

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.945 van 18 april 2017
in de zaak A. 205.843/IX-8952**

In zake: 1. Liese DE CLERCQ
2. Wim RAEYMAEKERS
woonplaats kiezend te 1745 Opwijk
Schoolstraat 76

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Werk
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Véronique Pertry
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 juli 2012, strekt tot de nietigverklaring van artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 ‘tot omzetting van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door Businesseurope, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG’.

In hun memorie van wederantwoord vorderen de verzoekende partijen tevens de nietigverklaring van “het laatste lid van de door artikel 6 van het Koninklijk besluit van 20 juli 2012 tot omzetting van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door Businesseurope, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG, in artikel 12 van het

koninklijk besluit van 7 mei 1999 betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen, ingevoerde §1”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 maart 2017.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Wim Raeymaekers en advocaat Kristof Caluwaert, die *loco* advocaat Véronique Pertry verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Situering van het eerste bestreden besluit

3.1. Vóór de wijziging door het gedeeltelijk bestreden koninklijk besluit van 31 mei 2012, kent het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 ‘tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan’ (hierna ook: KB Ouderschapsverlof) aan elke werknemer uit de privésector of van de lokale en provinciale besturen het recht toe om drie maanden ouderschapsverlof op te nemen naar aanleiding van de geboorte of adoptie van zijn of haar kind tot het kind twaalf jaar wordt.

De werknemer heeft de keuze om de uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst tijdelijk volledig te schorsen, om zijn arbeidsprestaties tijdelijk deeltijds voort te zetten in de vorm van een halftijdse vermindering of om zijn arbeidsprestaties tijdelijk deeltijds voort te zetten in de vorm van een vermindering met één vijfde.

3.2. Op grond van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 ‘betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen’ (hierna ook: KB Onderbrekingsuitkeringen) heeft de werknemer die ouderschapsverlof opneemt in het kader van het KB Ouderschapsverlof ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening recht op onderbrekingsuitkeringen.

3.3. Met richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 ‘tot uitvoering van de door Businesseurope, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG’ wordt het recht op ouderschapsverlof uitgebreid tot vier maanden. Clausule 2 van de raamovereenkomst bepaalt aldus:

“Clausule 2: Ouderschapsverlof

1. Krachtens deze overeenkomst wordt aan werknemers, zowel mannen als vrouwen, bij geboorte of adoptie van een kind een individueel recht op ouderschapsverlof toegekend om tot een door de lidstaten en/of de sociale partners vast te stellen leeftijd van maximaal acht jaar voor hun kind te zorgen.

2. Het verlof wordt voor een periode van ten minste vier maanden toegekend en is, om de gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen te bevorderen, in beginsel niet overdraagbaar. Om te stimuleren dat het verlof meer gelijkelijk door beide ouders wordt opgenomen, is ten minste een van de vier maanden niet overdraagbaar. De uitvoeringsbepalingen van de niet-overdraagbare periode worden op nationaal niveau vastgesteld door middel van wetgeving en/of collectieve overeenkomsten, waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande verlofregelingen in de lidstaten.”

De richtlijn voorziet bovendien in een recht van de werknemer om na een ouderschapsverlof aangepaste werktijden te vragen aan de werkgever.

Luidens artikel 3.1 van de richtlijn doen de lidstaten “de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 8 maart 2012 aan deze richtlijn te voldoen of zullen [zij] zich ervan verzekeren dat de sociale partners via overeenkomsten binnen die termijn de nodige maatregelen vaststellen”.

3.4. Deze richtlijn wordt gedeeltelijk in de interne rechtsorde omgezet door het koninklijk besluit van 31 mei 2012 ‘tot omzetting van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door Businesseurope, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG’. Daartoe wordt het KB Ouderschapsverlof gewijzigd om de duur van het ouderschapsverlof van drie op vier maanden te brengen en de werknemer het recht toe te kennen om een aangepaste arbeidsregeling of werkrooster te vragen voor de periode die volgt op het ouderschapsverlof. Het met huidig beroep bestreden artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 voert een afwijkende regeling in voor het recht op onderbrekingsuitkeringen tijdens de vierde maand ouderschapsverlof.

Het koninklijk besluit van 31 mei 2012 (BS 1 juni 2012) luidt:

“Artikel 1. Dit besluit zet de Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door Businesseurope, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG, gedeeltelijk om.

Art. 2. § 1. In artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan, vervangen bij het koninklijk besluit van 15 juli 2005, wordt § 1 vervangen als volgt:

‘§ 1. Om voor zijn kind te zorgen heeft de werknemer het recht om:

- hetzij gedurende een periode van vier maanden de uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst te schorsen zoals bedoeld bij artikel 100 van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen; deze periode kan naar keuze van de werknemer worden opgesplitst in maanden;
- hetzij gedurende een periode van acht maanden zijn arbeidsprestaties deeltijds verder te zetten in de vorm van een halftijdse vermindering zoals bedoeld in artikel 102 van voornoemde wet, wanneer hij voltijds is tewerkgesteld; deze periode kan naar keuze van de werknemer worden opgesplitst in periodes van twee maanden of een veelvoud hiervan;
- hetzij gedurende een periode van twintig maanden zijn arbeidsprestaties deeltijds verder te zetten in de vorm van een vermindering met één vijfde zoals bedoeld in artikel 102 van voornoemde wet wanneer hij voltijds is tewerkgesteld; deze periode kan naar keuze van de werknemer worden opgesplitst in periodes van vijf maanden of een veelvoud hiervan.’

Art. 3. In hetzelfde besluit wordt een artikel 7/1 ingevoegd, luidende:

‘Art. 7/1. De werknemer heeft het recht om een aangepast(e) arbeidsregeling of werkrooster aan te vragen voor de periode die volgt op het einde van het ouderschapsverlof. Deze periode bedraagt maximum 6 maanden.

De werknemer bezorgt hiertoe ten laatste 3 weken voor het einde van de lopende periode van ouderschapsverlof, een schriftelijke aanvraag aan de werkgever. In de aanvraag dient de werknemer de redenen aan te geven die verband houden met een betere combinatie tussen werk- en gezinsleven.

De werkgever beoordeelt deze aanvraag en geeft er schriftelijk gevolg aan ten laatste één week voor het einde van de lopende periode van ouderschapsverlof, rekening houdend met zijn eigen behoeften en die van de werknemer. De werkgever deelt in het betrokken geschrift mee op welke wijze bij de beoordeling van de aanvraag rekening werd gehouden met de eigen behoeften en die van de werknemer.’

Art. 4. § 1. Artikel 3, § 1, van hetzelfde besluit wordt aangevuld met een lid luidende als volgt:

‘Deze leeftijdsgrenzen worden vastgesteld op 21 jaar wanneer het kind voor ten minste 66% getroffen is door een lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid of een aandoening heeft die tot gevolg heeft dat ten minste 4 punten toegekend worden in pijler I van de medisch-sociale schaal in de zin van de regelgeving betreffende de kinderbijslag.’

§ 2. In artikel 3, § 2, eerste en tweede lid, van hetzelfde besluit worden de woorden ‘of eenentwintigste’ ingevoegd tussen ‘twaalfde’ en ‘verjaardag’.

Art. 5. In afwijking van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen, opent de vierde maand of een ander gelijkwaardig regime ingevoerd door dit koninklijk

besluit in artikel 2, § 1 van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan, slechts een recht op een onderbrekingsuitkering in hoofde van werknemers die de vierde maand of een ander gelijkwaardig regime opnemen voor kinderen geboren of geadopteerd vanaf 8 maart 2012.

Art. 6. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Art. 7. De Minister bevoegd voor Werk is belast met de uitvoering van dit besluit.”

3.5. Bij de artikelen 5 en 8 van het koninklijk besluit van 27 februari 2013 ‘tot uitvoering van artikel 122 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen en tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de gelijkgestelde perioden’ wordt de vierde maand ouderschapsverlof gelijkgesteld voor de berekening van de werknemerspensioenen en dit met terugwerkende kracht tot 1 januari 2012. Deze vierde maand wordt gelijkgesteld, “ongeacht of de werknemer recht had op een onderbrekingsuitkering”.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

A. Memorie van antwoord

4. De verzoekers werpen in hun memorie van wederantwoord op dat de memorie van antwoord te laat werd ingediend. In hun laatste memorie echter nemen zij “er akte van dat de memorie van antwoord alsnog tijdig was ingediend” en stellen zij “hier verder niet over te argumenteren”, waaruit de Raad begrijpt dat zij niet langer vragen om de memorie van antwoord uit het debat te weren.

B. Administratief dossier

5.1. De verzoekers betogen in hun memorie van wederantwoord dat hun recht van verdediging werd miskend, doordat het administratief dossier “allesbehalve volledig is”. Zij verwijzen bovendien naar “de bewuste miskening

van de openbaarheid van bestuur” die tot een aantal annulatieprocedures bij de Raad van State heeft geleid.

Nadat zij in het auditoraatsverslag konden lezen dat zij niet verduidelijken welke relevante stukken in het administratief dossier ontbreken, waardoor zij verhinderd worden om de in het verzoekschrift aangevoerde middelen in hun memorie van wederantwoord verder te ontwikkelen of desgevallend nieuwe middelen aan te voeren, handhaven de verzoekers in hun laatste memorie dat de miskenning van de openbaarheid van bestuur door de verwerende partij de wapengelijkheid schendt. Zij verwijzen als voorbeeld naar de gevraagde budgettaire ramingen waarvan sprake is in de nota aan de ministerraad.

In de laatste memorie geven de verzoekers enkel de budgettaire ramingen als voorbeeld van ontbrekende informatie.

5.2. Met de verwerende partij stelt de Raad van State vast dat de budgettaire krapte van de federale overheid, zo deze al geen algemene bekendheid geniet, een feit is dat voldoende duidelijk blijkt uit documenten van het administratief dossier, zoals die hierna ook worden aangehaald. Er kan naar het oordeel van de Raad van State geen twijfel bestaan over het bevestigend antwoord op de vraag of de verwerende partij daadwerkelijk het hoofd moet bieden aan een precaire begrotingstoestand. De verzoekers maken geenszins aannemelijk dat aanvullende stukken – meer bepaald de ramingen van de RVA – van aard kunnen zijn hierop een ander licht te doen schijnen, zodat niet wordt bijgevalen dat de samenstelling van het administratief dossier een behoorlijk procesverloop in de weg zou staan of hun rechten zou hebben geschaad. Om dezelfde reden ziet de Raad van State geen nood, in tegenstelling tot wat de verzoekers lijken te suggereren, om de verwerende partij te bevelen nog bijkomende stukken over te leggen.

C. Actualisering van het dossier

6.1. Ter gelegenheid van de ingereedheidbrenging van het dossier voor de openbare terechtzitting zijn de partijen in opdracht van de staatsraad-verslaggever uitgenodigd om de Raad te informeren over de gegevens die eventueel van belang kunnen zijn ter actualisering van het dossier.

6.2. De verwerende partij deelt hierop mee, niet over nieuwe gegevens te beschikken.

6.3. Na met een brief van 30 januari 2017 om een kort uitstel te hebben verzocht, deelt verzoeker een 29 februari 2017 gedateerde “update” mee aan de Raad van State.

Zowel de brief van 30 januari 2017 als de “update” van 29 februari 2017 is enkel ondertekend door verzoeker. Hierna – *sub* 11 tot 15 – zal blijken dat het huidige beroep enkel ontvankelijk is ingesteld door verzoeker. De bijkomende stukken van verzoeker, die geen informatie bevatten die betrokken kan worden op de ontvankelijkheid van het beroep, worden niet in het debat ontvangen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

7. In hun verzoekschrift stellen de verzoekers dat zij door het bestreden besluit wel een recht op een vierde maand ouderschapsverlof verkrijgen, maar dat zij hiervoor geen onderbrekingsuitkering ontvangen aangezien hun kinderen vóór 8 maart 2012 zijn geboren.

Volgens de verzoekers bestaat er een voldoende geïndividualiseerde band tussen hen en de bestreden beslissing aangezien hun rechtstoestand

erdoor op ongunstige wijze wordt beïnvloed. Er is ook een direct en rechtstreeks causaal verband tussen het geleden nadeel en het bestreden besluit. De vernietiging van artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 zou als rechtstreeks gevolg hebben dat zij het beoogde voordeel verkrijgen. Het belang is bovendien ook vaststaand, geoorloofd en wettig, zo stellen de verzoekers.

Voorts doen de verzoekers gelden dat zij ook de belangen van hun minderjarige kinderen verdedigen, aangezien deze eveneens een persoonlijk, rechtstreeks, zeker en geoorloofd belang hebben bij de vernietiging van de voormelde bestreden bepaling. Ingevolge die bepaling zullen zij immers niet de aanwezigheid van hun ouders kunnen genieten gedurende een vierde maand ouderschapsverlof, nu de toegang tot dit recht substantieel wordt aangetast.

8. De verwerende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is voor zover de verzoekers het in naam van hun niet-ontvoogde minderjarige kinderen zouden hebben ingesteld. Het argument dat de verzoekers ter staving van het belang van hun kinderen aanvoeren is volgens haar manifest onjuist aangezien de bestreden bepaling geen uitstaans heeft met het toekennen van een recht op ouderschapsverlof, maar beperkt is tot het recht op een onderbrekingsuitkering bij het opnemen van een vierde maand ouderschapsverlof. Het feit dat de bestreden regeling door het toekennen van financiële steun niet alleen het belang van de ouder dient, maar indirect ook het belang van het kind, volstaat niet om aan te nemen dat de kinderen van de verzoekers een rechtstreeks belang hebben bij de nietigverklaring van artikel 5 van het bestreden besluit. In zoverre de verzoekers optreden als wettelijke vertegenwoordigers van hun beide kinderen, moet worden besloten dat het bestreden besluit geen toepassing op deze laatsten vindt en dat hun rechtstoestand niet in ongunstige zin wordt gewijzigd. Evenmin kan er worden aangenomen dat zij een rechtstreeks nadeel van dit besluit onder vinden.

Hetzelfde geldt, aldus de verwerende partij, ten aanzien van verzoeker, die ambtenaar is en geen werknemer. Voor ambtenaren die onderwor-

pen zijn aan het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’ vloeit het betwiste verschil in behandeling immers niet voort uit het bestreden besluit, maar uit artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 juli 2012 ‘tot omzetting van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BusinessEurope, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG’ (hierna: het koninklijk besluit van 20 juli 2012), dat niet het voorwerp is van het beroep.

9. De verzoekers repliceren dat zij gezamenlijk het ouderlijk gezag over hun twee kinderen uitoefenen, dat de uiteenzetting in het verzoekschrift duidelijk is en dat zij zich op dit punt gedragen naar de wijsheid van de Raad van State.

In verband met het belang van verzoeker verwijzen zij naar hun vraag om het voorwerp van het beroep uit te breiden tot het koninklijk besluit van 20 juli 2012 en richten zij zich voor het overige naar de wijsheid van de Raad van State.

De verzoekers stellen ten slotte vast dat de verwerende partij het belang van verzoekster niet betwist.

10. In hun laatste memorie merken de verzoekers op dat de verwerende partij in een persbericht van 23 maart 2012 zelf het verband legt tussen de onderbrekingsvergoeding en het opnemen van ouderschapsverlof. Zij zijn van oordeel dat bij een niet-restrictieve interpretatie moet worden aangenomen dat hun kinderen een rechtstreeks belang hebben bij de nietigverklaring van de bestreden bepaling. Deze houdt immers in dat de ouders in de vierde maand ouderschapsverlof geen onderbrekingsuitkering ontvangen, terwijl zij anders elk ongeveer 700 euro zouden ontvangen. Dat de onderbrekingsvergoeding geen rechtstreekse invloed heeft op het opnemen van ouderschapsverlof is volgens hen een

interpretatie die strijdig is met de artikelen 22 en 22bis, derde en vierde lid, van de Grondwet.

Beoordeling

11. Artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling Bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang. Het in deze bepaling bedoelde belang moet persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig zijn.

Het rechtstreeks karakter van het belang houdt in dat er een rechtstreeks causaal verband moet bestaan tussen het door een verzoekende partij geleden nadeel, enerzijds, en de bestreden beslissing, anderzijds.

12. Daarnaast dient een verzoekende partij te beschikken over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. Deze vereiste van hoedanigheid of kwaliteit dient te worden onderscheiden van de vereiste van het belang.

De rechtsvordering waarvan het specifieke opzet erin bestaat een voordeel te verkrijgen, kan alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. Alleen aan die persoon kan immers dat voordeel worden verleend. Een verzoekende partij kan derhalve geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt in dat geval niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen.

13. Het bestreden artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 regelt de toekenning van een onderbrekingsuitkering voor de vierde maand ouderschapsverlof of een ander gelijkwaardig regime ingevoerd door dit koninklijk besluit in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997

‘tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan’. De verzoekers hebben bijgevolg slechts de hoedanigheid om op te treden bij de nietigverklaring van het voormelde artikel 5, op voorwaarde dat het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 op hen van toepassing is.

Het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 wordt in artikel 1 als volgt bepaald:

“Dit besluit is van toepassing op de werknemers en hun werkgever die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités.

Dit besluit is eveneens van toepassing op het statutair en contractueel personeel van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en hun werkgevers.

De openbare inrichtingen en de publiekrechtelijke verenigingen die afhangen van de besturen vermeld in het vorig lid worden eveneens gemachtigd op hun personeel de bepalingen van dit besluit toe te passen.”

Er wordt niet betwist dat het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 niet op verzoeker van toepassing is. Dienvolgens heeft hij noch de vereiste hoedanigheid, noch het vereiste persoonlijk belang bij de nietigverklaring van artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012.

Het feit dat de verzoekers in hun memorie van wederantwoord vragen om het voorwerp van het beroep uit te breiden tot het koninklijk besluit van 20 juli 2012 doet daaraan geen afbreuk.

14. Voor zover de verzoekers het beroep tot nietigverklaring hebben ingesteld in naam van hun twee minderjarige kinderen, dient te worden vastgesteld dat ook de kinderen geen rechtstreekse adressaat zijn van het KB Ouderschapsverlof of het KB Onderbrekingsuitkeringen. Zowel het ouderschapsverlof als de onderbrekingsuitkering is immers een recht van de ouders, niet van de kinderen – ook al zullen zij er de bij veronderstelling heilzame effecten van ondergaan en hebben zij een onrechtstreeks belang bij de uitkomst van het beroep. De omstandigheid dat de niet-toekenning van de onderbrekingsuitkering hun ouders

er eventueel toe kan brengen geen vierde maand ouderschapsverlof op te nemen, verleent de kinderen echter geen hoedanigheid om in eigen naam een beroep in te stellen dat erop gericht is een aanspraak welke hen niet toebehoort alsnog gerealiseerd te zien worden.

15. Uit wat voorafgaat, volgt dat het beroep enkel ontvankelijk is in zoverre het door verzoekster in eigen naam wordt ingesteld.

Hierna wordt het debat dan ook tot verzoekster beperkt.

VI. Verzoek tot uitbreiding van het voorwerp van het beroep

Verzoek

16. In de memorie van wederantwoord merkt verzoekster op dat de richtlijn 2010/18/EU van 8 maart 2010 door het koninklijk besluit van 31 mei 2012 slechts gedeeltelijk en laattijdig in het intern recht werd omgezet, zodat “honderdduizenden ouders buiten het toepassingsgebied bleven”. Met het koninklijk besluit van 20 juli 2012 werden ook deze ouders onder het toepassingsgebied van de richtlijn gebracht. Verzoekster meent dat tegen het koninklijk besluit van 20 juli 2012, minstens wat betreft artikel 6, laatste lid, dezelfde bezwaren bestaan. Zij vraagt dat het voorwerp van het beroep tot dit besluit wordt uitgebreid. Zij meent dat de voorwaarden daartoe vervuld zijn, aangezien zij slechts door de raadpleging van het administratief dossier heeft kunnen vaststellen dat dit besluit onrechtmatig was, zij tegen dit besluit dezelfde middelen aanvoert als tegen het koninklijk besluit van 31 mei 2012 en in geval van nietigverklaring van artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 *mutatis mutandis* hetzelfde zou gelden voor artikel 6, laatste lid, van het koninklijk besluit van 20 juli 2012.

17. In de laatste memorie merkt verzoekster nog op dat bij de gevraagde uitbreiding van het voorwerp van het beroep, het beroep ook ontvankelijk wordt ten aanzien van verzoeker.

Voorts argumenteert zij dat het koninklijk besluit van 31 mei 2012 en het koninklijk besluit van 20 juli 2012 met elkaar verband houden aangezien ze beide op dezelfde richtlijn zijn gesteund en identiek dezelfde bepalingen en regelingen hebben.

Ten slotte stelt zij dat niet valt in te zien hoe het te verantwoorden zou zijn dat de verwerende partij in het kader van haar internationale verplichtingen veroordeeld zou worden voor een omzetting van de internationale norm met miskenning van het gelijkheidsbeginsel, maar dat in dezelfde rechtsorde dezelfde onwettigheid bij de omzetting van de internationale norm zonder probleem stand zou kunnen houden.

Beoordeling

18. Verzoekster – de enige van wie het beroep ontvankelijk is – heeft geen hoedanigheid of belang bij de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 20 juli 2012, aangezien dat besluit niet op haar van toepassing is.

19. Verzoeker die initieel niet ontvankelijk in de zaak optreedt, kan die onregelmatigheid naderhand niet regulariseren middels een verzoek tot uitbreiding van het voorwerp tot een ander reglementair besluit – geformuleerd dan nog ná de verjaringstermijn van zestig dagen te rekenen vanaf de bekendmaking van dat koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad op 1 augustus 2012.

20. Het verzoek tot uitbreiding van het voorwerp van het beroep wordt verworpen.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

21.1. Zoals reeds bij de feitelijke uiteenzetting (*sub* 3.5) is vermeld, heeft de bestreden regeling niet langer ongunstige gevolgen voor de opbouw van pensioenrechten van de betrokken werknemers. Bij de artikelen 5 en 8 van het *sub* 3.5 vermelde koninklijk besluit van 27 februari 2013 is immers, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2012, de vierde maand ouderschapsverlof gelijkgesteld voor de berekening van de werknemerspensioenen ongeacht of de werknemer recht had op een onderbrekingsuitkering.

In de mate dat in de middelen wordt aangevoerd dat ouders met kinderen geboren vóór 8 maart 2012 gedurende de vierde maand van het ouderschapsverlof geen pensioenrechten opbouwen, is deze argumentatie achterhaald en wordt ze hierna onbesproken gelaten.

21.2. Het past om eerst het derde middel te onderzoeken, waarvan de strekking immers tot de ruimste nietigverklaring zou leiden.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

22. Het derde middel is geput uit de “[n]iet-conforme omzetting van de Richtlijn 2010/18/EU”.

Verzoekster voert aan dat clause 1, punt 1, van de raamovereenkomst bepaalt dat rekening moet worden gehouden met de nationale wetgeving om het werkende ouders gemakkelijker te maken om beroep en zorgtaken te combineren. Terwijl in de nationale wetgeving was bepaald dat alle maanden

ouderschapsverlof zonder uitzondering een recht op een onderbrekingsuitkering openen, werd dit principe voor een aanzienlijke groep ouders niet gehandhaafd.

Vervolgens verwijst verzoekster naar clause 5, punt 4, van de raamovereenkomst, die stelt dat de lidstaten teneinde te waarborgen dat de werknemers van hun recht op ouderschapsverlof gebruik kunnen maken, de nodige maatregelen moeten nemen overeenkomstig de nationale wetgeving om de werknemers tegen minder gunstige behandeling wegens het opnemen van ouderschapsverlof te beschermen. Verzoekster wijst erop dat de ouders van kinderen geboren vóór 8 maart 2012 bij het opnemen van de vierde maand ouderschapsverlof geen recht hebben op een onderbrekingsuitkering.

Clause 5, punt 5, van de raamovereenkomst stipuleert dat alle inkomenskwesaties in verband met de overeenkomst door de lidstaten beoordeeld en geregeld moeten worden overeenkomstig de nationale wetgeving, rekening houdend met de rol van het inkomen als een van de factoren voor het opnemen van het ouderschapsverlof. Verzoekster merkt op dat in het administratief dossier geen enkel spoor is te vinden van het feit dat rekening werd gehouden met de rol van het inkomen als factor voor het opnemen van het ouderschapsverlof. Volgens haar is het zeer aannemelijk dat de ouders die tijdens de vierde maand ouderschapsverlof recht hebben op een onderbrekingsuitkering hier in veel grotere mate gebruik van zullen maken dan de ouders die hiervoor geen vergoeding ontvangen. Het was echter niet de bedoeling van de richtlijn om twee categorieën van gerechtigden te creëren.

Ten slotte verwijst verzoekster nog naar clause 8, punt 2, van de raamovereenkomst waarin wordt bepaald dat de tenuitvoerlegging van de raamovereenkomst geen reden is om een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers op het door deze overeenkomst bestreken gebied te rechtvaardigen. Volgens verzoekster is het beschermingsniveau voor ouders met kinderen geboren vóór 8 maart 2012 duidelijk gedaald zonder dat daar een redelijke verantwoording voor bestaat.

23. In haar memorie van wederantwoord argumenteert verzoekster nog dat voor de ouders van wie de kinderen geboren zijn vóór 8 maart 2012 er in de praktijk niets zal veranderen aangezien velen om financiële redenen slechts de eerste drie maanden ouderschapsverlof zullen kunnen opnemen. Verzoekster merkt op dat in België meer dan drie vierde van de ouderschapsverloven door vrouwen wordt aangevraagd, terwijl de richtlijn onder meer als doelstelling heeft om bij te dragen tot de verdeling van zorgtaken tussen vrouwen en mannen en een meer gelijke verdeling van de gezinstaken tussen mannen en vrouwen dient te bevorderen. Aangezien de rol van het inkomen één van de factoren is die meespe-len bij het opnemen van ouderschapsverlof en het inkomensniveau tijdens het ouderschapsverlof één van de elementen is die van invloed zijn op het besluit om dit verlof op te nemen, met name voor vaders, kan de verwerende partij moeilijk volhouden dat zij als een normaal zorgvuldig handelende overheid heeft gehan-deld door in geen onderbrekingsuitkering te voorzien voor de vierde maand ou-derschapsverlof.

Beoordeling

24. Noch in richtlijn 2010/18/EU, noch in de bijgevoegde herziene raamovereenkomst, is bepaald dat aan de werknemers met ouderschapsverlof een onderbrekingsuitkering moet worden toegekend.

25. In clause 1.1 van de raamovereenkomst wordt het volgende gestipuleerd:

“Deze overeenkomst stelt minimumeisen vast die het werkende ouders gemakkelijker moeten maken beroep en zorgtaken te combineren, waarbij rekening wordt gehouden met de groeiende diversiteit van gezinsvormen en de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten en/of gebruiken in acht worden genomen.”

Uit deze clause blijkt dat de raamovereenkomst enkel minimumeisen stelt en de lidstaten bijgevolg ruimere mogelijkheden mogen bieden die het werkende ouders gemakkelijker maken beroep en zorgtaken te combineren. Clause 8.1 van de raamovereenkomst bepaalt trouwens dat de lidstaten

gunstiger bepalingen dan in deze overeenkomst kunnen toepassen of invoeren. De toekenning van een onderbrekingsuitkering tijdens het ouderschapsverlof is daarvan een voorbeeld. Uit de ingeroepen clausules van de raamovereenkomst volgt evenwel niet dat de onderbrekingsuitkering zonder onderscheid aan alle werkende ouders met ouderschapsverlof moet worden toegekend.

26. Clausule 5.4 van de raamovereenkomst luidt:

“Teneinde te waarborgen dat de werknemers van hun recht op ouderschapsverlof kunnen gebruikmaken, nemen de lidstaten en/of de sociale partners overeenkomstig de nationale wetgeving, de collectieve overeenkomsten en/of de gebruiken de nodige maatregelen om de werknemers tegen minder gunstige behandeling of ontslag wegens het aanvragen of opnemen van ouderschapsverlof te beschermen.”

Deze clausule beoogt te beletten dat werknemers die het recht op ouderschapsverlof wensen uit te oefenen om die reden ontslagen zouden worden of minder gunstig behandeld zouden worden dan werknemers die geen ouderschapsverlof opnemen. De clausule is vreemd aan de eventuele toekenning van een uitkering en houdt voor de lidstaten geen verbod in om bij de toekenning van een onderbrekingsuitkering een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën van werkende ouders met ouderschapsverlof.

27. Clausule 5.5, lid 2, van de raamovereenkomst bepaalt:

“Alle inkomenskwesties in verband met deze overeenkomst moeten door de lidstaten en/of de sociale partners overeenkomstig de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten en/of gebruiken worden beoordeeld en geregeld, rekening houdend met de rol van inkomen als een van de factoren voor het opnemen van ouderschapsverlof.”

De omstandigheid dat het inkomen één van de factoren is voor het opnemen van ouderschapsverlof houdt voor de lidstaten niet de verplichting in om aan alle werknemers voor de volledige duur van het ouderschapsverlof een onderbrekingsvergoeding toe te kennen. Deze clausule staat er niet aan in de weg dat lidstaten om budgettaire redenen beperkingen of uitzonderingen vaststellen op het recht op een onderbrekingsuitkering.

28. Clausule 8.2 van de raamovereenkomst bepaalt:

“De tenuitvoerlegging van de bepalingen van deze overeenkomst is geen reden om een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers op het door deze overeenkomst bestreken gebied te rechtvaardigen. [...]”

De omstandigheid dat aan de ouders met kinderen geboren of geadopteerd vóór 8 maart 2012 voor de vierde maand ouderschapsverlof geen onderbrekingsuitkering wordt toegekend, houdt geen verlaging in van het algemeen beschermingsniveau van de betrokken werknemers. Zij behouden immers hun recht op een onderbrekingsuitkering voor de eerste drie maanden ouderschapsverlof.

29. Uit wat voorafgaat volgt dat een conforme omzetting van de richtlijn in de nationale wetgeving, in tegenstelling tot wat verzoekster betoogt, niet verplicht tot de toekenning van een onderbrekingsuitkering bij het opnemen van de vierde maand ouderschapsverlof.

Het derde middel is niet gegrond.

C. Ontvankelijkheid van de overige middelen

30. Zoals zo-even is vastgesteld, verplicht richtlijn 2010/18/EU niet dat een onderbrekingsuitkering wordt toegekend bij het opnemen van de vierde maand ouderschapsverlof.

De verwerende partij heeft ervoor geopteerd om die onderbrekingsuitkering toch toe te kennen maar, omwille van de budgettaire krapte, slechts aan ouders waarvan de kinderen geboren of geadopteerd zijn vanaf 8 maart 2012. Uit de hierna *sub* 37 aangehaalde stukken blijkt ten overvloede dat de financiële weerslag van de toekenning van een onderbrekingsuitkering een voortdurende zorg was van de verwerende partij.

Verzoekster erkent zelf dat er “tal van andere” maatregelen mogelijk zijn binnen het beschikbare budget. De inwilliging van het beroep impliceert evenwel dat de verwerende partij geen budgettaire keuzes meer kan maken in het kader van het rechtsherstel. Indien artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 ingevolge een vernietigingsarrest uit het rechtsverkeer verdwijnt, heeft de terugwerkende kracht van dit arrest immers dadelijk tot gevolg dat een recht op onderbrekingsuitkering opeisbaar wordt door alle werknemers die een vierde maand ouderschapsverlof hebben opgenomen met toepassing van het KB Ouderschapsverlof, ongeacht of hun kind geboren of geadopteerd is vanaf 8 maart 2012.

De vraag rijst dan ook of de nietigverklaring van de bestreden bepaling op grond van één van de overige door verzoekster aangevoerde middelen tot gevolg zou hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven, terwijl het niet aan de Raad van State toevalt om in de plaats van het bestuur beleidskeuzes uit te werken. Daartegenover staat de vaststelling dat de verwerende partij geen reden zag om de Raad te verzoeken toepassing te maken van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om voorlopig de gevolgen van het vernietigende reglement te handhaven.

Deze kwestie behoeft evenwel geen aanvullend onderzoek aanzien, zoals hierna zal blijken, de overige middelen hoe dan ook ongegrond zijn.

D. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

31. Het eerste middel is geput uit de schending van het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Verzoekster onderzoekt de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met het gelijkheidsbeginsel in vijf fasen.

In een eerste fase ‘de vergelijkbaarheidstoets’ wordt nagegaan of de bestreden norm een verschil in behandeling invoert tussen vergelijkbare categorieën van personen. Volgens verzoekster maakt de bestreden bepaling een onderscheid tussen vergelijkbare categorieën van ouders die onder het KB Ouderschapsverlof vallen, namelijk enerzijds ouders met kinderen die geboren zijn vóór 8 maart 2012 en die nog geen twaalf jaar oud zijn, en anderzijds ouders met kinderen die geboren zijn vanaf 8 maart 2012. Het verschil in behandeling bestaat erin dat de ouders met kinderen die geboren zijn vóór 8 maart 2012 en die nog geen twaalf jaar oud zijn, geen recht hebben op een onderbrekingsuitkering voor de vierde maand ouderschapsverlof of een ander gelijkwaardig regime, terwijl dit voor ouders met kinderen die geboren werden vanaf 8 maart 2012 wel het geval is.

Verzoekster merkt op dat om dit verschil in behandeling tussen vergelijkbare personen te kunnen beoordelen ook het kader waarbinnen dit gebeurt relevant is. In dat verband verwijst zij naar richtlijn 2010/18/EU die erop gericht is om de mogelijkheden om werk en gezin te combineren te verbeteren en om een meer gelijke verdeling van de gezinstaken tussen mannen en vrouwen te bevorderen. Het is duidelijk, aldus verzoekster, dat de overheid, ook al heeft zij ter zake een discretionaire bevoegdheid, bij de omzetting van de richtlijn deze uitgangspunten moet respecteren.

In een tweede fase ‘toetsing aan het teleologisch criterium’ onderzoekt verzoekster of met het verschil in behandeling een geoorloofd doel wordt nagestreefd dat het gemaakte onderscheid kan verantwoorden. Verzoekster stelt niet in te zien hoe het door de bestreden bepaling ingevoerde onderscheid tot de voormelde doelstellingen van richtlijn 2010/18/EU kan bijdragen. In de nota van 27 januari 2012 aan de ministerraad wordt vermeld dat de maatregel is ingegeven door “budgettaire krapte” en er wordt overwogen dat de richtlijn

2010/18/EU enkel de verplichting oplegt om vier maanden verlof toe te kennen en niet om tijdens dat verlof een vergoeding uit te keren. Verzoekster merkt op dat de stelling dat de richtlijn enkel de verplichting oplegt om vier maanden verlof toe te kennen uiteraard ook geldt voor de ouders van kinderen geboren vanaf 8 maart 2012 en dat zij evenwel toch een vergoeding ontvangen. De stelling dat de richtlijn niet de verplichting oplegt om tijdens het verlof een vergoeding toe te kennen behoeft overigens nuancering, zo stelt verzoekster, en zij merkt op dat alle socialezekerheidskwesties geregeld moeten worden, rekening houdend met het belang van de continuïteit van de rechten op socialezekerheidsuitkeringen. Bovendien stelt clause 5 van de raamovereenkomst bij de richtlijn uitdrukkelijk dat alle inkomenskwesties moeten worden beoordeeld en geregeld, rekening houdend met de rol van het inkomen als een van de factoren voor het nemen van het ouderschapsverlof. Ook de verwerende partij zelf gaat ervan uit – blijktens een persbericht naar aanleiding van de bespreking van het ontwerpbesluit op de ministerraad van 23 maart 2012 – dat voor de toegankelijkheid van het recht op een vierde maand ouderschapsverlof een vergoeding noodzakelijk is. Niettemin zal een hele generatie kinderen opgroeien zonder dat hun ouders in de praktijk de mogelijkheid hebben om een vierde maand ouderschapsverlof op te nemen. Terwijl men zou mogen veronderstellen dat bij de omzetting van de richtlijn in het intern recht dezelfde doelstellingen voorop staan als die welke aan de basis liggen van de richtlijn, is het onduidelijk welk wettig doel met artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 wordt beoogd, zo stelt verzoekster.

In een derde fase ‘toetsing aan het objectiviteitscriterium’ stelt verzoekster vast dat het al dan niet geboren zijn vóór 8 maart 2012 wellicht gekwalificeerd kan worden als een objectief criterium.

In een vierde fase ‘toetsing aan het pertinentiecriterium’ onderzoekt verzoekster of het gemaakte onderscheid toelaat om het beoogde doel te bereiken. Zij stelt dat niet valt in te zien hoe de regelgever, door een onderscheid te maken tussen ouders aan de hand van het feit of hun kinderen al dan niet geboren zijn vóór 8 maart 2012, bijdraagt tot de verbetering van de mogelijkheden om

werk en gezin te combineren of aan de bevordering van een meer gelijke verdeling van de gezinstaken tussen mannen en vrouwen, terwijl de verwerende partij zelf de mening is toegedaan dat een vergoeding noodzakelijk is om toegang te hebben tot het ouderschapsverlof. Zelfs als men ‘budgettaire krapte’ zou aanvaarden als het doel van of de verantwoording voor de betwiste maatregel, dan is het feit of de kinderen al dan niet geboren zijn vóór 8 maart 2012 geen pertinent of adequaat criterium. Volgens verzoekster had de regelgever de beperkte middelen ook anders kunnen toedelen, bijvoorbeeld volgens inkomenscategorieën, waarbij de schaarse middelen zouden worden toebedeeld aan diegenen die er het meeste baat bij hebben.

In een vijfde fase ‘toetsing aan het evenredigheids criterium’ onderzoekt verzoekster of het gemaakte onderscheid in een evenredige verhouding staat tot het beoogde doel. Hierbij dient voornamelijk rekening te worden gehouden met de gevolgen van de maatregel. De beoordeling verschilt bovendien naargelang door de maatregel al dan niet afbreuk wordt gedaan aan fundamentele beginselen. Volgens verzoekster dient, nu het onderscheid wordt gemaakt aan de hand van het feit of de kinderen al dan niet geboren zijn vóór 8 maart 2012 en dus het fundamenteel beginsel van de gelijkheid op grond van geboorte in het geding is, de evenredigheid streng te worden beoordeeld. Verzoekster stelt vervolgens dat de betwiste maatregel, wat er ook het doel van mag zijn, door te bepalen dat ouders van kinderen geboren vóór 8 maart 2012 geen recht hebben op enige onderbrekingsuitkering, terwijl ouders van kinderen geboren vanaf 8 maart 2012 recht hebben op een volledige onderbrekingsuitkering, een onderscheid maakt dat niet redelijk kan worden verantwoord, te meer daar het onderscheid gebaseerd is op een fundamenteel beginsel.

Verzoekster besluit dat de betwiste regeling op zijn minst de toetsing aan het pertinentie- en evenredigheids criterium niet doorstaat.

32. In haar memorie van wederantwoord argumenteert verzoekster dat het bij de beoordeling van de ‘vergelijkbaarheidstoets’ niet relevant is dat het

verschil in behandeling slechts door een overgangsbepaling wordt ingevoerd, zoals de verwerende partij opmerkt. Verzoekster merkt op dat werkende ouders van kinderen geboren vanaf 8 maart 2012 recht hebben op een volwaardige onderbrekingsuitkering voor de vierde maand ouderschapsverlof, terwijl werkende ouders van kinderen jonger dan twaalf jaar en geboren vóór 8 maart 2012 geen enkele onderbrekingsuitkering ontvangen voor de vierde maand ouderschapsverlof; er bestaat dus wel degelijk een verschil in behandeling tussen vergelijkbare categorieën.

In verband met de ‘toetsing aan het teleologisch criterium’ repliceert verzoekster dat het niet duidelijk is op welk wettig doel de verwerende partij zich wenst te beroepen, nu de verwerende partij zelf stelt dat het bestreden artikel 5 niet ter uitvoering van richtlijn 2010/18/EU is genomen. Verzoekster benadrukt dat een verschil in behandeling slechts aanvaardbaar is indien met de maatregel een geoorloofd belang wordt nagestreefd. Dit doel moet wettig zijn en mag niet in strijd zijn met andere, al dan niet nationale of internationale, rechten en vrijheden. Het doel moet het onderscheid ook kunnen verantwoorden. Het feit dat de regelgever een Europese richtlijn beoogt uit te voeren, ontslaat hem niet van de verplichting om de artikelen 10 en 11 van de Grondwet na te leven. Verzoekster herhaalt dat zij niet inziet hoe het onderscheid dat door artikel 5 van het bestreden besluit wordt gemaakt kan bijdragen tot de uitgangspunten van richtlijn 2010/18/EU en dat de stelling dat de richtlijn enkel de verplichting oplegt om vier maanden ouderschapsverlof toe te kennen ook geldt voor de ouders van kinderen geboren vanaf 8 maart 2012, terwijl deze wel een onderbrekingsuitkering ontvangen. Voor zover de verwerende partij het verschil in behandeling steunt op de beperkte budgettaire ruimte, erkent verzoekster dat dit een wettig doel kan zijn. Zij is evenwel van oordeel dat dit doel het betwiste onderscheid geenszins kan verantwoorden en zij argumenteert dat het niet is omdat het budget beperkt zou zijn, dat het budget mag worden ingezet op een wijze waarbij de sociaal-economische rechten van bepaalde burgers worden geschonden. Verzoekster merkt ook nog op dat zij tot op heden in het kader van de openbaarheid van bestuur niet over de gehanteerde cijfers kan beschikken zodat zij hierop geen con-

trole kan uitoefenen. Er moet evenwel worden vastgesteld, zo merkt verzoekster op, dat in de begroting voor 2012 initieel geen enkel budget voor de omzetting van de richtlijn was voorzien terwijl de richtlijn tegen 8 maart 2012 moest worden omgezet, wat getuigt van manifeste onzorgvuldigheid. Het gaat dan ook niet op, zo stelt zij, een maand later aan te voeren dat er geen budgettaire ruimte is en niet voor ieder ouderschapsverlof een onderbrekingsuitkering kan worden toegekend. Volgens verzoekster stelt de verwerende partij de zaken verkeerd voor en konden er naast de onderbrekingsuitkering blijkbaar zonder probleem tal van andere budgetten worden gevonden. Zij merkt ook nog op dat nergens in het administratief dossier een afweging te vinden is over de rol van het inkomen als een van de factoren die meespelen bij het opnemen van ouderschapsverlof.

Wat betreft ‘de toetsing aan het pertinentiecriteria’ stelt verzoekster dat zij niet inziet hoe het onderscheid tussen ouders op basis van het feit of hun kinderen al dan niet geboren zijn vóór 8 maart 2012 relevant kan zijn voor het benutten van de beperkte budgettaire ruimte, het invoeren van een vierde maand ouderschapsverlof of kan bijdragen tot de verbetering van de mogelijkheden om werk en gezin te combineren of tot de bevordering van een meer gelijke verdeling van de gezinstaken tussen mannen en vrouwen, terwijl de verwerende partij zelf van mening is dat een vergoeding noodzakelijk is om toegang te hebben tot het ouderschapsverlof.

Met betrekking tot de ‘toetsing aan het evenredigheidscriteria’ benadrukt verzoekster dat de werkende ouders met kinderen geboren vóór 8 maart 2012 de totale last dragen van het tekort in het budget van de onderbrekingsuitkeringen, doordat deze ouders geen enkele onderbrekingsuitkering ontvangen voor de vierde maand. Zij is van oordeel dat dit niet redelijk te verantwoorden is, temeer nu het onderscheid op een fundamenteel beginsel gebaseerd is.

33. In haar laatste memorie stelt verzoekster wat betreft de ‘toetsing aan het teleologisch criterium’ dat opdat een aangehaald doel een materiële

verantwoording kan leveren in de rechtvaardigingstoets, niet alleen vereist is dat dit doel formeel wordt vermeld, maar ook dat het overeenstemt met de realiteit. Volgens haar mist de budgettaire krapte op basis waarvan de verwerende partij het bestreden onderscheid verantwoordt feitelijke grondslag. Zij merkt op dat het haar onmogelijk is om de budgettaire impact na te gaan van de toekenning van een onderbrekingsvergoeding voor de vierde maand ouderschapsverlof zonder onderscheid. Uit de stukken waar zij wel de hand op kon leggen blijkt evenwel, zo stelt zij, dat de budgettaire krapte erg lijkt mee te vallen en zij verwijst ter staving naar een vermindering in de uitgaven ten gevolge van de beperking van de mogelijkheid om tijdskrediet op te nemen en naar de omstandigheid dat voor de verhoging van de moederschapsuitkering en de adoptie-uitkering voor zelfstandigen wel budget kon worden gevonden.

Met betrekking tot de ‘toetsing aan het pertinentiecriteria’ argumenteert verzoekster dat noch uit het dossier van de verwerende partij, noch uit de door haar voorgelegde documenten, blijkt dat de bestreden maatregel werd ingevoerd met het oog op het in eerste instantie ondersteunen van de werkende ouders van de jongste kinderen. Zelfs indien dit moet worden aangenomen, is dit niet pertinent, zo stelt verzoekster en zij argumenteert dat ouders van een kind geboren op 7 maart 2012 zich in exact dezelfde moeilijke positie bevinden als werkende ouders waarvan het kind geboren werd op 9 maart 2012. Daarbij komt nog, aldus verzoekster, dat uit het dossier blijkt dat de door de overheid ingeroepen budgettaire krapte niet gold voor andere maatregelen waarvoor wel budget werd gevonden. Verzoekster suggereert vervolgens verschillende andere voorstellen om het budget voor de onderbrekingsuitkering voor de vierde maand ouderschapsverlof te verdelen die volgens haar “veel pertinent en adequater” zijn. Zij stelt dat het gehanteerde criterium van onderscheid – de uiterste omzettingsdatum van de richtlijn – niet pertinent en adequaat is om het gestelde doel te bereiken, temeer daar de verwerende partij zelf stelt dat de bestreden regeling geen grondslag vindt in de richtlijn. Het criterium is ook geenszins adequaat of noodzakelijk indien de ouders van de jongste kinderen gesteund zouden moeten worden, want tal van ouders van de jongste categorie van kinderen vallen volledig buiten de

regeling. Of het kind op 7, dan wel op 8 maart 2012 geboren is kan geen dergelijk groot verschil in behandeling verantwoorden zoals waarin door de bestreden bepaling is voorzien. Tal van minder ingrijpende criteria kunnen worden gehanteerd om het vooropgestelde doel op gelijkaardige wijze te bereiken.

Wat de evenredigheidstoets betreft, benadrukt verzoekster dat de maatregel geenszins redelijk en evenredig is en dat tal van andere, minder verregaande maatregelen mogelijk zijn die hetzelfde doel bereiken en dus binnen hetzelfde beperkte budgettaire kader blijven.

Ten slotte vraagt verzoekster om met betrekking tot de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen, die zij als volgt formuleert:

“Schenden de artikelen 100 en 102 van de Herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, in die zin geïnterpreteerd dat deze het mogelijk zouden maken dat bij het bepalen van de nadere voorwaarden en het regelen tot toekenning van de uitkering een onderscheid wordt gemaakt op basis van de inwerkingtredingsdatum van een richtlijn zodat de werkende ouders van kinderen geboren voor 8 maart 2012 geen enkel tegemoetkomingen zouden ontvangen voor de vierde maand ouderschapsverlof, terwijl ouders van kinderen geboren vanaf 8 maart 2012 een volledige tegemoetkoming ontvangen voor de vierde maand ouderschapsverlof, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.”

Beoordeling

34. De artikelen 100 en 102 van de herstelwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’, die de rechtsgrond bieden voor artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012, dragen aan de Koning op om het bedrag van de beroepsloopbaanonderbrekingsuitkering vast te stellen evenals de nadere voorwaarden en regelen tot toekenning van deze uitkering. De wetgever heeft dit met andere woorden niet zelf geregeld. Niets laat toe te veronderstellen dat hij de Koning heeft opgedragen bij de uitvoering van deze bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden. De delegatie kan en moet dus grondwetsconform worden gelezen. Beoordelen of een uitvoeringsbepaling de voormelde

grondwetsbepalingen naleeft, is dan weer de opdracht van de Raad van State. De prejudiciële vraag hoeft niet te worden gesteld.

35. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 kent slechts een recht op een onderbrekingsuitkering toe aan de werknemers die de vierde maand ouderschapsverlof of enig ander regime opnemen voor kinderen geboren of geadopteerd vanaf 8 maart 2012.

De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat een onderscheid tussen twee vergelijkbare categorieën van werkende ouders met ouderschapsverlof ontstaat.

De eerste categorie, die ouderschapsverlof opneemt voor kinderen die geboren of geadopteerd zijn vanaf 8 maart 2012, heeft tijdens de vierde maand ouderschapsverlof recht op een onderbrekingsuitkering.

De tweede categorie, die ouderschapsverlof opneemt voor kinderen die geboren of geadopteerd zijn vóór 8 maart 2012, heeft tijdens de vierde maand ouderschapsverlof geen recht op een onderbrekingsuitkering.

36. Een verschil in behandeling is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

37. Het ontwerp van koninklijk besluit tot omzetting van richtlijn 2010/18/EU dat op 3 februari 2011 voor advies aan de Nationale Arbeidsraad werd overgemaakt, bevatte geen bepaling waardoor het recht op onderbrekings-

uitkering voor de vierde maand ouderschapsverlof beperkt werd tot ouders van kinderen die geboren of geadopteerd zijn vanaf 8 maart 2012. Het recht op een onderbrekingsuitkering zou dus voor alle werknemers doorlopen tijdens de vierde maand ouderschapsverlof.

In het ontwerp dat op 26 januari 2012 voor advies aan de Inspectie van Financiën werd voorgelegd, was daarentegen bepaald dat alleen werknemers die de vierde maand ouderschapsverlof opnemen voor kinderen geboren of geadopteerd vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit recht hebben op een onderbrekingsuitkering. In het advies van de Inspectie van Financiën wordt daarover het volgende vermeld:

“Het recht op ouderschapsverlof toegekend door het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 opent tot nu toe normalerwijze altijd een recht op een onderbrekingsuitkering. Gelet op de budgettaire krapte wordt dit principe voor de bijkomende vierde maand behouden maar dit enkel en alleen voor werknemers die de betrokken vierde maand opnemen voor kinderen geboren of geadopteerd vanaf de datum van inwerkingtreding. Deze werkwijze levert geen schending op met Richtlijn 2010/18 vermits deze richtlijn strikt genomen enkel verplichtingen oplegt om 4 maanden verlof toe te kennen zonder de verplichting om tijdens dat verlof een vergoeding toe te kennen.”

De Inspectie van Financiën verleende een “genuanceerd gunstig advies”. In het advies wordt niet alleen opgemerkt dat het ontwerp “een heel klein beetje haaks lijkt te staan op de tijdsgeest in Europa (langer werken, met minder onderbrekingen)”, maar wordt ook de aandacht gevestigd op de budgettaire implicaties van de maatregel:

“Op budgettair vlak vermeldt de nota van de Administratie dat dit ontwerp-besluit slechts een geringe weerslag zal hebben op de begroting. Na een kort telefonisch onderhoud vanmiddag is gebleken dat dit alleen voor de begroting 2012 geldt. In latere jaren zal de meeruitgave veel substantiëler zijn, zelfs indien men de sterk toegenomen bevolkingsaangroei in dit land niet zou meerekenen.

Ook hier staat de maatregel dus haaks op de tijdsgeest: de overheidsbegrotingen dienen in principe gesaneerd te worden, en het ontwerp zal, zeker op middellange termijn, niet alleen voor een daling van de werkzaamheidsgraad maar ook voor een gevoelige stijging van de uitgaven op dit terrein leiden.”

Op 15 maart 2012 weigerde de minister van Begroting zijn akkoord omwille van het ontbreken van de vereiste begrotingskredieten om de onderbrekingsuitkering voor de vierde maand ouderschapsverlof te financieren.

Op 23 maart 2012 gaf de ministerraad zijn principieel akkoord met het ontwerp, met inbegrip van de bepaling die een onderbrekingsuitkering toekent aan werknemers die de vierde maand ouderschapsverlof opnemen voor kinderen die geboren of geadopteerd zijn vanaf de inwerkingtreding van het besluit. Het ontwerp werd goedgekeurd met dien verstande dat voor 2012 er een budgettaire compensatie zou worden geïntegreerd in het volgende voorontwerp van programmawet en dat voor 2013 en 2014 een budgettaire compensatie zou worden uitgewerkt bij het opstellen van de begrotingen voor die jaren.

Na advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en van de afdeling Wetgeving van de Raad van State verleende de ministerraad op 25 mei 2012 zijn goedkeuring aan de definitieve versie van het besluit. Artikel 5 van het ontwerp kent aldus een onderbrekingsuitkering toe aan de werknemers die de vierde maand ouderschapsverlof opnemen voor kinderen geboren of geadopteerd “vanaf 8 maart 2012” (en niet: “vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit”).

38. Hoewel richtlijn 2010/18/EU geen verplichting oplegt om aan werknemers die ouderschapsverlof opnemen een onderbrekingsuitkering toe te kennen, draagt dergelijke uitkering ertoe bij het opnemen van ouderschapsverlof op financieel vlak te vergemakkelijken.

In overweging 20 van de als bijlage bij de richtlijn gevoegde raamovereenkomst van 18 juni 2009 wordt aldus gesteld “dat uit de ervaringen in de lidstaten naar voren is gekomen dat het inkomensniveau tijdens het ouderschapsverlof een van de elementen is die van invloed zijn op het besluit om dit verlof op te nemen, met name voor vaders”.

Clausule 5.5 van de raamovereenkomst is hiervóór *sub* 27 reeds aangehaald.

Budgettaire beperkingen – waarvan de realiteit naar het oordeel van de Raad van State vaststaat – kunnen niettemin een wettige reden zijn om bij de uitbreiding van het ouderschapsverlof tot vier maanden het recht op een onderbrekingsuitkering te beperken of daaraan voorwaarden te verbinden waardoor sommige categorieën van werknemers worden uitgesloten, op voorwaarde dat het gemaakte onderscheid, gelet op het doel van de regeling, op een objectieve en redelijke verantwoording berust.

39. Het verschil in behandeling dat voortvloeit uit artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2012 berust op een objectief criterium, namelijk de geboorte- of adoptiedatum van het kind waarvoor de vierde maand ouderschapsverlof wordt opgenomen.

40. Uit de beoordeling van het derde middel is gebleken dat richtlijn 2010/18/EU niet ertoe verplicht dat een onderbrekingsuitkering wordt toegekend bij het opnemen van de vierde maand ouderschapsverlof.

De toekenning van een uitkering voor de vierde maand ouderschapsverlof staat aldus ter beoordeling van de nationale overheden die, mits zij het gelijkheidsbeginsel naleven, daarbij over een zekere beleidsmarge beschikken.

Te dezen heeft de verwerende partij ervoor geopteerd om aan de weigering van het begrotingsakkoord voorbij te gaan en toch een onderbrekingsuitkering toe te kennen maar, omwille van de budgettaire krapte, slechts aan ouders waarvan de kinderen geboren of geadopteerd zijn vanaf 8 maart 2012. Voor verzoekster betekent dit, zoals zij zelf stelt, het eenmalig mislopen van ongeveer 700 euro. Verzoekster somt allerhande voorbeelden op hoe de budgettaire krapte ook op een andere, volgens haar meer passende, wijze tot de toekenning

van uitkeringen kan leiden, zoals bijvoorbeeld iedereen een uitkering toekennen maar dan een lager bedrag, of een uitkering in functie van de behoefte, bijvoorbeeld op basis van het inkomen. Die voorbeelden – daargelaten of ze elk op zich inpasbaar zijn in het verzekeringsstelsel van de onderbrekingsuitkeringen – geven aan dat de overheid beleidskeuzes kan en mag maken. De voorbeelden geven ook aan dat elke beleidskeuze die, wegens de budgettaire krapte, noodzakelijk minder ver gaat dan de toekenning van het volledige bedrag aan iedereen die in aanmerking komt, een invloed zal hebben op de levenskeuzes die de ouders maken om in functie van de hoogte van de uitkering al dan niet een vierde maand ouderschapsverlof op te nemen.

Vertrekkende vanuit de vaststelling dat rekening mag worden gehouden met de budgettaire grenzen van de begroting en de gevolgen van de maatregel voor de overheidsuitgaven, in acht genomen dat hoe dan ook de pensioenrechten voor alle aanvragers zijn gelijkgeschakeld en gelet op het feit dat de maatregel ertoe strekt de combinatie van ouderlijke zorgtaken met een beroepsloopbaan te vergemakkelijken, is de finale keuze van de overheid om de onderbrekingsuitkering voor de vierde maand ouderschapsverlof slechts geleidelijk in te voeren er één die ervoor zorgt dat de uitgaven alleszins op korte termijn niet exploderen en die voorrang geeft aan de werknemers met de jongste kinderen.

Allicht waren andere legitieme keuzes ook denkbaar, maar onderzoekster toont niet aan dat de keuze die door de verwerende partij concreet is gemaakt, de grenzen van de beoordelingsvrijheid van de overheid te buiten gaat. Dit geldt ook, naar het oordeel van de Raad van State, voor de keuze van de overheid om voor het onderscheid wie (net) wel en wie (net) niet in aanmerking komt voor de uitkering, de datum van 8 maart 2012 in aanmerking te nemen, die niet toevallig de datum is waarop de richtlijn diende te zijn omgezet en dus de datum vanaf wanneer het bestuur wordt geconfronteerd met de budgettaire implicaties die veroorzaakt zouden kunnen worden door de meeruitgave van de onderbrekingsuitkeringen voor een vierde maand ouderschapsverlof.

41. Het eerste middel is niet gegrond.

E. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

42. Het tweede middel is geput uit de “[s]chending van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met artikel 10 en 11 van de Grondwet”.

Verzoekster argumenteert dat op grond van het standstillbeginsel, dat vervat is in artikel 23 van de Grondwet, het bestaande beschermingsniveau niet mag worden afgebouwd en het de bevoegde regelgevers verboden is iets te doen dat ingaat tegen de verdere realisatie van de in artikel 23 van de Grondwet bedoelde rechten. Bovendien zijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden, zo betoogt verzoekster voorts, wanneer de in het geding zijnde norm op aanzienlijke wijze de bescherming vermindert die artikel 23 van de Grondwet ten aanzien van een categorie van personen waarborgt, terwijl andere categorieën van personen geen dergelijke aantasting van het standstilleffect van artikel 23 moeten ondergaan. Volgens verzoekster is het duidelijk dat ouders van kinderen geboren vóór 8 maart 2012 onder de gelding van de vroegere regelgeving een onderbrekingsuitkering ontvingen voor alle maanden ouderschapsverlof, terwijl dit onder de huidige regeling voor de vierde maand niet meer het geval is. Aangezien dit neerkomt op een achteruitgang voor een vierde van de toegekende maanden ouderschapsverlof, dient deze achteruitgang als aanzienlijk of betekenisvol te worden aangemerkt, terwijl er daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

43. In haar memorie van wederantwoord merkt verzoekster vooreerst op dat de verwerende partij er ten onrechte van uitgaat dat artikel 23 van de Grondwet enkel de economische, sociale en culturele rechten waarborgt die in artikel 23, derde lid, zijn opgesomd. Volgens verzoekster is het immers niet

noodzakelijk dat een recht onder het derde lid kan worden gebracht om de bescherming van artikel 23 van de Grondwet te kunnen genieten.

Vervolgens betwist verzoekster de stelling van de verwerende partij dat de onderbrekingsuitkering niet onder toepassing van artikel 23, derde lid, van de Grondwet valt. Zij is van mening dat de onderbrekingsuitkering voor eerst onder het in artikel 23, derde lid, 1°, vermelde recht op arbeid kan worden gebracht. De onderbrekingsuitkering is immers een maatregel binnen het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, aangezien die maatregel ertoe bijdraagt dat gezin en werk kunnen worden gecombineerd. Voorts is zij van oordeel dat de stelling van de verwerende partij dat de onderbrekingsuitkering niet onder artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet valt omdat tegenover de onderbrekingsuitkering geen bijdrageplicht staat, foutief is. Voor de sociale zekerheid geldt immers al sinds 1994 “een globaal beheer”, waarbij de werknemers- en werkgeversbijdragen die betaald worden aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid zijn bestemd voor alle takken van de sociale zekerheid, dus ook voor de onderbrekingsuitkeringen. Bovendien worden de onderbrekingsuitkeringen fiscaal gezien beschouwd als een vervangingsinkomen waardoor eveneens aan de sociale zekerheid wordt bijgedragen.

Verzoekster besluit dat de onderbrekingsvergoeding wel onder artikel 23 van de Grondwet valt en dat de standstillverplichting aldus van toepassing is. Zij blijft van oordeel dat het feit dat werkende ouders van kinderen geboren vóór 8 maart 2012 onder de gelding van de vroegere regelgeving een onderbrekingsuitkering ontvingen voor alle maanden ouderschapsverlof, terwijl dit onder de huidige regeling voor de vierde maand niet meer het geval is, een achteruitgang is die als aanzienlijk of betekenisvol kan worden aangemerkt en dat de nieuwe regeling discrimineert in de geboden waarborgen zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Verzoekster merkt nog op dat voor veel ouders het in de praktijk onmogelijk zal zijn om de vierde maand ouderschapsverlof op te nemen.

Beoordeling

44. Krachtens artikel 23 van de Grondwet heeft ieder het recht een menswaardig leven te leiden en waarborgen de wetgevers daartoe, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Het derde lid bevat een niet-limitatieve opsomming van die rechten.

Zoals door het Grondwettelijk Hof is aangenomen, houdt artikel 23 van de Grondwet een standstillverplichting in voor de overheden. Deze standstillverplichting verbiedt de wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate te verminderen zonder dat daartoe redenen zijn die met het algemeen belang verband houden. De overheid mag met andere woorden het regelgevend kader niet zo wijzigen dat het voorheen in dat kader voor die grondrechten verzekerde beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd, behoudens indien dit kan worden gerechtvaardigd door redenen die verband houden met het algemeen belang.

45. Nog daargelaten de vraag of de onderbrekingsuitkering op grond van artikel 23 van de Grondwet onder de standstillverplichting valt, maakt verzoekster niet aannemelijk dat de bestreden bepaling als een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau kan worden beschouwd.

Het koninklijk besluit van 31 mei 2012 brengt de maximale duur van het ouderschapsverlof van drie op vier maanden en kent aan de werknemer het recht toe om een aangepaste arbeidsregeling of werkrooster aan te vragen voor de periode die volgt op het einde van het ouderschapsverlof. Artikel 5 van het bestreden besluit kent een recht op een onderbrekingsuitkering toe aan de werknemers die de vierde maand ouderschapsverlof opnemen voor kinderen geboren of geadopteerd vanaf 8 maart 2012. Voor de andere werknemers wordt de vierde maand ouderschapsverlof niet vergoed. Zij ontvangen echter, zoals voorheen, een onderbrekingsuitkering tijdens de eerste drie maanden. Het bescher-

mingsniveau van de betrokken werknemers is dus niet verminderd, laat staan aanzienlijk verminderd.

46. Het tweede middel is niet gegrond.

F. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

47. In het vierde middel voert verzoekster de schending aan van “het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten” doordat de “budgettaire krapte” volledig wordt afgewenteld op de ouders van kinderen geboren vóór 8 maart 2012, terwijl ouders van kinderen geboren vanaf 8 maart 2012 hier geen enkele hinder van ondervinden.

48. In de memorie van wederantwoord betwist verzoekster de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid van het middel waarin wordt aangevoerd dat niet wordt uiteengezet in welk opzicht het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten is geschonden en niet wordt aangegeven wat de buitengewone aard van de schade zou zijn waardoor dit beginsel in het gedrang zou komen. Zij is van oordeel dat het middel aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoet en dat de schade wel wordt verduidelijkt. Dienaangaande wijst zij erop dat de gevolgen van de budgettaire krapte, waarop de verwerende partij zich beroept om voor de vierde maand ouderschapsverlof geen onderbrekingsuitkering toe te kennen aan de ouders van wie de kinderen geboren zijn vóór 8 maart 2012, slechts een beperkte groep ouders treffen. Ouders met kinderen geboren vanaf 8 maart 2012 ontvangen wel een uitkering, terwijl er, aldus verzoekster, verwacht zou mogen worden dat alle burgers in gelijke mate het beschikbare budget kunnen genieten. Slechts een beperkt aantal ouders zullen de vierde maand ouderschapsverlof aanvragen en de buitengewone aard van de schade heeft vooral betrekking op de onevenredig nadelige gevolgen voor deze ouders. Verzoekster merkt ten slotte nog op dat de omstandigheid dat

zij geen schadevergoeding vordert, geen afbreuk doet aan het feit dat het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten geschonden is.

Beoordeling

49. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat verzoekster het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten geschonden acht, doordat de bestreden maatregel de last van de budgettaire krapte volledig afwentelt op de ouders van kinderen geboren of geadopteerd vóór 8 maart 2012. Het middel is aldus voldoende duidelijk om het tegensprekelijk onderzoek ervan mogelijk te maken.

De door de verwerende partij opgeworpen exceptie wordt verworpen.

50. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie houdt het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten in dat de overheid niet zonder vergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen. Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige – dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een op zich rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdienstbaarheid van openbaar nut, niet ten laste van de getroffen behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

51. Aangezien de toepassing van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten ertoe strekt de gelijkheid van de burgers te herstellen wanneer individuele of een beperkte groep burgers als gevolg van een op zich rechtmatige overheidsdaad abnormaal worden getroffen, valt niet in te zien hoe dat beginsel dienstig als vernietigingsgrond tegen een beweerdelijk onwettig overheidsbesluit aangevoerd kan worden.

52. Het middel kan dan ook niet leiden tot de vernietiging van de bestreden bepaling.

G. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

53. Het vijfde middel is geput uit de “[s]chending van de bepalingen van het internationaal recht”. Verzoekster adstrueert haar middel als volgt:

“Schending van de bepalingen van het internationaal recht, meer bepaald van

- het internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, dat in België goedgekeurd werd door de wet van 25 november 1991 en dat o.a. bepaalt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen rekening moet worden gehouden met het belang van het kind (artikel 3) en de plicht van de Staat tot respect voor de rechten en verantwoordelijkheden van ouders (artikel 5);

- het handvest van de grondrechten van de Europese Unie, meer bepaald van de artikelen 24 en 33.

Nu ouders van kinderen geboren voor 8 maart 2012 in een onevenredig nadelige positie worden geplaatst om van hun vierde maand ouderschapsverlof gebruik te maken, zodat de kinderen en het gezin hiervan de nadelige gevolgen moeten ondergaan.

Het vijfde middel is gegrond.”

54. In de memorie van wederantwoord betwist verzoekster de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid van het middel doordat onvoldoende duidelijk wordt uiteengezet in welk opzicht het Internationaal Verdrag van de rechten van het kind (IVRK) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geschonden zouden zijn. Zij argumenteert dat het ouderschapsverlof bij uitstek een maatregel is om gezin en werk beter te kunnen combineren en dat dit verlof bijdraagt tot de verwezenlijking van de artikelen 3 en 5 IVRK. Doordat de vierde maand ouderschapsverlof voor een groep werkende ouders niet wordt vergoed, zal dit in de praktijk erop neerkomen dat van die mogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt. De bestreden maatregel gaat aldus in tegen de realisatie van de artikelen 3 en 5 IVRK. Dit was, aldus verzoekster, ook reeds beknopt in het verzoekschrift weergegeven. In de mate dat de

verwerende partij opwerpt dat het IVRK geen directe werking heeft, antwoordt verzoekster dat dit geen belang heeft wanneer het verdrag in samenhang gelezen wordt met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Wat de artikelen 24 en 33 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie betreft, merkt verzoekster op dat het Handvest sinds het Verdrag van Lissabon dezelfde juridische waarde heeft als de Unieverdragen. Bovendien kan, zo stelt zij, verwezen worden naar artikel 8 van richtlijn 2010/18/EU en naar overweging 3 van de raamovereenkomst die uitdrukkelijk naar artikel 33 van het Handvest verwijzen. Op de exceptie van de verwerende partij antwoordt verzoekster dat in het verzoekschrift is uiteengezet op welke wijze zij van oordeel is dat deze bepalingen geschonden zijn. Zij laat gelden dat het ouderschapsverlof bij uitstek een maatregel is om gezin en werk beter te kunnen combineren en dat dit verlof bijdraagt tot de verwezenlijking van de artikelen 24 en 33 van het Handvest. Doordat de vierde maand ouderschapsverlof voor een groep werkende ouders niet wordt vergoed, zal dit er in de praktijk op neerkomen dat van die mogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt. Het niet voorzien van een vergoeding draagt er dus niet toe bij om beroep en gezin beter te combineren.

Verzoekster besluit dat de bestreden bepaling een belangrijke impact heeft op het gebruik dat effectief en in overeenstemming met de internationale verdragen van het ouderschapsverlof zal worden gemaakt.

Beoordeling

55. Opdat een middel ontvankelijk zou worden aangevoerd, dient in het verzoekschrift op een voldoende duidelijke wijze de overtreden rechtsregel te worden omschreven, evenals de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

56. Verzoekster beperkt zich in haar verzoekschrift tot de grief dat de kinderen en het gezin de nadelige gevolgen van de betwiste regeling onder-

gaan, zonder haar bezwaren tegen die regeling op enige wijze te betrekken op de inhoud van de internationaalrechtelijke bepalingen die zij geschonden acht. Het verzoekschrift bevat aldus geen uiteenzetting van de wijze waarop die bepalingen door de bestreden regeling zouden zijn geschonden. Eventuele verduidelijkingen in de memorie van wederantwoord vermogen dit gebrek niet goed te maken.

57. Het vijfde middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 april 2017, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren