

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

29 juli 2010*

In zaak C-577/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Arbeidshof te Antwerpen (België) bij arrest van 18 december 2008, ingekomen bij het Hof op 29 december 2008, in de procedure

Rijksdienst voor Pensioenen

tegen

Elisabeth Brouwer,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, C. Toader, K. Schieman (rapporteur), P. Küris en L. Bay Larsen, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: N. Jääskinen,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 maart 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck, C. Pochet en E. Pools als gemachtigden,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. van Beek als gemachtigde,

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 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Brouwer en de Rijksdienst voor Pensioenen (hierna: „Rijksdienst”) betreffende de beweerdelijk discriminerende berekening van het bedrag van het aan Brouwer toegekende rustpensioen.

Rechtskader

Gemeenschapsregeling

- 3 Richtlijn 79/7 beoogt de geleidelijke opheffing van discriminatie op grond van geslacht op het gebied van de sociale zekerheid. Volgens artikel 3, lid 1, sub a, ervan is deze richtlijn van toepassing op de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen met name ouderdom.
- 4 Artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Het beginsel van gelijke behandeling houdt in dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie, is uitgesloten in het bijzonder met betrekking tot:

[...]

— de berekening van de prestaties, waaronder begrepen verhogingen verschuldigd uit hoofde van de echtgenoot en voor ten laste komende personen, alsmede de voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de prestaties.”

- 5 Artikel 7, lid 1, sub a, van diezelfde richtlijn bepaalt dat zij geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om van haar werkingssfeer uit te sluiten:

„de vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd met het oog op de toekenning van ouderdoms- en rustpensioenen en de gevolgen die hieruit kunnen voortvloeien voor andere prestaties [...]”

Nationale regeling

- 6 Artikel 5, § 7, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15 tot en met 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, luidt als volgt:

„De werknemer van Belgische nationaliteit:

- a) die gewoonlijk tewerkgesteld werd in de hoedanigheid van arbeider, bediende of mijnwerker in een aan België grenzend land, op voorwaarde dat hij zijn hoofdverblijfplaats in België heeft behouden en er in principe iedere dag is teruggekeerd,

- b) of die in het buitenland tewerkgesteld werd in de hoedanigheid van arbeider of bediende, voor periodes van minder dan één jaar elk, voor rekening van een werkgever van dat land, om er seizoenarbeid of daarmee gelijkgestelde loonarbeid te verrichten, op voorwaarde dat hij zijn hoofdverblijfplaats in België heeft behouden en zijn familie er bleef wonen,

kan een rustpensioen bekomen gelijk aan het verschil tussen het bedrag van het rustpensioen dat hij zou bekomen hebben indien deze activiteit in de hoedanigheid van werknemer in België was uitgeoefend en het bedrag van het pensioen dat voor dezelfde activiteit bekomen wordt in toepassing van de wetgeving van het land van tewerkstelling.”

- 7 Artikel 25 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (Belgisch Staatsblad van 16 januari 1968), bepaalt dat het loon dat voor het bepalen van het rustpensioen dat de bij artikel 5, § 7 van het koninklijk besluit van 23 december 1996 bedoelde werknemer zou bekomen indien deze activiteit in hoedanigheid van werknemer in België zou zijn uitgeoefend of voor het bepalen van het overlevingspensioen in aanmerking moet worden genomen, voor ieder kalenderjaar door de Koning wordt vastgesteld, rekening houdend met de op de individuele rekening vermelde gegevens betreffende het voorgaande kalenderjaar.

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 8 Brouwer heeft de Belgische nationaliteit en woont in België. Zij heeft van 15 augustus 1960 tot en met 31 december 1998 als grensarbeidster in Nederland gewerkt. Op 1 januari 1999 is zij gestopt met werken en vanaf die datum heeft zij in België uitkeringen als bruggepensioneerde ontvangen.

- 9 Zij had in België recht op een volledig rustpensioen tot de leeftijd van vijfenzestig jaar. Nadien ging de pensioenlast over op Nederland uit hoofde van de door haar in dit land vervulde verzekeringstijdvakken. In 2003 heeft Brouwer bij de Rijksdienst een rustpensioen aangevraagd. Dit pensioen, berekend op basis van de door haar vervulde verzekeringstijdvakken, is vastgesteld op 11 724,61 EUR en is haar toegekend met ingang van 1 mei 2004.

- 10 Overeenkomstig de toepasselijke Belgische regeling, meer bepaald artikel 5, § 7, van het koninklijk besluit van 23 december 1996, is het bedrag van dit pensioen berekend op basis van de fictieve en/of forfaitaire daglonen die elk jaar bij koninklijk besluit worden vastgesteld op basis van het door de werknemers in België in het voorafgaande jaar ontvangen gemiddelde loon.

- 11 Op 1 juni 2004 is Brouwer opgekomen tegen de beslissing houdende vaststelling van het haar toegekende pensioen, op grond dat de berekening van dit bedrag voor de periode van 1 januari 1968 tot en met 31 december 1994 was gebaseerd op fictieve en/of forfaitaire daglonen die in die periode voor vrouwelijke werknemers lager waren dan die van hun mannelijke collega's.

- 12 Op 5 juli 2004 heeft de Rijksdienst Brouwer laten weten dat hij zijn oorspronkelijke beslissing handhaafde, met de verklaring dat het gemiddelde reële loon, op basis waarvan het rustpensioen was berekend, tijdens de betrokken periode voor mannelijke en vrouwelijke werknemers niet gelijk was, hetgeen tot verschillen tussen de pensioenbedragen leidde. Sinds 1995 is het dagloon voor mannelijke en vrouwelijke werknemers evenwel gelijk. Deze ontwikkeling is beïnvloed door de steeds verdergaande gelijkschakeling van de lonen en door de omstandigheid dat vrouwelijke werknemers met de jaren steeds langer actief zijn gebleven.

- 13 Brouwer heeft tegen de beslissing van de Rijksdienst beroep ingesteld bij de Arbeidsrechtbank te Hasselt. Bij vonnis van 16 juni 2006 heeft deze rechtbank deze beslissing nietig verklaard en de Rijksdienst gelast, het rustpensioen van Brouwer opnieuw te berekenen op basis van de fictieve en/of forfaitaire lonen die gedurende de periode van 1 januari 1968 tot en met 31 december 1994 voor mannelijke grensarbeiders waren gehanteerd.
- 14 De Arbeidsrechtbank was van oordeel dat de grondwettelijke regels van gelijkheid en non-discriminatie niet uitsluiten dat er een verschil in behandeling tussen categorieën van personen kan worden ingevoerd, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust, een rechtmatig doel nastreeft en evenredig is met het beoogde doel. In casu waren die voorwaarden volgens haar niet vervuld.
- 15 Hoewel vroeger het loonverschil op grond van geslacht verband hield met de destijds bestaande feitelijke situatie, die werd gekenmerkt door hogere lonen voor mannen dan voor vrouwen, is een dergelijke situatie volgens de Arbeidsrechtbank niet verenigbaar met artikel 141 EG en met de daaruit voortvloeiende verplichting om er zorg voor te dragen dat het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke of gelijkwaardige arbeid wordt toegepast. Bijgevolg kan de Belgische wetgever niet langer steunen op een systeem waarbij voor vrouwen wordt uitgegaan van een lager loon bij de berekening van hun pensioen als grensarbeiders op grond dat dit een toestand weerspiegelt waarin werkneemsters gemiddeld lagere lonen ontvangen dan werknemers.
- 16 De Rijksdienst heeft tegen het vonnis van 16 juni 2006 hoger beroep ingesteld bij het Arbeidshof te Antwerpen.

- 17 In die context heeft het Arbeidshof te Antwerpen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Zijn de koninklijke besluiten van 1 december 1969, 18 juni 1970, 8 juni 1971, 14 september 1972, 31 juli 1973, 12 juli 1974, 13 februari 1975, 28 november 1975, 26 november 1976, 26 september 1977, 31 juli 1978, 31 augustus 1979, 2 december 1980, 13 januari 1982, 14 maart 1983, 11 januari 1984, 30 november 1984, 24 januari 1986, 30 december 1986, 6 januari 1988, 2 december 1988, 30 november 1989, 10 december 1990, 1 juni 1993, 8 december 1993, 19 december 1994 en 10 oktober 1995, uitgevaardigd in uitvoering van artikel 25 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers en waarbij voor de berekening van het rustpensioen voor de vrouwelijke grensarbeiders lagere fictieve en/of forfaitaire daglonen worden vastgesteld dan voor de mannelijke grensarbeiders, conform [...] artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 18 De Europese Commissie gaat uit van de premisse dat de gemiddelde reële lonen van de werknemers in België voor de periode 1968-1994, op basis waarvan de rustpensioenen werden berekend, betrekking hadden op gelijke of gelijkwaardige arbeid. Aangezien de Belgische autoriteiten de in de praktijk bestaande loonverschillen niet hebben gecorrigeerd, hebben deze verschillen volgens de Commissie ook een invloed gehad op de fictieve en/of forfaitaire daglonen waarvan is uitgegaan voor de berekening van het rustpensioen.

- 19 De Europese Commissie stelt dat een dergelijke berekening een met artikel 4 van richtlijn 79/7 onverenigbare rechtstreekse discriminatie in de zin van het gemeenschapsrecht vormt.
- 20 De Belgische regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen betoogd dat geen sprake was van een dergelijke discriminatie. In de periode 1968-1994 bestond er een aanzienlijk loonverschil tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers, die in verschillende sectoren werden tewerkgesteld, vaak met deeltijdarbeid voor de vrouwen. Dit bracht met zich mee dat het voor de berekening van de gemiddelde lonen in aanmerking te nemen loon verschilde. Het is dan ook normaal dat verschillen bestaan tussen de fictieve en/of forfaitaire daglonen, hetgeen tot verschillende pensioenbedragen leidt. Volgens de Belgische regering was vanaf 1995 het dagloon gelijk voor vrouwelijke en mannelijke werknemers, aangezien de lonen in grotere mate gelijk zijn geworden en meer vrouwen beroepsactiviteiten zijn gaan uitoefenen die traditioneel voor mannen waren voorbehouden.
- 21 Opgemerkt zij evenwel dat de Belgische regering haar standpunt ter terechtzitting radicaal heeft gewijzigd.
- 22 In de eerste plaats heeft zij erkend dat het om een ongelijke behandeling ging en heeft zij gewezen op de door haar genomen maatregelen om deze situatie te corrigeren en om te voldoen aan de vereisten van richtlijn 79/7. Met name heeft zij een voorstel voor een koninklijk besluit vastgesteld om voor de periode van 1984 tot en met 1994 de forfaitaire daglonen van vrouwen op hetzelfde niveau te brengen als die van mannen. De Belgische regering heeft gepreciseerd dat volgens artikel 2 van dit voorstel de personen die hiervoor in aanmerking wensen te komen, dit moeten aanvragen overeenkomstig het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

- 23 In de tweede plaats heeft de Belgische regering het Hof verzocht, de werking in de tijd van zijn arrest te beperken, in die zin dat dit verzoek niet op de betaling van de achterstallen ziet, maar enkel de over deze achterstallen verschuldigde intresten betreft. Inzonderheid heeft de Belgische regering verzocht, de toekenning van deze intresten te beperken tot de rechthebbenden die een gerechtelijke procedure hebben ingesteld vóór 18 december 2008, de datum van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van het Arbeidshof te Antwerpen.
- 24 Volgens de Belgische regering is voldaan aan de twee voorwaarden die door de rechtspraak van het Hof worden gesteld om de gevolgen van een arrest van het Hof te kunnen beperken in de tijd.
- 25 Wat de eerste voorwaarde betreft, te weten het bestaan van goede trouw in geval van onjuiste uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht, in casu artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, heeft de Belgische regering verklaard dat zij ervan uitging dat de loonverschillen tussen vrouwen en mannen door objectieve factoren werden gerechtvaardigd. Zij heeft zich in dit verband beroepen op het feit dat geen enkele soortgelijke zaak bij de Belgische rechterlijke instanties aanhangig was gemaakt en dat de Commissie dienaangaande geen niet-nakomingsberoep tegen de Belgische Staat had ingeleid.
- 26 Wat de tweede voorwaarde betreft, te weten het gevaar voor ernstige economische repercussies van een dergelijk arrest voor de betrokken lidstaat, heeft de Belgische regering opgemerkt dat enkel reeds de betaling van de achterstallen zonder intresten, een zeer zware last vormde voor de Belgische openbare financiën.

Beoordeling door het Hof

- 27 Vooraf zij erop gewezen dat het Hof in het kader van een procedure krachtens artikel 234 EG niet bevoegd is uitspraak te doen over de verenigbaarheid van een nationale bepaling met het gemeenschapsrecht, zodat de prejudiciële vraag opnieuw moet worden geformuleerd en aldus dient te worden uitgelegd dat zij ertoe strekt te vernemen of artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke de rust- en ouderdomspensioenen van vrouwelijke grensarbeiders voor de periode van 1968 tot en met 1994 op basis van lagere fictieve en/of forfaitaire daglonen werden berekend dan die van mannelijke grensarbeiders.
- 28 Ter beantwoording van deze vraag dient, zoals de Commissie terecht heeft aangevoerd, de periode van 1968 tot en met 1994 waarop het hoofdgeding betrekking heeft, te worden opgesplitst. Met name moet een onderscheid worden gemaakt tussen de periode van 23 december 1984, de datum waarop de termijn voor uitvoering van richtlijn 79/7 is verstreken, tot en met 31 december 1994, en de periode van 1 januari 1968 tot en met 22 december 1984.
- 29 Met betrekking tot de periode van 1 januari 1968 tot en met 22 december 1984 kon de verenigbaarheid van de betrokken nationale regeling, aangezien richtlijn 79/7 pas in 1978 is vastgesteld en de omzettingstermijn ervan verstreek op 23 december 1984, enkel worden getoetst aan artikel 119 van het EG-Verdrag (de artikelen 117 tot en met 120 van het EG-Verdrag zijn vervangen door de artikelen 136 EG tot en met 143 EG). Bepalingen betreffende wettelijke pensioenregelingen zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, vielen evenwel buiten de werkingssfeer van dit artikel en konden dan ook niet worden geacht daarmee onverenigbaar te zijn (zie in die zin arrest van 25 mei 1971, Defrenne, 80/70, Jurispr. blz. 445, punt 7).

- 30 Wat de periode van 23 december 1984 tot en met 31 december 1994 betreft, moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, zoals het ter terechtzitting overigens zelf heeft erkend, niet de verplichtingen is nagekomen die met betrekking tot de berekening van de rustpensioenen krachtens richtlijn 79/7 op hem rusten, door tot 1 januari 1995 een discriminerende berekeningsmethode te hebben toegepast die voor mannelijke grensarbeiders was gebaseerd op hogere fictieve en/of forfaitaire daglonen dan die waarvan voor gelijke of gelijkwaardige dienstbetrekkingen van vrouwelijke grensarbeiders werd uitgegaan.
- 31 Gelet op een en ander, dient te worden vastgesteld dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 zich verzet tegen een nationale regeling krachtens welke voor de periode van 1984 tot en met 1994 de rust- en ouderdomspensioenen van vrouwelijke grensarbeiders voor gelijke of gelijkwaardige dienstbetrekkingen werden berekend op basis van lagere fictieve en/of forfaitaire daglonen dan die van mannelijke grensarbeiders.
- 32 Met betrekking tot het verzoek van de Belgische regering om, ingeval het Hof het bestaan van een discriminatie zou vaststellen, de gevolgen van het arrest te beperken in de tijd, dient het volgende te worden gepreciseerd.
- 33 Het Hof kan, bij wijze van uitzondering en gelet op de ernstige verstoringen waartoe zijn arrest voor in het verleden ontstane situaties zou kunnen leiden, voor alle betrokkenen de mogelijkheid beperken om een beroep te doen op de uitlegging die het in een prejudiciële zaak aan een bepaling van het recht van de Unie geeft (zie arrest van 17 mei 1990, Barber, C-262/88, Jurispr. blz. I-1889, punt 41).
- 34 Het is evenwel vaste rechtspraak dat de mogelijke financiële gevolgen die een prejudicieel arrest voor een lidstaat zou kunnen hebben, op zich geen rechtvaardiging vormen voor een beperking van de werking in de tijd van dit arrest (arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 52; 15 maart 2005, Bidar, C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 68, en 27 april 2006, Richards, C-423/04, Jurispr. blz. I-3585, punt 41).

- 35 Zou de werking van een arrest op de enkele grond van dergelijke overwegingen worden beperkt, dan zou dat leiden tot een aanzienlijke beperking van de rechterlijke bescherming van de rechten die particulieren aan het gemeenschapsrecht ontleen (zie in die zin arrest van 24 september 1998, Commissie/Frankrijk, C-35/97, Jurispr. blz. I-5325, punt 52).
- 36 Naast het bestaan van gevaar voor ernstige economische repercussies, inzonderheid gelet op het grote aantal op basis van de rechtmatig geachte wettelijke regeling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, is een andere ter rechtvaardiging van de beperking in de tijd van de gevolgen van het arrest in aanmerking te nemen factor, het bestaan van grote objectieve onzekerheid over de strekking van de communautaire bepalingen (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Bidar, punt 69, en Richards, punt 42).
- 37 In casu kunnen de Belgische nationale autoriteiten zich evenwel niet beroepen op het bestaan van objectieve onzekerheid over de draagwijdte van de verplichting om een gelijke behandeling te waarborgen, welke verplichting duidelijk voortvloeit uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, naar luid waarvan het beginsel van gelijke behandeling inhoudt dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect, met betrekking tot onder meer de berekening van de prestaties is uitgesloten.
- 38 Zou blijken dat wel degelijk de fictieve en/of forfaitaire daglonen als basis voor de berekening van de rustpensioenen voor gelijke of gelijkwaardige dienstbetrekkingen in aanmerking zijn genomen, hetgeen de verwijzende rechterlijke instantie dient na te gaan, dan konden de Belgische autoriteiten zich niet rechtmatig op het standpunt stellen dat het feit dat de lonen van vrouwelijke werknemers lager waren dan die van mannelijke werknemers, het gevolg was van objectieve factoren en niet louter voortvloeide uit loondiscriminatie.
- 39 Bovendien kan de omstandigheid dat de Commissie dienaangaande geen niet-nakomingsberoep tegen het Koninkrijk België heeft ingesteld, niet worden beschouwd als een stilzwijgende goedkeuring door de Commissie van de loondiscriminatie die de Belgische autoriteiten voor de periode van 1984 tot en met 1994 bij de berekening van de rustpensioenen van vrouwelijke grensarbeiders hebben gedoogd.

- 40 Aangezien in casu dus niet het bewijs kan worden geleverd van objectieve onzekerheid over de strekking van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7, volstaat deze vaststelling als rechtvaardiging om de gevolgen van het onderhavige arrest niet te beperken in de tijd.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, verzet zich tegen een nationale regeling krachtens welke voor de periode van 1984 tot en met 1994 de rust- en ouderdomspensioenen van vrouwelijke grensarbeiders voor gelijke of gelijkwaardige dienstbetrekkingen op basis van lagere fictieve en/of forfaitaire daglonen werden berekend dan die van mannelijke grensarbeiders.

ondertekeningen