



Datum van inontvangstneming : 30/01/2019

**Zaak C-774/18**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

10 december 2018

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgericht Halle (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

15 augustus 2018

**Verzoeker:**

UL

**Verweerder:**

Land Sachsen-Anhalt

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Schadevergoeding wegens op grond van leeftijd discriminerende bezoldiging

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vragen**

- 1) Is een latere procentuele verhoging binnen een op grond van leeftijd discriminerend bezoldigingsstelsel opnieuw een discriminerende maatregel, indien het verhogingspercentage voor alle trappen van een salarisgroep hetzelfde is, waardoor het verschil tussen gediscrimineerden en niet-gediscrimineerden in absolute zin weliswaar verandert, maar niet in relatieve zin?

- 2) Indien op de eerste vraag bevestigend moet worden geantwoord, is een dergelijke procentuele verhoging voor alle leeftijdstrappen gerechtvaardigd, wanneer de verhoging voortvloeit uit het feit dat de oorspronkelijke bezoldiging beneden een door de grondwet van de lidstaat vastgelegd minimum ligt?
  
- 3) Staat het Europees recht, met name artikel 9 van richtlijn 2000/78/EG, in de weg aan een regeling volgens welke een recht op schadevergoeding wegens een op grond van leeftijd discriminerende bezoldiging na twee maanden vervalt, wanneer
  - de termijn begint te lopen vanaf de uitspraak van het arrest van 8 september 2011, C-297/10 en C-298/10, ECLI:EU:C:2011:560 (█) hoewel de betrokkene niet onder de federale ambtenaren-cao (*Bundesangestelltentarifvertrag*) valt, maar zijn persoonlijke situatie overeenkomt met die in het arrest van 19 juni 2014, C-501/12 tot en met C-506/12, C-540/12 en C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005 (█)
  - de betrokken ambtenaren en rechters (werknemers) alleen uit algemene openbare bronnen kennis kunnen nemen van het voornoemde arrest,
  - de publiekrechtelijke werkgevers (werkgevers) na de uitspraak van het voornoemde arrest een toepassing ervan op ambtenaren van de hand hebben gewezen en daarbij hebben betwist dat er sprake is van leeftijdsdiscriminatie, waarbij deze opvatting ten minste gedeeltelijk ook extern bekend is gemaakt,
  - de bestuursrechters in eerste aanleg in hun rechtspraak binnen de genoemde termijn en ook in de periode daarna tot de uitspraak van het arrest █ in meerderheid hebben geoordeeld dat er geen sprake is van discriminatie op grond van leeftijd,
  - rechtspraak door hogere rechterlijke instanties gedurende de genoemde termijn niet bestond en de eerste uitspraak door de hoogste rechterlijke instantie pas is gedaan na het arrest █
  - in een dienstbetrekking als ambtenaar of rechter (dienstverband) vervaltermijnen alleen gelden voor de vergoeding van bijzondere kosten en dergelijke termijnen niet korter zijn dan zes maanden,
  - rechten op bezoldiging (beloning) onderworpen zijn aan een verjaringstermijn van drie jaar, die ingaat op het einde van het jaar waarin het recht opeisbaar is geworden en de begunstigde zijn recht kent of zou moeten kennen, en anders een verjaringstermijn van tien jaar geldt,

- nationale rechten op bezoldiging (beloning) die niet wettelijk zijn vastgelegd, op korte termijn, dat wil zeggen binnen het begrotingsjaar waarvoor zij worden gevorderd, moeten worden uitgeoefend?
- 4) Maakt het voor het antwoord op de derde vraag verschil of de rechtssituatie onduidelijk of ondoorzichtig is?
- 5) Begint een vervaltermijn te lopen zodra de benadeelde groep personen op de hoogte is van het verschil in behandeling, of moet daarvoor ook de reden voor de verschillende behandeling, dus het onderscheidingscriterium bekend zijn?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, met name de artikelen 2, 6, 9 en 17

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name artikel 21

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (Duitse algemene wet inzake gelijke behandeling; hierna: „AGG”), met name § 15

Besoldungs- und Versorgungsrechtsergänzungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (aanvullende wet betreffende bezoldigingen en pensioenen van de deelstaat Sachsen-Anhalt; hierna: „BesVersEG LSA”), met name § 23c

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 Verzoeker is sinds 1994 als ambtenaar in dienst bij verweerder.
- 2 Bij arrest van 8 september 2011, [REDACTED] (C-297/10 en C-298/10, ECLI:EU:C:2011:560), oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) dat het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd zich verzet tegen een maatregel in een collectieve arbeidsovereenkomst, op grond waarvan binnen elke salarisgroep de basissalarisrap van een arbeidscontractant in de overheidssector bij zijn aanstelling wordt bepaald op basis van zijn leeftijd.
- 3 Volgens het federale Ministerie van Binnenlandse Zaken en in navolging daarvan ook volgens de deelstaat Sachsen-Anhalt, de werkgever van verzoeker, kon het arrest echter niet worden toegepast op de bezoldiging van ambtenaren. De bestuursrechtters waren in hun rechtspraak ten aanzien van dit vraagstuk verdeeld, maar oordeelden in meerderheid dat er geen sprake was van discriminatie op grond van leeftijd.

- 4 Verzoeker maakte bij schrijven van 17 februari 2012 bezwaar tegen zijn bezoldiging en stelde dat bezoldiging op basis van leeftijdstrappen in strijd is met het verbod van discriminatie op grond van leeftijd.
- 5 Bij arrest van het Hof van 19 juni 2014, ████████ e.a. (C-501/12 e.a., ECLI:EU:C:2014:2005), werd vastgesteld dat artikel 3, lid 1, onder c), van richtlijn 2000/78 ook moet worden toegepast op de beloningsvoorwaarden voor ambtenaren en dat de toenmalige bepaling betreffende de basissalarisstrap bij de aanstelling op basis van leeftijd in strijd is met het verbod van discriminatie op grond van leeftijd.
- 6 Bij beschikking van 27 juni 2016 werd verzoekers bezwaar van 17 februari 2012 afgewezen. Daarbij werd erkend dat de bezoldiging van verzoeker discriminerend op grond van leeftijd was, wat in beginsel een recht op schadevergoeding overeenkomstig § 15, lid 2, AGG kan doen ontstaan. Een dergelijk recht zou dan echter moeten worden ingeroepen binnen de door § 15, lid 4, AGG gestelde termijn van twee maanden, waarbij de termijn was ingegaan op de datum van het arrest ████████ (8 september 2011).
- 7 Verzoeker heeft op 22 juli 2016 beroep ingesteld, waarin hij verzoekt om betaling van een billijke schadevergoeding wegens op grond van leeftijd discriminerende bezoldiging in de periode van 18 augustus 2006 tot en met 31 maart 2011.
- 8 Bij wet van 8 december 2016 werd in het BesVersEG LSA een § 23c ingevoegd, waarmee de bezoldiging van ambtenaren voor de jaren 2008 tot en met 2014 werd verhoogd met een percentage dat varieerde van 0,1 % tot 2,4 % per jaar.
- 9 In de gerechtelijke procedure is vastgesteld dat bij verweerder 10 667 klachten zijn ingediend wegens op grond van leeftijd discriminerende bezoldiging. Daarvan zijn er 7 071 afgewezen, waarvan 6 516 met de motivering dat de termijn van § 15, lid 4, AGG niet in acht is genomen.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

#### *Eerste vraag*

- 10 Inmiddels is tussen partijen in confesso dat het bezoldigingsstelsel van de deelstaat Sachsen-Anhalt in de litigieuze periode discrimineerde op grond van leeftijd.
- 11 Verduidelijking behoeft echter de vraag of er sprake is van discriminatie in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2000/78, indien een latere procentuele begunstiging zoals in casu aanknoopt bij de geconstateerde discriminerende situatie. De nabetaling die een op grond van leeftijd gediscrimineerde ambtenaar ontvangt, is opnieuw lager dan het bedrag dat oudere ambtenaren met evenveel beroepservaring ontvangen. Wanneer men de in totaal voor de litigieuze periode ontvangen bezoldiging in ogenschouw neemt, wordt het verschil in bezoldiging

tussen gediscrimineerden en niet-gediscrimineerden vergroot, hetgeen pleit voor de zienswijze dat er opnieuw sprake is van discriminatie.

- 12 Dat ligt echter anders wanneer niet het verschil tussen de betaalde bedragen in aanmerking moet worden genomen, maar de verhouding tussen de toe te kennen bezoldigingen. Die verhouding blijft namelijk gelijk. Dat is het resultaat van een neutrale maatregel die wordt toegepast op een situatie die door eerdere discriminatie is ontstaan.

*Tweede vraag*

- 13 De invoering van § 23c BesVersEG LSA, waarmee de bezoldiging werd verhoogd, vond alleen plaats naar aanleiding van grondwettelijke bezwaren ten aanzien van de hoogte van de bedragen.
- 14 De genoemde bepaling leidde niet tot een wijziging van het bezoldigingsstelsel. In casu is evenmin sprake van de door het Hof erkende rechtvaardigingsgrond van handhaving van een discriminerende regeling gedurende de overgang naar een niet-discriminerend bezoldigingsstelsel (arresten ██████████ ████████ e.a. en Unland). Het is echter de vraag of het ongedaan maken van een onwettigheid (ongrondwettigheid van de te lage bezoldiging) de discriminatie in het verleden kan rechtvaardigen. In ieder geval zou een verhoging met hetzelfde brutobedrag in alle trappen duidelijk een groter beslag leggen op de financiële middelen van de deelstaat. Om constitutionele redenen komt daarvoor namelijk alleen het bedrag van de verhoging voor de hoogste trap 12 in aanmerking.

*Derde vraag*

- 15 Artikel 17 van richtlijn 2000/78 is door § 15 AGG omgezet in nationaal recht.
- 16 De termijn van § 15, lid 4, AGG was voorwerp van het arrest van het Hof van 8 juli 2010, ██████████ (C-246/09, ECLI:EU:C:2010:418). Anders dan in de zaak waarover de verwijzende rechter moet oordelen, ging het daarbij om een schadevergoeding wegens discriminatie bij aanwerving, niet om een schadevergoeding wegens discriminatie tijdens de dienstbetrekking als ambtenaar. De in dat arrest onderzochte vragen betreffende de gelijkwaardigheid en de doeltreffendheid rijzen in casu in een andere context.

a. Gelijkwaardigheid

- 17 Het dienstverband van ambtenaren in de Bondsrepubliek Duitsland kent geen vervaltermijnen, noch volgens het van toepassing zijnde Beamtengesetz (ambtenarenwet), noch volgens de bezoldigingswetgeving. In bijkomstige regelingen zijn aanspraken zoals die op vergoeding van ziekte- of reiskosten duidelijk onderworpen aan langere termijnen dan twee maanden (zes maanden respectievelijk een jaar). Rechten op bezoldiging verjaren overigens na drie jaar, de gewone verjaringstermijn (§ 195 van het Duits burgerlijk wetboek; hierna:

„BGB”). De gewone verjaringstermijn gaat volgens § 199, lid 1, BGB in op het einde van het jaar waarin 1) de aanspraak is ontstaan en 2) de schuldeiser kennis neemt of zonder grove nalatigheid kennis zou moeten nemen van de omstandigheden die de aanspraak doen ontstaan en van de persoon van de schuldenaar.

- 18 Daarbij komt het door rechterlijke instanties uit de loyaliteitsverplichting van de ambtenaar afgeleide vereiste dat rechten op korte termijn worden ingeroepen. Bij salarisbetalingen die niet wettelijk zijn vastgelegd, is aan dat vereiste voldaan wanneer de vordering in het begrotingsjaar, dus uiterlijk op 31 december van het betreffende jaar, door middel van bezwaar is ingediend.
- 19 Buiten de verjaringsregeling is de vraag of men kennis heeft dan wel kennis moet hebben van de aanspraak en of een onduidelijke rechtssituatie moet worden opgehelderd, niet relevant.

#### b. Doeltreffendheid

- 20 Het opstellen van procesregels voor een sanctieregeling is een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat. De regels mogen de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken, zoals blijkt uit punt 25 van het arrest [REDACTED] en de aldaar aangehaalde rechtspraak.
- 21 De regeling in § 15, lid 4, AGG werd door het Hof getoetst en in beginsel niet bekritiseerd. De verwijzende kamer leidt echter uit punt 41 van het arrest [REDACTED] af dat de bepaling een toetsing aan het doeltreffendheidsbeginsel alleen doorstaat wanneer de termijn pas ingaat op het tijdstip waarop de werknemer kennis krijgt van de gestelde discriminatie.
- 22 De vaststellingen in het arrest [REDACTED] kunnen echter niet zonder meer worden toegepast op de zaak waarover de verwijzende rechter uitspraak moet doen. Daarom is er behoefte aan verdere verduidelijking door het Hof.
- 23 Dat een hoger salaris werd toegekend overeenkomstig de salarisanciënniteit was verzoeker bekend. Zijn eigen salarisanciënniteit werd vastgesteld, waarvan hij schriftelijk op de hoogte werd gesteld. In dat besluit werd ook uitleg gegeven over de berekeningswijze op grond van het Bundesbesoldungsgesetz (federale bezoldigingswet).
- 24 De regeling werd in beginsel geacht rechtmatig te zijn, waarbij niet werd uitgegaan van een schending van het verbod van discriminatie op grond van leeftijd. Pas met het arrest [REDACTED] werd de aandacht gevestigd op de betaling in de overheidssector. Die uitspraak betrof echter een collectieve arbeidsovereenkomst, niet de bezoldiging van ambtenaren. Verzoeker heeft niet op korte termijn kennis genomen van de uitspraak en evenmin het belang van de uitspraak voor zijn bezoldiging onderkend.

- 25 De inbedding van het arrest ██████████ in de Duitse rechtspraak en bestuurspraktijk blijkt uit de uiteenzetting van de feiten in de beslissing. Verzoeker zelf beseftte pas kort voordat hij bezwaar maakte dat hij werd gediscrimineerd.
- 26 Volgens de inmiddels vaste rechtspraak van de hoogste rechter in Duitsland dient de vervaltermijn bij de bezoldiging van ambtenaren in te gaan op de datum van de uitspraak van het arrest ██████████. Centraal in de argumentatie staat daarbij de vaststelling dat met dit arrest een onduidelijke rechtssituatie is opgehelderd.
- 27 In dit verband rijst de vraag of het door de hoogste rechter vastgestelde tijdstip waarop deze termijn aanvangt, de uitoefening van de door de richtlijn verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Daarbij zouden ook de door de rechter vastgestelde cijfers relevant kunnen zijn volgens welke meer dan 60 % van de klachten in de deelstaat Sachsen-Anhalt werd afgewezen wegens niet-inachtneming van de termijn.

*Vierde vraag*

- 28 De rechtssituatie is door verscheidene arresten van het Hof verduidelijkt. De rechtssituatie was dus onduidelijk. De kamer kan uit de huidige rechtspraak echter niet afleiden of dat aspect relevant is voor de schadevergoedingsplicht als sanctie en, indien van toepassing, welke rechtsgevolgen daaruit voortvloeien.

*Vijfde vraag*

- 29 Met deze vraag wordt het Hof verzocht te verduidelijken of het doeltreffendheidsvereiste, waaruit volgt dat een procedurele bepaling – zoals de in casu te onderzoeken vervaltermijn van § 15, lid 4, AGG – de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag maken, in elk geval bij korte termijnen ook verlangt dat kennis is genomen van het onderscheidingscriterium bij de verschillende behandeling. Uit de artikelen 1 en 2 van richtlijn 2000/78 blijkt zonder meer dat een verschil in behandeling pas onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt wanneer dat verschil kan worden herleid tot een van de gronden die in artikel 1 van de richtlijn worden genoemd.