

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

20 april 2023 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Gelijke behandeling in arbeid en beroep – Richtlijn 2000/78/EG – Verbod van discriminatie op grond van leeftijd – Artikel 2, lid 1 en lid 2, onder a) – Artikel 6, lid 1 – Ouderdomspensioen – Nationale regeling die voorziet in een geleidelijke afstemming van de pensioenregeling voor ambtenaren op de algemene pensioenregeling – Eerste aanpassing van het pensioenbedrag die voor een categorie ambtenaren eerder plaatsvindt dan voor een andere categorie ambtenaren – Rechtvaardigingsgronden”

In zaak C-52/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) bij beslissing van 17 januari 2022, ingekomen bij het Hof op 26 januari 2022, in de procedure

BF

tegen

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB),

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún (rapporteur), kamerpresident, N. Wahl en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: T. Čápetá,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- BF, vertegenwoordigd door M. Riedl, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch, J. Schmoll en F. Werni als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B.-R. Killmann 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 1 en lid 2, onder a), en artikel 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 2000, L 303, blz. 16), en van de

beginselen van rechtszekerheid, van behoud van verworven rechten en van doeltreffendheid van het Unierecht.

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen BF en de Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB) (verzekeringsmaatschappij voor ambtenaren en spoorweg- en mijnbouwpersoneel, Oostenrijk) over het bedrag van het ouderdomspensioen van BF.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 1 („Doel”) van richtlijn 2000/78 bepaalt:

„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 Artikel 2 („Het begrip discriminatie”) 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;
- 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,
[...]

[...]

[...]”.

- 5 Artikel 3 („Werkingsfeer”) van die richtlijn bepaalt in lid 1, onder c):

„Binnen de grenzen van de aan de [Europese] Gemeenschap verleende bevoegdheden, is deze richtlijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot:

[...]

- c) werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en beloning;

[...]”

- 6 Artikel 6 („Rechtvaardiging van verschillen in behandeling op grond van leeftijd”) van richtlijn 2000/78 luidt als volgt:

„1. 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.

[...]

2. Niettegenstaande artikel 2, lid 2, kunnen de lidstaten bepalen dat de vaststelling, in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid, van een toetredingsleeftijd of van een leeftijd voor het verkrijgen van het recht op pensioen- of invaliditeitsuitkeringen, inclusief de vaststelling van verschillende leeftijden voor werknemers of voor groepen of categorieën werknemers, in de ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid, en het gebruik, in het kader van die regelingen, van leeftijdscriteria in de actuariële berekeningen, geen discriminatie op grond van leeftijd vormt, mits dat niet leidt tot discriminatie op grond van geslacht.”

7 Artikel 9 („Verdediging van rechten”) van richtlijn 2000/78 bepaalt in lid 1:

„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.”

Oostenrijks recht

8 Bij het Pensionsharmonisierungsgesetz (wet inzake harmonisatie van de pensioenen) van 15 december 2004 (BGBl. I, 142/2004) is het Allgemeine Pensionsgesetz (algemene pensioenwet; hierna: „APG”) ingevoerd, dat op 1 januari 2005 in werking is getreden. Het APG voorziet in een nieuwe uniforme pensioenregeling voor alle na 1 januari 1955 geboren personen, in beginsel met inbegrip van federale ambtenaren.

9 Vóór de inwerkingtreding van het APG vielen federale ambtenaren uitsluitend onder de pensioenregelingen van het Bundesgesetz über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (Pensionsgesetz 1965) [federale wet inzake de pensioenrechten van federale ambtenaren, hun nabestaanden en hun gezinsleden (pensioenwet 1965)] van 18 november 1965 (BGBl. 340/1965; hierna: „PG 1965”).

10 § 41 PG 1965, zoals gewijzigd bij de wet van 15 december 2020 (BGBl. I, 135/2020) (hierna: „PG 2020”), luidde als volgt:

„1. Wijzigingen van de onderhavige federale wet die geen gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkeringen uit hoofde van deze federale wet of voor de toekenningsvoorwaarden van deze uitkeringen, gelden ook voor personen die ten tijde van de inwerkingtreding van de onderhavige wet recht hebben op maandelijkse geldelijke uitkeringen uit hoofde van deze wet. Wijzigingen van de berekeningsregels of de toekenningsvoorwaarden van uitkeringen zijn slechts van toepassing op personen die ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet recht hebben op uitkeringen uit hoofde van deze federale wet, indien dat uitdrukkelijk is bepaald.

2. De uit hoofde van deze wet verschuldigde ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, met uitzondering van de aanvullende toeslag overeenkomstig § 26, moeten op hetzelfde tijdstip en in dezelfde mate worden aangepast als de pensioenen van de wettelijke pensioenverzekeringsregeling,

(1) wanneer het recht op pensioen reeds vóór 1 januari van het betrokken jaar is ontstaan;

(2) wanneer zij zijn afgeleid van ouderdomspensioenen waarop vóór 1 januari van het betrokken jaar een recht is ontstaan.

In afwijking van de eerste volzin wordt een ouderdomspensioen pas voor het eerst aangepast per 1 januari van het tweede kalenderjaar na het ontstaan van het recht op het ouderdomspensioen.

[...]

7. De in § 744, leden 1 en 2, van het [Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (algemene socialezekerheidswet) van 9 september 1955 (BGBl. 189/1955; hierna: „ASVG”)] voor het kalenderjaar 2021 vastgestelde procedure voor aanpassing van de pensioenen moet naar analogie worden toegepast, met dien verstande dat het totale pensioeninkomen van een persoon de som omvat van alle ouderdoms- en nabestaandenpensioenen die in december 2020 verschuldigd zijn

- uit hoofde van de onderhavige federale wet wegens een publiekrechtelijk dienstverband bij de federale overheid,
- [...]

en die op 1 januari 2021 worden aangepast. Bij de aanpassing van de pensioenen van ambtenaren van de deelstaten waarop de onderhavige federale wet van toepassing is, hoeft er geen totaal pensioeninkomen te worden berekend. Bij een verhoging krachtens § 744, lid 1, punt 4, ASVG moet het totale bedrag van de verhoging volledig worden toegevoegd aan het ouderdomspensioen of het nabestaandenpensioen. Wanneer iemand twee of meer ouderdoms- of nabestaandenpensioenen ontvangt, is § 744, lid 3, ASVG mutatis mutandis van toepassing.”

- 11 § 41 PG 1965, zoals gewijzigd bij het Pensionsanpassungsgesetz 2022 (wet van 2022 inzake de aanpassing van de pensioenen) van 13 december 2021 (BGBl. I, 210/2021) (hierna: „PG 2022”), bepaalt:

„1. Wijzigingen van de onderhavige federale wet die geen gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkeringen uit hoofde van deze federale wet of voor de toekenningsvoorwaarden van deze uitkeringen, gelden ook voor personen die ten tijde van de inwerkingtreding van de onderhavige wet recht hebben op maandelijkse geldelijke uitkeringen uit hoofde van deze wet. Wijzigingen van de berekeningsregels of de toekenningsvoorwaarden zijn slechts van toepassing op personen die ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet recht hebben op uitkeringen uit hoofde van deze federale wet, indien dat uitdrukkelijk is bepaald.

2. De uit hoofde van deze wet verschuldigde ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, met uitzondering van de aanvullende toeslag overeenkomstig § 26, moeten op hetzelfde tijdstip en in dezelfde mate worden aangepast als de pensioenen van de wettelijke pensioenverzekeringsregeling,

- (1) wanneer het recht op pensioen reeds vóór 1 januari van het betrokken jaar is ontstaan;
- (2) wanneer zij zijn afgeleid van ouderdomspensioenen waarop vóór 1 januari van het betrokken jaar een recht is ontstaan.

In afwijking van de eerste volzin wordt de eerste aanpassing van een ouderdomspensioen uitgevoerd als volgt:

Ouderdomspensioenen die verschuldigd zijn met ingang van de in de linkerkolom vermelde eerste dag van de maand van het voorgaande kalenderjaar, worden vanaf 1 januari vermenigvuldigd met het in de rechterkolom vermelde percentage van de aanpassingsfactor

1 januari	100 %
[...]	[...]

Voor ouderdomspensioenen die met ingang van 1 november of 1 december van het voorgaande kalenderjaar verschuldigd zijn, vindt de eerste aanpassing plaats met ingang van 1 januari van het tweede kalenderjaar na het ontstaan van het recht op een ouderdomspensioen. Deze percentages gelden ook bij de eerste aanpassing voor nabestaandenpensioenen die zijn afgeleid van ouderdomspensioenen

die nog niet voor het eerst zijn aangepast. Bij de eerste aanpassing van afgeleide nabestaandenpensioenen van ambtenaren die zijn overleden terwijl zij in actieve dienst waren, is het toepasselijke percentage het percentage dat van toepassing was geweest indien de ambtenaar op de eerste dag van de maand na de dag van zijn overlijden op pensioen was gesteld.

[...]

7. De in § 744, leden 1 en 2, ASVG voor het kalenderjaar 2021 vastgestelde procedure voor aanpassing van de pensioenen moet naar analogie worden toegepast, met dien verstande dat het totale pensioeninkomen van een persoon de som omvat van alle ouderdoms- en nabestaandenpensioenen die in december 2020 verschuldigd zijn

– uit hoofde van de onderhavige federale wet wegens een publiekrechtelijk dienstverband bij de federale overheid,

– [...]

en die op 1 januari 2021 worden aangepast. Bij de aanpassing van de pensioenen van ambtenaren van de deelstaten waarop de onderhavige federale wet van toepassing is, hoeft er geen totaal pensioeninkomen te worden berekend. Bij een verhoging krachtens § 744, lid 1, punt 4, ASVG moet het totale bedrag van de verhoging volledig worden toegevoegd aan het ouderdomspensioen of het nabestaandenpensioen. Wanneer iemand twee of meer ouderdoms- of nabestaandenpensioenen ontvangt, is § 744, lid 3, ASVG mutatis mutandis van toepassing.”

12 § 99 PG 1965, zoals gewijzigd bij de wet van 17 juni 2015 (BGBl. I, 65/2015) (hierna: „PG 2015”), bepaalde:

„1. Afdeling XIII geldt alleen voor ambtenaren die na 31 december 1954 en vóór 1 januari 1976 zijn geboren, die vóór 1 januari 2005 in een publiekrechtelijk dienstverband bij de federale overheid zijn aangesteld en die op 31 december 2004 in dienst zijn.

2. Een ambtenaar ontvangt het ouderdomspensioen of het pensioen van emeritus hoogleraar, berekend overeenkomstig de bepalingen van de onderhavige federale wet, slechts ten belope van het bedrag dat overeenkomt met het in § 7 of in § 90, lid 1, bedoelde percentage dat volgt uit de totale tot en met 31 december 2004 vervulde diensttijd die recht geeft op het pensioen.

3. Naast het ouderdomspensioen of het pensioen van emeritus hoogleraar wordt voor een ambtenaar een pensioen berekend overeenkomstig het APG en § 6, lid 3, en § 15, lid 2, van deze wet in de versie die van kracht was tot en met 31 december 2013. § 15 en § 16, lid 5, APG zijn niet van toepassing. Het uit hoofde van het APG uit te keren pensioen komt overeen met het verschil tussen het in lid 2 bedoelde percentage en 100 %.

4. De overeenkomstig § 9 gevalideerde tijdvakken worden niet in aanmerking genomen bij de toepassing van de leden 2, 3 en 6. Wat de in aanmerking genomen tijdvakken betreft, is het daadwerkelijke tijdstip waarop het in aanmerking genomen tijdvak is vervuld, bepalend.

5. Het totale pensioen van de ambtenaar bestaat uit het pro-rata- ouderdomspensioen of het pro-rata-pensioen van emeritus hoogleraar als bedoeld in lid 2 en het pro-rata-pensioen als bedoeld in lid 3.”

13 Volgens § 109, lid 90, PG 2022 treden § 41, leden 2 en 3, en § 99, leden 3, 5 en 6, van deze wet in werking op 1 januari 2022.

14 § 108h ASVG, zoals gewijzigd bij de wet van 22 oktober 2019 (BGBl. I, 98/2019), bepaalde in lid 1:

„Met ingang van 1 januari van elk jaar worden

a) alle door de pensioenverzekering uitgekeerde pensioenen waarvoor de peildatum (§ 223, lid 2) vóór 1 januari van dat jaar ligt,

[...]

met de aanpassingsfactor vermenigvuldigd. [...]”

15 § 108h ASVG, zoals gewijzigd bij de wet van 28 januari 2021 (BGBl. I, 28/2021), luidt:

„1. Met ingang van 1 januari van elk jaar worden

a) alle door de pensioenverzekering uitgekeerde pensioenen waarvoor de peildatum (§ 223, lid 2) vóór 1 januari van dat jaar ligt,

[...]

met de aanpassingsfactor vermenigvuldigd.

[...]

1a. In afwijking van lid 1 wordt de eerste aanpassing op zodanige wijze uitgevoerd dat pensioenen waarvan de peildatum (§ 223, lid 2) valt in de in de linkerkolom vermelde kalendermaand van het aan de aanpassing voorafgaande kalenderjaar, vanaf 1 januari worden verhoogd met het in de rechterkolom aangegeven percentage van het bedrag van de verhoging dat volgt uit de toepassing van de aanpassingsfactor:

februari	90 %
[...]	[...]

Indien de peildatum in november of in december van het aan de aanpassing voorafgaande kalenderjaar valt, vindt de eerste aanpassing plaats vanaf 1 januari van het tweede kalenderjaar na de peildatum. [...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

16 BF, die geboren is in 1958, heeft op 1 juli 2020 de leeftijd bereikt die recht geeft op het Oostenrijkse ambtenarenpensioen.

17 Bij besluit van 2 december 2020 heeft de BVAEB de hoogte van het ouderdomspensioen van BF vastgesteld op een maandelijks bedrag van 4 455,43 EUR bruto. Dat bedrag is vastgelegd op basis van een zogenoemde „parallele” berekening die overeenkomstig § 99 PG 2015 wordt gemaakt, waarbij een deel van het ouderdomspensioen – gewogen naar de verdeling van de tijdvakken van dienstverband die vóór dan wel vanaf 2005 zijn vervuld – krachtens het PG 1965 wordt uitbetaald en het andere deel krachtens het APG (hierna: „parallele berekening”).

18 Bij brief van 26 februari 2021 heeft BF de BVAEB verzocht het maandelijks brutobedrag van zijn ouderdomspensioen opnieuw te berekenen vanaf 1 januari 2021, omdat hij zich benadeeld achtte ten opzichte van voormalige federale ambtenaren die een pensioen ontvangen dat louter op basis van het APG is vastgesteld en waarvan het bedrag onmiddellijk vanaf het eerste nieuwe jaar van ontvangst is aangepast, terwijl het op basis van de parallelle berekening vastgestelde pensioen van BF pas zou worden aangepast per 1 januari van het tweede jaar na het ontstaan van het recht op ouderdomspensioen, in casu op 1 januari 2022.

19 Bij besluit van 19 maart 2021 heeft de BVAEB bevestigd dat de hoogte van het ouderdomspensioen van BF moest worden vastgesteld op een maandelijks bedrag van 4 455,43 EUR bruto en dat dit pensioen pas op 1 januari 2022 voor het eerst zou worden aangepast overeenkomstig § 41, lid 2, PG 2020.

- 20 Bij brief van 6 april 2021 heeft BF tegen dit besluit van de BVAEB beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk), en heeft hij verzocht de eerste aanpassing van het bedrag van zijn ouderdomspensioen op 1 januari 2021 te laten plaatsvinden.
- 21 BF voert voor de verwijzende rechter om te beginnen aan dat § 41, lid 2, PG 2020 – waarin is bepaald dat het pensioenbedrag pas voor het eerst wordt aangepast met ingang van het tweede kalenderjaar na het ontstaan van het recht op pensioen – ongrondwettig is, voor zover ouderdomspensioenen die zijn vastgesteld op grond van § 108h, lid 1a, ASVG, zoals gewijzigd bij de wet van 28 januari 2021, onmiddellijk vanaf het eerste nieuwe jaar van ontvangst worden aangepast. Voorts roept § 41, lid 2, PG 2020 een met het Unierecht strijdige discriminatie op grond van leeftijd in het leven, aangezien de aanpassing van het bedrag van ouderdomspensioenen op basis van de parallelle berekening voornamelijk betrekking heeft op federale ambtenaren die tussen 1955 en 1975 zijn geboren.
- 22 Voorts betoogt BF dat § 41, lid 2, PG 2022 die discriminatie voor de toekomst heeft opgeheven. Aangezien er in dat artikel niet is voorzien in terugwerkende kracht, wordt de gestelde discriminatie van voormalige federale ambtenaren, zoals BF, wier ouderdomspensioen parallel wordt berekend, ten opzichte van voormalige federale ambtenaren die een pensioen ontvangen dat louter op basis van het APG is vastgesteld, echter gehandhaafd voor het verleden.
- 23 Wat in de eerste plaats de situatie betreft die voormalige federale ambtenaren wier ouderdomspensioen parallel wordt berekend zou benadelen ten opzichte van degenen die uitsluitend krachtens het APG een pensioen ontvangen, dient volgens de verwijzende rechter rekening te worden gehouden met de rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) betreffende de vergelijkbaarheid van de pensioenregelingen overeenkomstig respectievelijk het PG 1965 en het APG. In dit verband is hij tevens van oordeel dat het overeenkomstig § 99, lid 5, PG 2015 vastgelegde ouderdomspensioen moet worden gelijkgesteld met een „beloning” in de zin van artikel 3, lid 1, onder c), van richtlijn 2000/78.
- 24 Wat in de tweede plaats het argument van BF betreft dat overeenkomstig de parallelle berekening een deel van het bedrag van zijn ouderdomspensioen wordt uitbetaald overeenkomstig het APG, merkt de verwijzende rechter op dat dit deel gering is, aangezien het slechts ongeveer 9,2 % van dat bedrag uitmaakt.
- 25 In de derde plaats herinnert de verwijzende rechter eraan dat de nationale wetgever een vrij ruime speelruimte heeft bij het regelen van het statuut, de bezoldigingen en de pensioenen van het overheidspersoneel.
- 26 Wat in de vierde plaats de wetswijziging betreft die is aangebracht door de vaststelling van § 41, lid 2, PG 2022, vraagt de verwijzende rechter zich af of die wijziging niet indruist tegen de verplichting van de lidstaten om een vastgestelde discriminatie onmiddellijk en volledig te beëindigen, zoals blijkt uit punt 24 van het arrest van 7 oktober 2019, Safeway (C-171/18, EU:C:2019:839; hierna: „arrest Safeway”).
- 27 In de vijfde en laatste plaats is de verwijzende rechter van mening dat een wetswijziging met terugwerkende kracht op het gebied van de pensioenen kan leiden tot aanpassingen van het pensioenbedrag van eerder gediscrimineerde federale ambtenaren en derhalve tot aanzienlijke uitgaven die ten laste komen van de federale begroting. Bijgevolg kan terugwerkende kracht het financiële evenwicht van de betrokken pensioenregeling verstoren en dus een dwingende reden van algemeen belang vormen, op grond waarvan de Oostenrijkse wetgever kan rechtvaardigen dat geen terugwerkende kracht wordt toegekend, op dezelfde manier als het Hof heeft overwogen in punt 43 van het arrest Safeway.
- 28 De verwijzende rechter wijst er evenwel op dat het Unierecht er niet aan in de weg staat dat de lidstaten naast politieke, sociale of demografische overwegingen ook rekening houden met begrotingsoverwegingen, voor zover zij daarbij in het bijzonder het algemene verbod van discriminatie op grond van leeftijd eerbiedigen. In zoverre kunnen begrotingsoverwegingen weliswaar ten grondslag liggen aan de keuzen van sociaal beleid van een lidstaat en de aard of de omvang beïnvloeden van de maatregelen die de lidstaat wenst vast te stellen, maar kunnen dergelijke overwegingen op zich geen

legitiem doel in de zin van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 vormen. De verwijzende rechter stelt echter vast dat in casu niet blijkt van rechtvaardigingsgronden waarvan het belang vergelijkbaar is met dat van het risico van ernstige aantasting van een pensioenstelsel, die een dwingende reden van algemeen belang zouden kunnen vormen.

- 29 In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten artikel 2, lid 1 en lid 2, onder a), en artikel 6, lid 1, van richtlijn [2000/78] of de beginselen van rechtszekerheid, van behoud van verworven rechten en van doeltreffendheid van het Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling – als die welke in het hoofdgeding aan de orde is – op grond waarvan het pensioen van de groep ambtenaren die uiterlijk met ingang van 1 december 2021 [krachtens het PG 2020] recht op pensioen hadden, pas voor het eerst wordt aangepast per 1 januari van het tweede kalenderjaar na het ontstaan van het recht op pensioen, terwijl het ouderdomspensioen van de groep ambtenaren die pas met ingang van 1 januari 2022 [krachtens het PG 2022] recht op pensioen hadden of zullen hebben, reeds voor het eerst wordt aangepast per 1 januari van het kalenderjaar na het ontstaan van het recht op pensioen?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 30 De Oostenrijkse regering betwist de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond dat het niet voldoet aan de vereisten van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien de verwijzende rechter niet heeft uiteengezet op welke wijze de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Oostenrijkse wettelijke regeling in strijd met artikel 2, lid 1 en lid 2, onder a), en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 tot directe discriminatie op grond van leeftijd zou leiden.
- 31 Die rechter beperkt zich tot een verwijzing naar de nadelige situatie van federale ambtenaren ten opzichte van die van de begunstigden van het algemene pensioenverzekeringsstelsel en naar de vraag of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling indruist tegen de verplichting van de lidstaten om discriminatie te beëindigen. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat evenwel slechts één enkele verwijzing naar een ongelijke behandeling van „oudere ambtenaren”, die is opgenomen in het deel waarin de argumenten van BF ter zake zijn weergegeven.
- 32 Voorts geeft de verwijzende rechter nergens aan waarom hij van het Hof wenst te vernemen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling verenigbaar is met de beginselen van rechtszekerheid, van behoud van verworven rechten en van doeltreffendheid van het Unierecht.
- 33 In dit verband zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak weliswaar een vermoeden van relevantie rust op vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof staat om de juistheid te onderzoeken, maar dat dit niet wegneemt dat de in artikel 267 VWEU geregelde procedure een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties is, waarmee het Hof deze instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die zij voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben. De rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing is niet gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de daadwerkelijke beslechting van een geding. Zoals volgt uit de bewoordingen van artikel 267 VWEU, moet de gevraagde prejudiciële beslissing voor de verwijzende rechterlijke instantie „noodzakelijk” zijn „voor het wijzen van haar vonnis” in de bij haar aanhangige zaak. Bovendien moet de verwijzende rechter, overeenkomstig artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering, precies weergeven welke redenen hem ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging van bepalingen van het Unierecht vragen te stellen, alsook het verband dat volgens hem bestaat tussen die bepalingen en de nationale wettelijke regeling die van toepassing is op het hoofdgeding (arrest van 24 maart 2021, NAMA e.a., C-771/19, EU:C:2021:232, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 34 In het onderhavige geval geven de twijfels die de verwijzende rechter heeft geuit over de verenigbaarheid van § 41, lid 2, PG 2022 met artikel 2, lid 1 en lid 2, onder a), en met artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78, of met de beginselen van rechtszekerheid, van behoud van verworven rechten en van doeltreffendheid van het Unierecht, de redenen weer waarom hij het Hof heeft verzocht om uitlegging van die bepalingen en beginselen van het Unierecht.
- 35 Zoals de Oostenrijkse regering terecht opmerkt, specificceert de verwijzende rechter niet uitdrukkelijk de band die volgens hem bestaat tussen de nationale bepalingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn en de beginselen van rechtszekerheid, van behoud van verworven rechten en van doeltreffendheid van het Unierecht waarvan hij om uitlegging verzoekt.
- 36 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat de verwijzende rechter van het Hof wenst te vernemen hoe die beginselen moeten worden uitgelegd in het licht van het arrest Safeway en welke lessen uit dat arrest kunnen worden getrokken voor de verplichting van de lidstaten om discriminatie onmiddellijk en volledig te beëindigen.
- 37 Gelet op al deze gegevens moet worden vastgesteld dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Ten gronde

- 38 Volgens vaste rechtspraak is het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe kan het Hof rekening houden met bepalingen van het Unierecht waarvan de nationale rechter bij de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt (zie in die zin arrest van 15 juli 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dat een nationale rechter bij de formulering van een prejudiciële vraag formeel gesproken heeft gerefereerd aan bepaalde voorschriften van het Unierecht, staat er namelijk niet aan in de weg dat het Hof die rechter alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of hij naar die voorschriften heeft verwezen in zijn vragen. In dit verband staat het aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing de elementen van het Unierecht te putten die uitlegging behoeven gelet op het voorwerp van het geding [arrest van 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique en Premier ministre (Staatsaansprakelijkheid voor luchtverontreiniging), C-61/21, EU:C:2022:1015, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 39 Aangezien uit het verzoek om een prejudiciële beslissing niet volgt dat de verwijzende rechter van oordeel is dat in het hoofdgeding alleen mogelijke directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78 relevant kan zijn, en niet indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van deze richtlijn, moet worden vastgesteld dat die rechter met zijn vraag in essentie wenst te vernemen of artikel 2, lid 1 en lid 2, onder a) en b), en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, teneinde de pensioenregeling voor ambtenaren geleidelijk op de algemene pensioenregeling af te stemmen, bepaalt dat het bedrag van het ouderdomspensioen van een categorie ambtenaren voor het eerst wordt aangepast met ingang van het tweede kalenderjaar na het ontstaan van het recht op pensioen, terwijl die aanpassing voor een andere categorie ambtenaren plaatsvindt vanaf het eerste kalenderjaar na het ontstaan van dat recht.
- 40 Om deze vraag te beantwoorden moet worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/78 valt en, zo ja, of zij een verschil in behandeling op grond van leeftijd invoert, en of in dat geval dit verschil in behandeling op grond van leeftijd kan worden gerechtvaardigd in het licht van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78.
- 41 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/78 valt, blijkt uit zowel de titel en de overwegingen als de inhoud en de strekking van deze richtlijn dat deze bedoeld is om een algemeen kader in te voeren waarmee wordt gewaarborgd dat eenieder „in arbeid en beroep” gelijk wordt behandeld door een doeltreffende bescherming te bieden tegen discriminatie op een van de in artikel 1 van de richtlijn genoemde

gronden, waaronder leeftijd (arrest van 15 april 2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, C-511/19, EU:C:2021:274, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 42 Verder blijkt uit artikel 3, lid 1, onder c), van deze richtlijn dat zij, binnen de grenzen van de aan de Europese 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, met inbegrip van ontslag en beloning”.
- 43 Het Hof heeft er in het kader van een prejudiciële verwijzing die eveneens betrekking had op het ouderdomspensioen dat krachtens het PG 1965 aan Oostenrijkse federale ambtenaren wordt uitbetaald, reeds op gewezen dat een dergelijk ouderdomspensioen onder het begrip „beloning” in de zin van artikel 157 VWEU valt, voor zover, ten eerste, het bedrag ervan afhangt van de tijdvakken van dienstverband en de daaraan gelijkgestelde tijdvakken alsmede van het door de betrokken federale ambtenaar ontvangen salaris en, ten tweede, dit pensioen een toekomstige betaling in contanten vormt die door de werkgever wordt overgemaakt aan zijn werknemers, als direct gevolg van de dienstbetrekking van laatstgenoemden. Dit pensioen wordt immers naar nationaal recht aangemerkt als de doorbetaling van een vergoeding in het kader van een publiekrechtelijk dienstverband dat voortbestaat nadat de ambtenaar het recht op pensioenuitkeringen heeft verkregen (arrest van 5 mei 2022, BVAEB, C-405/20, EU:C:2022:347, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat overeenkomstig de parallelle berekening een deel van het bedrag van het ouderdomspensioen krachtens het APG aan BF wordt uitgekeerd, aangezien dit deel gering is, zoals blijkt uit punt 24 van het onderhavige arrest.
- 45 De nationale regeling die aan de orde is in het hoofdgeding, valt derhalve binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/78.
- 46 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of deze regeling tot een verschil in behandeling op grond van leeftijd met betrekking tot arbeid en beroep leidt, moet in herinnering worden gebracht dat uit artikel 2, lid 1, van richtlijn 2000/78, gelezen in samenhang met artikel 1 van deze richtlijn, volgt dat het beginsel van gelijke behandeling, voor de toepassing van die richtlijn, elke vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van leeftijd verbiedt. Artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78 preciseert dat er voor de toepassing van artikel 2, lid 1, van deze richtlijn onder andere sprake is van directe discriminatie wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt behandeld op basis van een van de in artikel 1 van die richtlijn genoemde gronden. Volgens artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78 is er sprake van indirecte discriminatie wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde leeftijd in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt.
- 47 In casu moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, namelijk § 41, lid 2, PG 2022, niet lijkt te leiden tot directe discriminatie, aangezien zij van toepassing is, ongeacht de leeftijd van de betrokken federale ambtenaren, en enkel verwijst naar de datum waarop een federaal ambtenaar zijn recht op het ouderdomspensioen kan doen gelden.
- 48 In de tweede plaats moet echter worden vastgesteld dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat § 41, lid 2, laatste volzin, PG 2020 bepaalt dat een ouderdomspensioen pas voor het eerst moet worden aangepast per 1 januari van het tweede kalenderjaar na het ontstaan van het recht op pensioen, terwijl § 41, lid 2, PG 2022 bepaalt dat ouderdomspensioenen van federale ambtenaren die pas met ingang van 1 januari 2022 recht op pensioen hadden of zullen hebben, op basis van een proportionele berekening voor het eerst worden aangepast per 1 januari van het kalenderjaar na het ontstaan van het recht op pensioen. Door te verwijzen naar de datum waarop een federaal ambtenaar zijn recht op ouderdomspensioen kan doen gelden, kan die nationale regeling derhalve aldus worden uitgelegd dat zij indirect gebaseerd is op een leeftijdscriterium, aangezien het recht op een ouderdomspensioen over het algemeen afhankelijk is van het vervullen van een bepaald aantal arbeidsjaren en van de voorwaarde dat de begunstigde een bepaalde leeftijd heeft bereikt.
- 49 Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat, ten eerste, indirecte discriminatie op grond van leeftijd enkel kan worden vastgesteld indien wordt aangetoond dat de nationale regeling die ten grondslag ligt aan die discriminatie, voor een aanzienlijk groter percentage personen van een bepaalde leeftijd onder

de personen die onder deze regeling vallen negatieve gevolgen heeft dan voor andere personen, zonder dat hiervoor een rechtvaardiging bestaat [zie in die zin arrest van 24 september 2020, YS (Bedrijfspensioenen van kaderpersoneel), C-223/19, EU:C:2020:753, punt 71].

- 50 Ten tweede kan het enkele feit dat op personen die een bepaalde leeftijd nog niet hebben bereikt een nieuwe juridische regeling van toepassing is, op zichzelf beschouwd niet leiden tot indirecte discriminatie op grond van leeftijd ten nadele van andere personen, op wie de oudere juridische regeling van toepassing is [arrest van 24 september 2020, YS (Bedrijfspensioenen van kaderpersoneel), C-223/19, EU:C:2020:753, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 51 Evenzo lijkt een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, voor zover daarbij de situatie van een federale ambtenaar verschillend wordt behandeld naargelang hij voor dan wel na 1 januari 2022 het recht op een ouderdomspensioen verwerft, ook niet indirect gebaseerd te zijn op de leeftijd van de betrokken ambtenaren, aangezien zij uitsluitend berust op het objectieve tijdstip van het ontstaan van dat recht. Het is echter aan de verwijzende rechter om dat te verifiëren.
- 52 Voorts is het juist dat federale ambtenaren, zoals blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van de Oostenrijkse regering, in beginsel op 65 jaar met pensioen gaan, maar zij kunnen, net zoals BF, bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden eerder of later met pensioen gaan, hetgeen erop kan wijzen dat het onderscheid dat wordt gemaakt in de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, niet ertoe kan leiden dat personen van een bepaalde leeftijd bijzonder worden benadeeld ten opzichte van andere personen, in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78.
- 53 Voor het geval dat de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de toepasselijke nationale wetgeving uit te leggen, niettemin tot de slotsom komt dat het in die regeling gemaakte onderscheid indirect een verschil in behandeling tussen de betrokken federale ambtenaren invoert op basis van een ogenschijnlijk neutrale maatstaf, namelijk het tijdstip waarop het recht op het ouderdomspensioen ontstaat, moet in de derde plaats worden onderzocht of dat verschil in behandeling op grond van leeftijd gerechtvaardigd is in het licht van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78.
- 54 Volgens deze bepaling vormen verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie 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.
- 55 Dienaangaande heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken, 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 (arrest van 15 april 2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, C-511/19, EU:C:2021:274, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Ten eerste blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat § 41, lid 2, PG 2022, net als het ASVG, ertoe strekt voor elke maand een pro-rata-berekening van de eerste pensioenaanpassing vanaf 2022 in te voeren en daarbij op billijke wijze rekening te houden met de tijd die is verstreken tussen de pensionering en de eerste aanpassing, waarmee aldus wordt beoogd de verschillende stelsels tot aanpassing van de ouderdomspensioenen gelijk te stellen, teneinde te voorkomen dat een te groot verschil ontstaat tussen de verschillende pensioenen die respectievelijk krachtens het PG 1965 en krachtens het APG worden uitgekeerd.
- 57 Ten tweede blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat § 41, lid 2, PG 2022 tot doel heeft het hoofd te bieden aan de oplopende inflatie en de hogere kosten van levensonderhoud door de koopkracht van voormalige federale ambtenaren vanaf het begin van het eerste kalenderjaar na het ontstaan van hun recht op pensioen te verhogen en daarbij op billijke wijze rekening te houden met de tijd die is verstreken tussen het tijdstip van het ontstaan van dat recht en 1 januari van het volgende jaar. De handhaving van een „wachttijd van een jaar” voor federale ambtenaren die onder § 41, lid 2, PG 2020 vallen, verzekert daarentegen de duurzame financiering van het nationale pensioenstelsel.

- 58 Budgettaire overwegingen kunnen weliswaar geen rechtvaardiging vormen voor discriminatie op grond van leeftijd, maar doelstellingen die erin bestaan de duurzame financiering van de pensioenuitkeringen te waarborgen en het verschil tussen de niveaus van de door de overheid gefinancierde pensioenen te verkleinen, kunnen worden beschouwd als legitieme doelstellingen van sociaal beleid die niets vandoen hebben met enige discriminatie op grond van leeftijd (zie naar analogie arrest van 5 mei 2022, BVAEB, C-405/20, EU:C:2022:347, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Hieruit volgt dat met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling legitieme doelstellingen van sociaal beleid kunnen worden nagestreefd die niets vandoen hebben met enige discriminatie op grond van leeftijd.
- 60 Wat de vraag betreft of deze regeling voldoet aan de vereisten die in punt 54 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht, met name het vereiste dat zij geschikt en noodzakelijk is, blijkt uit de informatie waarover het Hof beschikt dat § 41, lid 2, PG 2022 de nadelen compenseert die federale ambtenaren die na 1 januari 2022 met pensioen zijn gegaan ondervinden door de hervormingen van de pensioenregeling en de lagere pensioenniveaus ten opzichte van federale ambtenaren die eerder met pensioen zijn gegaan, en aldus de verschillen tussen deze pensioenniveaus verkleint.
- 61 Bijgevolg dient te worden geconcludeerd dat de in § 41, lid 2, PG 2022 beoogde gelijkstelling van de regelingen voor de aanpassing van ouderdomspensioenen een legitieme doelstelling van werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid kan vormen die gedurende een overgangperiode kan dienen als rechtvaardiging, in de zin van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78, voor het verschil in behandeling op grond van leeftijd, wat de jaarlijkse aanpassing van het bedrag van het ouderdomspensioen betreft, tussen federale ambtenaren die voor dan wel na 1 januari 2022 met pensioen zijn gegaan.
- 62 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 1 en lid 2, onder a) en b), en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die, teneinde de pensioenregeling voor ambtenaren geleidelijk op de algemene pensioenregeling af te stemmen, bepaalt dat het bedrag van het ouderdomspensioen van een categorie ambtenaren voor het eerst wordt aangepast met ingang van het tweede kalenderjaar na het ontstaan van het recht op pensioen, terwijl die aanpassing voor een andere categorie ambtenaren plaatsvindt vanaf het eerste kalenderjaar na het ontstaan van dat recht.

Kosten

- 63 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding 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 (Zevende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, lid 1 en lid 2, onder a) en b), en artikel 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

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die, teneinde de pensioenregeling voor ambtenaren geleidelijk op de algemene pensioenregeling af te stemmen, bepaalt dat het bedrag van het ouderdomspensioen van een categorie ambtenaren voor het eerst wordt aangepast met ingang van het tweede kalenderjaar na het ontstaan van het recht op pensioen, terwijl die aanpassing voor een andere categorie ambtenaren plaatsvindt vanaf het eerste kalenderjaar na het ontstaan van dat recht.

ondertekeningen

