

ANNOTATIE

# Šaltinytė t. Litouwen (EHRM, nr. 32934/19) – Bij onderscheid op basis van leeftijd hebben lidstaten een zeer ruime beleidsvrijheid

*F.J.L. Pennings*

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 26-10-2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1026JUD003293419 (EHRC-2021-0287)*

## **De kwestie**

1. Klaagster is een alleenstaande moeder die op 37-jarige leeftijd een aanvraag deed voor een Litouwse bijstandsuitkering die aan jonge gezinnen met een laag inkomen wordt gegeven voor de aanschaf van een eerste huis. De aanvraag werd geweigerd omdat ouders alleen als jong worden beschouwd als ze niet ouder zijn dan 35 jaar. Niet in geschil is dat klaagster voor het overige aan de voorwaarden voor de uitkering voldeed.

## **Algemeen: beoordeling van leeftijdsdiscriminatie**

2. Het Hof overweegt dat het vaste rechtspraak is,<sup>[1]</sup> dat een socialezekerheidsregeling onder art. 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Verdrag valt en daarom moet voldoen aan het in art. 14 van het Verdrag neergelegde discriminatieverbod. Nu de enige reden dat klaagster de uitkering was ontzegd haar leeftijd is, zou haar, als ze jonger was geweest, volgens het Hof wel die subsidie zijn verstrekt. Vandaar dat art. 14 EVRM van toepassing is, dat onderscheid op grond van ‘andere status’ verbiedt, waar ook leeftijd onder valt.

3. Het Hof oordeelt vervolgens dat het tot dusver niet geoordeeld had dat leeftijdsdiscriminatie gelijkgesteld moet worden met bepaalde andere vormen van discriminatie, zoals etnische

afkomst of geslacht, die bijzonder overtuigende en zeer zwaarwegende redenen verlangen, wil het verschil in behandeling in overeenstemming met het Verdrag kunnen zijn. Bovendien wordt aan staten gewoonlijk een ruime *margin of appreciation* gegund als het gaat om algemene maatregelen van economisch of sociaal beleid. Het Hof zal in het algemeen dan ook de beleidskeuze van de wetgever respecteren, tenzij deze ‘duidelijk zonder redelijke grond’ is.[2]

### **Legitiem doel**

4. Daartoe onderzoekt het Hof ten eerste of er een legitiem doel is voor de regeling. Het hoofdargument van de Litouwse regering was dat de regeling tegemoet wil komen aan de behoeften van sociaal kwetsbare groepen en de feitelijke ongelijkheden tussen verschillende soorten gezinnen wil corrigeren.

5. Het Hof erkent dat art. 14 EVRM niet verbiedt om feitelijke onjuistheden te corrigeren. Het vindt echter dat de regering onvoldoende heeft aangetoond dat er daadwerkelijk ongelijkheden zijn tussen gezinnen waarvan de ouders jonger zijn dan 35 en gezinnen waarvan ze ouder zijn. Het accepteert daarom dit aangevoerde doel niet als rechtvaardiging.

6. Het Hof vervolgt dat de regering in haar opmerkingen ook gesteld heeft dat de maatregel bedoeld was om het probleem van de vergrijzende bevolking en de aanzienlijke emigratie aan te pakken. Het overweegt dat in de documenten van de regering voldoende aangetoond is, dat de nationale autoriteiten door de woningsubsidie personen beneden de genoemde leeftijd willen aanmoedigen meer kinderen te krijgen om daarmee de krimp van de bevolking door emigratie en het lage geboortecijfer tegen te gaan.

7. Ook klagster bestrijdt niet dat de nationale autoriteiten maatregelen mogen nemen om dit beleid te voeren en dat ze hierbij een ruime beoordelingsmarge hebben.

### **Proportionaliteit tussen het middel en het doel**

8. In geschil is daarom enkel de leeftijdsgrens bij gezinnen in de categorie waartoe klagster hoort. Het Hof overweegt dat klagster een punt heeft als ze zegt dat ouders die kleine kinderen opvoeden ongeacht hun leeftijd een vergelijkbare behoefte aan bijstand kunnen hebben. Nationale overheden kunnen echter beter beoordelen dan internationale rechters wie behoefte heeft aan bijstand.[3] Het Hof benadrukt op dit punt wederom dat verdragsstaten een ruime beoordelingsmarge hebben. Op voorwaarde dat *de wetgever een methode gekozen heeft die als redelijk en geschikt kan worden beschouwd om het doel te bereiken* (mijn cursivering, FP), is het niet aan het Hof om te zeggen of de gekozen wetgeving de beste manier is om het doel te bereiken of dat de beoordelingsvrijheid op een andere manier gebruikt had moeten

worden.[4]

9. Het Hof vindt dat toekenning van de subsidie aan jonge gezinnen niet 'duidelijk zonder een redelijke grond' is, omdat de financiële situatie van jongeren een belangrijke factor is die hun beslissingen beïnvloedt om te emigreren of kinderen te krijgen, en het moment waarop dat te doen.

10. Vervolgens gaat het om de gekozen leeftijd. Het Hof wijst erop dat, zoals Litouwen had ingebracht, er onder de verschillende staten geen overeenstemming is over de voorwaarden om een woningsubsidie toe te kennen en over leeftijdsgrenzen voor zulke steun. Litouwen noemde overigens alleen Nederland als voorbeeld van een land dat geen enkele subsidie geeft om een huis te kopen.[5]

11. Het Hof verwijst vervolgens naar statistische gegevens die Litouwen had aangedragen over de leeftijd waarop Litouwers trouwen en hun eerste kind krijgen. De gemiddelde leeftijd waarop vrouwen trouwen is 32, en ze krijgen hun eerste kind als ze 28 jaar zijn. De meerderheid van de leningen wordt voor het 35<sup>e</sup> jaar gegeven. De leeftijdsgrens voor de jonge gezinnen is daarnaast onlangs verhoogd tot 36, en dat vindt het Hof van belang, aangezien daaruit blijkt dat de wetgever rekening houdt met de demografische ontwikkelingen in het land.

### **Commentaar**

12. Het is opvallend dat het Hof wel aankondigt (punt 8 hierboven) en in zijn conclusie vermeldt[6] dat het de evenredigheidsrelatie onderzoekt tussen het verschil in behandeling en het legitiem doel, maar dat dit niet echt doet. Het beoordeelt enkel dat het beleid zich mag richten op jonge gezinnen. Het gaat niet in op de vraag of het middel van deze leeftijdsgrens geschikt is om het doel te bereiken en of het middel niet verder gaat dan nodig. Het Hof geeft enkel een aantal cijfers over de leeftijd waarop mensen gemiddeld kinderen krijgen om te concluderen dat aan de evenredigheidstoets is voldaan.

13. Als we deze benadering vergelijken met de benadering van het HvJ EU bij leeftijdsdiscriminatie (verboden volgens Richtlijn 2000/78 en art. 21 Handvest van de Grondrechten) dan is het verschil opvallend. Er zijn hier verschillende arresten over, een goed voorbeeld is het arrest *Andersen*. [7] Dit betrof een werknemer van 63, die geen ontslagvergoeding kreeg omdat hij recht kon doen gelden op pensioenaanspraken (dat kan vanaf het 60<sup>e</sup> jaar). Hij zag echter af van pensioenaanspraken omdat hij nog door wilde werken.

14. Ook het HvJ EU oordeelt dat de lidstaten over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken

bij de keuze van de maatregelen die geschikt zijn ter verwezenlijking van hun doelstellingen op het gebied van sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid. Deze beoordelingsvrijheid mag echter niet tot gevolg hebben dat de toepassing van het beginsel van het verbod van discriminatie op grond van leeftijd zinloos wordt.[8] Het Hof gaat daarom na of de voor de verwezenlijking van deze doelstellingen gebruikte middelen ‘passend en noodzakelijk’ zijn. Kunnen de door de wetgever nagestreefde doelstellingen op het gebied van werkgelegenheidsbeleid worden bereikt zonder een excessieve inbreuk te maken op de gerechtvaardigde aanspraken van werknemers?[9]

15. Volgens het Hof is beperking van de speciale ontslagvergoeding tot alleen die werknemers die niet in aanmerking zullen komen voor een ouderdomspensioen niet onredelijk in het licht van het door de wetgever nagestreefde doel om de overgang naar een nieuwe dienstbetrekking te vergemakkelijken. Immers, als werknemers met pensioen gaan, dan is de ontslagvergoeding niet nodig. Het Hof vindt echter dat de uitsluiting verder gaat dan ter bereiking van de nagestreefde doelstellingen noodzakelijk is, omdat deze maatregel het moeilijker maakt voor werknemers die geen ouderdomspensioen aanvragen om door te werken.

16. Ofschoon het HvJ EU vergelijkbare termen gebruikt als het EHRM, zoals beleidsvrijheid voor de lidstaten bij het kiezen van een legitiem doel en de middelen, past het derhalve toch een behoorlijk strikte toets toe.

17. Terug naar onze zaak. Bij de Litouwse middelen om het doel te bereiken valt op dat subsidie wordt gegeven aan gezinnen met drie of meer kinderen, aan gehandicapten met gezinnen, aan gezinnen met een of meer kinderen waarin beide ouders of de alleenstaande ouder niet ouder zijn dan 35, en aan gezinnen waarin een van de ouders overleden was.[10] De door het Hof genoemde toets of dit al of niet ‘duidelijk zonder redelijke grond’ is, doet wel vraagtekens zetten bij dit middel. Waarom zou je om het doel te bereiken dat vergrijzing en emigratie wordt tegengegaan gezinnen met drie of meer kinderen subsidiëren? Die hebben toch al voldaan aan hun bijdrage aan het geboortecijfer. En subsidie voor een jonge alleenstaande ouder en voor een gezin waarin een ouder overleden is, ligt, ook al is niet uitgesloten dat deze mensen nog kinderen krijgen, niet erg voor de hand om de genoemde doelen te halen. En waarom wel een leeftijdsgrens bij een alleenstaande ouder, maar niet bij een weduwnaar/weduwe? Als bij samenwonenden wel een leeftijdsgrens wordt toegepast, dan zou dat de weduwnaar/weduwe van 35-plus alleen maar kunnen verhinderen om te hertrouwen, en daarmee niet bijdragen aan het doel van de regeling. Ook is onduidelijk waarom dit beleid gericht is op de lage inkomens en waarom hen te steunen bij de koop van een eigen huis. Is de gedachtegang dat ze een grotere woning nodig hebben voor gezinsuitbreiding? En waarom een koopwoning, in plaats van een huurwoning? Wellicht waren er wel goede verklaringen voor het Litouwse beleid, maar het Hof had mijns inziens

toch wat kritischer daarnaar kunnen vragen, ook voor een marginale toets.

18. Het lijkt er daarom sterk op dat de gekozen categorieën veel beter passen bij het doel dat Litouwen zelf had aangevoerd, namelijk dat het inkomenspolitiek wil voeren voor kwetsbare groepen. Het Hof had echter de leeftijdsgrens als middel om dat doel te bereiken afgewezen. Maar terwijl het Hof hierover streng is, gaat het niet kritisch in op de redenering over de bevolkingspolitiek. Het is derhalve onduidelijk waarom voor één categorie wel leeftijdsgrenzen worden aangehouden en voor andere categorieën niet.

19. Los van de leeftijdsgrens zelf, zou nog getoetst moeten worden of de gekozen maximumleeftijd van 35 voldoet aan het vereiste van subsidiariteit, dus niet verder gaat dan nodig om inbreuk te maken op de aanspraken van betrokkenen. Bij de statistische gegevens die het Hof aanhaalt zijn wel vraagtekens te zetten. Als de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen trouwen 32 jaar is en waarop ze hun eerste kind krijgen 28 jaar is, dan is de huwelijksdatum aanmerkelijk hoger dan de geboortedatum van het eerste kind. Betekent dat dat tweede en latere huwelijken ook meegerekend zijn, of worden veel kinderen buiten huwelijk geboren? Wat zeggen de cijfers dan eigenlijk? Zouden niet eerder cijfers over de leeftijd tot waarop vrouwen in Litouwen gemiddeld genomen kinderen kunnen krijgen van belang zijn? De verhoging van de leeftijd tot 36 is ook een goed argument. Het Hof zegt dat het goed is dat het beleid rekening houdt met demografische ontwikkelingen. Maar die hebben dan kennelijk binnen een jaar of drie plaatsgevonden; heeft de regeling dan zo weinig succes gehad? Het is eerder aannemelijk dat de leeftijd te laag is gesteld en dat is juist een argument dat de regeling de toets der kritiek niet kan doorstaan.

20. Kortom, ofschoon lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid hebben, zou Litouwen in dit geval nog eens goed moeten uitleggen waarom dit middel geschikt is om het doel te bereiken.

21. Opmerkelijk is dat Litouwen Nederland als (enig) land noemt dat geen subsidies kent voor de aanschaf van een woning. Inmiddels hebben we de 'jubelton', waardoor een schenking voor aanschaf of verbouwing van een eigen woning voor mensen tussen 18 en 40 jaar is vrijgesteld van schenkingsbelasting. Kopers van 18 tot 35 jaar betalen bovendien eenmalig geen overdrachtsbelasting bij aankoop van een woning (als de woning niet duurder is dan € 400.000). De overheid wil met deze maatregelen starters en doorstromers meer kansen geven op de woningmarkt. Ook al zijn dit belastingmaatregelen en geen sociale uitkeringen, ze hanteren een leeftijdsgrens voor een heffing, althans een ontheffing ervan. Als we ervan uitgaan dat deze belastingen ook onder de eigendomsbescherming vallen, dan heeft Nederland niets te vrezen van het Hof als de maximumleeftijd bestreden wordt, nu het Hof zo'n grote beleidsvrijheid geeft aan de staten. Maar ook bij een strengere toets zou mijns inziens deze leeftijdsgrens geoorloofd zijn. Het doel is immers duidelijk geformuleerd –

starters ondersteunen – en er zijn genoeg gegevens voorhanden om de zin daarvan te ondersteunen. Op zich zou ‘eerste woning’ als criterium misschien scherper zijn, maar dat is zo lastig uitvoerbaar dat een leeftijdsgrens als geschikt mag worden geacht. Dat dit doel ook nadelige neveneffecten kan hebben (zoals stijging van de woningprijzen) mag de staat binnen zijn *margin of appreciation* beoordelen. De leeftijdsgrens is in Nederland bovendien zo gesteld dat het weinig aannemelijk is dat veel starters erbuiten vallen.

### **Conclusie**

22. Het Hof accepteert niet het middel om het door Litouwen genoemde doel van de regeling te bereiken, namelijk tegengaan van de ongelijkheid tussen gezinnen met personen boven de 35 en gezinnen jonger dan 35. Het vindt dat deze ongelijkheden niet zijn aangetoond en wijst daarom dit doel af. Het is echter, gelet op de definiëring van de begunstigde groepen, heel aannemelijk dat Litouwen juist wel dat armoedebeleid als doel had. Het Hof poneert daarop dat het doel is om de vergrijzing en emigratie tegen te gaan. Ofschoon onomstreden is dat dit een legitiem doel is, gaat het Hof niet met een systematische analyse in op de vraag of het middel geschikt is om het doel te bereiken en of het niet verder gaat dan nodig. Het benadrukt vooral dat staten hierbij een *ruime margin of appreciation* hebben. Ofschoon er inderdaad beleidsvrijheid moet zijn bij dit onderwerp, verhindert die niet dat getoetst wordt of en hoe het gebruikte middel het doel kan doen bereiken. In het arrest gaat het Hof niet in op ongerijmdheden in het middel om bevolkingspolitiek te voeren, zoals steun voor gezinnen waarvan een ouder overleden is zonder leeftijdsgrens, maar niet voor eenoudergezinnen boven de leeftijdsgrens, en wel weer voor gezinnen met gehandicapten of grotere gezinnen.

23. Klaagster had voor de Litouwse rechtbank een beroep gedaan op het EU Handvest voor de Grondrechten. Duidelijk is dat dit niet van toepassing is op deze zaak, omdat de Litouwse regeling niet dient ter uitvoering van EU-recht. In andere situaties kan het nationale recht wel getoetst worden aan EU-bepalingen over leeftijdsdiscriminatie. Dit zou pleiten voor afstemming van de toetsen, want zaken kunnen zowel voor het EHRM als HvJ EU komen, en nationale wetgevers en rechters moeten bovendien dit recht toepassen. Dan is ook de kans groter dat de nationale rechters de juiste toets toepassen en dat verhindert een te groot beroep op het Hof.

F.J.L. (Frans) Pennings

Hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Utrecht

[1] *Stummer t. Oostenrijk*, EHRM 7 juli 2011, nr. 37452/02,

ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, «EHRC» 2011/136, m.nt. Barentsen.

[2] *Šaltinytė*, par. 63 en 64.

[3] *Šaltinytė*, par. 77.

[4] *Idem*.

[5] *Šaltinytė*, par. 51.

[6] *Šaltinytė*, par. 82.

[7] *Andersen t. Region Syddanmark*, HvJ 12 oktober 2010, zaak C-499/08, ECLI:EU:C:2010:600.

[8] *Andersen*, par. 33.

[9] *Andersen*, par 32.

[10] *Šaltinytė*, par. 22-25.