking genomen worden voor de berekening van het rust-/het overlevingspensioen/de overgangsuitkering van de werknemer of de zelfstandige. Voor de gelijkgestelde dagen gelegen na de 14 040^{ste} dag wordt het huidige beginsel van eenheid van loopbaan toegepast door de 14 040 meest voordelige voltijdse dagequivalenten te weerhouden. De gelijkgestelde dagen die de 14 040^{ste} dag overschrijden zullen dus geen opbouw van bijkomende pensioenrechten genereren.”

Daarnaast schrapt artikel 4 van de wet van 5 december 2017 ook nog het verbod voor de begunstigden van een voltijds conventioneel brugpensioen of van werkloosheid met bedrijfstoelage om vervroegd pensioen op te nemen. Daardoor kunnen de voormelde begunstigden voortaan hun vervroegd pensioen opnemen zodra zij de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden vervullen. Zij mogen bijgevolg zelf beslissen wat voor hen de voordeligste situatie is.

3.5. De verzoekende partijen stellen dat zij getroffen worden door de wijzigingen van het bestreden koninklijk besluit. Zij benadrukken dat zij op jonge leeftijd zijn beginnen te werken en op het einde van hun carrière zijn terechtgekomen in een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage.

Vooreerst wijzen zij erop dat vóór de wijziging bij het bestreden koninklijk besluit het fictief loon waarop hun pensioen zou worden berekend, vanaf hun 59^{ste} verjaardag het werkelijk laatst verdiende loon zou zijn. Door het bestreden koninklijk besluit zal hun pensioen vanaf 1 januari 2019 op het beperkt fictief loon worden berekend.

Daarnaast wijzen zij erop dat vóór de wijziging bij het bestreden koninklijk besluit voor de pensioenberekening rekening werd gehouden met de 45 “beste” jaren, zijnde de ‘meest voordelige jaren’, terwijl dat in de toekomst de eerste 45 jaren zullen zijn. Onder de vorige regeling zouden de verzoekende

partijen hun wettelijk pensioen kunnen opbouwen tot de leeftijd van 66 jaar terwijl zij nu hun wettelijk pensioen slechts kunnen opbouwen tot de leeftijd van 62 jaar.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 10*bis*, §§ 2 en 3, 1°, van KB nr. 50 en van de artikelen 15 en 16 van de wet van 26 juli 1996 ‘tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’ (hierna ook: wet van 26 juli 1996).

4.2. In een *eerste middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen dat artikel 10*bis*, §§ 1 en 2, van KB nr. 50 het principe vooropstelt van de beperking tot 14.040 voltijdse dagequivalenten en dat de minst voordelige voltijdse dagequivalenten in mindering worden gebracht bij samenloop van een werknemers- en een zelfstandigenpensioen. Dit beginsel wordt herhaald in artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 ‘tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 ‘tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’’. Artikel 15, 3°, van de wet van 26 juli 1996 bepaalt bovendien dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de gelijkgestelde periodes.

Artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit is echter in strijd met deze bepalingen, gelet op het feit dat de periodes van volledige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoelage en de periodes van pseudo-brugpensioen slechts worden gelijkgesteld tot het 14.040^{ste} voltijdse dagequivalent. Dit impliceert volgens de verzoekende partijen dat voor deze periodes niet de minst voordelige voltijdse dagequivalenten in mindering worden gebracht.

4.3. In een *tweede middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden koninklijk besluit artikel 10*bis*, § 3, van KB nr. 50 schendt. Deze bepaling draagt de koning op om te bepalen in welke gevallen de vermindering beoogd bij dit artikel, niet wordt toegepast of wordt versoepeld. Ze heeft tot doel de rechten van de pensioengerechtigden te verbeteren. Het bestreden koninklijk besluit doet volgens de verzoekende partijen het tegendeel.

5.1. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen met betrekking tot hun eerste middelonderdeel, in antwoord op de opwerping dat artikel 10*bis*, § 2, van KB nr. 50 niet in werking is getreden, dat het beginsel van de scheiding der machten vereist dat, ofwel, de wetgevende macht artikel 10*bis*, § 2, wijzigt of opheft, dan wel, de koning artikel 10*bis*, § 2, in werking doet treden. De koning schendt het beginsel van de scheiding der machten door te talmen met de inwerkingtreding van deze bepaling. Ook al is paragraaf 2 niet in werking getreden, de koning is niet gemachtigd om de inwerkingtreding van die paragraaf uit te stellen en ondertussen het bestreden koninklijk besluit te nemen dat met artikel 10*bis*, § 2, strijdig is.

In de mate dat de verwerende partij argumenteert dat het bestreden koninklijk besluit niet aan artikel 15, 3°, van de voornoemde wet van 26 juli 1996 mag worden getoetst omdat het geen rechtsgrond ontleent aan die bepaling, maar wel aan artikel 8 van KB nr. 50, stellen de verzoekende partijen dat het bestreden koninklijk besluit alle hogere rechtsnormen dient te eerbiedigen.

5.2. Met betrekking tot hun tweede middelonderdeel benadrukken de verzoekende partijen dat artikel 10*bis*, § 3, 1°, van KB nr. 50 de opdracht aan de koning geeft om te bepalen in welke gevallen de vermindering beoogd bij dit artikel, niet wordt toegepast of wordt versoepeld. Deze machtiging heeft volgens hen tot doel de rechten van de pensioengerechtigden te verbeteren. Het bestreden koninklijk besluit doet daarentegen het tegendeel. Zelfs indien artikel 8 van KB nr. 50 de wettelijke grondslag van het bestreden koninklijk besluit is, moet deze

bevoegdheid worden uitgeoefend binnen het wettelijke kader, dat ook artikel 10*bis*, § 3, 1°, van hetzelfde besluit omvat.

6. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog dat het standpunt dat artikel 10*bis*, § 2, van KB nr. 50 niet in werking is getreden en het middel op dit punt dan ook niet dienstig is, voorbijgaat aan het feit dat op de dag – in de toekomst – van inwerkingtreding van paragraaf 2, het beroep tegen de bestreden norm niet langer op ontvankelijke wijze kan worden ingediend. De rechtsbescherming van burgers zou door het volgen van dit standpunt gefnuikt worden.

Beoordeling

a) Ontvankelijkheid

7.1. Wat het tweede middelonderdeel betreft, werpt de verwerende partij een *exceptio obscuri libelli* op. Zij stelt dat het eerste middel onder meer is afgeleid uit de schending van artikel 10*bis*, § 3, 1°, van KB nr. 50, terwijl in het tweede middelonderdeel de schending van artikel 10*bis*, § 3, in zijn geheel wordt aangevoerd. Volgens de verwerende partij is het bijgevolg niet mogelijk voor haar om te begrijpen welke normen precies worden ingeroepen, zodat het tweede middelonderdeel onontvankelijk is.

7.2. Uit de toelichting die de verzoekende partijen bij dit onderdeel geven, kan worden afgeleid dat zij enkel de schending van voornoemd artikel 10*bis*, § 3, 1°, aanvoeren en uit de memorie van antwoord blijkt dat de verwerende partij zich hiertegen heeft kunnen verweren.

De exceptie is dan ook niet gegrond.

b) Ten gronde

“§ 1. Wanneer de werknemer aanspraak kan maken op een rustpensioen krachtens dit besluit en op een rustpensioen of een als zodanig geldend voordeel krachtens één of meer andere regelingen en wanneer het totaal aantal dagen dat in aanmerking genomen wordt in het geheel van die regelingen 14 040 voltijdse dagequivalenten overschrijdt, wordt de beroepsloopbaan die voor de berekening van het rustpensioen als werknemer in aanmerking wordt genomen verminderd met zoveel voltijdse dagequivalenten als nodig om genoemd totaal tot 14 040 te herleiden.

[...]

§ 2. Bij samenloop van een rustpensioen krachtens dit besluit en een rustpensioen krachtens het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen worden voor de toepassing van deze bepaling de minst voordelige voltijdse dagequivalenten in mindering gebracht, ongeacht de regeling waarin deze dagen gepresteerd werden.

[...]

§ 3. De Koning bepaalt:

1° in welke gevallen de vermindering beoogd bij dit artikel niet wordt toegepast of wordt versoepeld;

[...].”

De artikelen 15 en 16 van de wet van 26 juli 1996 luiden als volgt:

“Art. 15. Prioriteit verlenend aan de wettelijke pensioenen en met respect voor:

- de eigenheid van de pensioenstelsels;
- het vrijwaren van de pensioenrechten van de gepensioneerden wier pensioen daadwerkelijk en voor de eerste keer is ingegaan voor de inwerkingtreding van deze wet kan de Koning, inzake de wettelijke pensioenen, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen nemen, aangepast aan elk stelsel, teneinde:

1° ter uitvoering van de Richtlijn 79/7/EEG van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen geleidelijk te verwezenlijken en dit gelijktijdig met de verwezenlijking van de gelijkberechtiging in de andere takken van de sociale zekerheid;

2° de verschillende regelingen inzake de minimumpensioenen te hervormen met het oog op:

- de vermindering van de bestaansonzekerheid;
- het verruimen van de toegankelijkheid en het toekennen van een proportioneel minimumrecht per loopbaanjaar;

3° aanpassingen door te voeren in de wettelijke pensioenstelsels om hun leefbaarheid en hun legitimiteit in de toekomst te waarborgen via een mildering van de globale uitgavenstijging; en om de pensioenwetgeving beter te laten aansluiten bij de maatschappelijke en arbeidsmarktontwikkelingen, en dit zonder afbreuk te doen aan het principe van de gelijkgestelde periodes;

4° de toegelaten arbeid en de andere cumulatieregels aan te passen;

5° [...];

6° wijzigingen aan te brengen aan de financieringstechnieken, inzonderheid aan de regelgeving inzake de solidariteitsinhouding.

Art. 16. Inzake de werknemerspensioenen kan de Koning, zonder de

leefbaarheid van het stelsel in het gedrang te brengen, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de toepassingsmodaliteiten wijzigen van artikel 29, § 4, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, inzonderheid met het oog op selectiviteit.”

8.2.1. In de mate dat de verzoekende partijen in het eerste middelonderdeel de schending aanvoeren van artikel 10*bis*, § 2, van KB nr. 50, kan worden vastgesteld dat die bepaling is ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 19 april 2014 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het pensioenstelsel voor werknemers rekening houdend met het principe van de eenheid van loopbaan’. Artikel 7 van de voornoemde wet van 19 april 2014 bepaalt dat deze wet in werking treedt op 1 januari 2015, met uitzondering van artikel 2, voor wat betreft de paragrafen 2 en 3, 3°, van artikel 10*bis*, die in werking treden op een door de koning te bepalen datum. Tot op heden heeft de koning artikel 10*bis*, § 2, nog niet in werking laten treden. Bijgevolg mag de Raad van State bij de beoordeling van dit beroep er geen rekening mee houden.

8.2.2. De verzoekende partijen voeren ook aan dat artikel 15, 3°, van de wet van 26 juli 1996 is geschonden, omdat het bestreden koninklijk besluit afbreuk doet aan het in die bepaling opgenomen principe van de gelijkgestelde periode.

Het bestreden koninklijk besluit geeft uitvoering aan artikel 8 van KB nr. 50 en doet geen afbreuk aan het voormelde principe. Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, wordt met het bestreden koninklijk besluit het principe van de gelijkgestelde periode niet afgeschaft. Dit besluit wijzigt alleen de voorwaarden om bepaalde periodes gelijk te stellen en het loon dat in rekening moet worden gebracht voor deze periodes. Artikel 15, 3°, van de wet van 26 juli 1996 staat daaraan niet in de weg.

8.2.3. Voor zover de verzoekende partijen aanvoeren dat het bestreden koninklijk besluit artikel 16 van de wet van 26 juli 1996 schendt, moet worden vastgesteld dat zij dit niet nader toelichten. Het middelonderdeel is op dit punt dan ook niet ontvankelijk.

8.2.4. In zoverre de verzoekende partijen in de toelichting bij het middel artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 ‘tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 ‘tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’’ vermelden, moet worden vastgesteld dat zij in hun middel de schending van die bepaling niet aanvoeren en in de toelichting niet nader uitwerken. Overigens komen zij, hierop gewezen in het auditoraatsverslag, in hun laatste memorie op deze bepaling niet meer terug. In zoverre is het middelonderdeel eveneens niet ontvankelijk.

8.2.5. Het eerste middelonderdeel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

8.3.1. Artikel 10*bis*, § 3, 1°, van KB nr. 50 machtigt de koning om de gevallen te bepalen waarin de vermindering beoogd bij dit artikel 10*bis* niet wordt toegepast of wordt versoepeld. Het gaat dus uit van een vermindering na overschrijding van 14.040 voltijdse dagequivalenten.

De bestreden regeling bepaalt dat na het bereiken van 14.040 voltijdse dagequivalenten in beginsel geen pensioenrechten meer worden opgebouwd of met andere woorden dat bepaalde gelijkgestelde periodes na 14.040 voltijdse dagequivalenten voor de berekening van het pensioen niet worden meegeteld. Zoals de verwerende partij terecht stelt, heeft het feit dat deze periodes niet worden meegeteld niets te maken met een vermindering van de voltijdse dagequivalenten zoals bedoeld in artikel 10*bis*, § 3, 1°, van KB nr. 50.

8.3.2. Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

9. Het eerste middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het rechtszekerheidsbeginsel.

10.2. In een *eerste middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat een niet gerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen categorieën van gepensioneerden op grond van de aanvangsdatum van tewerkstelling.

Volgens hen schendt artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit het gelijkheidsbeginsel doordat de periodes van onvrijwillige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoelage en pseudo-brugpensioen wel voor gelijkstelling in aanmerking komen wanneer de betrokken persoon is beginnen te werken op latere leeftijd en zolang nog geen loopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten is bereikt, maar niet of maar gedeeltelijk wanneer de betrokken persoon is beginnen te werken op vroegere leeftijd. Bovendien volgt uit voormeld artikel 2 dat alleen voor de tweede categorie personen de eerste jaren van de loopbaan mee in aanmerking worden genomen, wat tot een lager pensioenbedrag zal leiden dan wanneer de jaren onvrijwillige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoelage en pseudo-brugpensioen in aanmerking worden genomen. Dit vormt eveneens een schending van het gelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen passen vervolgens de wijzigingen toe op hun eigen situatie en vergelijken deze met de situatie van personen die later zijn beginnen te werken.

Volgens hen bestaat er geen redelijke verantwoording voor deze ongelijke behandeling. Bovendien is de verantwoording onvoldoende en niet

pertinent. De maatregel zal er niet toe leiden dat de doelstellingen van activering en het ontmoedigen van stelsels zoals werkloosheid met bedrijfstoeslag worden bereikt. Het enige waartoe deze maatregel zal leiden, is dat de verzoekende partijen vervroegd met pensioen zullen gaan. Zij betwisten ook de doelstelling van activering en stellen dat het bestreden besluit beoogt de pensioenlast voor de overheid te verminderen.

Daarnaast stellen de verzoekende partijen nog dat de bestreden regeling disproportioneel is omdat ze abstractie maakt van de werkelijke beroepsloopbaan van de werknemers.

Ten slotte benadrukken zij dat door de minister van Pensioenen geen verantwoording is gegeven waarom personen die vroeger zijn beginnen te werken, worden benadeeld.

10.3. In een *tweede middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen dat artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit een niet gerechtvaardigd onderscheid maakt tussen categorieën van gepensioneerden op grond van hun sociale afkomst, door de periodes van onvrijwillige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoeslag en pseudo-brugpensioen wel voor gelijkstelling in aanmerking te nemen wanneer de betrokken persoon is beginnen te werken op latere leeftijd, maar niet of maar gedeeltelijk wanneer de betrokken persoon is beginnen te werken op vroegere leeftijd. Bovendien volgt uit artikel 2 dat alleen voor de tweede categorie personen de eerste jaren van de loopbaan mee in aanmerking worden genomen, die tot een lager pensioenbedrag leiden dan als de jaren onvrijwillige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoeslag en pseudo-brugpensioen in aanmerking zouden worden genomen.

In hun verzoekschrift benadrukken de verzoekende partijen ook dat de systemen van onvrijwillige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoeslag en pseudo-brugpensioen vooral ontwikkeld zijn in sectoren met veel arbeiders, aangezien het sociologisch aangetoond is dat het voor deze

beroepscategorie moeilijker is om gedurende een hele loopbaan van 45 jaar op gezonde wijze te kunnen blijven werken. Zij hebben over het algemeen ook geen hogere studies gevolgd en zijn vroeger beginnen te werken.

11.1. In hun memorie van wederantwoord repliceren de verzoekende partijen dat de ruime beleidsvrijheid die de overheid in het kader van het sociaal-economisch beleid geniet, geen afbreuk doet aan de verplichting voor diezelfde overheid om de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie en van rechtszekerheid te eerbiedigen. De toetsing aan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie en van rechtszekerheid is geen marginale toetsing, maar een toetsing waarbij de pertinentie en evenredigheid van de maatregel dienen te worden aangetoond. Om de evenredigheid van het bestreden besluit te beoordelen, dient wel te worden aangetoond dat het bestreden besluit noodzakelijk is om de doelstelling te verwezenlijken.

11.2. Wat het eerste middelonderdeel betreft, benadrukken de verzoekende partijen dat, in tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, hun uitgangspunt voor de hoogte van de pensioenbedragen wel juist is. Door niet de gelijkgestelde periodes in aanmerking te nemen, maar wel het inkomen gedurende de eerste jaren, zullen de verzoekende partijen een lager pensioenbedrag hebben. Zelfs geïndexeerd zijn deze inkomens in de eerste jaren nog steeds lager dan het normaal fictief loon dat voor gelijkgestelde periodes in aanmerking zou zijn genomen, indien het bestreden besluit niet was genomen.

Door geen onderscheid te maken tussen personen die vroeg zijn beginnen te werken en personen die later zijn beginnen te werken, creëert het bestreden koninklijk besluit een discriminatie. Door aan alle personen dezelfde vereisten inzake pensioen te stellen (14.040 voltijdse dagequivalenten) en het in aanmerking nemen van de gelijkgestelde periodes voor een bepaalde categorie personen, namelijk diegenen die later met werken zijn begonnen, behandelt de overheid onvergelykbare situaties op een vergelijkbare wijze.

De nieuwe mogelijkheid om te kiezen voor een vervroegd pensioen, doet de ongelijke behandeling niet verdwijnen. Nog steeds worden de personen die vroeg zijn beginnen te werken, nadeliger behandeld dan personen die later zijn beginnen te werken. Na 14.040 voltijdse dagequivalenten te hebben volbracht, dienen zij ofwel met vervroegd pensioen te gaan (wat tot een lager pensioen leidt), ofwel verder te werken.

11.3. Wat het tweede middelonderdeel betreft, waarvan de verwerende partij opwerpt dat het in zoverre het moet worden gelezen als een bestreden gelijke behandeling van twee onvergelykbare categorieën, namelijk zij die hogere studies hebben gevolgd en zij die geen hogere studies hebben gevolgd, niet ontvankelijk is wegens onvoldoende uiteenzetting hiervan, stellen de verzoekende partijen dat dit exact is wat in het tweede middelonderdeel wel wordt uiteengezet. Personen die vroeger zijn beginnen te werken, worden op dezelfde wijze behandeld als personen die hogere studies hebben gevolgd, terwijl deze categorieën onvergelykbaar zijn. Dit leidt tot een discriminatie op grond van sociale afkomst. Op grond van sociale afkomst wordt een bepaalde groep nadeliger behandeld dan een andere groep.

12. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat de algemene politiek van activering en ontmoediging van stelsels als werkloosheid met bedrijfstoeslag die toelaten de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten, geen pertinente verantwoording is, omdat de bestreden regeling personen treft die zeer vroeg professioneel “geactiveerd” werden die er nu door worden afgestraft.

Daarnaast stellen zij dat het bestreden koninklijk besluit ertoe leidt dat personen er financieel belang bij hebben dat zij later op de arbeidsmarkt intreden. Dit zal met zich meebrengen dat de algemene activering achteruitgaat in plaats van verhoogt.

Wat de aangevoerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, stellen de verzoekende partijen nog dat zij op grond hiervan mochten

vertrouwen op een “honorering” van hun periode onder het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag. Nu worden zij gedwongen met pensioen te gaan.

Beoordeling

13.1. Voor zover de verzoekende partijen aanvoeren dat het bestreden koninklijk besluit het rechtszekerheidsbeginsel schendt, moet worden vastgesteld dat zij in hun verzoekschrift niet uiteenzetten op welke wijze het bestreden koninklijk besluit dit beginsel schendt. Pas in hun laatste memorie geven zij in dit verband laattijdig enige toelichting. Het middel is op dit punt bijgevolg onontvankelijk.

13.2. Uit de lezing van het tweede middel blijkt dat de verzoekende partijen enkel artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit viseren dat voorziet in de niet-gelijkstelling van “gelijkgestelde” periodes na het 14.040^{ste} voltijdse dagequivalent. Hun uitgangspunt is dat personen die vroeger zijn beginnen te werken, worden benadeeld ten opzichte van personen die later zijn beginnen te werken, waardoor de eerste categorie uitkomt op een lager pensioenbedrag.

In essentie klagen zij aan dat personen die vroeger zijn beginnen te werken, al dan niet gerelateerd aan een sociale achtergrond, gelijk worden behandeld met een verschillende categorie, namelijk personen die later zijn beginnen te werken, veelal na het volgen van hogere studies.

13.3. De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat

(GwH 6 november 2014, nr. 162/2014). Bij het beoordelen of het verschil in behandeling redelijk verantwoord is, dient er rekening mee te worden gehouden dat de wetgever, in sociaal-economische aangelegenheden, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt (GwH 7 augustus 2013, nr. 119/2013).

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet zich dus niet ertegen dat de wetgever afziet van zijn oorspronkelijke doelstellingen om er andere na te streven. In het algemeen trouwens moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang (GwH 30 november 2017, nr. 135/2017). Zo komt het bijvoorbeeld de wetgever toe te oordelen in hoeverre het opportuun is maatregelen te nemen met het oog op besparingen inzake rust- en overlevingspensioenen. Hij beschikt in dat opzicht over een des te ruimere beoordelingsbevoegdheid wanneer de betrokken regeling het voorwerp heeft uitgemaakt van sociaal overleg (GwH 28 september 2017, nr. 104/2017). Wanneer de regelgever meent dat een beleidswijziging vereist is, is hij er in beginsel niet toe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is pas geschonden wanneer de overgangsregeling of de ontstentenis ervan leidt tot een verschil in behandeling dat niet redelijk kan worden verantwoord (GwH 28 september 2017, nr. 104/2017).

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel (GwH 6 november 2014, 162/2014).

13.4. Het bestreden koninklijk besluit is onderdeel van een bredere pensioenhervorming. Het past in het geheel van maatregelen die werken lonender moeten maken, zodat er ook meer socialezekerheidsbijdragen worden betaald. Het besluit sluit daarbij aan bij de door de voornoemde wet van 5 december 2017 uitgevoerde hervorming van het principe van eenheid van loopbaan. Waar de bij

deze wet doorgevoerde afschaffing van het principe van eenheid van loopbaan voor daadwerkelijk gepresteerde overschrijdingen van een volledige beroepsloopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten een loopbaanverlengend en bijgevolg pensioenverhogend effect nastreeft, perkt de thans bestreden aanpassing van het algemeen reglement van het rust- en overlevingspensioen van werknemers, voor bepaalde gelijkgestelde periodes het pensioenverhogend effect van niet-daadwerkelijk gepresteerde overschrijdingen van de beroepsloopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten in. Voorheen konden deze gelijkgestelde periodes immers andere periodes uit de beroepsloopbaan voor de pensioenberekening vervangen indien dit voordeliger was voor de werknemer. De wet van 5 december 2017 schrapt ook nog het verbod voor de begunstigten van een voltijds conventioneel brugpensioen of van werkloosheid met bedrijfstoelage om vervroegd pensioen op te nemen.

In het verslag aan de koning bij het bestreden koninklijk besluit wordt in dat verband het volgende vermeld:

“Met de voorliggende hervorming zet de regering een eerste hervorming voort die door het koninklijk besluit van 27 februari 2013 tot uitvoering van artikel 122 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen en tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de gelijkgestelde perioden, reeds werd doorgevoerd voor deze gelijkgestelde perioden en waardoor perioden van werkloosheid tijdens welke de werknemer zich in de derde vergoedingsperiode bevindt en de perioden van brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoelage en pseudo-brugpensioen tot en met de 59ste verjaardag van de begunstigde, in bepaalde gevallen, slechts ten belope van een beperkt fictief loon in aanmerking genomen worden voor de pensioenberekening.

De huidige hervorming voegt de gevallen toe waarin deze gelijkgestelde perioden slechts ten belope van een beperkt fictief loon in aanmerking genomen worden voor de pensioenberekening en dit voor de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ingaan ten vroegste op 1 januari 2019.

[...]

Bepaalde types van SWT en de 2^{de} periode werkloosheid zullen voor de pensioenberekening maximaal gevaloriseerd worden op basis van het minimumjaarrecht in plaats van het laatst verdiende loon. Dit gaat echter niet om een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau. Deze maatregelen kaderen immers in een algemene politiek van activering en ontmoediging van systemen als het SWT die toelaten dat men de arbeidsmarkt vroegtijdig verlaat. De maatregelen schrijven zich zo in de logica van de hervorming van de Regering Di Rupo in met betrekking tot de derde periode werkloosheid en de periodes van SWT/brugpensioen voor de leeftijd van 59 jaar.

[...]

Met betrekking tot de beperking van de gelijkstelling tot 14.040 dagen dient opgemerkt te worden dat genietters van brugpensioen/SWT de mogelijkheid zullen hebben om, in tegenstelling tot vandaag, het vervroegd pensioen op te nemen. De betrokkene kan dus zelf uitmaken welke situatie voor hem de meest voordelige is. De beperking van de gelijkstelling tot 14.040 dagen is niet van toepassing op periodes van ziekte en invaliditeit met het oog op een extra bescherming voor deze werknemers die zich in een meer kwetsbare positie bevinden: voor hen vinden er geen wijzigingen plaats qua gelijkstelling, noch voor zij die voor gemotiveerd tijdskrediet, loopbaanonderbreking of een landingsbaan gekozen hebben, nl. stelsels die ontworpen werden met het oog op het actief blijven van de werknemer.

In antwoord op de opmerking van de Raad van State in zijn advies 62.028/1/V van 31 augustus 2017 met betrekking tot de verantwoording ten opzichte van het gelijkheidsprincipe, dient het volgende gepreciseerd te worden:

Naast de verschillende manieren waarop de verschillende sociale uitkeringen toegekend worden en de hieraan gekoppelde bedragen verschillen (werkloosheid, ziekte, invaliditeit), worden bepaalde periodes van werkloosheid reeds op een verschillende manier behandeld:

- zowel in de werkloosheidsreglementering: verschillen die voortvloeien uit onder andere verschillende vergoedingsperiodes (1^{ste}, 2^{de} en 3^{de} periode), verschillende types werkloosheidsuitkering (werkloosheid, tijdelijke werkloosheid, gemotiveerd tijdskrediet, landingsbaan...), verschillende voorwaarden voor toegang tot SWT in functie van het beroepsverleden en de concrete situatie van het bedrijf in kwestie;

- als in de pensioenreglementering: vandaag worden de 3^{de} werkloosheidsperiode, de jaren van SWT voor 59-jarige leeftijd en bepaalde periodes van landingsbanen reeds gevaloriseerd aan het minimumjaarrecht. Bovendien bestaan er sinds 2007 gedifferentieerde loonplafonds voor de pensioenberekening die lager zijn voor de fictieve lonen die betrekking hebben op bepaalde gelijkgestelde periodes (periodes van volledige werkloosheid, SWT, voltijdse loopbaanonderbreking en voltijds tijdskrediet).

In het bijzonder wat de verschillen op het vlak van de pensioenreglementering betreft, kan men vaststellen dat deze verschillen gericht zijn op de activering of het actief houden van de werknemer en de ontmoediging van volledige of langdurige inactiviteit.

Met betrekking tot de gelijkstelling voor het brugpensioen zorgt de hervorming voor meer gelijkheid tussen de genietters van het brugpensioen en SWT: ongeacht de leeftijd van de genietter van het SWT worden de jaren qua gelijkstelling, in tegenstelling tot vandaag, op dezelfde manier behandeld. De categorieën van SWT die vrijgesteld zijn van de hervorming, zijn de kwetsbare categorieën die hierboven reeds opgesomd werden (bedrijf in moeilijkheden of herstructurering, zware beroepen...) en die men ook in de werkloosheidsreglementering kan terugvinden.”

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de voornoemde wet van 5 december 2017, waarbij ook het ontwerp van koninklijk besluit werd besproken dat tot het bestreden koninklijk besluit heeft geleid, is bevestigd dat de hervorming tot doel heeft werknemers ertoe aan te sporen om ook na 45 jaar loopbaan op de arbeidsmarkt te blijven:

“Volgens de minister bevindt iemand die op de leeftijd van 30 of 40 jaar werkloos wordt, zich in een volstrekt andere situatie dan iemand die werkloos is terwijl hij al 45 loopbaanjaren heeft bereikt. Eerstgenoemde moet

worden ondersteund opdat hij zo snel mogelijk opnieuw de arbeidsmarkt kan betreden. Voor laatstgenoemde daarentegen hoeft de solidariteit niet te gelden. De betrokkene heeft immers de mogelijkheid met vervroegd pensioen te gaan maar kiest ervoor werkloos te blijven en dus een beroep te blijven doen op de solidariteit. Derhalve is er geen reden om nogmaals de solidariteit aan te spreken om hem bijkomende pensioenrechten toe te kennen op grond van de werkloosheidsperiode of de periode van brugpensioen na 45 loopbaanjaren. Volgens de minister lijkt een dergelijke cumulatie op sociale engineering. De twee personencategorieën bevinden zich in situaties die onderling niet te vergelijken vallen: het verschil in behandeling dat het wetsontwerp beoogt in te stellen, kan dan ook geen discriminatie vormen.”
(*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2676/003, 17)

“De minister herinnert eraan dat de hervorming tot doel heeft werknemers aan te sporen om ook na 45 jaar loopbaan op de arbeidsmarkt te blijven. Het is niet de bedoeling om mensen te bestraffen die tijdens hun loopbaan een tegenslag zouden hebben gekend zoals werkloosheid of ziekte.”
(*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2676/003, 21)

“Het voornaamste uitgangspunt van het wetsontwerp is dat werken meer pensioenrechten moet opleveren dan niet werken, wat impliceert dat personen met een loopbaan van langer dan 45 jaar meer pensioenrechten opbouwen. Het zou anderzijds niet rechtvaardig zijn om een dubbel voordeel van solidariteit toe te kennen: als een persoon aan het einde van zijn loopbaan valt onder het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag en dus een uitkering ontvangt, is het niet verantwoord dat hij voor die periode van non-activiteit ook pensioenrechten opbouwt nadat hij de eenheid van loopbaan heeft bereikt.

De niet-gelijkstelling van een periode van één jaar werkloosheid (met bedrijfstoeslag) na het bereiken van de eenheid van loopbaan zal voor een persoon met een mediaan inkomen van 36 000 euro per jaar leiden tot de niet-opbouw van pensioenrechten voor een bedrag van 13,51 euro bruto per maand. Wie daarentegen een jaar aan de slag blijft na 45 jaar loopbaan zal aanspraak maken op 52 euro bruto per maand aan bijkomende pensioenrechten.”

(*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2676/005, 8)

13.5.1. Het bestreden koninklijk besluit schrijft zich als onderdeel van de bredere pensioenhervorming in, in de doelstelling van activering en de ontmoediging van volledige of langdurige inactiviteit om de duurzaamheid van de pensioenen te waarborgen. Deze doelstellingen zijn legitiem. De maatregelen die zijn genomen bij dit besluit om die doelstellingen te verwezenlijken, zijn relevant. Het besluit heeft ook het voorwerp uitgemaakt van sociaal overleg en naar aanleiding van het advies van het beheerscomité van de Federale Pensioendienst van 9 januari 2017 werden trouwens een aantal specifieke gevallen van werkloosheid ervan uitgesloten.

13.5.2. De Raad van State kan zich aansluiten bij het *sub* 13.4 vermelde standpunt van de regering. Personen – zoals de verzoekende partijen – die vroeg

zijn beginnen te werken en die zich in een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage bevinden, kunnen voor zichzelf beslissen welke situatie voor hen het voordeligste is.

Zij kunnen voortaan vervroegd pensioen opnemen van zodra zij de leeftijdsvoorwaarde vervullen en 14.040 voltijdse dagequivalenten (of 45 loopbaan jaren) hebben bereikt. Zij hebben echter ook de keuze om het werk te hervatten en zo nog bijkomende pensioenrechten op te bouwen. Zij kunnen er echter ook voor kiezen om in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage te blijven en beschikbaar te blijven voor de arbeidsmarkt totdat zij de pensioenleeftijd bereiken, daarbij een uitkering te genieten en op die manier een beroep te blijven doen op de solidariteit. In dat laatste geval is het een verantwoorde keuze dat zij, eenmaal dat zij 45 loopbaan jaren hebben bereikt en een uitkering blijven genieten, daarbovenop niet langer voor de periode erna nog bijkomend pensioenrechten kunnen opbouwen.

Personen die evenwel op latere leeftijd zijn beginnen te werken – ongeacht hun sociale afkomst – en die nog geen 14.040 voltijdse dagequivalenten hebben bereikt en zich bijvoorbeeld in een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage bevinden, hebben daarentegen niet de mogelijkheid om die keuze te maken en bijvoorbeeld vervroegd met pensioen te gaan. Het is daarom verantwoord dat de periodes van werkloosheid met bedrijfstoelage voor hen wel voor gelijkstelling in aanmerking komen, zolang zij geen loopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten hebben bereikt.

Uit wat voorafgaat volgt dat met de bestreden regeling een legitiem doel wordt nagestreefd en dat voor het verschil in behandeling een deugdelijke verantwoording bestaat. Artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

14. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het “verbod op niet-retroactiviteit”, zoals vervat in “het grondwettelijk algemene rechtsbeginsel van rechtszekerheid”, het gelijkheidsbeginsel en artikel 2 van het oud Burgerlijk Wetboek.

Volgens de verzoekende partijen bevat artikel 1 van het bestreden koninklijk besluit twee overgangsbepalingen met betrekking tot het principe van de beperking van het fictieve loon tot het minimumjaarrechtloon voor de berekening van het pensioen voor bepaalde gelijkgestelde periodes, namelijk voor de personen die zich op 31 december 2016 al in het stelsel van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoelage bevonden, en de personen die vóór 20 oktober 2016 ontslagen werden om in het stelsel van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoelage te vallen. Zij stellen ook vast dat artikel 3 van het bestreden koninklijk besluit een overgangsbepaling bevat voor werknemers waarvan de volledige beroepsloopbaan 14.040 voltijdse dagequivalenten bereikt vóór 1 september 2017. De inwerkingtreding van het bestreden koninklijk besluit op 1 januari 2019 sluit volgens de verzoekende partijen niet uit dat het besluit het verbod op niet-retroactiviteit en het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

Daarnaast stellen de verzoekende partijen vast dat zij niet onder de overgangsbepalingen vallen. Voor de verzoekende partijen betekent dit dat, op het ogenblik dat zij werden ontslagen met het oog op werkloosheid met bedrijfstoelage, zij niet wisten dat hun pensioen tijdens (minstens een deel van) de periode van werkloosheid met bedrijfstoelage zou worden berekend op basis van een minimumjaarrechtloon (eerste verzoeker op 19 september 2017, tweede verzoeker op 12 juli 2017 en derde verzoeker op 4 december 2017). Bovendien konden zij op dat moment – en overigens ook op dit moment – nog niet op

pensioen gaan omdat zij nog geen loopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten hadden/hebben bereikt. Dit betekent dat, vanaf het moment dat zij in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage stapten – moesten stappen – tot 29 december 2017 (datum van bekendmaking van het bestreden koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad) zij niet konden voorzien wat de gevolgen daarvan zouden zijn voor de berekening van hun pensioen.

De verzoekende partijen wijzen erop dat in de artikelen 1 en 3 van het bestreden koninklijk besluit drie scharnierdata worden gebruikt die in het verleden liggen en dat hiervoor geen motivering wordt gegeven. Door deze data in het verleden te leggen, worden volgens hen het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op retroactiviteit geschonden, terwijl die retroactiviteit geen wezenlijk onderdeel vormt van de hervorming.

Vervolgens bekijken de verzoekende partijen de drie overgangsbepalingen afzonderlijk:

a) Een stelsel van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoelage vóór of na 31 december 2016:

De verzoekende partijen stellen dat de keuze voor de datum van 31 december 2016 moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. In het verslag aan de koning wordt niet toegelicht waarom de datum van 31 december 2016 als scharniermoment wordt gekozen, zodat het niet gaat om een objectief criterium. Volgens de verzoekende partijen wordt voor de keuze van die datum in elk geval geen redelijke verantwoording gegeven. Daardoor schendt het bestreden koninklijk besluit het verbod van niet-retroactiviteit en het rechtszekerheidsbeginsel, gelezen in samenhang met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

b) Ontslag vóór of na 20 oktober 2016:

Volgens de verzoekende partijen heeft dit tot gevolg dat de werknemers die na 20 oktober 2016 werden ontslagen en onder het stelsel van brugpensioen of het

stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag vallen, vanaf 1 januari 2019 worden geconfronteerd met een pensioenbedrag op basis van een beperkt fictief loon – en niet het werkelijk verdiende laatste loon – terwijl zij op 20 oktober 2016 hiervan niet op de hoogte konden zijn en de rechtsgevolgen ervan niet konden kennen. Artikel 3 van het bestreden koninklijk besluit schendt daardoor het niet-retroactiviteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De keuze voor de datum van 20 oktober 2016 moet bovendien kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De gegeven verantwoording – zijnde “de datum [...] van die Ministerraad die de budgettaire notificaties heeft goedgekeurd waarin de maatregel werd aangekondigd” – achten de verzoekende partijen niet pertinent. De keuze voor die datum is arbitrair, niet redelijk verantwoord en niet objectief. De publiciteit ervan is niet aangetoond.

De verzoekende partijen wijzen er daarbij ook nog op dat het de werkgevers zijn die zijn overgegaan tot ontslag, niet de werknemers en dat vragen kunnen worden gesteld bij situaties waarin de beslissing tot ontslag vóór 20 oktober 2016 is genomen, maar pas nadien is uitgevoerd.

Door in een uitzonderingsmaatregel te voorzien voor de personen die vóór 20 oktober 2016 werden ontslagen en onder het stelsel van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoeslag vallen en door voor hen het werkelijk verdiende laatste loon als fictief loon in aanmerking te nemen, schendt artikel 1 van het bestreden koninklijk besluit het niet-retroactiviteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

c) Volledige beroepsloopbaan 14.040 voltijdse dagequivalenten bereikt vóór of na 1 september 2017:

De verzoekende partijen wijzen erop dat voor de personen die vóór 1 september 2017 een volledige beroepsloopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten hebben, de gelijkstelling van de dagen volledige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoeslag en pseudo-brugpensioen, nog mogelijk zal zijn voor de berekening van het pensioenbedrag ook wanneer deze dagen na het 14.040^{ste} voltijdse dagequivalent vallen.

De verzoekende partijen betogen dat zij zijn ontslagen met het oog op werkloosheid met bedrijfstoeslag en op 1 september 2017 of op het moment van hun ontslag echter niet konden weten dat er geen gelijkstelling meer zou gelden voor hun periodes van werkloosheid met bedrijfstoeslag na hun 14.040^{ste} voltijdse dagequivalent.

De gegeven verantwoording voor deze datum van 1 september 2017, namelijk “dat deze overeenkomt met een budgettaire beslissing” is volgens hen onvoldoende om de inbreuk op het niet-retroactiviteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel te rechtvaardigen.

Door in een uitzonderingsmaatregel te voorzien voor werknemers die vóór 1 september 2017 een volledige beroepsloopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten in de zin van artikel 10*bis*, § 2*bis*, 3°, van KB nr. 50 hebben bereikt, schenden de artikelen 2 en 3 van het bestreden koninklijk besluit het niet-retroactiviteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

16. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat het bestreden koninklijk besluit het rechtszekerheidsbeginsel schendt omdat het de pensioenbedragen die de verzoekende partijen zullen krijgen, wijzigt omwille van beslissingen die zij hebben genomen op het moment dat zij niet wisten dat die beslissingen gevolgen zouden hebben voor hun pensioenbedrag. Het besluit schendt daarbij ook het gelijkheidsbeginsel, omdat de overgangsmaatregelen waarbij het bestreden besluit niet van toepassing is, scharnierdata bevatten die niet redelijk verantwoord zijn. Voor één bepaalde scharnierdatum geeft de verwerende partij geen verantwoording. Voor de overige twee is de verantwoording willekeurig: ze steunt op “budgettaire beslissingen” of “budgettaire notificaties”. Dit kan een verschil in behandeling met betrekking tot de overgangsmaatregelen niet verantwoorden.

In zoverre de verwerende partij stelt dat de werkloosheid met bedrijfstoeslag van de verzoekende partijen slechts ingaat na de bekendmaking van het bestreden koninklijk besluit, repliceren zij dat dit een misleidende voorstelling

is van de zaken. Zij wijzen erop dat zij vóór de bekendmaking van dit besluit ontslagen zijn met het oog op werkloosheid met bedrijfstoeslag. De beslissing tot ontslag met het oog op werkloosheid met bedrijfstoeslag was aldus genomen vóór de bekendmaking van het besluit en vooraleer de verzoekende partijen de gevolgen van dit ontslag voor hun pensioenbedrag konden inschatten.

In de mate dat de verwerende partij argumenteert dat de verzoekende partijen hadden moeten weten dat de regelgeving inzake pensioenbedragen niet ongewijzigd zou blijven, omdat het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag reeds enige tijd op de helling stond, stellen zij dat zij dit niet konden weten en ook niet moesten weten. Zij stellen ook dat de overheid haar beleid en eventuele overgangsmaatregelen van haar beleid niet kan steunen op mededelingen in de pers, budgettaire beslissingen, enzovoort. Zij voegen er nog aan toe dat het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag helemaal niet op de helling staat aangezien de minister van Werk op 18 juli 2018 nog een herstructureringsplan, inbegrepen werkloosheid met bedrijfstoeslag voor zeshonderd werknemers, heeft goedgekeurd.

17. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat er voor de retroactiviteit geen deugdelijke verantwoording is. Zij stellen dat de communicatie na de ministerraad van 20 oktober 2016 niet duidelijk is geweest over de inhoud van het bestreden koninklijk besluit en de overgangsmaatregelen waarin het voorziet, zodat de keuze voor 20 oktober 2016 voor één van de overgangsmaatregelen – ontslag vóór of na deze datum – niet pertinent is. De datum van 1 september 2017 als ijkpunt voor het bereiken van een volledige loopbaan van 14.040 voltijdse dagequivalenten is niet redelijk verantwoord en in strijd met het niet-retroactiviteitsbeginsel. De keuze voor de datum van 31 december 2016 voor de laatste overgangsmaatregel (in een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag of brugpensioen vóór die datum) is eveneens niet verantwoord. Zij onderstrepen ten slotte dat persberichten niet volstaan om hen op de hoogte te brengen van de pensioenhervorming en om de retroactiviteit te rechtvaardigen.

Beoordeling

18. De essentie van de grief die de verzoekende partijen in hun derde middel aanvoeren, is hiervóór *sub* 15 uiteengezet.

19.1. Het bestreden koninklijk besluit is genomen op 19 december 2017, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 29 december 2017 en is in werking getreden op 1 januari 2019. Het is luidens zijn artikel 5 van toepassing op pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste ingaan op 1 januari 2019, met uitzondering – *in casu* niet van toepassing – van de overlevingspensioenen berekend op basis van rustpensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten laatste op 1 december 2018 zijn ingegaan.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, heeft het bestreden koninklijk besluit geen retroactieve werking. De personen die hun pensioen vóór 1 januari 2019 namen, vallen niet onder de regeling van dit besluit. Een regel moet maar als retroactief worden gekwalificeerd als hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden (GwH 28 april 2016, nr. 58/2016).

19.2. Dat het besluit voor pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ingaan ten vroegste op 1 januari 2019 andere rechtsgevolgen toekent aan feiten, handelingen en toestanden die zich voordien afspeelden, wijst niet op retroactiviteit van het besluit, maar wel op de onmiddellijke toepassing van de nieuwe regeling vanaf 1 januari 2019. Om de onmiddellijke toepassing van de nieuwe regeling te milderen, heeft de koning in overgangsmaatregelen voorzien.

19.3. Dat de overgangsbepalingen van het bestreden koninklijk besluit niet van toepassing zijn op de verzoekende partijen is niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel.

In zoverre de verzoekende partijen betogen dat zij tot het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd ten onrechte zijn verschalkt in hun legitieme verwachtingen, dient erop te worden gewezen dat het bestreden koninklijk besluit zich als een onderdeel van de bredere pensioenhervorming inschrijft in de doelstelling van activering en ontmoediging van volledige of langdurige inactiviteit en dit om de duurzaamheid van de pensioenen te waarborgen. Deze doelstelling is legitiem en dient het algemeen belang. De verzoekende partijen hebben voor het toekomstige geen subjectief recht op de opname in een overgangsregeling louter omdat zij vóór de datum van inwerkingtreding van het besluit in het systeem van werkloosheid met bedrijfstoeslag zijn gestapt. Zij kunnen immers, zoals de verwerende partij terecht benadrukt, geen legitieme verwachtingen koesteren dat de pensioenwetgeving wat betreft het in rekening nemen van de periode van werkloosheid met bedrijfstoeslag onveranderd zou blijven totdat zij zelf met pensioen gaan.

In de mate dat de verzoekende partijen in dat verband wijzen op een schending van het gelijkheidsbeginsel, vooreerst door te benadrukken dat zij in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag moesten stappen en niet konden voorzien wat de gevolgen daarvan zouden zijn voor de berekening van hun pensioen, moet worden vastgesteld dat dit een rechtens niet relevant gegeven is, omdat niet zij maar hun werkgevers de beslissing tot ontslag hebben genomen en zij dus geen inschatting van de toekomst dienden te maken. In zoverre de verzoekende partijen nog aanvoeren dat de in het bestreden koninklijk besluit voorziene overgangsregeling niet op hen van toepassing is en dat voor de drie in het bestreden koninklijk besluit gehanteerde scharnierdata geen redelijke verantwoording wordt gegeven, dient ook in dit verband te worden vastgesteld dat zij enkel aanvoeren dat die scharnierdata niet worden verantwoord, maar niet

toelichten waarom het gelijkheidsbeginsel zou gebieden dat de overgangsregeling ook op hen van toepassing is.

20. Het middel is ongegrond en moet hoe dan ook worden verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

21. In het vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 23 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 12 van het Herzien Europees Sociaal Handvest en artikel 9 van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

De verzoekende partijen stellen dat hun beschermingsniveau op twee niveaus aanzienlijk is verminderd:

- 1) De beperking van het loon tot het minimumjaarrechtloon (het zogenaamde beperkt fictief loon) voor de berekening van het pensioen voor de gelijkgestelde periodes van onvrijwillige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoelage en pseudo-brugpensioen.
- 2) Het afschaffen van de gelijkstelling voor de niet-gewerkte periodes van onvrijwillige werkloosheid, brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoelage en pseudo-brugpensioen wanneer deze vallen nadat de werknemer reeds een beroepsloopbaan van 45 jaar of 14.040 voltijdse dagequivalenten heeft bereikt.

In het verzoekschrift wordt ingeschat wat het verlies geleden door de verzoekende partijen ingevolge de toepassing van het bestreden besluit zal zijn.

Voorts stellen de verzoekende partijen dat de koning verplicht is om de volgens hen aanzienlijke achteruitgang te rechtvaardigen. Zijzelf zien geen

reden van algemeen belang. De verantwoording gegeven door de koning is gebrekkig. Het bestreden besluit houdt geen betere beloning van de arbeid in. Werknemers die in een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag zijn terechtgekomen, zijn oud en niet of nog moeilijk te activeren op de arbeidsmarkt. Het bestreden koninklijk besluit is daarnaast disproportioneel en heeft tot gevolg dat de verzoekende partijen honderden euro's per maand verliezen. Bovendien dient het welzijn of de levenskwaliteit van de burger ook een beleidsrelevant criterium te zijn.

Daarnaast is het volgens de verzoekende partijen onjuist dat enkel de hoogste lonen worden getroffen door het bestreden besluit. De mogelijkheid om met vervroegd pensioen te gaan, zet de pensioenopbouw bovendien stop. Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat budgettaire redenen niet kunnen worden aanvaard omdat het niet duidelijk is hoeveel er kan worden bespaard.

22. In hun memorie van wederantwoord argumenteren de verzoekende partijen dat de verwerende partij niet kan worden gevolgd wanneer zij stelt dat artikel 23 van de Grondwet louter het recht op een pensioen beschermt. Artikel 23 van de Grondwet waarborgt een *standstill* voor het huidige beschermingsniveau van een sociaal-economisch recht. Het recht op een pensioen is een sociaal-economisch recht, waarvan het beschermingsniveau niet op aanzienlijke wijze mag worden verminderd. Deze vermindering van het beschermingsniveau gebeurt niet alleen door een recht af te schaffen, maar ook door het genot ervan te beperken, door een financiële bijdrage te vereisen. Het bestreden koninklijk besluit schaft het recht op pensioen niet af, maar wijzigt de berekening van het pensioenbedrag. Artikel 23 van de Grondwet is dan ook van toepassing op dit besluit.

In de mate dat de verwerende partij de berekeningen van het pensioenbedrag van de verzoekende partijen in twijfel trekt, benadrukken de verzoekende partijen dat zij echter niet kan ontkennen dat er een aanzienlijk

verschil in pensioenbedrag voor hen zal zijn, louter op grond van de toepassing van het bestreden koninklijk besluit. De argumentatie van de verwerende partij komt er volgens hen op neer dat zij zelf ervoor zouden kunnen kiezen om deze aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau te vermijden, door te werken. Dat is volgens hen niet de draagwijdte van artikel 23 van de Grondwet. Deze grondwetsbepaling verbiedt de overheid om het beschermingsniveau op aanzienlijke wijze te verminderen, maar ze legt de burger niet op om het beschermingsniveau te waarborgen of te verbeteren.

Daarnaast stellen de verzoekende partijen dat de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake het pensioen slechts door redenen van algemeen belang kan worden gerechtvaardigd. De doelstellingen die door de verwerende partij zogenaamd worden beoogd, kunnen niet met het bestreden koninklijk besluit worden verwezenlijkt en de verwerende partij toont het tegendeel niet aan, zodat er bijgevolg geen redenen van algemeen belang blijken.

Ten slotte ontnemt de verwerende partij volgens de verzoekende partijen elke inhoud aan artikel 23 van de Grondwet, door te argumenteren dat de hervorming *in globo* moet worden getoetst. Artikel 23 van de Grondwet zou inhoudsloos zijn indien het slechts een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau zou afkeuren wanneer een wetswijziging geen enkel positief gevolg heeft. Ook indien het bestreden koninklijk besluit op een of ander punt een positief gevolg heeft, kan worden vastgesteld dat het op een ander punt tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau leidt.

23. In hun laatste memorie betwisten de verzoekende partijen de redenen van algemeen belang die de aanzienlijke achteruitgang rechtvaardigen. Volgens hen is activering geen pertinente doelstelling voor zij die reeds lang hebben gewerkt en die reeds in een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag zaten op het ogenblik van de inwerkingtreding van het bestreden koninklijk besluit. Bovendien is de aanzienlijke achteruitgang niet proportioneel gelet op het

pensioenverlies van de verzoekende partijen. De mogelijkheid om op vervroegd pensioen te gaan, biedt geen soelaas omdat dit het pensioenbedrag niet kan verhogen.

Beoordeling

24.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.
Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 34 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.
Die rechten omvatten inzonderheid:
[...]
2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand.”

24.2. Artikel 12 van het Herziene Europees Sociaal Handvest bepaalt:

“Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, verplichten de Partijen zich:
1. een stelsel van sociale zekerheid in te voeren of in stand te houden;
2. het stelsel van sociale zekerheid te houden op een bevredigend peil, dat tenminste gelijk is aan het peil dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code betreffende de sociale zekerheid;
3. te streven naar een geleidelijke verhoging van de sociale zekerheidsnormen;
4. stappen te ondernemen, door het sluiten van passende bilaterale en multilaterale overeenkomsten of door andere middelen, en met inachtneming van de in zulke overeenkomsten neergelegde voorwaarden ter waarborging van:
a) een gelijke behandeling van de onderdanen van andere Partijen en de eigen onderdanen wat betreft rechten op het gebied van sociale zekerheid, met inbegrip van het behoud van uitkeringen uit hoofde van de socialezekerheidswetgeving, ongeacht eventuele verplaatsingen van de beschermende personen tussen de grondgebieden van de Partijen;
b) de verlening, handhaving en het herstel van rechten op sociale zekerheid, onder andere door het samentellen van tijdvakken van verzekering of tewerkstelling der betrokkenen overeenkomstig de wetgeving van elk der Partijen.”

24.3. Artikel 9 van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bepaalt:

“De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een

ieder op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering.”

25.1. Artikel 23 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de in het middel bedoelde internationale en supranationale normen, bepaalt niet wat de voormelde rechten, waaronder het recht op sociale zekerheid, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Voor de sociale uitkeringen die vallen onder het recht op sociale zekerheid preciseert artikel 23 van de Grondwet evenmin het niveau dat moet worden bereikt. Het verplicht de bevoegde wetgever ertoe dit recht te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen om eenieder in staat te stellen “een menswaardig leven te leiden”.

25.2. Artikel 23 van de Grondwet houdt echter wel een standstillverplichting in voor de overheden. Deze standstillverplichting verbiedt de wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate te verminderen zonder dat daartoe redenen zijn die met het algemeen belang verband houden. De overheid mag met andere woorden het regelgevend kader niet zo 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 of wordt gecompenseerd door een toename van de bescherming in andere domeinen.

In het licht van artikel 23 van de Grondwet en de daaruit voortvloeiende standstillverplichting bepaalt het verslag aan de koning:

“Als antwoord op de opmerking van de Raad van State in zijn advies 62.028/1/V van 31 augustus 2017 over de verantwoording ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet, moet worden verduidelijkt wat volgt:

Bepaalde types van SWT [= werkloosheid met bedrijfsstoelag] en de 2^{de} periode werkloosheid zullen voor de pensioenberekening maximaal gevaloriseerd worden op basis van het minimumjaarrecht in plaats van het laatst verdiende loon. Dit gaat echter niet om een aanzienlijke vermindering

van het beschermingsniveau. Deze maatregelen kaderen immers in een algemene politiek van activering en ontmoediging van systemen als het SWT die toelaten dat men de arbeidsmarkt vroegtijdig verlaat. De maatregelen schrijven zich zo in de logica van de hervorming van de Regering Di Rupo in met betrekking tot de derde periode werkloosheid en de periodes van SWT/brugpensioen voor de leeftijd van 59 jaar.

Wat het SWT en de brugpensioenen betreft, zijn uitzonderingen voorzien voor de werknemers die zich in een meer kwetsbare positie bevinden:

- de periodes van werkloosheid met bedrijfstoeslag in het kader van een bedrijf in herstructurering of in moeilijkheden;

- de periodes van werkloosheid met bedrijfstoeslag voor de zware beroepen, nachtarbeid en voor de werknemer tewerkgesteld bij een werkgever binnen het paritair comité bouwbedrijf met een attest ongeschiktheid tot voortzetting van de beroepsactiviteit, tewerkstelling in een zwaar beroep gedurende 5/7 jaar gedurende de laatste 10/15 kalenderjaren en voor de werknemer die het statuut van mindervalide werknemer erkend door de bevoegde overheid heeft of die ernstige lichamelijke problemen heeft.

Bovendien is de hervorming verder niet van toepassing op werknemers die zich op 31 december 2016 al onder het stelsel van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoeslag bevonden, noch op werknemers die voor 20 oktober 2016 ontslagen werden om onder het stelsel van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoeslag te vallen.

Wat de gelijkstelling voor de 2^{de} periode van werkloosheid betreft, kan gemeld worden dat ook deze maatregel kadert in een algemene politiek van activering. De beperking van de valorisering van de gelijkstelling tot het minimumjaarrecht wordt immers gekoppeld aan de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering. Dit betekent dat de categorieën van werkloosheid, waarvoor besloten werd dat deze niet degressief mogen zijn, vrijgesteld zijn van de beperking tot het minimumjaarrecht. Het gaat bijvoorbeeld om periodes van tijdelijke werkloosheid, periodes waarin bepaalde jonge werklozen een inschakelingsuitkering genieten en andere specifieke categorieën zoals erkende havenarbeiders die zich steeds in de eerste vergoedingsperiode bevinden. Op deze manier sluit de pensioenreglementering aan op de wetgeving op het vlak van werkloosheidsuitkeringen, wat de band tussen de actieve loopbaan en het pensioen versterkt.

Voor wat betreft de 2^{de} periode werkloosheid, bestaat er bovendien een uitzondering wanneer de eerste periode werkloosheid ten vroegste in het jaar van de 50^{ste} verjaardag begint.

Vergeet we tot slot niet dat de lagere lonen en pensioenen niet getroffen zullen worden door deze hervorming van de gelijkgestelde periodes. Meer concreet betreft dit werknemers die het minimumpensioen zullen genieten of voor wie het minimumjaarrecht van toepassing zal zijn in de pensioenberekening. Alle werknemers waarvan het loon lager ligt dan het minimumjaarrecht (€ 23 841,73), zijn dus niet betroffen door de huidige maatregelen. Het zijn met andere woorden enkel de hoogste lonen die betroffen zijn.

Met betrekking tot de beperking van de gelijkstelling tot 14.040 dagen dient opgemerkt te worden dat genietters van brugpensioen/SWT de mogelijkheid zullen hebben om, in tegenstelling tot vandaag, het vervroegd pensioen op te nemen. De betrokkene kan dus zelf uitmaken welke situatie voor hem de meest voordelige is. De beperking van de gelijkstelling tot 14.040 dagen is niet van toepassing op periodes van ziekte en invaliditeit met het oog op een extra bescherming voor deze werknemers die zich in een meer kwetsbare positie bevinden : voor hen vinden er geen wijzigingen plaats qua gelijkstelling, noch voor zij die voor gemotiveerd tijdskrediet, loopbaanonderbreking of een landingsbaan gekozen hebben, nl. stelsels die ontworpen werden met het oog op het actief blijven van de werknemer.”

Zonder dat dient te worden onderzocht of artikel 23 van de Grondwet ook het pensioenbedrag behelst en daargelaten of de bestreden regelingen een aanzienlijke achteruitgang inhouden, volstaat het vast te stellen dat de bestreden maatregelen hoe dan ook worden gerechtvaardigd door redenen die verband houden met het algemeen belang.

De bestreden maatregelen kaderen in een algemene politiek van activering en ontmoediging van systemen als bijvoorbeeld het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag die toelaten de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten, teneinde de duurzaamheid van de pensioenen te waarborgen. Uitgangspunt is dat werken meer pensioenrechten moet opleveren dan niet werken. De verminderde pensioenopbouw van personen die aan het einde van hun loopbaan vallen onder het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, is de tegenhanger van het belonen van arbeid. Deze regeling is, zoals hiervóór reeds beschreven, verantwoord als een onderdeel van een groter geheel. Bovendien is er geen sprake van een algemene, absolute achteruitgang: de bestreden regeling is het voorwerp geweest van sociaal overleg en is gemilderd middels overgangsmaatregelen en moet worden begrepen in samenhang met de opheffing bij de voornoemde wet van 5 december 2017 van het verbod om vervroegd met pensioen te gaan. Bovendien zal de activering voor hen ook leiden tot een hoger pensioen. Ten slotte gaat de maatregel gepaard met een andere maatregel, die toelaat periodes van tewerkstelling die de 14.040 voltijdse dagequivalenten overschrijden, ook te laten meetellen. Het betoog van de verzoekende partijen is enkel geënt op het bestreden koninklijk besluit en gaat voorbij aan het volledige pakket aan maatregelen.

26. Uit wat voorafgaat volgt dat het vierde middel niet gegrond is.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

27. In het vijfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens (hierna: Eerste Aanvullend Protocol).

Volgens de verzoekende partijen hebben pensioenen een patrimoniale waarde en kunnen ze als eigendom worden gekwalificeerd. Ook toekomstige eigendommen vallen onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol aangezien de verzoekende partijen op het ogenblik dat zij in een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag terechtkwamen, legitieme verwachtingen hadden dat zij effectief het genot van een pensioen zouden krijgen, alsook een bepaald pensioenbedrag.

Voorts stellen zij dat de inbreuk op het eigendomsrecht onwettig is omdat die inbreuk niet voorzienbaar was. Bovendien is die inbreuk in strijd met het algemeen belang, niet evenredig en disproportioneel.

28. In antwoord op de bewering van de verwerende partij dat de inhoud van het bestreden koninklijk besluit voor hen voorzienbaar was aangezien hiervan reeds melding was gemaakt in onder meer regeerakkoorden en beleidsnota's, wijzen zij erop dat zij met betrekking tot het pensioenbedrag legitieme verwachtingen hadden op het ogenblik dat zij werden ontslagen met het oog op werkloosheid met bedrijfstoeslag. Hieraan kunnen regeerakkoorden en beleidsnota's volgens hen niets veranderen omdat ze geen formele rechtsbronnen zijn.

Beoordeling

29. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol luidt als volgt:

“Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het

recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.”

Voormeld artikel 1 biedt niet alleen bescherming tegen onteigening of tegen de beroving van eigendom (eerste alinea, tweede zin), maar eveneens tegen elke inmenging in het recht op het ongestoord genot van eigendom (eerste alinea, eerste zin) en tegen elk toezicht op het gebruik van eigendom (tweede alinea).

Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

Met verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld (GwH 30 november 2017, nr. 135/2017) dat een persoon die niet voldoet aan de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een vervroegd pensioen en die bijgevolg zijn recht op het wettelijk pensioen niet kan aanvoeren, niet de bescherming kan genieten die wordt geboden door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. In zijn arrest *Damjanac t. Kroatië* van 24 oktober 2013 (in dezelfde zin: EHRM, 24 april 2014, *Marija Božić t. Kroatië*) heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld:

“85. Het Hof herhaalt dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol geen recht op het verwerven van eigendom invoert. Het beperkt geenszins de vrijheid van de Verdragsluitende Staten om te beslissen of zij een stelsel van sociale zekerheid of pensioen al dan niet invoeren, of om het soort of het bedrag van de voordelen of de pensioenen te kiezen die geacht worden in een dergelijke regeling te worden toegekend. Wanneer een Verdragsluitende Staat wetgeving invoert waarbij wordt voorzien in de automatische betaling van een sociale uitkering of pensioen – al dan niet gekoppeld aan de voorwaarde van de voorafgaande betaling van bijdragen – moet die wetgeving echter zo worden gezien dat ze een vermogensbelang doet ontstaan dat valt onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol voor de personen die voldoen aan de vereisten ervan. Wanneer het bedrag van een uitkering of van een pensioen wordt verminderd of afgeschaft, kan dit aldus

een aantasting van eigendom inhouden die in het licht van een algemeen belang moet worden verantwoord (zie *Stec e.a. t. het Verenigd Koninkrijk* (dec.) [GK], nrs. 65731/01 en 65900/01, § 54, EHRM 2005-X; *Kjartan Asmundsson t. IJsland*, nr. 60669/00, § 39, EHRM 2004-IX; en *Valkov e.a. t. Bulgarije*, nrs. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 en 2041/05, § 84, 25 oktober 2011).

86. Wanneer de betrokkene evenwel niet voldoet of niet langer voldoet aan de door het intern recht vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van enige vorm van uitkering of pensioen, is er geen aantasting van de rechten die voortvloeien uit artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol (zie *Rasmussen t. Polen*, nr. 38886/05, § 76, 28 april 2009; en *Richardson t. het Verenigd Koninkrijk* (dec.), nr. 26252/08, §§ 17-18, 10 april 2012). Ten slotte merkt het Hof op [...] dat de toetreding tot een openbaar systeem van sociale zekerheid de wijziging van dat systeem niet noodzakelijkerwijs onmogelijk maakt, ongeacht of het gaat om voorwaarden inzake de toekenning van de uitkering of van het pensioen of het bedrag ervan (zie, *mutatis mutandis*, *Carson e.a.* [GK], hiervoor aangehaald, §§ 85-89)."

Hieruit volgt dat een legitieme verwachting om te kunnen spreken van toekomstige eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol *in casu* ontbreekt. Het bestreden koninklijk besluit kan dan ook voor de verzoekende partijen geen afbreuk doen aan voornoemd artikel 1.

30. Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien juni tweeduizend eenentwintig , door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren