

RECHTSPRAAK

Specht c.s./Land Berlin

Beloning gekoppeld aan leeftijd om rekening te houden met de door de ambtenaar vóór zijn aanstelling verworven beroepservaring is toegestaan. Gevolgen discriminatoire regeling (bevoordeling van benadeelden?) en bescherming verworven rechten. Francovich, tijdstip gekwalificeerde schending.

Specht e.a. zijn als ambtenaar in dienst geweest van het Land Berlijn. De wijze waarop zij werden bezoldigd hield verband met hun leeftijd (afhankelijk van de ervaringsjaren en leeftijd ontvingen zij een hoger salaris). Specht e.a. stellen zich op het standpunt dat sprake is van discriminatie. De verwijzende rechter stelt het Hof van Justitie een aantal vragen, waaronder allereerst de vraag of de Richtlijn 2000/78 van toepassing is op bezoldiging van ambtenaren. Daarnaast vraagt de rechter of een bezoldigingssysteem dat rekening houdt met leeftijd bij inschaling en promotie in strijd is met de richtlijn.

Het Hof van Justitie EU oordeelt als volgt. Het begrip ‘beloning’ in artikel 153 lid 5 VWEU moet worden onderscheiden van de beloningsvoorwaarden in artikel 3 lid 1 onder c van Richtlijn 2000/78. De beloningsvoorwaarden maken deel uit van de arbeidsvoorwaarden en hebben niet rechtstreeks betrekking op de vaststelling van het bedrag van de beloning. In casu wordt het bedrag van de bezoldiging van elke salarisgroep en -trap binnen de Duitse overheidsdienst bepaald door de bevoegde nationale instellingen; de Unie heeft daarin geen enkele bevoegdheid. De nationale regels over de wijze waarop ambtenaren in die salarisgroepen en -trappen worden ingedeeld, kunnen daarentegen niet worden onttrokken aan de materiële werkingssfeer van Richtlijn 2000/78. Wat de personele werkingssfeer van die richtlijn betreft, kan worden volstaan met de vaststelling dat artikel 3 lid 1 onder c ervan uitdrukkelijk bepaalt dat zij onder meer van toepassing is op alle personen in de overheidssector. In casu blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken dat in de §§ 27 en 28 BBesG a. F. als referentiecriterium voor de eerste indeling in een salaristrap van de schaal van het basissalaris van ambtenaren, de ‘salarisanciënniteit’, bepaald aan de hand van de werkelijke leeftijd, wordt gehanteerd. Die salarisanciënniteit begint te lopen op de eerste dag van de maand waarin de ambtenaar 21 jaar is geworden. Het begin van de salarisanciënniteit wordt uitgesteld met de duur van de tijdvakken na voltooiing van het 31e levensjaar waarin de betrokkene geen recht op salaris als ambtenaar had, en wel met een kwart van het tijdvak tot aan het tijdstip dat de betrokkene 35 is geworden, en met de helft van het tijdvak daarna. De ambtenaar ontvangt minstens het aanvangsbasisalaris van de salarisgroep waarin hij is benoemd. Daarna gaat hij naar een hogere trap over op basis van salarisanciënniteit en prestatie. In beginsel stijgt het basissalaris

tot de vijfde trap om de twee jaar, vervolgens tot de negende trap om de drie jaar, en vanaf de negende trap om de vier jaar. Bij aanhoudende uitstekende prestaties kunnen ambtenaren eerder naar de volgende trap van het basissalaris overgaan. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, heeft de combinatie van de in § 27 BBesG a. F. neergelegde carrière via trappen en de uit § 28 van die wet voortvloeiende berekeningswijze van de salarisanciënniteit, tot gevolg dat iemand die bijvoorbeeld met 21 jaar wordt benoemd als ambtenaar in vaste dienst bij de federale staat of het Land Berlin, begint in trap 1 van salarisgroep A11, terwijl iemand die pas met 23 jaar in dienst van de overheid treedt, wordt ingedeeld in trap 2 van die salarisgroep. Deze beloningswijze vormt een direct onderscheid op grond van leeftijd.

Het Hof heeft reeds eerder erkend dat gebruik van een aan anciënniteit ontleend criterium in de regel passend is om deze doelstelling (rekening houden met de door de ambtenaar vóór zijn aanstelling verworven beroepservaring) te bereiken, aangezien anciënniteit hand in hand gaat met beroepservaring. De maatregel in de hoofdgedingen stelt een ambtenaar weliswaar in staat met het voortschrijden van zijn leeftijd, en dus met zijn anciënniteit in het beroep, trapsgewijze vooruit te gaan binnen zijn salarisgroep, maar bij de aanstelling van een ambtenaar zonder beroepservaring is de eerste indeling in een gegeven trap enkel op leeftijd gebaseerd (arrest Hennigs en Mai, ECLI:EU:C:2011:560, punten 74 en 75). Zoals het Hof heeft vastgesteld in punt 77 van het arrest Hennigs en Mai (ECLI:EU:C:2011:560), gaat in een dergelijk geval de indeling van een ambtenaar bij zijn aanstelling in een basissalaris trap op basis van zijn leeftijd derhalve verder dan wat nodig en passend is om de door de Duitse regering aangevoerde legitieme doelstelling – rekening houden met de door de ambtenaar vóór zijn aanstelling verworven beroepservaring – te bereiken. Gelet op bovenstaande overwegingen, moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat de artikelen 2 en 6 lid 1 van Richtlijn 2000/78 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale maatregel zoals die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de trap van het basissalaris van een ambtenaar binnen elke salarisgroep bij zijn aanstelling op basis van zijn leeftijd wordt bepaald.

Vervolgens vraagt de verwijzende rechter of de nieuwe wettelijke regeling – die verworven rechten onder de oude regeling respecteert (en daarmee dus blijvend discrimineert) – in strijd is met de richtlijn. Het Hof oordeelt dat om te beginnen vastgesteld zij dat de bescherming van door een categorie van personen verworven rechten een dwingende reden van algemeen belang vormt (arresten Commissie/Duitsland, C-456/05, ECLI:EU:C:2007:755, punt 63, en Hennigs en Mai, ECLI:EU:C:2011:560, punt 90). In herinnering zij gebracht dat gronden ontleend aan een verhoging van de financiële lasten en eventuele administratieve problemen in beginsel niet kunnen rechtvaardigen dat niet wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het in artikel 2 van Richtlijn 2000/78 neergelegde verbod van discriminatie op grond van leeftijd (zie naar analogie arrest Erny, C-172/11, ECLI:EU:C:2012:399, punt 48). Evenwel kan niet worden verwacht dat elk geval afzonderlijk wordt onderzocht om a posteriori en individueel eerdere beroepservaring vast te stellen, aangezien de betrokken regeling zowel vanuit technisch als economisch oogpunt beheersbaar dient te blijven (zie naar analogie arrest Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, ECLI:EU:C:2013:603, punt 70).

Gelet op het bijzonder grote aantal ambtenaren, de omvang van de betrokken periode, de verscheidenheid van hun respectieve carrières en de moeilijkheden die kunnen ontstaan bij de bepaling van de eerdere tijdvakken van arbeid die deze ambtenaren nuttig geldend hadden kunnen maken, is een dergelijke overweging hier aan de orde. Bijgevolg kan worden aangenomen dat een onderzoek van de situatie van elke reeds benoemde ambtenaar te complex zou zijn geweest en het risico op fouten zou hebben verhoogd. De nationale wetgever heeft dus de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet overschreden door het als onrealistisch en onwenselijk te beschouwen om de nieuwe indeling retroactief op alle reeds benoemde ambtenaren toe te passen of voor hen in een overgangsregeling te voorzien op grond waarvan bevoordeelde reeds benoemde ambtenaren hun oude salaris behouden tot zij over de in het nieuwe bezoldigingsstelsel vereiste ervaring beschikken om aanspraak te maken op een hoger salaris.

Ten slotte vraagt de verwijzende rechter of ambtenaren schadeloos moeten worden gesteld. Het Hof oordeelt als volgt. Als uitgangspunt heeft richtlijnconforme uitleg te gelden. Indien de nationale regeling niet in overeenstemming met de vereisten van die richtlijn kan worden uitgelegd en toegepast, moet volgens het beginsel van voorrang van het Unierecht, dat eveneens geldt voor het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, een met dat recht strijdige nationale regeling die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, buiten toepassing worden gelaten (zie arrest *Kücükdeveci*, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Wat de arresten *Terhoeve* (ECLI:EU:C:1999:22) en *Landtová* (ECLI:EU:C:2011:415) betreft, heeft het Hof in wezen geoordeeld dat wanneer het nationale recht groepen personen in strijd met het Unierecht verschillend behandelt, de naleving van het gelijkheidsbeginsel – zolang geen maatregelen zijn genomen om de gelijke behandeling te herstellen – alleen kan worden verzekerd door de leden van de benadeelde groep de voordelen toe te kennen die de leden van de bevoordeelde groep genieten. Het Hof heeft in het kader van die arresten ook gepreciseerd dat zolang het Unierecht niet naar behoren wordt toegepast, de regeling die geldt voor de leden van de bevoordeelde groep het enige bruikbare referentiekader blijft. Die oplossing kan slechts worden toegepast wanneer een dergelijk bruikbaar referentiekader bestaat. Vastgesteld zij dat hiervan geen sprake is in het kader van een wettelijke regeling zoals die aan de orde in de hoofdgedingen, waarbinnen geen categorie bevoordeelde ambtenaren kan worden aangewezen. De §§ 27 en 28 BBesG a. F. waren immers van toepassing op elke ambtenaar bij zijn aanstelling en kan de discriminatie die daaruit voortvloeit een weerslag hebben op alle ambtenaren. De *Terhoeve*-regel kan derhalve niet worden toegepast.

Resteert de *Francovich*-regel. In dat verband zij eraan herinnerd dat de uitlegging die het Hof in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing aan een voorschrift van Unierecht geeft, weliswaar indien nodig verduidelijkt en preciseert in welke zin en met welke strekking dat voorschrift sedert het tijdstip van de inwerkingtreding ervan moet of had moeten worden verstaan en toegepast (zie in die zin m.n. arrest *RWE Vertrieb*, C-92/11, ECLI:EU:C:2013:180, punt 58), maar het aan de nationale rechter staat te beoordelen of de aard en omvang van de krachtens artikel 2 lid 2 van Richtlijn 2000/78 op de lidstaten rustende verplichtingen met

betrekking tot een wettelijke regeling zoals die in de hoofdgedingen, pas duidelijk en nauwkeurig waren vanaf het arrest Hennigs en Mai (ECLI:EU:C:2011:560), te weten vanaf 8 september 2011 (zie naar analogie arrest Hogan e.a., C-398/11, ECLI:EU:C:2013:272, punten 51 en 52). In dat geval moet worden geoordeeld dat vóór die datum de schending niet voldoende gekwalificeerd was.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 19-06-2014

ECLI: ECLI:EU:C:2014:2005

Zaaknummer: C-501/12

Rechters: R. de Silva Lapuerta, G. Arestis, A. Arabadjiev, J.C. J-C Bonichot en J.L. da Cruz Vilaça

Wetsartikelen: Richtlijn 2000/78/EG, WGBL en 153 VWEU