



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

8 mei 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Verbod van elke vorm van discriminatie op grond van leeftijd – Richtlijn 2000/78/EG – Uitsluiting van de beroepservaring die vóór de leeftijd van 18 jaar is opgedaan – Nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering – Handhaving van het verschil in behandeling – Vrij verkeer van werknemers – Artikel 45 VWEU – Verordening (EU) nr. 492/2011 – Artikel 7, lid 1 – Nationale regeling die bepaalt dat eerdere diensttijdvakken gedeeltelijk in aanmerking worden genomen”

In zaak C-24/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberste Gerichtshof (hoogste federale rechter in civiele en strafzaken, Oostenrijk) bij beslissing van 19 december 2016, ingekomen bij het Hof op 18 januari 2017, in de procedure

Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst

tegen

Republik Österreich,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, A. Arabadjiev (rapporteur), E. Regan, C. G. Fernlund en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 september 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- de Österreichische Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, vertegenwoordigd door M. Riedl en V. Treber-Müller, Rechtsanwältin,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse en J. Schmoll als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B.-R. Killmann en D. Martin als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 december 2018,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 45 VWEU, de artikelen 21 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 7, lid 1, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB 2011, L 141, blz. 1), en de artikelen 1, 2, 6 en 17 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 geding tussen de Österreichische Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (Oostenrijks verbond van vakverenigingen, vakbond voor werknemers in overheidsdienst; hierna: „Gewerkschaftsbund”) en de Republik Österreich (hierna: „Republiek Oostenrijk”) betreffende de rechtmatigheid van de federale regeling voor bezoldiging en bevordering van arbeidscontractanten in overheidsdienst, welke door de Oostenrijkse wetgever is vastgesteld om een einde te maken aan discriminatie op grond van leeftijd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 492/2011

- 3 Hoofdstuk I van verordening nr. 492/2011, met het opschrift „Tewerkstelling, gelijkheid van behandeling en familie van de werknemers”, omvat afdeling 2 inzake het verrichten van arbeid en gelijkheid van behandeling. In deze afdeling is artikel 7 van de verordening opgenomen, dat in lid 1 ervan bepaalt:

„Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.”

Richtlijn 2000/78

- 4 Volgens artikel 1 ervan, heeft richtlijn 2000/78 „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”.
- 5 Artikel 2 van deze richtlijn luidt als volgt:

„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, [...]

[...]”

6 Artikel 6 van die richtlijn luidt:

„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.

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 opneming 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;
- c) de vaststelling van een maximumleeftijd voor aanwerving, gebaseerd op de opleidingseisen voor de betrokken functie of op de noodzaak van een aan pensionering voorafgaand redelijk aantal arbeidsjaren.

2. Niettegenstaande artikel 2, lid 2, kunnen de lidstaten bepalen dat de vaststelling, in ondernemings- en [sectorale] 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 [sectorale] 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 17 van diezelfde richtlijn bepaalt:

„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. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op 2 december 2003 in kennis van die bepalingen en stellen haar zo spoedig mogelijk in kennis van eventuele latere wijzigingen daarop.”

Oostenrijks recht

- 8 De verwijzende rechter geeft aan dat de nationale wetgeving inzake bezoldiging en bevordering van arbeidscontractanten in overheidsdienst herhaaldelijk werd gewijzigd omdat sommige bepalingen ervan onverenigbaar waren met het Unierecht. De nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering van die arbeidscontractanten – voortvloeiend uit wetswijzigingen in de jaren 2015 en 2016 – strekt ertoe een einde te maken aan een discriminatie op grond van leeftijd die voortvloeide uit de voordien geldende regeling voor bezoldiging en bevordering.

Wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten

- 9 § 19 van het Vertragsbedienstetengesetz 1948 (wet van 1948 betreffende het statuut van arbeidscontractanten), zoals gewijzigd bij de federale wet van 30 augustus 2010 (BGBl. I, 82/2010) (hierna: „wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten”), bepaalde in lid 1 ervan:

„Voor bevordering is de peildatum bepalend. Tenzij in het hiernavolgende anders is bepaald, bedraagt het tijdvak dat nodig is voor een overgang naar de tweede salaristrap in elke functiecategorie vijf jaar en voor de overige salaristrappen twee jaar.”

- 10 § 26, lid 1, van de wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten luidde:

„Onverminderd de beperkingen vermeld in de leden 4 tot en met 8, wordt voor de vaststelling van de peildatum voor overgang naar een hogere salaristrap rekening gehouden met vóór de dag van indiensttreding gelegen tijdvakken na 30 juni van het jaar waarin na de eerste toelating tot het eerste onderwijsniveau negen schooljaren zijn afgerond of zouden zijn afgerond:

1. de in lid 2 opgesomde tijdvakken worden volledig in aanmerking genomen;
2. de andere tijdvakken, [...]”

Gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten

- 11 Om een einde te maken aan de door het Hof in de arresten van 18 juni 2009, Hütter (C-88/08, EU:C:2009:381), en 11 november 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359), vastgestelde discriminatie op grond van leeftijd, werd de wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten met terugwerkende kracht gewijzigd door de Bundesbesoldungsreform 2015 (federale wet van 2015 tot hervorming van de bezoldigingen, BGBl. I, 32/2015) en door het Besoldungsrechtsanpassungsgesetz van 6 december 2016 (wet tot wijziging van het bezoldigingsrecht, BGBl. I, 104/2016) (hierna: „gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten”).

- 12 § 19 van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten, met als opschrift „Indeling en bevordering”, bepaalt in lid 1 ervan:

„[...] Voor de indeling en verdere bevordering is de salarisanciënniteit bepalend.”

- 13 § 26 van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten, met als opschrift „Salarisanciënniteit”, luidt als volgt:

„1. De salarisanciënniteit omvat de duur van de voor de bevordering relevante diensttijdvakken, vermeerderd met de in aanmerking te nemen eerdere diensttijdvakken.

2. Voor de salarisanciënniteit worden als eerdere diensttijdvakken in aanmerking genomen de vervulde tijdvakken:

- 1) in een dienstverband met een lokale overheid of een intergemeentelijk samenwerkingsverband van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte, de Republiek Turkije of de Zwitserse Bondsstaat;
- 2) in een dienstverband met een orgaan van de Europese Unie of een intergouvernementele organisatie waarbij [de Republiek] Oostenrijk is aangesloten;
- 3) waarin de arbeidscontractant uit hoofde van het [...] Heeresversorgungsgesetz [wet betreffende sociale voorzieningen voor de strijdkrachten] recht had op een invaliditeitsuitkering [...], alsmede
- 4) de tijdvakken waarin is voldaan aan
 - a) de militaire dienstplicht [...],
 - b) de militaire opleiding [...],
 - c) de burgerdienstplicht [...],
 - d) een verplichte militaire dienstplicht, een vergelijkbare militaire opleiding of een vervangende burgerdienstplicht in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte, de Republiek Turkije of de Zwitserse Bondsstaat.

[...]

3. Bovenop de in lid 2 vermelde tijdvakken kunnen tijdvakken vervuld in de uitoefening van een relevante beroepsactiviteit of overheidsstage voor een periode van ten hoogste tien jaar in totaal als eerdere diensttijdvakken in aanmerking worden genomen. [...]”

- 14 § 94a van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten bepaalt dat bij overgang van reeds in dienst zijnde arbeidscontractanten naar de nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering, toepassing moet worden gemaakt van de §§ 169c, 169d en 169e van het Gehaltsgesetz 1956 (salariswet van 1956, BGBl. 54/1956), zoals gewijzigd bij de federale wet van 2015 tot hervorming van de bezoldigingen en de wet van 2016 tot wijziging van het bezoldigingsrecht (hierna: „gewijzigde salariswet”), welke betrekking hebben op de herindeling van reeds in dienst zijnde ambtenaren in het nieuwe stelsel.
- 15 Volgens § 100, lid 70, punt 3, van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten „[worden,] in de versie zoals gewijzigd bij de federale wet gepubliceerd in BGBl. I, 32/2015, van kracht de §§ 19 en 26, met inbegrip van hun opschrift, op 1 juli 1948; alle vóór 11 februari 2015 gepubliceerde versies van deze bepalingen worden in lopende en toekomstige procedures niet meer toegepast”.

Gewijzigde salariswet

- 16 § 169c van de gewijzigde salariswet luidt als volgt:

„(1) Alle ambtenaren van de in § 169d genoemde salaris- en functiegroepen die op 11 februari 2015 in dienst zijn, gaan overeenkomstig de onderstaande bepalingen louter op basis van hun tot dusver genoten salaris over naar de bij deze federale wet in het leven geroepen nieuwe bezoldigingsregeling. De ambtenaren worden eerst op basis van hun tot dusver genoten salaris in een salaristrap van de nieuwe bezoldigingsregeling ingedeeld, waarbij het tot dusver genoten salaris wordt gehandhaafd. [...]

(2) De overgang van de ambtenaar naar de nieuwe bezoldigingsregeling geschiedt door een algemene vaststelling van zijn of haar salarisanciënniteit. Voor de algemene vaststelling van de salarisanciënniteit is het overgangsbetrag bepalend. Het overgangsbetrag is het volledige salaris zonder eventuele buitengewone salarisverhogingen dat ten grondslag lag aan de berekening van het salaris van de ambtenaar voor de maand februari 2015 (overgangsmaand). [...]

(2a) Als overgangsbetrag wordt het bedrag in aanmerking genomen van de salaristrap die daadwerkelijk bepalend was voor het salaris dat voor de overgangsmaand is betaald (indeling overeenkomstig salarisstrook). Hierbij vindt geen beoordeling plaats van de juistheid van de grondslag en de hoogte van het salaris. Een bijstelling achteraf van het betaalde salaris wordt alleen bij de berekening van het overgangsbetrag in aanmerking genomen indien

1. hierdoor feitelijke fouten bij de invoer in een geautomatiseerd systeem voor gegevensverwerking worden gecorrigeerd, en
2. de foutieve invoer kennelijk afwijkt van de beoogde invoer, zoals deze uit ten tijde van de invoer reeds bestaande documenten blijkt.

(2b) Wanneer de daadwerkelijke inschaling overeenkomstig de salarisstrook tot een lager salarisbedrag leidt dan de wettelijk gewaarborgde inschaling, wordt de wettelijk gewaarborgde inschaling op verzoek van de betrokken ambtenaar ten grondslag gelegd aan de berekening van het overgangsbetrag, tenzij de procedure van § 169d, lid 5, moet worden gevolgd omdat er sprake is van een voorlopige inschaling. De wettelijk gewaarborgde inschaling is de salaristrap die overeenkomstig de peildatum van toepassing is. De peildatum is de laatste dag vóór de eerste dag van de overgangsmaand die volgt op de hieronder vermelde tijdvakken:

1. de vóór het begin van de overgangsmaand rechtsgeldig in aanmerking genomen, aan de dienstbetrekking voorafgaande tijdvakken voor zover deze vóór het bereiken van de leeftijd van 18 jaar zijn vervuld en voor zover deze relevant waren voor de bevordering, en
2. de sinds de dag van indiensttreding vervulde tijdvakken, voor zover deze relevant waren voor de bevordering.

Er worden geen verdere tijdvakken in aanmerking genomen. De eerstvolgende hogere salaristrap geldt telkens voor een periode van twee jaar na de peildatum als wettelijke gewaarborgde inschaling. Een salaristrap wordt geacht te zijn bereikt op 1 januari of 1 juli volgend op het einde van de periode van twee jaar, voor zover de bevordering op de betrokken dag niet was uitgesteld of geschorst. De termijn van twee jaar wordt ook geacht op 1 januari of 1 juli van het betrokken jaar te zijn verstreken wanneer hij uiterlijk op 31 maart daarna, respectievelijk uiterlijk op 30 september daarna afloopt.

(2c) De leden 2a en 2b zetten, op het gebied van arbeidsrecht voor federale werknemers en leraren van de deelstaten, de artikelen 2 en 6 van [richtlijn 2000/78], zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest van 19 juni 2014, Specht e.a. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 en C-541/12, EU:C:2014:2005), om in Oostenrijks recht. Bijgevolg zijn de regels voor de overgang van vóór de inwerkingtreding van de federale bezoldigingshervorming van 2015 benoemde ambtenaren in de nieuwe bezoldigingsregeling vastgelegd en bepalen zij ten eerste dat de salaristrap waarin zij thans zijn ingedeeld uitsluitend op het onder de oude bezoldigingsregeling verworven salaris is gebaseerd, hoewel die regeling op discriminatie op grond van de leeftijd van de ambtenaar berustte, en ten tweede dat de verdere stijging in salaristrappen thans uitsluitend wordt berekend op basis van de beroepservaring die zij sinds de inwerkingtreding van de federale bezoldigingshervorming van 2015 hebben opgedaan.

(3) De salarisanciënniteit van de heringedeelde ambtenaar wordt vastgesteld op basis van het tijdvak dat nodig is voor de overgang van de eerste salaristrap (begin van de eerste dag) naar de salaristrap van dezelfde functiecategorie waarvoor het lagere salaris geldt dat het dichtst ligt bij het overgangsbetrag in de versie van deze wet die op 12 februari 2015 van kracht was. Indien het overgangsbetrag gelijk is aan het laagste bedrag van een salaristrap in dezelfde functiecategorie, wordt deze salaristrap gehanteerd. Alle referentiebedragen worden boekhoudkundig afgerond op hele euro's.

(4) De in lid 3 bepaalde salarisanciënniteit wordt uitgebreid met het tijdvak tussen het tijdstip van de laatste bevordering naar een hogere salaristrap en het einde van de overgangsmaand, voor zover dit tijdvak relevant is voor de bevordering.

[...]

(6) [...] Indien het nieuwe salaris van de ambtenaar lager is dan het overgangsbetrag, ontvangt hij of zij tot aan het bereiken van een boven het overgangsbetrag liggende salaristrap, een voor de berekening van het pensioen meetellende toeslag ter hoogte van het bedrag van het tekort als aanvullende toeslag [...]. De vergelijking van bedragen omvat eventuele anciënniteitstoelagen of buitengewone salarisverhogingen.

[...]

(9) Ter behoud van de op basis van de oude regeling verwachte volgende of buitengewone salarisverhoging of anciënniteitstoelag, ontvangt de ambtenaar, vanaf het bereiken van de overgangssalaristrap [...], een voor de berekening van het pensioen meetellende toeslag als aanvullende toeslag [...].”

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 17 Het hoofdgeding betreft een geschil tussen de Gewerkschaftsbund, een vakbond die onder meer de arbeidscontractanten in overheidsdienst vertegenwoordigt, en de Republiek Oostenrijk in haar hoedanigheid van werkgever.
- 18 Op grond van § 54, lid 2, van het Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz (wet op de arbeids- en sociale gerechten; hierna: „ASGG”), heeft de Gewerkschaftsbund bij het Oberste Gerichtshof (hoogste federale rechter in civiele en strafzaken, Oostenrijk) beroep ingesteld om te doen vaststellen dat de nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering in strijd is met het Unierecht.
- 19 Ter ondersteuning van zijn beroep heeft de Gewerkschaftsbund aangevoerd dat de uit de oude regeling voor bezoldiging en bevordering voortvloeiende discriminatie op grond van leeftijd in de nieuwe regeling werd gehandhaafd, doordat het voor de maand februari 2015 verschuldigde salaris als referentiepunt voor de herindeling in de salarisschaal van de betrokken arbeidscontractanten wordt genomen. Hij heeft hieraan toegevoegd dat de intrekking met terugwerkende kracht van de „peildatum voor bevordering”, die tot dan op deze contractanten van toepassing was, deze laatsten de mogelijkheid ontnam om de rechtmatigheid van voornoemd salaris te laten toetsen.
- 20 Het Oberste Gerichtshof vraagt zich om te beginnen af of de wijze van overgang van arbeidscontractanten van de oude regeling voor bezoldiging en bevordering naar de nieuwe regeling verenigbaar is met het Unierecht, met name gelet op het feit dat in de nieuwe regeling niet is voorzien in een financiële compensatie voor de benadeelde arbeidscontractanten, en dat de nieuwe regeling de heringedeelde arbeidscontractanten belet om hun peildatum opnieuw te laten beoordelen volgens de regels van de oude regeling voor bezoldiging en bevordering.

- 21 Tevens vraagt de verwijzende rechter zich af of de regels van de nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering, volgens welke de voorwaarden waaronder de eerdere beroepservaring in aanmerking wordt genomen, verschilt naargelang de werkgever bij wie deze beroepservaring werd opgedaan, verenigbaar zijn met het Unierecht.
- 22 Die rechter merkt op dat de gewijzigde salariswet beoogt aanmerkelijke bezoldigingsverlagingen te voorkomen voor de arbeidscontractanten die zijn overgegaan. Hij voegt daaraan toe dat deze hervorming eveneens beantwoordt aan een doelstelling van kostenneutraliteit. Bovendien zou het, gelet op het hoge aantal betrokken arbeidscontractanten, niet mogelijk zijn om binnen een korte termijn de situatie van ieder van hen te onderzoeken vóór hun herindeling.
- 23 Het Oberste Gerichtshof is van oordeel dat er een belangrijk verschil bestaat tussen de hervorming die voortvloeit uit de gewijzigde salariswet en de bezoldigingsregelingen die het Hof heeft onderzocht in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 19 juni 2014, Specht e.a. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 en C-541/12, EU:C:2014:2005), en 9 september 2015, Unland (C-20/13, EU:C:2015:561). Volgens deze rechter was de in die zaken aan de orde zijnde regeling voor bezoldiging en bevordering met name discriminatoir op grond van leeftijd, aangezien de leeftijd van de werknemers in aanmerking werd genomen als referentiecriterium. Geen enkele categorie van werknemers werd op die manier bevoordeeld. Aldus ondervonden alle reeds in dienst zijnde werknemers, of minstens een groot deel van hen, nadelige gevolgen van de oude discriminerende regeling. In tegenstelling daarmee wordt in het hoofdgeding onder de oude regeling voor bezoldiging en bevordering een bepaalde categorie arbeidscontractanten benadeeld, namelijk de categorie van arbeidscontractanten die vóór de leeftijd van 18 jaar ervaring hebben opgedaan.
- 24 In het kader van de nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering konden deze arbeidscontractanten geen nieuwe beoordeling verkrijgen van de peildatum die voortvloeit uit de toepassing van de regels van de oude regeling voor bezoldiging en bevordering. De nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering ontnam hun evenwel niet het recht op een doeltreffende voorziening in rechte ter controle van de geldigheid van een norm van deze regeling uit het oogpunt van het Unierecht en het Oostenrijkse grondwettelijke recht.
- 25 In die omstandigheden heeft het Oberste Gerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) a) Moet het Unierecht, in het bijzonder de artikelen 1, 2 en 6 van [richtlijn 2000/78] juncto artikel 21 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling waarbij een (met betrekking tot de inaanmerkingneming van vóór de leeftijd van 18 jaar vervulde diensttijdvakken) op grond van leeftijd discriminerend bezoldigingsstelsel door een nieuw bezoldigingsstelsel wordt vervangen, maar de overgang van de reeds aangestelde arbeidscontractanten naar het nieuwe bezoldigingsstelsel aldus plaatsvindt dat het nieuwe bezoldigingsstelsel met terugwerkende kracht op het tijdstip van de inwerkingtreding van de oorspronkelijke wet van kracht wordt, waarbij de eerste indeling in het nieuwe bezoldigingsstelsel evenwel plaatsvindt op basis van het overeenkomstig het oude bezoldigingsstelsel voor een bepaalde overgangsmaand (februari 2015) daadwerkelijk betaalde salaris, zodat de eerdere discriminatie op grond van leeftijd wat de financiële gevolgen ervan betreft, voortduurt?
- b) Indien de eerste vraag [onder a)] bevestigend wordt beantwoord:

Moet het Unierecht, in het bijzonder artikel 17 van [richtlijn 2000/78], aldus worden uitgelegd dat de reeds aangestelde arbeidscontractanten die met betrekking tot de inaanmerkingneming van vóór de leeftijd van 18 jaar vervulde diensttijdvakken in het oude bezoldigingsstelsel werden gediscrimineerd, financieel moeten worden gecompenseerd wanneer deze discriminatie op grond van leeftijd ook na de overgang naar het nieuwe bezoldigingsstelsel wat de financiële gevolgen ervan betreft, voortduurt?

c) Indien de eerste vraag [onder a)] ontkennend wordt beantwoord:

Moet het Unierecht, in het bijzonder artikel 47 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat het hierin verankerde fundamentele recht op effectieve rechterlijke bescherming in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke het oude discriminerende bezoldigingsstelsel in lopende en toekomstige procedures niet meer van toepassing is en bij de herindeling van de reeds aangestelde arbeidscontractanten in het nieuwe bezoldigingsstelsel enkel wordt uitgegaan van het voor de overgangsmaand te bepalen respectievelijk betaalde salaris?

- 2) Moet het Unierecht, in het bijzonder artikel 45 VWEU, artikel 7, lid 1, van [verordening nr. 492/2011] en de artikelen 20 en volgende van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling volgens welke eerder vervulde diensttijdvakken van een arbeidscontractant
- in een dienstverband met een lokale overheid of een intercommunaal samenwerkingsverband van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte, de Republiek Turkije, de Zwitserse Bondsstaat, een orgaan van de Europese Unie of een intergouvernementele organisatie waarbij de Republiek Oostenrijk is aangesloten, of met andere soortgelijke entiteiten, volledig, en
 - in een dienstverband met een andere werkgever, en enkel bij het verrichten van relevante beroepswerkzaamheden of een relevante overheidsstage, tot maximaal tien jaar in totaal in aanmerking kunnen worden genomen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag, onder a)

- 26 Met zijn eerste vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 1, 2 en 6 van richtlijn 2000/78, gelezen in samenhang met artikel 21 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een met terugwerkende kracht in werking tredende nationale regeling als in het hoofdgeding die, om een einde te maken aan discriminatie op grond van leeftijd, voorziet in een overgang van de reeds aangestelde arbeidscontractanten naar een nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering, waarbij de eerste indeling van die arbeidscontractanten plaatsvindt op basis van het overeenkomstig de oude regeling ontvangen laatste salaris.
- 27 Eerst moet worden nagegaan of de betrokken nationale regeling een verschil in behandeling in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2000/78 oplevert.
- 28 Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat volgens die 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 die richtlijn genoemde gronden. Artikel 2, lid 2, onder a), van deze richtlijn preciseert dat er voor de toepassing van lid 1 sprake is van directe discriminatie wanneer iemand ongunstiger dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt behandeld op basis van een van de in artikel 1 van de richtlijn genoemde gronden.
- 29 In het hoofdgeding zijn de voor deze vergelijking relevante categorieën personen enerzijds de ten tijde van de overgang reeds aangestelde arbeidscontractanten, wier beroepservaring minstens gedeeltelijk werd verworven vóór de leeftijd van 18 jaar (hierna: „de door de oude regeling benadeelde arbeidscontractanten”) en anderzijds diegenen die na het bereiken van die leeftijd gelijksoortige ervaring hebben opgedaan van een vergelijkbare duur (hierna: „de door de oude regeling bevoordeelde arbeidscontractanten”).

- 30 Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat de Oostenrijkse wetgever § 169c heeft vastgesteld teneinde in de gewijzigde salariswet een mechanisme in te voeren dat voorziet in een herindeling op basis van een „overgangsbetrag” dat wordt berekend volgens de regels van de oude regeling. Meer bepaald wordt dit „overgangsbetrag”, dat overeenkomstig § 169c, lid 2, van die wet bepalend is voor de algemene vaststelling van de salarisciënniteit van de arbeidscontractanten die zijn overgegaan, berekend op basis van het salaris dat aan die contractanten is betaald in de maand voor hun overgang naar de nieuwe regeling.
- 31 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat de oude regeling voor bezoldiging en bevordering kenmerken vertoont die overeenstemmen met die van de regeling die aan de orde was in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 11 november 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359).
- 32 In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat met een nationale wettelijke regeling op grond waarvan, om bij ambtenaren een einde te maken aan discriminatie op grond van leeftijd, rekening wordt gehouden met opleidings- en diensttijdvakken vervuld vóór de leeftijd van 18 jaar, maar tegelijkertijd voor door die discriminatie getroffen ambtenaren de wachttijd voor overgang van de eerste naar de tweede salaristrap van iedere tewerkstellingsgroep en iedere bezoldigingsgroep wordt verlengd met drie jaar, rechtstreekse discriminatie op grond van leeftijd in de zin van artikel 2, lid 1 en lid 2, onder a), en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 wordt gehandhaafd.
- 33 Bovendien moet worden opgemerkt dat uit de bewoordingen van § 169c, lid 2c, van de gewijzigde salariswet blijkt dat de oude regeling voor bezoldiging en bevordering op discriminatie op grond van de leeftijd van de arbeidscontractanten berustte.
- 34 In die omstandigheden handhaaft een herindelingsmechanisme, zoals het door de gewijzigde salariswet ingevoerde mechanisme dat is uiteengezet in punt 31 van het onderhavige arrest, mogelijkwerijs de gevolgen van de oude regeling voor bezoldiging en bevordering, door de band die dit mechanisme hanteert tussen het laatste onder die oude regeling ontvangen salaris en de indeling in de nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering.
- 35 § 169c van de gewijzigde salariswet handhaaft derhalve een verschil in behandeling van door de oude regeling benadeelde arbeidscontractanten en de door die regeling bevoordeelde arbeidscontractanten, aangezien de bezoldiging die eerstgenoemden zullen ontvangen lager zal zijn dan het bedrag dat aan laatstgenoemden zal worden betaald, louter en alleen wegens hun leeftijd bij indiensttreding, ofschoon zij zich in vergelijkbare situaties bevinden (zie in die zin arrest van 9 september 2015, Unland, C-20/13, EU:C:2015:561, punt 40).
- 36 Vervolgens dient te worden nagegaan of dit verschil in behandeling op grond van leeftijd kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78.
- 37 Volgens artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2000/78 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 legitieme doelen, 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 deze doelen passend en noodzakelijk zijn.
- 38 Het Hof heeft 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 28 januari 2015, Starjakob, C-417/13, EU:C:2015:38, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 39 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling vooral beoogt een niet-discriminerend stelsel van bezoldiging en bevordering in te voeren. Deze rechter licht toe dat die regeling financiële neutraliteit, vereenvoudiging van de administratie, eerbiediging van verworven rechten en bescherming van het gewettigd vertrouwen tot doel heeft.
- 40 Wat ten eerste de doelstelling van financiële neutraliteit betreft die met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling wordt nagestreefd, zij eraan herinnerd dat het Unierecht zich niet ertegen verzet dat de lidstaten behalve met politieke, sociale of demografische overwegingen ook rekening houden met begrotingsoverwegingen, voor zover zij daarbij inzonderheid 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 van de maatregelen die deze wenst vast te stellen beïnvloeden, maar dergelijke overwegingen kunnen op zich geen legitiem doel in de zin van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 vormen. Hetzelfde geldt voor de door de verwijzende rechter en de Oostenrijkse regering genoemde overwegingen van administratieve aard (zie in die zin arrest van 28 januari 2015, Starjakob, C-417/13, EU:C:2015:38, punt 36).
- 41 Wat ten tweede de eerbiediging van verworven rechten en de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de inzake hun bezoldiging door de oude regeling bevoordeelde arbeidscontractanten betreft, zij voorts opgemerkt dat deze doelstellingen legitieme doelstellingen van het werkgelegenheidsbeleid en de arbeidsmarkt vormen die – gedurende een overgangsperiode – kunnen rechtvaardigen dat de vroegere bezoldigingen, en daarmee een verschillende behandeling op grond van leeftijd, worden gehandhaafd (zie in die zin arrest van 11 november 2014, Schmitzer, C-530/13, EU:C:2014:2359, punt 42).
- 42 Die doelstellingen kunnen echter geen rechtvaardiging vormen voor een maatregel die – al is het maar voor bepaalde personen – het verschil in behandeling op grond van leeftijd dat met de hervorming, waarvan die maatregel deel uitmaakt, moet worden beëindigd, definitief handhaaft. Een dergelijke maatregel is niet een maatregel waarmee een niet-discriminerende regeling voor benadeelde personen tot stand kan worden gebracht (zie in die zin arrest van 28 januari 2015, Starjakob, C-417/13, EU:C:2015:38, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 In casu voorziet § 169c van de gewijzigde salariswet in verschillende mechanismen om een aanmerkelijke vermindering van het salaris van de heringedeelde arbeidscontractanten te vermijden. Eén van die mechanismen is de betaling van een toeslag die gelijk is aan het verschil tussen het nieuwe salaris dat de overgaande arbeidscontractant ontvangt, en het overgangsbedrag. Deze toeslag wordt toegekend omdat de arbeidscontractant door zijn overgang terechtkomt in een salaristrap van de nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering waarvan het salaris één niveau lager ligt dan het salaris dat hij laatstelijk ontving onder de oude regeling. Een ander mechanisme is de verhoging van de salarisanciënniteit van de overgaande arbeidscontractant van 6 naar 18 maanden.
- 44 Zoals de Oostenrijkse regering ter terechtzitting heeft opgemerkt, worden al deze mechanismen zonder onderscheid toegepast op alle arbeidscontractanten, die en bloc zijn overgegaan naar de nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering, ongeacht of zij al dan niet werden benadeeld door de oude regeling voor bezoldiging en bevordering.
- 45 Bijgevolg dient te worden geoordeeld dat, anders dan het geval was in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 19 juni 2014, Specht e.a. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 en C-541/12, EU:C:2014:2005), en 9 september 2015, Unland (C-20/13, EU:C:2015:561), waarin het salarisverschil tussen de twee in die zaken betrokken categorieën ambtenaren verminderde of zelfs progressief verdween, uit het in de onderhavige zaak aan het Hof overgelegde dossier niet blijkt dat de mechanismen waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling voorziet, een geleidelijke convergentie mogelijk maken tussen de behandeling van de door de oude regeling benadeelde arbeidscontractanten en die van de bevoordeelde arbeidscontractanten, waardoor de eerste op

middellange of zelfs korte termijn ook de aan de tweede toegekende voordelen zouden gaan genieten. De genoemde mechanismen zorgen er derhalve niet voor dat na een bepaald tijdvak het salarisverschil tussen de bevoordeelde en benadeelde arbeidscontractanten vermindert.

- 46 Bijgevolg kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet resulteren in een niet-discriminerende regeling voor de door de oude regeling voor bezoldiging en bevordering benadeelde arbeidscontractanten. Zij handhaaft jegens hen juist de discriminatie op grond van leeftijd die uit de oude regeling voortvloeit.
- 47 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat op de eerste vraag, onder a), moet worden geantwoord dat de artikelen 1, 2 en 6 van richtlijn 2000/78, gelezen in samenhang met artikel 21 van het Handvest, aldus dienen te worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een met terugwerkende kracht in werking tredende nationale regeling als in het hoofdgeding die, om een einde te maken aan discriminatie op grond van leeftijd, voorziet in een overgang van de reeds aangestelde arbeidscontractanten naar een nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering, waarbij de eerste indeling van die arbeidscontractanten plaatsvindt op basis van het overeenkomstig de oude regeling ontvangen laatste salaris.

Eerste vraag, onder b)

- 48 De eerste vraag, onder b), van de verwijzende rechter heeft betrekking op artikel 17 van richtlijn 2000/78.
- 49 In herinnering dient te worden gebracht dat volgens artikel 17 van richtlijn 2000/78 de lidstaten vaststellen welke sancties gelden voor overtredingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en de nodige maatregelen nemen 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.
- 50 Blijkens de rechtspraak van het Hof beoogt dit artikel de lidstaten te verplichten om sancties vast te stellen voor alle schendingen van nationale bepalingen die zijn vastgesteld ter omzetting van die richtlijn (zie in die zin arrest van 25 april 2013, Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punt 61).
- 51 Uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt echter niet dat er in het hoofdgeding sprake is van schendingen van nationale bepalingen die zijn vastgesteld ter omzetting van die richtlijn.
- 52 De uitlegging van artikel 17 van richtlijn 2000/78 is dus voor de afdoening van het hoofdgeding niet noodzakelijk.
- 53 In overeenstemming met de door de vaste rechtspraak van het Hof, en met name in het arrest van 21 september 2017, Beshkov (C-171/16, EU:C:2017:710, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak), erkende mogelijkheid, dient de eerste vraag, onder b), aldus te worden geherformuleerd dat zij in wezen ertoe strekt te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een met het Unierecht strijdige discriminatie is vastgesteld en zolang maatregelen tot herstel van een gelijke behandeling niet zijn genomen, de gelijke behandeling in een geval zoals in het hoofdgeding alleen kan worden hersteld door aan de door de oude regeling voor bezoldiging en bevordering benadeelde arbeidscontractanten dezelfde voordelen toe te kennen als deze waarop de door die regeling bevoordeelde arbeidscontractanten aanspraak konden maken met betrekking tot zowel de inaanmerkingneming van de vóór de leeftijd van 18 jaar vervulde diensttijdvakken als het stijgen in salaristrappen, en bijgevolg door aan de gediscrimineerde arbeidscontractanten een financiële compensatie toe te kennen.

- 54 In dat verband dient te worden opgemerkt dat het, overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof, aan de nationale rechterlijke instanties staat om, rekening houdend met alle regels van nationaal recht en overeenkomstig de daarin erkende uitleggingsmethoden, te beslissen of en in hoeverre een nationale bepaling in overeenstemming met richtlijn 2000/78 kan worden uitgelegd zonder dat dit leidt tot een uitlegging contra legem van die nationale bepaling (arrest van 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punt 74).
- 55 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 (arrest van 19 juni 2014, Specht e.a., C-501/12–C-506/12, C-540/12 en C-541/12, EU:C:2014:2005, punt 89).
- 56 Het is ook vaste rechtspraak van het Hof dat, wanneer een met het recht van de Unie strijdige discriminatie is vastgesteld, de eerbiediging 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. De benadeelde personen moeten dus in dezelfde situatie worden gebracht als de personen die het betrokken voordeel genieten (zie in die zin arrest van 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 In dat geval dient de nationale rechter elke discriminerende nationale bepaling buiten beschouwing te laten, zonder dat hij de opheffing ervan door de wetgever heeft te vragen of af te wachten, en dient hij op de leden van de benadeelde groep dezelfde regeling toe te passen als op de leden van de andere groep. Deze verplichting geldt voor hem ongeacht of er in het nationale recht bepalingen bestaan die hem hiertoe de bevoegdheid verlenen (arrest van 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 Een dergelijke oplossing kan echter slechts worden toegepast wanneer er een bruikbaar referentiekader bestaat (arrest van 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Zoals blijkt uit het antwoord op de eerste vraag, onder a), en meer bepaald uit de punten 32 en 33 van het onderhavige arrest, resulteerden de regels van de oude regeling voor bezoldiging en bevordering in casu in rechtstreekse discriminatie op grond van leeftijd in de zin van richtlijn 2000/78.
- 60 Voorts zijn de op de bevoordeelde arbeidscontractanten toepasselijke regels voor bezoldiging en bevordering die welke het de benadeelde arbeidscontractanten mogelijk zouden maken om zonder enige discriminatie te worden bevorderd.
- 61 Hieruit volgt dat, zolang er geen maatregelen tot herstel van de gelijke behandeling zijn vastgesteld, de gelijke behandeling in een geval als in het hoofdgeding alleen kan worden hersteld door aan de door de oude regeling benadeelde arbeidscontractanten de voordelen toe te kennen die de door deze regeling bevoordeelde arbeidscontractanten konden genieten met betrekking tot zowel de meetelling van vóór de leeftijd van 18 jaar vervulde diensttijdvakken als het stijgen in salaristrappen (zie in die zin arrest van 28 januari 2015, Starjakob, C-417/13, EU:C:2015:38, punt 48).
- 62 Hieruit volgt eveneens dat een door de oude regeling van bezoldiging en bevordering benadeelde arbeidscontractant jegens zijn werkgever aanspraak moet kunnen maken op een compensatie die gelijk is aan het verschil tussen het bezoldigingsbedrag dat de betrokken arbeidscontractant had moeten verkrijgen als hij niet was gediscrimineerd, en de bezoldiging die hij daadwerkelijk heeft ontvangen.

- 63 Daarbij zij nogmaals aangetekend dat de overwegingen in de punten 61 en 62 van het onderhavige arrest slechts gelden zolang door de nationale wetgever geen maatregelen zijn genomen om de gelijke behandeling te herstellen (zie in die zin arrest van 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punt 87).
- 64 Immers, volgens artikel 16 van richtlijn 2000/78 moeten de lidstaten weliswaar alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen afschaffen die in strijd zijn met het beginsel van gelijke behandeling, maar dit artikel schrijft geen concrete maatregelen voor die de lidstaten moeten vaststellen in geval van schending van het discriminatieverbod, en laat hun de vrijheid om tussen de verschillende oplossingen die geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken, de oplossing te kiezen die hun afhankelijk van de verschillende situaties die zich kunnen voordoen hiertoe het meest geschikt lijkt (arrest van 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punt 88).
- 65 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag, onder b), te worden geantwoord dat wanneer nationale bepalingen niet in overeenstemming met richtlijn 2000/78 kunnen worden uitgelegd, de nationale rechter, binnen het kader van zijn bevoegdheden, de rechtsbescherming dient te waarborgen die voor de justitiabelen uit die richtlijn voortvloeit en er de volle werking van dient te garanderen, waarbij indien nodig iedere daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing wordt gelaten. Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer een met het Unierecht strijdige discriminatie is vastgesteld en zolang maatregelen tot herstel van een gelijke behandeling niet zijn genomen, de gelijke behandeling in een geval zoals in het hoofdgeding alleen kan worden hersteld door aan de door de oude regeling voor bezoldiging en bevordering benadeelde arbeidscontractanten dezelfde voordelen toe te kennen als deze waarop de door die regeling bevoordeelde arbeidscontractanten aanspraak konden maken met betrekking tot zowel de inaanmerkingneming van de vóór de leeftijd van 18 jaar vervulde diensttijdvakken als het stijgen in salaristrappen, en bijgevolg door aan de gediscrimineerde arbeidscontractanten een financiële compensatie toe te kennen die gelijk is aan het verschil tussen het bezoldigingsbedrag dat de betrokken arbeidscontractant had moeten verkrijgen als hij niet was gediscrimineerd, en de bezoldiging die hij daadwerkelijk heeft ontvangen.

Eerste vraag, onder c)

- 66 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, onder a), behoeft de eerste vraag, onder c), niet te worden beantwoord.

Tweede vraag

- 67 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling waarbij, ter bepaling van de salarisanciënniteit van een arbeidscontractant, eerder vervulde diensttijdvakken in een dienstverband met een lokale overheid of een intercommunaal samenwerkingsverband van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte, de Republiek Turkije, de Zwitserse Bondsstaat, een orgaan van de Europese Unie of een intergouvernementele organisatie waarbij de Republiek Oostenrijk is aangesloten, of met andere soortgelijke entiteiten, volledig in aanmerking worden genomen, terwijl ieder ander eerder diensttijdvak slechts in aanmerking wordt genomen tot maximaal 10 jaar en voor zover het relevant is.
- 68 In dat verband zij eraan herinnerd dat artikel 45, lid 2, VWEU bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers de afschaffing inhoudt van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

- 69 Het Hof heeft geoordeeld dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 492/2011 slechts de bijzondere uitdrukking vormt van het in artikel 45, lid 2, VWEU neergelegde non-discriminatiebeginsel op het specifieke gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeid en derhalve op gelijke wijze moet worden uitgelegd als dit laatste artikel (arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punt 23).
- 70 In deze context dient te worden benadrukt dat het beginsel van gelijke behandeling, dat zowel in artikel 45 VWEU als in artikel 7 van verordening nr. 492/2011 is vervat, niet alleen rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (arrest van 2 maart 2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, punt 35).
- 71 Tenzij een bepaling van nationaal recht objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan het nagestreefde doel, moet zij dus, ook al geldt zij ongeacht de nationaliteit, als indirect discriminerend worden beschouwd wanneer zij naar de aard ervan migrerende werknemers meer treft dan nationale werknemers en dus meer in het bijzonder eerstgenoemden dreigt te benadelen (arrest van 2 maart 2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, punt 36).
- 72 In casu is het duidelijk dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling van toepassing is op arbeidscontractanten zonder onderscheid naar hun nationaliteit.
- 73 Derhalve blijkt niet dat een regeling als in het hoofdgeding een verschil in behandeling instelt die rechtstreeks op nationaliteit is gebaseerd in de zin van artikel 45 VWEU en artikel 7 van verordening nr. 492/2011.
- 74 Zoals de advocaat-generaal in punt 91 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft het criterium op basis waarvan de ongelijke behandeling plaatsvindt betrekking op de vraag of de betrokken arbeidscontractant de werkzaamheden, waarvoor hij om inaanmerkingneming verzoekt, heeft verricht bij werkgevers die zijn vermeld in § 26, lid 2, van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten, dan wel bij de in lid 3 van dat artikel bedoelde werkgevers, ongeacht de lidstaat waarin hij die werkzaamheden heeft verricht.
- 75 Een dergelijk criterium blijkt werknemers van andere lidstaten echter niet meer te treffen dan Oostenrijkse werknemers.
- 76 Niettemin dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof nationale bepalingen die een werknemer die onderdaan van een lidstaat is, beletten of ervan weerhouden zijn staat van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, belemmeringen van die vrijheid opleveren, ook wanneer zij ongeacht de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn (arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punt 30).
- 77 Hieraan dient nog te worden toegevoegd dat alle bepalingen van het VWEU inzake het vrije verkeer van personen alsook die van verordening nr. 492/2011 beogen het de onderdanen van de lidstaten gemakkelijker te maken op het grondgebied van de Unie om het even welk beroep uit te oefenen en in de weg staan aan regelingen die deze onderdanen zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen verrichten (arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punt 32).
- 78 In de zaak in het hoofdgeding wordt de inaanmerkingneming van relevante eerdere diensttijdvakken die zijn vervuld bij andere werkgevers dan de in § 26, lid 2, van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten vermelde werkgevers, beperkt tot 10 jaar.

- 79 Aldus worden personen die een beroepservaring van meer dan 10 jaar bij die andere werkgevers hebben, ervan weerhouden om te kandideren voor een betrekking als Oostenrijks arbeidscontractant wegens de lagere salaristrap waarin zij zullen worden ingedeeld, aangezien de relevante diensttijdvakken die zij bij dergelijke werkgevers hebben vervuld niet volledig in aanmerking zullen worden genomen bij de bepaling van hun salarisanciënniteit.
- 80 Een migrerende werknemer die relevante werkervaring van meer dan 10 jaar heeft opgedaan bij een andere dan een in § 26, lid 2, van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidsambtenaren vermelde werkgever zal immers worden ingedeeld in dezelfde salaristrap als een werknemer die ervaring van dezelfde aard maar van minder of gelijk aan 10 jaar heeft opgedaan.
- 81 Bovendien kan een migrerende werknemer met een beroepservaring van 10 jaar die in aanmerking kan worden genomen in de zin van § 26, lid 3, van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten, zich genoodzaakt zien werk te zoeken bij de in § 26, lid 2, van deze wet vermelde werkgevers, teneinde relevante beroepservaring op te doen op grond waarvan hij niet de mogelijkheid verliest om als Oostenrijks arbeidscontractant aan de slag te kunnen gaan.
- 82 Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, door de volledige inaanmerkingneming uit te sluiten van relevante diensttijdvakken die door een migrerend werknemer zijn vervuld bij een andere dan de in § 26, lid 2, van de gewijzigde wet betreffende het statuut van de arbeidscontractanten vermelde werkgever, migrerende werknemers die bij een andere werkgever relevante beroepservaring hebben opgedaan of aan het opdoen zijn, ervan kan weerhouden om gebruik te maken van hun recht op vrij verkeer.
- 83 Een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding kan bijgevolg, in strijd met artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 492/2011, het vrije verkeer van werknemers minder aantrekkelijk maken.
- 84 Een dergelijke maatregel is slechts toelaatbaar wanneer hij een van de in het VWEU vermelde legitieme doelstellingen nastreeft of zijn rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. Bovendien moet in een dergelijk geval de toepassing van de maatregel geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te verzekeren en niet verder gaan dan voor het bereiken van deze doelstelling noodzakelijk is (zie in die zin met name arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punt 36).
- 85 De Oostenrijkse regering voert dienaangaande aan dat het Hof het belonen van de op het betrokken gebied opgedane ervaring, die de werknemer in staat stelt zijn werkzaamheden beter te verrichten, reeds heeft erkend als legitiem doel van salarisbeleid, waardoor werkgevers vrij zijn om bij de vaststelling van een salaris uitsluitend rekening te houden met dergelijke verworven ervaring. Daarenboven zou de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling ertoe strekken de getrouwheid van arbeidscontractanten te belonen.
- 86 Met betrekking tot de eerste door de Oostenrijkse regering ter rechtvaardiging aangevoerde grond dient in herinnering te worden geroepen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, het belonen van de ervaring die op het betrokken gebied is verworven en die de werknemer in staat stelt de hem opgedragen werkzaamheden beter te verrichten, een legitiem doel van loonbeleid is (arrest van 14 maart 2018, Stollwitzer, C-482/16, EU:C:2018:180, punt 39).
- 87 Een dergelijke ervaring moet echter volledig in aanmerking worden genomen bij de indeling en de berekening van de bezoldiging van een arbeidscontractant.
- 88 Een nationale maatregel als in het hoofdgeding, die de relevante ervaring beperkt in aanmerking neemt, kan dus niet worden geacht ertoe te strekken deze ervaring volledig te valoriseren, en is dus niet geschikt om de verwezenlijking van die doelstelling te verzekeren.

- 89 Wat de tweede door de Oostenrijkse regering ter rechtvaardiging aangevoerde grond betreft, dient erop te worden gewezen dat, gesteld al dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling daadwerkelijk beoogt werknemers aan hun werkgevers te binden, een dergelijke doelstelling weliswaar een dwingende reden van algemeen belang kan vormen (arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punt 38), maar dat, gelet op de kenmerken van deze regeling, de daarmee gepaard gaande belemmering niet geschikt lijkt om te verzekeren dat deze doelstelling wordt verwezenlijkt.
- 90 Gelet op het grote aantal werkgevers die onder § 26, lid 2, van de gewijzigde wet betreffende het statuut van arbeidscontractanten vallen, dient immers te worden aangenomen dat de nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering bedoeld is om een maximale mobiliteit binnen een groep juridisch zelfstandige werkgevers mogelijk te maken en niet om de trouw van een werknemer aan één bepaalde werkgever te belonen (zie naar analogie arrest van 30 november 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, EU:C:2000:655, punt 49).
- 91 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de betrokken temporele beperking niet wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang zoals die welke in de punten 86 en 89 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht.
- 92 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling waarbij, ter bepaling van de salarisanciënniteit van een arbeidscontractant, eerder vervulde diensttijdvakken in een dienstverband met een lokale overheid of een intercommunaal samenwerkingsverband van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte, de Republiek Turkije, de Zwitserse Bondsstaat, een orgaan van de Europese Unie of een intergouvernementele organisatie waarbij de Republiek Oostenrijk is aangesloten, of met andere soortgelijke entiteiten, volledig in aanmerking worden genomen, terwijl ieder ander eerder diensttijdvak slechts in aanmerking wordt genomen tot maximaal 10 jaar en voor zover het relevant is.

Kosten

- 93 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 1, 2 en 6 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, gelezen in samenhang met artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een met terugwerkende kracht in werking tredende nationale regeling als in het hoofdgeding die, om een einde te maken aan discriminatie op grond van leeftijd, voorziet in een overgang van de reeds aangestelde arbeidscontractanten naar een nieuwe regeling voor bezoldiging en bevordering, waarbij de eerste indeling van die arbeidscontractanten plaatsvindt op basis van het overeenkomstig de oude regeling ontvangen laatste salaris.
- 2) Wanneer nationale bepalingen niet in overeenstemming met richtlijn 2000/78 kunnen worden uitgelegd, dient de nationale rechter, binnen het kader van zijn bevoegdheden, de rechtsbescherming te waarborgen die voor de justitiabelen voortvloeit uit die richtlijn en er de volle werking van te garanderen, waarbij indien nodig iedere daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing wordt gelaten. Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat,

wanneer een met het Unierecht strijdige discriminatie is vastgesteld en zolang maatregelen tot herstel van een gelijke behandeling niet zijn genomen, de gelijke behandeling in een geval zoals in het hoofdgeding alleen kan worden hersteld door aan de door de oude regeling voor bezoldiging en bevordering benadeelde arbeidscontractanten dezelfde voordelen toe te kennen als deze waarop de door die regeling bevoordeelde arbeidscontractanten aanspraak konden maken met betrekking tot zowel de inaanmerkingneming van de vóór de leeftijd van 18 jaar vervulde diensttijdvakken als het stijgen in salaristrappen, en bijgevolg door aan de gediscrimineerde arbeidscontractanten een financiële compensatie toe te kennen die gelijk is aan het verschil tussen het bezoldigingsbedrag dat de betrokken arbeidscontractant had moeten verkrijgen als hij niet was gediscrimineerd, en de bezoldiging die hij daadwerkelijk heeft ontvangen.

- 3) Artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 1, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling waarbij, ter bepaling van de salarisanciënniteit van een arbeidscontractant, eerder vervulde diensttijdvakken in een dienstverband met een lokale overheid of een intercommunaal samenwerkingsverband van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte, de Republiek Turkije, de Zwitserse Bondsstaat, een orgaan van de Europese Unie of een intergouvernementele organisatie waarbij de Republiek Oostenrijk is aangesloten, of met andere soortgelijke entiteiten, volledig in aanmerking worden genomen, terwijl ieder ander eerder diensttijdvak slechts in aanmerking wordt genomen tot maximaal 10 jaar en voor zover het relevant is.

ondertekeningen