

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 februari 2019 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Gelijke behandeling in arbeid en beroep – Richtlijn 2000/78/EG – Artikel 2, lid 2, onder b) – Indirecte discriminatie op grond van leeftijd – Nieuw aangestelde leerkrachten – Aanstellingsdatum – Ongunstiger salarisschaal en lagere indeling in salaristrappen bij aanstelling dan het geval was bij al eerder in dienst getreden leerkrachten”

In zaak C-154/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Labour Court (arbeidsrechter, Ierland) bij beslissing van 23 februari 2018, ingekomen bij het Hof op 27 februari 2018, in de procedure

Tomás Horgan,

Claire Keegan

tegen

Minister for Education & Skills,

Minister for Finance,

Minister for Public Expenditure & Reform,

Ireland,

Attorney General,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, E. Levits, M. Berger, C. Vajda en P. G. Xuereb, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Tomás Horgan en Claire Keegan, vertegenwoordigd door A. M. Lyne, solicitor,
- de Minister for Education & Skills, de Minister for Finance, de Minister for Public Expenditure & Reform, Ireland en de Attorney General, vertegenwoordigd door M. Browne, L. Williams en A. Joyce als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Tomkin en D. Martin als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 2, onder b), 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 2000, L 303, blz. 16).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen enerzijds Tomás Horgan en Claire Keegan en anderzijds de Minister for Education & Skills (minister van Onderwijs en Vakbekwaamheid, Ierland), de Minister for Finance (minister van Financiën, Ierland), de Minister for Public Expenditure & Reform (minister van Overheidsuitgaven en Hervormingen, Ierland), Ireland (Ierland) en de Attorney General (Ierland) betreffende de rechtmatigheid van een nationale maatregel die sinds 1 januari 2011 geldt voor nieuw aangestelde ambtenaren onder wie onderwijzers op nationale scholen en waarmee bij de aanstelling een ongunstiger salarisschaal en een lagere indeling in salaristrappen werd vastgesteld dan het geval was bij al eerder in dienst getreden leerkrachten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 1 van richtlijn 2000/78 luidt:

„Deze richtlijn heeft 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 In artikel 2 van die richtlijn wordt het volgende bepaald:

„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:

[...]

b) ‚indirecte discriminatie’, wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt,

i) tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn,
[...]

[...]”

Iers recht

- 5 In circulaire 0040/2011, met als opschrift „Nieuwe salarisschalen voor in 2011 benoemde nieuwe leerkrachten”, wordt in de punten 1 tot en met 4 het volgende vastgesteld:

„Inleiding

1. De minister van Onderwijs en Vakbekwaamheid stelt de vakcomités voor het onderwijs, de leidinggevende organen en de uitvoerende leerkrachten hierbij op de hoogte van de gewijzigde bezoldigingen en toelagen voor nieuwe, vanaf 1 januari 2011 aangestelde leerkrachten.

2. In het kader van de begroting voor 2011 heeft de regering een verlaging van 10 % toegepast op de bezoldiging van nieuw aangestelde ambtenaren (hierna: „nieuw aangestelden”) en besloten alle in de

eerste salarisschalen van de overheidsdienst geplaatste nieuw aangestelden vanaf 1 januari 2011 te laten beginnen in de eerste trap van de relevante salarisschaal.

Toepassing van nieuwe bezoldigingen

3. De verlaging van 10 % is van toepassing op het basissalaris, de toelagen en de vergoeding voor toezicht en vervanging.

a) Basissalaris

De verlaging van 10 % is van toepassing op het basissalaris met alle trappen voor periodieke verhogingen. De dag- en uurtarieven voor al dan niet vervangende leerkrachten in het primair onderwijs en de uurtarieven voor al dan niet vervangende leerkrachten op deeltijdbasis in het voortgezet onderwijs zijn eveneens verlaagd. De herziene tarieven worden in een bijlage bij de onderhavige circulaire vastgelegd [...].

b) Toelagen

De verlaging van 10 % is met uitzondering van de toelagen voor promotie eveneens van toepassing op alle toelagen, namelijk de toelagen voor speciale taken en voor adjunct-directeuren, vicedirecteuren en directeuren van onderwijsinstellingen.

Nieuw aangestelde leerkrachten

4. De nieuwe vergoedingen zijn van toepassing op alle leerkrachten die op of na 1 januari 2011 zijn aangesteld.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 6 In 2011 hebben Horgan en Keegan hun onderwijsbevoegdheid gehaald. Vanaf de herfst van dit jaar hebben zij als leerkracht op een Ierse openbare basisschool gewerkt.
- 7 Als gevolg van de in circulaire 0040/2011 opgenomen nieuwe salarisschalen geldt voor vanaf 1 januari 2011 nieuw aangestelde leerkrachten in elke trap van de salarisschaal een salarisverlaging van 10 % vergeleken met het salaris van voor die datum aangestelde ambtenaren.
- 8 Bovendien zijn alle nieuw aangestelde leerkrachten op grond van deze circulaire in de eerste trap van de toepasselijke salarisschaal geplaatst. Voorheen was het juist gangbaar om nieuwe leerkrachten in de tweede of derde trap van deze schaal te plaatsen.
- 9 Het doel van deze maatregelen was om in een tijd van aanzienlijke budgettaire beperkingen op de middellange termijn een structurele vermindering te realiseren van de kosten van de overheidsdienst en een net zo ernstig tekort in de overheidsfinanciën te corrigeren.
- 10 Horgan en Keegan hebben deze maatregelen voor het Equality Tribunal (rechter in eerste aanleg in discriminatiezaken, Ierland) betwist en voerden daarbij een verschil in behandeling op grond van leeftijd aan. Nadat deze rechter hun beroep had verworpen hebben Horgan en Keegan bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld.
- 11 Volgens deze laatste rechter hebben de betrokken maatregelen ertoe geleid dat er twee categorieën werknemers zijn die als gelijkwaardig beschouwd werk verrichten maar verschillend worden beloond, met een duidelijk leeftijdsverschil tussen beide groepen.
- 12 Van de in 2011 aangestelde leerkrachten was ongeveer 70 % namelijk niet ouder dan 25 jaar. De leerkrachten die in dat jaar in dienst traden, onder wie Horgan en Keegan, waren ten tijde van hun aanstelling over het algemeen dan ook jonger dan de vóór dit jaar aangestelde leerkrachten, die als de groep beter bezoldigde personen worden beschouwd.

- 13 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat de voor de leerkrachten toepasselijke salarisschaal wordt bepaald aan de hand van het jaar waarin zij hun dienstverband zijn aangegaan en dat de minder gunstige salarisschaal geldt voor elke na 1 januari 2011 aangestelde leerkracht, ongeacht zijn leeftijd op het tijdstip van aanstelling. Omgekeerd zijn alle leerkrachten die vóór dit jaar zijn aangesteld in de oude salarisschaal ingedeeld en zij blijven daar, ongeacht hun leeftijd op het tijdstip van aanstelling. Het tijdstip van aanstelling is bijgevolg een maatstaf die ogenschijnlijk leeftijdsneutraal is.
- 14 De verwijzende rechter stelt tevens vast dat de partijen in het hoofdgeding niet bestrijden dat het leeftijdsprofiel en dus de gemiddelde leeftijd waarop leerkrachten na 1 januari 2011 werden aangesteld niet verschilde van dat van eerder aangestelde leerkrachten, ongeacht hun aanstellingsjaar. Deze rechter vraagt zich dus af of er sprake is van indirecte leeftijdsdiscriminatie, zoals Horgan en Keegan beweren.
- 15 Wat de eventuele rechtvaardiging voor indirecte discriminatie betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat er twee rechtvaardigingen zijn aangevoerd: ten eerste moest Ierland reageren op een economische crisis en ten tweede moest een collectieve overeenkomst worden nagekomen waardoor de beloning van ambtenaren die voor 2011 waren aangesteld, niet verder kon worden verlaagd.
- 16 Deze rechter is van oordeel dat deze gronden elk apart geen geldige rechtvaardiging vormen, maar dat hun combinatie dat wel kan zijn.
- 17 In deze omstandigheden heeft de Labour Court (arbeidsrechter, Ierland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Is er sprake van indirecte leeftijdsdiscriminatie in de zin van artikel 2, [lid 2,] onder b), van richtlijn 2000/78 indien een lidstaat in zijn hoedanigheid van werkgever lagere salarisschalen invoert voor nieuwkomers in het vak van leerkracht aan een nationale school, terwijl hij de beloning van de leerkrachten die reeds in dienst zijn ongemoeid laat, waarbij:
- a) de herziene salarisschalen en de bestaande salarisschalen van toepassing zijn op alle leerkrachten in de respectieve categorieën, ongeacht hun leeftijd;
 - b) er op het tijdstip waarop zij werden aangesteld en in de respectieve schalen werden geplaatst geen verschil in leeftijdsprofiel was tussen degenen in de groep met de hogere beloning en die in de groep met de lagere beloning;
 - c) de invoering van de herziene salarisschalen heeft geresulteerd in een substantieel verschil in beloning tussen twee groepen leerkrachten die gelijkwaardig werk verrichten;
 - d) de gemiddelde leeftijd van degenen die in de lagere salarisschalen zijn geplaatst, lager is dan die van degenen die in de oorspronkelijke salarisschalen zijn geplaatst;
 - e) uit de statistieken van de staat is gebleken dat op het tijdstip waarop de lagere salarisschalen werden geïntroduceerd, 70 % van de nieuw aangestelde leerkrachten 25 jaar of jonger was en er wordt erkend dat dit kenmerkend is voor het leeftijdsprofiel van nieuw aangestelde leerkrachten aan nationale scholen in elk willekeurig jaar, en
 - f) leerkrachten aan nationale scholen die in 2011 of later zijn aangesteld, duidelijk financieel worden benadeeld in vergelijking met hun onderwijzende collega's die vóór 2011 zijn aangesteld?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend is, kan de invoering van de lagere salarisschalen objectief worden gerechtvaardigd door de eis dat de kosten van de overheidsdienst op de middellange tot de lange termijn structureel moesten worden verminderd, gelet op de budgettaire beperkingen waarmee de staat werd geconfronteerd en/of het belang om de arbeidsverhoudingen met bestaande ambtenaren niet te verstoren?
- 3) Zou het antwoord op de tweede vraag anders luiden indien de staat een vergelijkbare besparing had kunnen realiseren door de beloning van alle leerkrachten met een aanzienlijk lager bedrag te

verminderen dan het bedrag van de vermindering die alleen op nieuw aangestelde leerkrachten is toegepast?

- 4) Zou het antwoord op de tweede of de derde vraag anders luiden indien het besluit om de salarisschalen voor leerkrachten die reeds in dienst waren niet te verlagen, was genomen conform de collectieve overeenkomst tussen de overheid als werkgever en de ambtenarenvakbonden, waarin de overheid had toegezegd de beloning van bestaande ambtenaren van wie de beloningen voorheen reeds waren verlaagd niet verder te verminderen, ook [met het oog op] de eventuele gevolgen voor de arbeidsverhoudingen van een verzuim om die overeenkomst na te komen, gelet op het feit dat de nieuwe, in 2011 geïntroduceerde salarisschaal geen deel uitmaakte van een dergelijke collectieve overeenkomst?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 18 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78 aldus moet worden uitgelegd dat er sprake is van indirecte leeftijdsdiscriminatie in de zin van deze bepaling in geval van een maatregel zoals aan de orde in het hoofdgeding op grond waarvan bij de aanstelling van nieuwe leerkrachten vanaf een bepaalde datum een ongunstiger salarisschaal en een lagere indeling in de salaristrappen wordt toegepast dan de schaal en indeling die krachtens oudere regelgeving gold voor leerkrachten die voor deze datum waren aangesteld.
- 19 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat uit artikel 2, lid 1, juncto artikel 1 van richtlijn 2000/78 blijkt dat het beginsel van gelijke behandeling voor de toepassing van deze richtlijn dwingt tot de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van met name leeftijd. Bovendien blijkt uit artikel 2, lid 2, onder b), van deze richtlijn dat voor de toepassing ervan indirecte leeftijdsdiscriminatie zich voordoet wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde leeftijd in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.
- 20 Om te bepalen of Horgan en Keegan zich kunnen beroepen op het in het voorgaande punt vermelde beginsel moet derhalve worden getoetst of de na 1 januari 2011 aangestelde leerkrachten en zij die voor deze datum zijn aangesteld bij hun aanstelling op grond van hun leeftijd verschillend werden behandeld.
- 21 In dit verband volgt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat Ierland ervoor heeft gekozen om vanaf 1 januari 2011 de bezoldigingsvoorwaarden te wijzigen voor nieuw aangestelde ambtenaren, onder wie leerkrachten, door een verlaging van de bezoldiging met 10 % en een indeling in de eerste trap van de salarisschaal in plaats van in de tweede of de derde trap.
- 22 Deze nieuwe voorwaarden zijn inderdaad van toepassing op Horgan en Keegan, alsmede op de andere leerkrachten die na deze datum zijn aangesteld, en het staat niet ter discussie dat zij vergelijkbaar werk verrichten als de voor deze datum aangestelde leerkrachten.
- 23 Daarentegen zijn de voor 1 januari 2011 aangestelde leerkrachten noodzakelijkerwijs op grond van oudere op de datum van hun aanstelling geldende voorwaarden in hun salaristrap ingedeeld, wat de hoogte van hun bezoldiging bepaalt.
- 24 Hieruit vloeit voort dat dit verschil in behandeling het gevolg is van de aanstellingsdatum van de respectieve leerkrachten, aangezien het van deze datum afhangt of de oude of nieuwe regels inzake de salarisschaal en indeling in de salaristrappen van toepassing zijn.
- 25 Het enige relevante criterium voor de toepassing van de nieuwe regels inzake de salarisschaal en de indeling in de salaristrappen is dus de hoedanigheid van „vanaf 1 januari 2011 nieuw aangestelde ambtenaar” en dit onafhankelijk van de leeftijd van de ambtenaar op het moment van aanstelling. Dit criterium waarbij de toepassing van nieuwe regels afhankelijk wordt gemaakt van niets anders dan de

aanstellingsdatum als objectief en neutraal gegeven, houdt derhalve kennelijk geen verband met de inaanmerkingneming van de leeftijd van de aangestelde personen (zie in die zin arrest van 22 december 2008, Centeno Mediavilla e.a./Commissie, C-443/07 P, EU:C:2008:767, punten 81 en 83).

- 26 Bovendien heeft de verwijzende rechter vastgesteld dat Horgan, Keegan en de andere na 1 januari 2011 aangestelde leerkrachten op het moment waarop zij werden aangesteld weliswaar veelal jonger waren dan voordien aangestelde leerkrachten, aangezien ongeveer 70 % van hen op die datum niet ouder was dan 25 jaar, maar het staat ook vast dat zowel de na 1 januari 2011 aangestelde leerkrachten als zij die daarvoor zijn aangesteld bij aanstelling ongeacht het jaar ervan gemiddeld niet ouder waren dan 25 jaar.
- 27 Uit een en ander volgt dat de door Ierland ingestelde nieuwe bezoldigingsvoorwaarden niet gebaseerd zijn op een criterium dat onlosmakelijk of indirect verbonden is aan de leeftijd van de leerkrachten, zodat niet kan worden vastgesteld dat de nieuwe regeling een verschil in behandeling op grond van de leeftijd invoert (zie in die zin arrest van 7 juni 2012, Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt Gesellschaft, C-132/11, EU:C:2012:329, punten 29 en 30).
- 28 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78 aldus moet worden uitgelegd dat er geen sprake is van indirecte leeftijdsdiscriminatie in de zin van deze bepaling in geval van een maatregel, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, op grond waarvan bij de aanstelling van nieuwe leerkrachten vanaf een bepaalde datum een ongunstiger salarisschaal en een lagere indeling in de salaristrappen wordt toegepast dan de schaal en indeling die krachtens oudere regelgeving gold voor leerkrachten die voor deze datum waren aangesteld.

Tweede tot en met vierde vraag

- 29 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeven de tweede tot en met de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 30 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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:

Artikel 2, lid 2, onder b), 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 er geen sprake is van indirecte leeftijdsdiscriminatie in de zin van deze bepaling in geval van een maatregel, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, op grond waarvan bij de aanstelling van nieuwe leerkrachten vanaf een bepaalde datum een ongunstiger salarisschaal en een lagere indeling in de salaristrappen wordt toegepast dan de schaal en indeling die krachtens oudere regelgeving gold voor leerkrachten die voor deze datum waren aangesteld.

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.