

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

19 juni 2014 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Richtlijn 2000/78/EG – Gelijke behandeling in arbeid en beroep – Artikelen 2, 3, lid 1, sub c, en 6, lid 1 – Directe discriminatie op grond van leeftijd – Vaststelling van het basissalaris van ambtenaren op basis van leeftijd – Overgangsregeling – Instandhouding van de ongelijke behandeling – Rechtvaardigingsgronden – Recht op schadeloosstelling – Aansprakelijkheid van de lidstaat – Beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid”

In de gevoegde zaken C-501/12 tot en met C-506/12, C-540/12 en C-541/12,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland) bij beslissingen van 23 oktober 2012 (zaken C-501/12–C-506/12) en 13 november 2012 (zaken C-540/12 en C-541/12), ingekomen bij het Hof op respectievelijk 8 en 28 november 2012, in de procedures

Thomas Specht (C-501/12),

Jens Schombera (C-502/12),

Alexander Wieland (C-503/12),

Uwe Schönefeld (C-504/12),

Antje Wilke (C-505/12),

Gerd Schini (C-506/12)

tegen

Land Berlin

en

Rena Schmeel (C-540/12),

Ralf Schuster (C-541/12)

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 september 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- A. Wieland, U. Schönefeld, G. Schini, R. Schmeel en R. Schuster, vertegenwoordigd door E. Ribet Buse en R. Hildebrand, Rechtsanwälte,
- Land Berlin, vertegenwoordigd door M. Theis als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Simm en J. Herrmann als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin en T. Maxian Rusche als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 november 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 2, 3, lid 1, sub c, en 6, lid 1, van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303, blz. 16).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen T. Specht, J. Schombera, A. Wieland, U. Schönefeld, A. Wilke en G. Schini, ambtenaren van het Land Berlin, en het Land Berlin (zaken C-501/12–C-506/12), en R. Schmeel en R. Schuster, federale ambtenaren, en de Bundesrepublik Deutschland (zaken C-540/12 en C-541/12), over de wijze waarop die ambtenaren waren ingedeeld in een trap of overgangstrap binnen de salarissgroepen van hun bezoldigingsstelsel.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Volgens artikel 1 van richtlijn 2000/78 „heeft [deze] tot doel met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden”.
- 4 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder het beginsel van gelijke behandeling verstaan de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op basis van een van de in artikel 1 genoemde gronden.

2. Voor de toepassing van lid 1 is er:

a) „directe discriminatie’, wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op basis van een van de in artikel 1 genoemde gronden;

[...]”
- 5 Artikel 3, lid 1, sub c, van de richtlijn, „Werkingssfeer”, bepaalt dat deze zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing is,

met name met betrekking tot „werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en beloning”.

6 Artikel 6, lid 1, van de richtlijn luidt:

„Niettegenstaande artikel 2, lid 2, kunnen de lidstaten bepalen dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien zij in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Dergelijke verschillen in behandeling kunnen onder meer omvatten:

- a) het creëren van bijzondere voorwaarden voor toegang tot arbeid en beroepsopleiding, van bijzondere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, met inbegrip van voorwaarden voor ontslag en beloning voor jongeren, oudere werknemers en werknemers met personen ten laste, teneinde hun opnemingsproces in het arbeidsproces te bevorderen, en hun bescherming te verzekeren;
- b) de vaststelling van minimumvoorwaarden met betrekking tot leeftijd, beroepservaring of -anciënniteit in een functie voor toegang tot de arbeid of bepaalde daaraan verbonden voordelen;

[...]”

7 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/78, „Verdediging van rechten”, luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat eenieder die zich door niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, toegang krijgt tot gerechtelijke en/of administratieve procedures, en wanneer zij zulks passend achten, ook tot bemiddelingsprocedures, voor de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, zelfs na beëindiging van de verhouding waarin deze persoon zou zijn gediscrimineerd.”

8 Artikel 16 van de richtlijn, „Naleving van de richtlijn”, bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om er zorg voor te dragen dat:

- a) alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die met het beginsel van gelijke behandeling in strijd zijn, worden afgeschaft;
- b) alle met het beginsel van gelijke behandeling in strijd zijnde bepalingen in individuele of collectieve contracten of overeenkomsten, interne reglementen van ondernemingen en in regels waaraan de vrije beroepen en werkgevers- en werknemersorganisaties onderworpen zijn, nietig worden of kunnen worden verklaard of worden gewijzigd.”

9 In artikel 17 van de richtlijn, inzake de sancties, is bepaald:

„De lidstaten stellen vast welke sancties gelden voor overtredingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden toegepast. De sancties, die ook het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer kunnen omvatten, moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. [...]”

Duits recht

10 Richtlijn 2000/78 is in het nationale recht omgezet bij het Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (algemene wet inzake gelijke behandeling) van 14 augustus 2006 (BGBl. 2006 I, blz. 1897; hierna: „AGG”).

Bundesbesoldungsgesetz

- 11 Het Bundesbesoldungsgesetz (federale bezoldigingswet), in de op 6 augustus 2002 geldende versie (hierna: „BBesG a. F.”), was van toepassing op de federale ambtenaren tot en met 30 juni 2009 en op de ambtenaren van het Land Berlin tot en met 31 juli 2011. Deze wet vormde de rechtsgrondslag voor de bezoldiging van deze ambtenaren.
- 12 § 27 BBesG a. F., „Bepaling van het basissalaris”, bepaalde:
- „(1) Het basissalaris wordt, behoudens andersluidende bepaling in de salaristabellen, trapsgewijs bepaald. Voor de overgang naar een hogere trap zijn de salarisanciënniteit en de prestatie bepalend. Het minimumsalaris is gelijk aan het aanvangsbasis­salaris van de salarisgroep.
- (2) Het basissalaris stijgt tot aan de vijfde trap om de twee jaar, vervolgens tot aan de negende trap om de drie jaar en vanaf de negende trap om de vier jaar.
- (3) Bij aanhoudende uitstekende prestaties kunnen ambtenaren en militairen van salaristabel A eerder naar de volgende trap van het basissalaris overgaan (prestatietrap). Het aantal in een bepaald kalenderjaar bij een en dezelfde werkgever toegekende prestatietrappen mag niet meer bedragen dan 15 procent van het aantal bij die werkgever in dienst zijnde ambtenaren en militairen van salaristabel A die het eindbasissalaris nog niet hebben bereikt. Wanneer wordt vastgesteld dat de prestaties van de ambtenaar of militair beneden de gemiddelde eisen voor het betrokken ambt liggen, blijft deze ambtenaar of militair in zijn salaristrap totdat zijn prestaties een overgang naar de volgende salaristrap rechtvaardigen. [...]”
- 13 § 28 van die wet, „Salarisanciënniteit”, luidde:
- „(1) De salarisanciënniteit begint te lopen op de eerste dag van de maand waarin de ambtenaar of militair 21 jaar is geworden.
- (2) Het begin van de in lid 1 bedoelde salarisanciënniteit wordt uitgesteld met de duur van de tijdvakken na het voltooien van het 31e levensjaar waarin de betrokkene geen recht op salaris had, en wel ten belope van een vierde tot aan het tijdstip waarop de betrokkene 35 jaar is geworden en ten belope van de helft voor het tijdvak daarna. [...] Tijdvakken van minder dan een maand worden naar beneden afgerond. Met salaris als bedoeld in de eerste zin worden gelijkgesteld, inkomsten uit werkzaamheden die als hoofdberoep zijn verricht voor een publiekrechtelijke werkgever (§ 29), voor publiekrechtelijke geloofsgemeenschappen en de federaties daarvan en voor andere werkgevers die de voor de openbare dienst geldende collectieve overeenkomsten of collectieve overeenkomsten met in wezen dezelfde inhoud toepassen en waar de overheid door betaling van bijdragen of subsidies of op een andere wijze in wezenlijke mate bij betrokken is.
- [...]”
- Nieuwe versie van het Bundesbesoldungsgesetz
- 14 De werkingssfeer van het Bundesbesoldungsgesetz in de op 1 juli 2009 geldende versie (hierna: „BBesG n. F.”), zoals ingevoerd bij artikel 2 van het Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) (wet tot herziening en modernisering van het arbeidsrecht in overheidsdiensten) van 5 februari 2009, heeft enkel betrekking op ambtenaren die door de federale staat worden betaald.
- 15 § 27 BBesG n. F., „Bepaling van het basissalaris”, bepaalt:
- „(1) Het basissalaris wordt, behoudens andersluidende bepaling, trapsgewijs bepaald. Voor de overgang naar de volgende trap zijn de volgens de vereisten vervulde tijdvakken (ervaring) bepalend.
- (2) Bij de eerste benoeming met recht op salaris binnen de werkingssfeer van deze wet wordt een basissalaris in trap 1 bepaald, voor zover geen tijdvakken in aanmerking worden genomen op grond van § 28, lid 1, voor ambtenaren, of op grond van andere berekeningsmethodes van het basissalaris volgens § 4, vierde volzin, voor militairen. [...]”

(3) Het basissalaris stijgt na twee jaar ervaring in trap 1, na drie jaar ervaring in de trappen 2 tot en met 4 en na vier jaar ervaring in de trappen 5 tot en met 7. [...] Tijdvakken zonder recht op salaris vertragen de overgang naar een hogere trap ten belope van die tijdvakken, behoudens andersluidende bepaling in § 28, lid 2. [...]

(7) Bij aanhoudende uitstekende prestaties kunnen ambtenaren van salaristabel A tot het bereiken van de volgende ervaringstrap het basissalaris van die hogere trap ontvangen (prestatietrap). [...]"

16 § 28 van die wet, „Tijdvakken die in aanmerking kunnen worden genomen”, bepaalt:

„(1) Bij de eerste vaststelling van de salaristrap wordt rekening gehouden met de volgende ervaring in de zin van § 27, lid 3:

1. tijdvakken van gelijkwaardige als hoofdberoep verrichte werkzaamheden, die geen voorwaarde voor toelating tot de loopbaan zijn, vervuld bij een publiekrechtelijke werkgever (§ 29) of bij publiekrechtelijke geloofsgemeenschappen en de federaties daarvan [...]"

Regeling betreffende de bezoldiging van de ambtenaren van het Land Berlin

17 Op grond van het Gesetz zur Besoldungsneuregelung für das Land Berlin (Berliner Besoldungsneuregelungsgesetz – BerlBesNG) (wet houdende een nieuwe bezoldigingsregeling voor het Land Berlin) van 29 juni 2011 gelden voor de ambtenaren van het Land Berlin die reeds ambtenaar waren op 1 augustus 2011 (hierna: „reeds benoemde ambtenaren”) andere regels dan voor de ambtenaren die na die datum als ambtenaar zijn benoemd (hierna: „nieuwe ambtenaren”).

– Regeling van het Land betreffende de bezoldiging van nieuwe ambtenaren

18 Voor het Land Berlin is een aangepaste versie van de nieuwe federale bezoldigingswet vastgesteld. Die wet, het Bundesbesoldungsgesetz Berlin (federale bezoldigingswet Berlijn; hierna: „BBesG Bln n. F.”), geldt voor nieuwe ambtenaren. De voor de hoofdgedingen relevante bepalingen van deze wet zijn in wezen identiek aan de in de punten 15 en 16 van dit arrest vermelde bepalingen van het BBesG n. F.

– Regeling betreffende de bezoldiging van reeds benoemde ambtenaren

19 Het Berliner Besoldungsüberleitungsgesetz (overgangswet betreffende de bezoldiging in het Land Berlin; hierna: „BerlBesÜG”) van 29 juni 2011 bepaalt hoe de reeds benoemde ambtenaren in het nieuwe stelsel worden ingedeeld en stelt overgangsmaatregelen voor deze ambtenaren vast.

20 § 2 BerlBesÜG, „Indeling in de trappen en overgangstrappen van het basissalaris in de salarisgroepen van de salaristabellen A”, bepaalt:

„(1) Ambtenaren worden op 1 augustus 2011 op basis van het op 31 juli 2011 relevante ambt met het basissalaris waarop zij volgens het Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 (wet betreffende de aanpassing van de bezoldigingen en sociale voorzieningen voor Berlijn 2010/2011) van 8 juli 2010 op 1 augustus 2011 recht zouden hebben, volgens de hiernavolgende leden ingedeeld in de trappen of overgangstrappen van het basissalaris bepaald in bijlage 3 bij het [BerlBesNG] [...].

(2) De betrokkene wordt overeenkomstig lid 1 ingedeeld in de trap of overgangstrap die overeenkomt met het op een volle euro afgeronde bedrag van zijn basissalaris. [...]"

21 § 3 BerlBesÜG, „Overgang naar de volgende trap bij indeling in een trap van het basissalaris of in een overgangstrap van het basissalaris in de salarisgroepen van de salaristabellen A”, bepaalt:

„(1) Het tijdstip van de indeling in een trap van het basissalaris van bijlage 3 bij het [BerlBesNG] vormt het vertrekpunt van de voor de overgang naar de volgende trap vereiste ervaring als bedoeld in § 27, lid 3, [BBesG Bln n. F.]. De overgang naar de volgende stap is geregeld in § 27, lid 3, van [die wet].

[...]"

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

- 22 Aan de verschillende voor het Hof samengevoegde hoofdgedingen liggen gelijkaardige en deels zelfs gemeenschappelijke feiten ten grondslag. Die feiten kunnen als volgt worden samengevat.
- 23 Specht, Schombera, Wieland, Schönefeld, Wilke en Schini zijn tussen 1992 en 2003 benoemd als ambtenaar van het Land Berlin. Schmeel en Schuster zijn in 1998 respectievelijk 1992 benoemd als ambtenaar in vaste dienst van de Bundesrepublik Deutschland. Zij zijn allen aangesteld onder het BBesG a. F. en werden aanvankelijk overeenkomstig die wet bezoldigd. Later werden zij ingedeeld in het nieuwe bezoldigingsstelsel dat voor hen gold.
- 24 Verzoekers in de hoofdgedingen hebben zich in een bezwaarprocedure verzet tegen de berekeningswijze van hun salaris, omdat die rekening hield met hun leeftijd en zij dus worden of werden gediscrimineerd op grond van leeftijd. Nadat hun bezwaren waren afgewezen, hebben zij beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Berlin.
- 25 Specht, Schombera, Wieland, Schönefeld, Wilke, Schini, Schmeel en Schuster stellen dat het BBesG a. F. in strijd is met het in het AGG en richtlijn 2000/78 neergelegde verbod op discriminatie op grond van leeftijd. Zij vorderen in dat verband met name een nabetaling van het verschil tussen de bezoldiging volgens de daadwerkelijk toegekende salaristrap en de bezoldiging volgens de hoogste salaristrap van hun salarisgroep.
- 26 Specht, Wieland, Schönefeld en Wilke laken dat met de wijze van indeling zoals neergelegd in het BerlBesÜG het tot dan toe geldende bezoldigingsbeginsel, dat juist niet bij verworven ervaring, maar bij „ancienniteit” aanknoopte, ten onrechte wordt bestendigd, aangezien bij de overgang van deze ambtenaren alleen wordt uitgegaan van het vroegere basissalaris.
- 27 Bijgevolg vraagt de verwijzende rechter zich in elk van de hoofdgedingen af of de nationale regelingen die in die zaken aan de orde zijn met het Unierecht, en in het met bijzonder richtlijn 2000/78, verenigbaar zijn, daar die regelingen aanleiding zouden kunnen geven tot – door die richtlijn verboden – discriminatie op grond van leeftijd.
- 28 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen in de zaken C-501/12, C-503/12 en C-505/12, die ook alle vragen in de zaken C-502/12, C-504/12, C-506/12, C-540/12 en C-541/12 omvatten:
- „1) Dient het primaire en/of het afgeleide [...] recht [van de Unie], in het bijzonder richtlijn 2000/78 [...], aldus te worden uitgelegd dat het daarin vervatte algemene verbod van ongerechtvaardigde discriminatie op grond van leeftijd ook van toepassing is op nationale bepalingen betreffende de bezoldiging van [...]ambtenaren?
- 2) Ingeval vraag 1 bevestigend wordt beantwoord: Volgt uit de uitlegging van dit primaire en/of afgeleide [...] recht [van de Unie] dat een nationale bepaling volgens welke de hoogte van het basissalaris van een ambtenaar bij zijn aanstelling in overheidsdienst in grote mate afhankelijk is van diens leeftijd en daarna vooral stijgt naarmate zijn dienstbetrekking voortduurt, een rechtstreekse of indirecte discriminatie op grond van leeftijd oplevert?
- 3) Ingeval ook vraag 2 bevestigend wordt beantwoord: Staat de uitlegging van dit primaire en/of afgeleide [...] recht [van de Unie] eraan in de weg dat een dergelijke nationale bepaling volgens de wetgever wordt gerechtvaardigd door het doel, beroepservaring te belonen?
- 4) Ingeval ook vraag 3 bevestigend wordt beantwoord: Staat de uitlegging van het primaire en/of het afgeleide [...] recht [van de Unie], zolang geen niet-discriminerende bezoldigingsregeling is ingevoerd, een ander rechtsgevolg toe dan de gediscrimineerden met terugwerkende kracht te bezoldigen volgens de hoogste salaristrap van hun salarisgroep?

Vloeit het rechtsgevolg van de inbreuk op het discriminatieverbod dan rechtstreeks voort uit het primaire en/of het afgeleide [...] recht [van de Unie], in het bijzonder richtlijn 2000/78 [...], of

vloeit de vordering slechts voort uit de in het recht van de Unie geldende aansprakelijkheid van de overheid voor onjuiste omzetting van [Unierechtelijke] voorschriften in het nationale recht?

- 5) Staat deze uitlegging van het primaire en/of het afgeleide [...] recht [van de Unie] in de weg aan een nationale maatregel die het recht op (na)betaling of schadevergoeding afhankelijk stelt van de omstandigheid dat de ambtenaar dit recht onverwijld geldend heeft gemaakt?
- 6) Ingeval de eerste drie vragen bevestigend worden beantwoord: Volgt uit deze uitlegging van het primaire en/of het afgeleide [...] recht [van de Unie] dat een overgangswet volgens welke de reeds benoemde ambtenaren uitsluitend op basis van het bedrag van het door hen op de peildatum voor de overgang naar het nieuwe stelsel overeenkomstig het oude (discriminerende) bezoldigingsstelsel ontvangen basissalaris, in een trap van het nieuwe stelsel worden ingedeeld, en de overgang naar een hogere trap vervolgens, los van de totale duur van de verworven ervaring, slechts volgens de ervaring verworven sinds de inwerkingtreding van de overgangswet wordt bepaald, een – tot aan het bereiken van de hoogste salaristrap voortdurende – bestendiging van de bestaande discriminatie op grond van leeftijd oplevert?
- 7) Ingeval ook vraag 6 bevestigend wordt beantwoord: Staat de uitlegging van het primaire en/of het afgeleide [...] recht [van de Unie] eraan in de weg dat dit voortdurende verschil in behandeling door de wetgever aldus wordt gerechtvaardigd dat de overgangswet niet (slechts) de op de peildatum voor de overgang verworven rechten, maar (ook) de volgens het oude bezoldigingsstelsel te verwachten inkomsten van de ambtenaren in elke salarisgroep beoogt te beschermen?

Kan de voortdurende discriminatie van de reeds benoemde ambtenaren worden gerechtvaardigd door de overweging dat de alternatieve regeling (ook de reeds benoemde ambtenaren individueel op grond van hun ervaring in te delen) meer bestuurlijke rompslomp meebrengt?

- 8) Indien een eventuele rechtvaardiging, zoals bedoeld in vraag 7, door het Hof wordt afgewezen: Staat deze uitlegging van het primaire en/of het afgeleide [...] recht [van de Unie], zolang ook voor de reeds benoemde ambtenaren geen niet-discriminerende bezoldigingsregeling is ingevoerd, een ander rechtsgevolg toe dan de reeds benoemde ambtenaren met terugwerkende kracht en doorlopend te bezoldigen volgens de hoogste salaristrap van hun salarisgroep?

Vloeit het rechtsgevolg van de inbreuk op het discriminatieverbod dan rechtstreeks voort uit het primaire en/of het afgeleide [...] recht [van de Unie], in het bijzonder richtlijn 2000/78 [...], of vloeit de vordering slechts voort uit de in het recht van de Unie geldende aansprakelijkheid van de overheid voor onjuiste omzetting van [Unierechtelijke] voorschriften in het nationale recht?"

- 29 Bij beschikking van de president van het Hof van 3 december 2012 zijn de zaken C-501/12 tot en met C-506/12, C-540/12 en C-541/12 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 30 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 1, sub c, van richtlijn 2000/78 aldus moet worden uitgelegd dat de bezoldiging van ambtenaren binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt.
- 31 Deze vraag betreft de materiële en personele werkingssfeer van richtlijn 2000/78.
- 32 Wat de materiële werkingssfeer van deze richtlijn betreft, vraagt de verwijzende rechter naar de verhouding tussen artikel 3, lid 1, sub c, daarvan, dat bepaalt dat die richtlijn binnen de grenzen van de aan de Unie verleende bevoegdheden zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing is met betrekking tot werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, waaronder met name ook de ontslag- en

beloningsvoorwaarden, en artikel 153, lid 5, VWEU, op grond waarvan de Unie bij wijze van uitzondering op haar bevoegdheid in sociale zaken onder meer niet op het vlak van beloning mag optreden.

- 33 Het Hof heeft echter reeds geoordeeld dat die uitzondering aldus moet worden begrepen dat zij geldt voor maatregelen die, zoals een uniformisering van alle of een deel van de bestanddelen van de salarissen en/of de hoogte daarvan in de lidstaten of de invoering van een minimumloon, zouden leiden tot een rechtstreekse inmenging van het Unierecht in de vaststelling van de beloningen in de Unie. Deze uitzondering kan echter niet worden uitgebreid tot alle kwesties die enig verband vertonen met de beloning, daar anders bepaalde in artikel 153, lid 1, VWEU bedoelde gebieden tot grotendeels loze bepalingen zouden verworden (arresten Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punten 124 en 125, en Bruno e.a., C-395/08 en C-396/08, EU:C:2010:329, punt 37).
- 34 Het begrip „beloning” in artikel 153, lid 5, VWEU moet dus worden onderscheiden van de beloningsvoorwaarden in artikel 3, lid 1, sub c, van richtlijn 2000/78. De beloningsvoorwaarden maken deel uit van de arbeidsvoorwaarden en hebben, zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, niet rechtstreeks betrekking op de vaststelling van het bedrag van de beloning.
- 35 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.
- 36 Wat de personele werkingssfeer van die richtlijn betreft, kan worden volstaan met de vaststelling dat artikel 3, lid 1, sub c, ervan uitdrukkelijk bepaalt dat zij onder meer van toepassing is op alle personen in de overheidssector.
- 37 In die omstandigheden moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, sub c, van richtlijn 2000/78 aldus moet worden uitgelegd dat de beloningsvoorwaarden voor ambtenaren binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen.

Tweede en derde vraag

- 38 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 2 en 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale bepaling op grond waarvan de trap van het basissalaris van een ambtenaar binnen elke salarisgroep bij zijn aanstelling op basis van zijn leeftijd wordt bepaald.
- 39 Om te beginnen moet worden onderzocht of het BBesG a. F. een verschillende behandeling op grond van leeftijd in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2000/78 bevat. Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat volgens deze bepaling onder het „beginsel van gelijke behandeling” wordt verstaan, de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op basis van een van de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde gronden. Artikel 2, lid 2, sub a, van de richtlijn preciseert dat er voor de toepassing van lid 1 van dit artikel sprake is van directe discriminatie wanneer iemand op basis van een van de in artikel 1 van die richtlijn genoemde gronden ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie.
- 40 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 aanvangsbasis-salaris 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.

- 41 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.
- 42 Zoals het Hof heeft vastgesteld in punt 58 van het arrest Hennigs en Mai (C-297/10 en C-298/10, EU:C:2011:560), blijkt in een dergelijk geval het basissalaris van twee op dezelfde dag in dezelfde salarisgroep aangestelde ambtenaren met dezelfde of vergelijkbare beroepservaring, maar een verschillende leeftijd, te verschillen al naargelang hun leeftijd op het ogenblik van die aanstelling. Deze twee ambtenaren bevinden zich dus in een vergelijkbare situatie en een van hen ontvangt een lager basissalaris dan de ander.
- 43 Het door de §§ 27 en 28 BBesG a. F. ingestelde bezoldigingsstelsel roept dus een verschil in behandeling in het leven dat direct is gebaseerd op leeftijd in de zin van de bepalingen van artikel 2, lid 1 en lid 2, sub a, van richtlijn 2000/78.
- 44 Vervolgens dient te worden nagegaan of dit verschil in behandeling in het licht van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 kan worden gerechtvaardigd.
- 45 Volgens de eerste alinea van die bepaling kunnen de lidstaten bepalen dat een verschil in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormt indien het in het kader van het nationale recht objectief en redelijk wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.
- 46 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de lidstaten overeenkomstig artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2000/78 maatregelen kunnen vaststellen die een op leeftijd gebaseerd verschil in behandeling bevatten. Zij beschikken over een ruime beoordelingsmarge, niet alleen bij de beslissing welke van meerdere doelstellingen van sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid zij specifiek willen nastreven, maar ook bij het bepalen van de maatregelen waarmee deze doelstelling kan worden verwezenlijkt (zie arresten Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604, punt 68, en Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, punt 41).
- 47 Volgens de Duitse regering vindt het in punt 43 van het onderhavige arrest vastgestelde verschil in behandeling zijn rechtvaardiging in de doelstelling om een forfaitaire waarde toe te kennen aan eerdere beroepservaring, waarbij de administratieve praktijk gegarandeerd uniform is.
- 48 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de doelstelling om door een werknemer verworven beroepservaring, die hem in staat stelt zijn werkzaamheden beter te verrichten, te belonen, in de regel een legitieme doelstelling van loonbeleid is (arrest Hennigs en Mai, EU:C:2011:560, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Niettemin moet overeenkomstig de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 nog worden nagegaan of binnen het kader van de in punt 46 van het onderhavige arrest vermelde ruime beoordelingsmarge van de lidstaten, de voor het bereiken van die doelstelling gehanteerde middelen passend en noodzakelijk zijn.
- 50 In dit verband heeft het Hof erkend dat gebruik van een aan anciënniteit ontleend criterium in de regel passend is om deze doelstelling 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, trapsgewijs 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, EU:C:2011:560, punten 74 en 75).

- 51 Zoals het Hof heeft vastgesteld in punt 77 van het arrest Hennigs en Mai (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.
- 52 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.

Zesde en zevende vraag

- 53 Met zijn zesde en zijn zevende vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 2 en 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling zoals die in de hoofdgedingen, waarbij wordt vastgesteld hoe de ambtenaren die zijn benoemd vóór de inwerkingtreding van die wettelijke regeling in een nieuw bezoldigingsstelsel worden ingedeeld en op grond waarvan enerzijds de salaris trap waarin zij nu worden ingedeeld uitsluitend is gebaseerd op het basissalaris dat zij overeenkomstig het oude bezoldigingsstelsel ontvingen, hoewel dat stelsel discrimineerde op grond van leeftijd van de ambtenaar, en anderzijds de verdere vooruitgang binnen de nieuwe salarisschaal daarna uitsluitend afhankelijk is van de sinds de inwerkingtreding van die wettelijke regeling verworven ervaring. De verwijzende rechter wenst te vernemen of die wet een discriminerende behandeling op grond van leeftijd bestendigt en, zo ja, of die discriminatie kan worden gerechtvaardigd door de doelstelling om verworven rechten en gerechtvaardigde verwachtingen inzake de evolutie van de bezoldiging te beschermen.
- 54 Blijkens de verwijzingsbeslissingen is het BBesG a. F. in het Land Berlin vervangen door het BBesG Bln n. F. en het BerlBesÜG.
- 55 In het bezoldigingsstelsel van het BBesG Bln n. F. is niet langer sprake van leeftijdsgroepen of salarisanciënniteit, maar van een eerste indeling van de nieuwe ambtenaren in een „ervaringstrap” en een daaropvolgende trapsgewijze vooruitgang van de bezoldiging binnen de relevante salarisschaal, naargelang de overeenkomstig de vereisten vervulde tijdvakken van arbeid.
- 56 Het BerlBesÜG bepaalt op zijn beurt dat elke reeds benoemde ambtenaar wordt ingedeeld in een trap of overgangstrap op basis van het op 31 juli 2011 relevante ambt met het basissalaris waarop hij op 1 augustus 2011 recht had. Hij wordt ingedeeld in de trap of overgangstrap die overeenkomt met het op een volle euro afgeronde bedrag van zijn basissalaris.
- 57 Wat betreft de vraag of het BerlBesÜG een verschil in behandeling op grond van leeftijd in de zin van artikel 2, leden 1 en 2, van richtlijn 2000/78 invoert, blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dat de indeling van reeds benoemde ambtenaren in een overgangstrap hun een referentiesalaris verzekerde dat even hoog was als het salaris dat zij ontvingen onder het BBesG a. F. Het salaris dat zij op grond van die wet ontvingen, bestond hoofdzakelijk uit het basissalaris dat bij de aanstelling uitsluitend op de leeftijd van de ambtenaar werd gebaseerd. Zoals het Hof in punt 43 van het onderhavige arrest heeft geoordeeld, riep de wijze van berekening van het basissalaris een direct op het leeftijdscriterium gebaseerd verschil in behandeling in het leven in de zin van artikel 2, lid 1 en lid 2, sub a, van richtlijn 2000/78.
- 58 Door het referentiesalaris vast te stellen aan de hand van het salaris dat de reeds benoemde ambtenaren voordien ontvingen en dat was gebaseerd op salarisanciënniteit, heeft het bij het BerlBesÜG ingestelde stelsel een discriminerende situatie bestendigd, waarin ambtenaren, uitsluitend vanwege hun leeftijd bij hun aanstelling, minder ontvangen dan andere ambtenaren, hoewel zij zich in vergelijkbare situaties bevinden (zie naar analogie arrest Hennigs en Mai, EU:C:2011:560, punt 84).

- 59 Dit verschil in behandeling kan onder het BBesG Bln n. F. blijven voortbestaan omdat de reeds benoemde ambtenaren definitief zijn heringedeeld op basis van de trap of overgangstrap die aan elke ambtenaar is toegekend (zie naar analogie arrest Hennigs en Mai, EU:C:2011:560, punt 85).
- 60 Uit die overwegingen volgt dat zowel in het kader van het BerlBesÜG als van het BBesG Bln n. F. bepaalde reeds benoemde ambtenaren uitsluitend vanwege hun leeftijd bij hun aanstelling minder ontvangen dan andere, hoewel zij zich in vergelijkbare situaties bevinden, wat directe discriminatie op grond van leeftijd in de zin van artikel 2 van richtlijn 2000/78 vormt.
- 61 Bijgevolg moet worden nagegaan of dit verschil in behandeling op grond van leeftijd overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 kan worden gerechtvaardigd.
- 62 Hiertoe dient in het licht van de in de punten 45 en 46 van het onderhavige arrest genoemde beginselen te worden onderzocht of het verschil in behandeling op grond van leeftijd in het BerlBesÜG, en dus in het BBesG Bln n. F., een maatregel is waarmee een legitieme doelstelling wordt nagestreefd en die passend en noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken.
- 63 Zowel uit de verwijzingsbeslissingen als uit de opmerkingen van de Duitse regering blijkt dat het BerlBesÜG ertoe strekt de verworven rechten en gerechtvaardigde verwachtingen inzake toekomstige bezoldiging te beschermen. De Duitse regering merkt met name op dat de vakbonden in het kader van de raadplegingsprocedure voor de vaststelling van het BerlBesNG hebben geëist dat de verworven rechten ruim werden gehandhaafd en bijkomende bepalingen werden vastgesteld om een dergelijk behoud te verzekeren. Volgens die regering zouden de vakbonden zich hebben verzet tegen een ontwerp van wet dat geen rekening had gehouden met het behoud van die rechten, wat de vaststelling van een wettelijke regeling ernstig in het gedrang zou hebben gebracht.
- 64 Om te beginnen zij vastgesteld dat de bescherming van door een categorie van personen verworven rechten een dwingende reden van algemeen belang vormt (arresten Commissie/Duitsland, C-456/05, EU:C:2007:755, punt 63, en Hennigs en Mai, EU:C:2011:560, punt 90).
- 65 Wat vervolgens de vraag betreft of het BerlBesÜG passend is, zij enerzijds opgemerkt dat volgens de Duitse regering voor de meeste reeds benoemde ambtenaren, gelet op het normale carrièreverloop, het BBesG a. F. voordeliger was dan het BBesG Bln n. F. Indien de reeds benoemde ambtenaren rechtstreeks in het stelsel van laatstbedoelde wet zouden worden ingedeeld, zou een groot deel van hen dus salaris hebben moeten inleveren, ten belope van minstens één salaristrap, dus tussen 80 en 150 EUR, afhankelijk van de salarisgroep.
- 66 Anderzijds volgt uit § 2, lid 2, van het BerlBesÜG dat de reeds benoemde ambtenaren zijn ingedeeld in een trap die overeenkomt met het op een volle euro afgeronde bedrag van hun vroegere basissalaris.
- 67 Door de handhaving van de vroegere salarissen en derhalve van een regeling die een verschil in behandeling op grond van leeftijd invoert, is dus salarisverlies vermeden, en zoals blijkt uit punt 63 van dit arrest, was die handhaving cruciaal om de overgang van het stelsel van het BBesG a. F. naar dat van het BBesG Bln n. F. door de nationale wetgever te doen slagen.
- 68 Een wet zoals het BerlBesÜG kan dus de nagestreefde doelstelling – verzekeren dat de verworven rechten worden gehandhaafd – verwezenlijken.
- 69 Tot slot moet worden nagegaan of een dergelijke wet niet verder gaat dan nodig is om die doelstelling te bereiken.
- 70 De verwijzende rechter merkt in dat verband op dat het beter was geweest 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.
- 71 Om te onderzoeken of een wet als het BerlBesÜG verder gaat dan noodzakelijk is om de nagestreefde doelstelling te bereiken, moet deze wet in haar context worden gezien en moet het nadeel dat zij de

betrokken personen kan berokkenen in aanmerking worden genomen (arrest HK Danmark, C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punt 89).

- 72 Wat in de eerste plaats de context betreft waarin het BerlBesÜG is vastgesteld, blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dat de bevoegde nationale wetgevers het BBesG a. F. hebben ingetrokken vóór de uitspraak in de zaak Hennigs en Mai (EU:C:2011:560) en het bezoldigingsstelsel van de federale ambtenaren en de ambtenaren van het Land Berlin hebben hervormd om discriminatie op grond van leeftijd in die wet weg te werken.
- 73 In die context is het BerlBesÜG vastgesteld, dat, zoals zijn titel laat uitschijnen, een afwijkende overgangsregeling bevat voor reeds benoemde ambtenaren. Die ambtenaren zijn met onmiddellijke ingang in de trappen of overgangstrappen ingedeeld en door hun definitieve indeling op basis van het BBesG Bln n. F. evolueert hun salaris enkel volgens de criteria van die wet, namelijk beroepservaring en prestatie, en niet langer leeftijd.
- 74 De Duitse regering benadrukt dat die hervorming niet mocht leiden tot een lager inkomen of afgezwakte inkomensvooruitzichten voor de hele carrière van reeds benoemde ambtenaren. Een dergelijke hervorming, die werd doorgevoerd op een ogenblik dat het Land Berlin een zware schuldenlast torste en op nationaal niveau een algemene inspanning om de begroting te consolideren werd geleverd, mocht geen gevolgen hebben voor de begroting. Gelet op het aanzienlijke aantal ambtenaren dat opnieuw moest worden ingedeeld, mocht de overgang naar het nieuwe stelsel daarnaast geen excessieve inzet van administratieve middelen vergen, dus voor zover mogelijk geen individuele beoordeling.
- 75 De Duitse regering stelt in dat verband dat meer dan 65 000 gevallen onderzocht hadden moeten worden om de juiste „ervaringstrap” overeenkomstig de §§ 27 en 28 BBesG Bln n. F. te bepalen, waarna berekend had moeten worden of die indeling al dan niet gunstiger was dan een indeling op basis van de bepalingen van het BerlBesÜG. Een dergelijk onderzoek zou ongeveer 360 000 uur in beslag hebben genomen.
- 76 Die regering voegt daaraan toe dat het voor een relatief groot aantal ambtenaren dat opnieuw moest worden ingedeeld niet meer mogelijk was a posteriori en individueel te bepalen welke tijdvakken van arbeid van vóór hun benoeming deze ambtenaren nuttig geldend hadden kunnen maken. In voorkomend geval hadden dergelijke tijdvakken helemaal buiten beschouwing moeten worden gelaten, dan wel zonder bewijs moeten worden aanvaard, wat, naargelang het geval, de betrokken ambtenaren forfaitair gestraft of bevoordeeld zou hebben. Een dergelijk resultaat zou arbitraire en dus ontoelaatbare gevolgen hebben gehad.
- 77 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, EU:C:2012:399, punt 48).
- 78 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, EU:C:2013:603, punt 70).
- 79 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.
- 80 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.

- 81 Wat in de tweede plaats de schade betreft die een wet als het BerlBesÜG kan berokkenen aan de personen waarop het betrekking heeft, moet worden vastgesteld dat die schade bijzonder moeilijk te begroten is, gelet op de vaststellingen in de punten 75 en 76 van dit arrest en het ontbreken van een aanvaardbaar referentiestelsel op grond waarvan bevoordeelde en benadeelde ambtenaren vergeleken hadden kunnen worden.
- 82 Bovendien is voor het Hof aangevoerd dat het verschil in bezoldiging beperkt is, wegens de specifieke leeftijdsgrenzen die in het Duitse ambtenarenrecht voor een aanstelling gelden. Uit de opmerkingen van de Duitse regering blijkt dat in de hoofdgedingen een leeftijdsgrens van 35 jaar van toepassing was, zodat het mogelijke verschil in bezoldiging niet zo groot kon zijn als het verschil tussen de eerste en de laatste trap van een salarisgroep.
- 83 Overigens blijkt uit de verwijzingsbeslissingen weliswaar dat het BerlBesÜG tot gevolg heeft dat het verschil in bezoldiging ongeveer hetzelfde blijft totdat de reeds benoemde ambtenaren naar de hoogste trap van hun salarisgroep overgaan, maar wordt daar niet nader of concreter op ingegaan. De Duitse regering heeft van haar kant verwezen naar twee mechanismes die volgens haar het verschil in salaris door de indeling van twee ambtenaren in andere trappen wegens hun leeftijd kunnen verzachten en zelfs uitschakelen. Volgens haar leiden de vermindering van het aantal trappen en de indeling van de ambtenaren in een trap die overeenkomt met het op een volle euro afgeronde bedrag van hun basissalaris ertoe dat het verschil in bezoldiging wordt afgezwakt en in bepaalde gevallen na enkele jaren zelfs is verdwenen.
- 84 Gelet op de gegevens in de verwijzingsbeslissingen en de aan het Hof overgelegde stukken kan die mogelijkheid niet worden uitgesloten.
- 85 In die omstandigheden is de nationale wetgever niet verder gegaan dan noodzakelijk om de nagestreefde doelstelling te bereiken door afwijkende overgangsmaatregelen vast te stellen bij het BerlBesÜG.
- 86 Op de zesde en de zevende vraag moet dus worden geantwoord dat de artikelen 2 en 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling zoals die in de hoofdgedingen, waarbij wordt vastgesteld hoe ambtenaren die zijn benoemd vóór de inwerkingtreding van die wettelijke regeling in een nieuw bezoldigingsstelsel worden ingedeeld en op grond waarvan enerzijds de salaristrap waarin zij nu worden ingedeeld uitsluitend is gebaseerd op het basissalaris dat zij overeenkomstig het oude bezoldigingsstelsel ontvingen, hoewel dat stelsel discrimineerde op grond van leeftijd van de ambtenaar, en anderzijds de verdere vooruitgang binnen de nieuwe salarisschaal daarna uitsluitend afhankelijk is van de sinds de inwerkingtreding van die wettelijke regeling verworven ervaring.

Vierde vraag

- 87 Met zijn vierde vraag vraagt de verwijzende rechter het Hof welke rechtsgevolgen hij moet verbinden aan een schending van het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd door het BBesG a. F. De rechter wenst te vernemen of die gevolgen voortvloeien uit richtlijn 2000/78 of uit van het arrest Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428) afgeleide rechtspraak, en of, in het laatste geval, de voorwaarden zijn vervuld voor aansprakelijkheid van de Bondsrepubliek Duitsland. De verwijzende rechter vraagt in het bijzonder of het Unierecht, en in het bijzonder artikel 17 van richtlijn 2000/78, in omstandigheden zoals die in de hoofdgedingen, vereist dat aan gediscrimineerde ambtenaren retroactief een bedrag wordt toegekend ten belope van het verschil tussen de daadwerkelijk ontvangen bezoldiging en de bezoldiging van de hoogste trap in hun salarisgroep.
- 88 Om te beginnen moet worden herinnerd aan de verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht, die vereist dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, met inachtneming van het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van richtlijn 2000/78 te verzekeren en tot een oplossing te komen die in

overeenstemming is met het daarmee nagestreefde doel (zie in die zin arrest Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, punt 56).

- 89 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 Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 90 In zijn verwijzingsbeslissingen legt de verwijzende rechter evenwel uit dat de §§ 27 en 28 BBesG a. F. volgens hem niet in overeenstemming met het Unierecht kunnen worden uitgelegd.
- 91 Die rechter stelt voorts vast dat de in het Duitse recht erkende uitleggingsmethodes hem niet in staat stellen invulling te geven aan de lacune die ontstaat wanneer de met het beginsel van non-discriminatie strijdige nationale bepalingen buiten toepassing worden gelaten. Daarnaast merkt hij nog op dat, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest Hennigs en Mai (EU:C:2011:560), het Duitse recht dat van toepassing is in de hoofdgedingen hem niet de mogelijkheid biedt de gediscrimineerde ambtenaren een recht te verlenen op betaling van het verschil tussen hun salaris en dat van ambtenaren die wegens hun leeftijd in de hoogste trap zijn ingedeeld.
- 92 Bovendien kan hij de oudste ambtenaren evenmin retroactief indelen in een lagere salaristrap, wegens overwegingen betreffende de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen en verworven rechten.
- 93 Onder verwijzing naar de arresten Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punt 57) en Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, punt 51) vraagt de verwijzende rechter zich echter af of, wanneer een met het Unierecht strijdige discriminatie is vastgesteld en zolang geen maatregelen zijn genomen om de gelijke behandeling te herstellen, de naleving van het gelijkheidsbeginsel alleen kan worden verzekerd door de leden van de benadeelde groep de voordelen toe te kennen die de leden van de bevoordeelde groep genieten.
- 94 In de eerste plaats zij opgemerkt dat het aan de nationale rechter staat rechtsgevolgen te verbinden aan de vaststelling dat een wettelijke regeling zoals die in de hoofdgedingen in strijd met richtlijn 2000/78 is.
- 95 Wat in de tweede plaats de arresten Terhoeve (EU:C:1999:22) en Landtová (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.
- 96 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 zoals blijkt uit punt 42 van het onderhavige arrest kan de discriminatie die daaruit voortvloeit een weerslag hebben op alle ambtenaren.
- 97 Bijgevolg is de in de punten 93 en 95 van dit arrest aangehaalde rechtspraak niet transponeerbaar naar de zaken die bij de verwijzende rechter aanhangig zijn.
- 98 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het Unierecht die de staat kunnen worden toegerekend, inherent is aan het stelsel van de Verdragen waarop de Unie is gegrond (zie in die zin arresten Francovich e.a., EU:C:1991:428, punt 35; Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 31, en Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punt 29).

- 99 Het Hof heeft dienaangaande geoordeeld dat benadeelde particulieren recht hebben op schadevergoeding wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat het geschonden voorschrift van Unierecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade (zie in die zin arrest *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, EU:C:2010:39, punt 30).
- 100 Deze voorwaarden voor het vaststellen van de aansprakelijkheid van de lidstaten voor de schade die aan particulieren is toegebracht door schending van het Unierecht, moeten in beginsel door de nationale rechter worden toegepast overeenkomstig de door het Hof voor deze toepassing verstrekte richtsnoeren (zie arrest *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, EU:C:2006:774, punt 210 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 101 Wat de eerste voorwaarde betreft, kan worden volstaan met vast te stellen dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 2000/78 juncto artikel 1 daarvan, algemeen en ondubbelzinnig elke directe en indirecte discriminatie zonder objectieve rechtvaardiging verbiedt met betrekking tot arbeid en beroep, onder meer op grond van de leeftijd van de werknemer. Die bepalingen strekken ertoe particulieren rechten toe te kennen waarop zij zich ten aanzien van de lidstaten kunnen beroepen.
- 102 Wat de tweede voorwaarde betreft, heeft het Hof reeds gepreciseerd dat sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending wanneer zij een kennelijke en ernstige overschrijding door de lidstaat van de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid impliceert, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel en de omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel de nationale instanties laat (arrest *Synthon*, C-452/06, EU:C:2008:565, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De beoordelingsmarge van de lidstaat vormt derhalve een belangrijk criterium om vast te stellen of sprake is van een voldoende ernstige schending van het Unierecht (arrest *Robins e.a.*, C-278/05, EU:C:2007:56, punt 72).
- 103 Om te beoordelen of een schending van artikel 2 van richtlijn 2000/78 door de betrokken lidstaat in casu voldoende gekwalificeerd was, moet de nationale rechter er rekening mee houden dat artikel 6, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn de lidstaten de vrijheid toekent maatregelen vast te stellen die een direct op leeftijd gebaseerd verschil in behandeling bevatten, alsook een ruime beoordelingsmarge in de beslissing welke van meerdere doelstellingen van sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid zij willen nastreven en in het bepalen van de maatregelen waarmee deze doelstelling kan worden verwezenlijkt.
- 104 Vastgesteld zij dat de aard en de omvang van de krachtens de artikelen 2, lid 2, en 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 op de lidstaten rustende verplichting wat betreft een nationale regeling zoals het BBesG a. F., zijn verduidelijkt en gepreciseerd met de uitspraak in het arrest *Hennigs en Mai* (EU:C:2011:560).
- 105 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 met name arrest *RWE Vertrieb*, C-92/11, 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 hoofdingen, pas duidelijk en nauwkeurig waren vanaf het arrest *Hennigs en Mai* (EU:C:2011:560), te weten vanaf 8 september 2011 (zie naar analogie arrest *Hogan e.a.*, C-398/11, EU:C:2013:272, punten 51 en 52). In dat geval moet worden geoordeeld dat vóór die datum de schending niet voldoende gekwalificeerd was.
- 106 Wat de derde voorwaarde voor aansprakelijkheid van de staat wegens schending van het Unierecht betreft, staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of er, zoals uit de aan het Hof overgelegde stukken naar voren lijkt te komen, een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen die schending en de mogelijke schade van verzoekers in de hoofdingen.
- 107 Bijgevolg staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of alle in de rechtspraak van het Hof neergelegde voorwaarden zijn vervuld om de Bondsrepubliek Duitsland op grond van het Unierecht aansprakelijk te stellen.

108 Gelet op het voorgaande dient de vierde prejudiciële vraag als volgt te worden beantwoord:

- In omstandigheden zoals die in de hoofdgedingen vereist het Unierecht, en in het bijzonder artikel 17 van richtlijn 2000/78, niet dat aan gediscrimineerde ambtenaren retroactief een bedrag wordt toegekend ten belope van het verschil tussen de daadwerkelijk ontvangen bezoldiging en de bezoldiging van de hoogste trap in hun salarisgroep.
- Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of alle in de rechtspraak van het Hof neergelegde voorwaarden zijn vervuld om de Bondsrepubliek Duitsland op grond van het Unierecht aansprakelijk te stellen.

Achtste vraag

109 Gelet op het antwoord op de zesde en de zevende vraag hoeft de achtste vraag niet te worden beantwoord.

Vijfde vraag

- 110 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen een nationale regel zoals die in de hoofdgedingen, op grond waarvan een ambtenaar zijn recht op een betaling die niet rechtstreeks uit de wet voortvloeit, onverwijld, voor het einde van het lopende begrotingsjaar, geldend moet maken.
- 111 Zoals de advocaat-generaal in punt 111 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bepaalt artikel 9 van richtlijn 2000/78 enerzijds dat de lidstaten ervoor zorgen dat eenieder die zich door niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, toegang krijgt tot gerechtelijke en/of administratieve procedures voor de naleving van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen en, anderzijds, dat deze verplichtingen de nationale regels betreffende de termijnen voor de instelling van een rechtsvordering aangaande het beginsel van gelijke behandeling onverlet laten. Uit de bewoordingen van die bepaling volgt dat de termijnen om een procedure tot naleving van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen in te leiden, niet door het Unierecht worden bepaald.
- 112 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, bij ontbreken van een Unieregeling ter zake, de procedurevoorschriften ter verzekering van de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, op grond van het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat zijn, met dien verstande evenwel dat zij niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie met name arresten Meilicke e.a., C-262/09, EU:C:2011:438, punt 55, en Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, punt 23).
- 113 Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, beschikt het Hof voor de hoofdgedingen niet over gegevens om te twifelen aan de overeenstemming van een regel zoals die aan de orde in de hoofdgedingen met dat beginsel.
- 114 Wat het effectiviteitsbeginsel betreft, is het volgens het Hof met het Unierecht verenigbaar dat in het belang van de rechtszekerheid, die zowel de betrokken belastingplichtige als de betrokken administratie beschermt, redelijke beroepstermijnen worden vastgesteld die gelden op straffe van verval van recht. Dergelijke termijnen maken de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten immers niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk (arrest Meilicke e.a., EU:C:2011:438, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 115 Gelet op een en ander moet op de vijfde prejudiciële vraag worden geantwoord dat het Unierecht zich niet verzet tegen een nationale regel zoals die in de hoofdgedingen, op grond waarvan een ambtenaar zijn recht op een betaling die niet rechtstreeks uit de wet voortvloeit, onverwijld, voor het einde van het lopende begrotingsjaar, geldend moet maken, indien die regel het gelijkwaardigheids- en het effectiviteitsbeginsel niet schendt. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of die voorwaarden in de hoofdgedingen zijn vervuld.

Kosten

- 116 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 3, lid 1, sub c, van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep moet aldus worden uitgelegd dat de beloningsvoorwaarden voor ambtenaren binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen.**
- 2) **De artikelen 2 en 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 moeten aldus 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.**
- 3) **De artikelen 2 en 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling zoals die in de hoofdgedingen, waarbij wordt vastgesteld hoe de ambtenaren die zijn benoemd vóór de inwerkingtreding van die wettelijke regeling in een nieuw bezoldigingsstelsel worden ingedeeld en op grond waarvan enerzijds de salaristrap waarin zij nu worden ingedeeld uitsluitend is gebaseerd op het basissalaris dat zij overeenkomstig het oude bezoldigingsstelsel ontvingen, hoewel dat stelsel discrimineerde op grond van leeftijd van de ambtenaar, en anderzijds de verdere vooruitgang binnen de nieuwe salarisschaal daarna uitsluitend afhankelijk is van de sinds de inwerkingtreding van die wettelijke regeling verworven ervaring.**
- 4) **In omstandigheden zoals die in de hoofdgedingen vereist het Unierecht, en in het bijzonder artikel 17 van richtlijn 2000/78, niet dat aan gediscrimineerde ambtenaren retroactief een bedrag wordt toegekend ten belope van het verschil tussen de daadwerkelijk ontvangen bezoldiging en de bezoldiging van de hoogste trap in hun salarisgroep.**

Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of alle in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie neergelegde voorwaarden zijn vervuld om de Bondsrepubliek Duitsland op grond van het Unierecht aansprakelijk te stellen.

- 5) **Het Unierecht verzet zich niet tegen een nationale regel zoals die in de hoofdgedingen, op grond waarvan een ambtenaar zijn recht op een betaling die niet rechtstreeks uit de wet voortvloeit, onverwijld, voor het einde van het lopende begrotingsjaar, geldend moet maken, indien die regel het gelijkwaardigheids- en het effectiviteitsbeginsel niet schendt. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of die voorwaarden in de hoofdgedingen zijn vervuld.**

ondertekeningen